

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Transferências voluntárias no Ceará:** um olhar avaliativo sobre a eficiência da gestão do processo  
**Voluntary transfers in Ceará:** An evaluative look at the efficiency of process management

Ana Lúcia Lima Gadelha

Anabela Mesquita

Luis Borges Gouveia

VOLUME 14 • Nº 3 • DEZ • 2024

# Sumário

<b>SEÇÃO 1: GRUPOS VULNERÁVEIS E POLÍTICAS SOCIAIS .....</b>	<b>15</b>
<b>PROTOCOLO DE ATENCIÓN CLÍNICA-JURÍDICA CON PERFIL INTERCULTURAL PARA POBLACIÓN MIGRANTE E INDÍGENA, CON ENFOQUE DE GÉNERO .....</b>	<b>17</b>
Juan Jorge Faundes Peñafiel, Andrea Avaria Saavedra, Eliada Cid Sandoval, Duban Mardones Ahilla, Gemma Rojas Roncagliolo, Glorimar Alejandra León Silva, Jorge Acuña Guajardo, Pilar Valenzuela Rettig, Sheila Fernández Míguez e Valeska Rivas Arias	
<b>A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CAUSA DIFERENÇA SALARIAL ENTRE MULHERES? .....</b>	<b>50</b>
Paulo R. A Loureiro, Mário Jorge Mendonça e Tito Belchior S. Moreira	
<b>GRUPOS PARA REFLEXÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DE HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO ESTADO DO PARANÁ/BRASIL.....</b>	<b>73</b>
Taciane Aparecida Siqueira Pastre e Adriano Valério dos Santos Azevêdo	
<b>CÁRCERE E MATERNIDADE NO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: EFEITOS DE UM PRECEDENTE NA SUBSTITUIÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA POR DOMICILIAR .....</b>	<b>98</b>
Lorena Abbas, Gabriela de Brito Caruso, Beatriz Macedo Coimbra dos Santos e Ligia Fabris	
<b>ANÁLISE DE DOCUMENTOS OFICIAIS NORTEADORES DA ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE FRENTE ÀS DEMANDAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES .....</b>	<b>133</b>
Francisca Talicia Vasconcelos Pereira e Natália Santos Marques	
<b>AMÉRICA LATINA, COLONIALIDADE DE GÊNERO E (NÃO) BINARIEDADE: A DECOLONIALIDADE COMO CHAVE DE EMANCIPAÇÃO DA COMUNIDADE LGBTQIA+ .....</b>	<b>157</b>
Anna Paula Bagetti Zeifert, Fernanda Lavinia Birck Schubert e Rômulo José Barboza dos Santos	
<b>SEÇÃO 2: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>178</b>
<b>A LETALIDADE VIOLENTA ENQUANTO APORTE CONCEITUAL, NORMATIVO E METODOLÓGICO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>180</b>
Wanderson Cesar dos Santos e Vinicius Ferreira Baptista	
<b>CIÊNCIA JURÍDICA E FUNÇÃO SOCIAL DA PESQUISA ACADÊMICA: INDICADORES DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PÓS-GRADUAÇÃO .....</b>	<b>218</b>
Giselle Marie Krepsky	
<b>TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO CEARÁ: UM OLHAR AVALIATIVO SOBRE A EFICIÊNCIA DA GESTÃO DO PROCESSO .....</b>	<b>237</b>
Ana Lúcia Lima Gadelha, Anabela Mesquita e Luis Borges Gouveia	

<b>TRIBUTAÇÃO COMO POLÍTICA PARA COMBATER AS DESIGUALDADES SOCIAIS.....</b>	<b>259</b>
Johnny Wilson Araújo Cavalcanti, Gina Vidal Marcílio Pompeu e Natércia Sampaio Siqueira	
<b>MECHANISMS FOR CITIZEN PARTICIPATION DURING THE NATIONAL CRISIS PROCESS: CITIZENS SPEAK .....</b>	<b>283</b>
Adderly Mamani Flores, Javier Rubén Romero Cahuana, Olimpia Tintaya Choquehuanca, Vicente Málaga Apaza e Edwin Alex Chambi Idme	
<b>BUREAUCRACY BEHAVIOR IN EARTH TAX SERVICES AND URBAN AND RURAL BUILDING (UN-P2) (CASE STUDY OF OGAN ILIR REGENCY).....</b>	<b>296</b>
Rahmawati, Alfitri , Slamet Widodo e Raniasa Putra	
<b>NORMAS EDITORIAIS.....</b>	<b>313</b>
Envio dos trabalhos:.....	315

# Transferências voluntárias no Ceará: um olhar avaliativo sobre a eficiência da gestão do processo\*

## Voluntary transfers in Ceará: An evaluative look at the efficiency of process management

Ana Lúcia Lima Gadelha\*\*

Anabela Mesquita\*\*\*

Luis Borges Gouveia\*\*\*\*

### Resumo

As transferências voluntárias se caracterizam como transferências intergovernamentais previstas no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que as intitula como “cooperação, auxílio ou assistência financeira”, executadas no contexto do Federalismo Fiscal da Federação Brasileira. O objetivo do artigo é mostrar os resultados da avaliação realizada no âmbito da gestão do processo que executa essa forma de transferência no estado do Ceará, com enfoque em indicadores de eficiência. Para isso, realizou-se busca de dados relativos a convênios e congêneres na plataforma eletrônica do Ceará Transparente, totalizando o acesso a 23.836 registros, compilados em planilhas eletrônicas de Excel, fornecidas pela plataforma, que apontaram um aporte de R\$ 6,6 bilhões pagos no período de 2005 a 2021. Além disso, realizaram-se análises da legislação pertinente, constituindo-se numa pesquisa documental. Os resultados apontam que há um custo de gestão de eficiência em relação à execução dessa política, pois verificou-se que convênios com objetos semelhantes têm tempos de execução muito diversos, e convênios de maiores valores, às vezes, são mais céleres que outros de menor valor. Há, ainda, ausência de plena execução em número considerável de convênios. Recomendaram-se melhorias nas rotinas de monitoramento na gestão dessas operações. O Estudo contribui para a discussão no campo político-institucional, em outros estados da Federação que utilizam dessa forma de transferência financeira, e no campo técnico-científico. A sua originalidade se encontra no tipo de avaliação realizada na gestão do processo das transferências no Ceará, tendo como resultados práticos permitir aos gestores uma visão sistêmica de todo o processo e subsidiar suas decisões.

**Palavras-chave:** federalismo fiscal; transferências intergovernamentais; transferências voluntárias; avaliação de políticas públicas, gestão do processo.

### Abstract

Voluntary transfers are characterized as intergovernmental transfers provided for in article 25 of the Fiscal Responsibility Law, which calls them

\* Recebido em: 24/10/2022  
Aprovado em: 02/11/2023

\*\* Doutora em Ciências da Informação pela Universidade Fernando Pessoa, em Porto, Portugal. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Farias Brito. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR e em Letras pela UECE. Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. E-mail: nelcyanagadelha@gmail.com.

\*\*\* Doutora em Tecnologias e Sistemas de Informação, pela Universidade do Minho. Mestre em Ciências da Educação pela Universidade do Minho. Graduada em Secretariado de Gestão pelo Politécnico do Porto. Professora no Politécnico do Porto. Membro do Centro de Investigação Algoritmi, da Universidade do Minho e do CEOS.PP. E-mail: abmesquita@gmail.com.

\*\*\*\* Doutor em Ciências da Computação pela Universidade de Lancaster (UK). Mestre em Engenharia Eletrônica e de Computadores pela Universidade do Porto. Licenciado em Informática, Matemáticas Aplicadas pela Universidade Portucalense. Professor catedrático na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Fernando Pessoa. E-mail: lmbg@ufp.edu.pt.

“cooperation, aid or financial assistance”, executed in the context of the Fiscal Federalism of the Brazilian Federation. The aim of the article is to show the results of the evaluation carried out in the context of the management of the process that executes this form of transfer in the state of Ceará, with a focus on efficiency indicators. To do this, we searched for data on agreements and congeners on the Ceará Transparente electronic platform, totaling 23,836 records, compiled in Excel spreadsheets, provided by the platform, which indicated a contribution of R\$ 6.6 billion paid out between 2005 and 2021. In addition, the relevant legislation was analyzed, constituting documentary research. The results show that there is a management cost of efficiency in the execution of this policy, as it was found that agreements with similar objectives have very different execution times, and agreements with larger amounts are sometimes faster than others with smaller amounts. There is also a lack of full implementation in a considerable number of agreements. Improvements were recommended in the monitoring routines for managing these operations. The study contributes to the discussion in the political-institutional field, in other states of the Federation that use this form of financial transfer, and in the technical field. Its originality lies in the type of evaluation carried out in the management of the transfer process in Ceará, with the practical results of giving managers a systemic view of the whole process and supporting their decisions.

**Keywords:** fiscal federalism; intergovernmental transfers; voluntary transfers; public policy evaluation, process management.

## 1 Introdução

As transferências voluntárias situam-se no Brasil no contexto do federalismo cooperativo, que se apresenta como o vínculo que se estabelece entre os entes da federação de forma mútua para atingir interesses comuns, como um pacto para redução de desigualdades e consecução dos direitos dos cidadãos. Utilizam-se as transferências tanto em nível do ente federal como dos entes subnacionais; entre os últimos, está o Estado do Ceará, que faz uso constante dessa modalidade de transferência intergovernamental para apoio à implementação de políticas públicas. Este trabalho tem como objetivo a avaliação da gestão do processo que é praticada pelos órgãos da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, sob o aspecto da eficiência. O período da avaliação é de 2005 a 2021 e se refere à gestão do processo que operacionaliza as transferências voluntárias no Estado do Ceará.

O enfoque do objetivo do artigo orientou a pesquisa na recolha dos dados, fazendo uso da metodologia com abordagem de cunho quantitativo apoiado em indicadores de eficiência. A pesquisa detém a forma predominante do método indutivo, que parte do particular para o geral. Classifica-se, quanto aos objetivos, numa pesquisa exploratória e, quanto à sua natureza, numa pesquisa aplicada. Utilizaram-se as técnicas de levantamento documental, com base nos dados disponíveis na plataforma (sítio) eletrônica do Ceará Transparente, disponível em <https://cearatransparente.ce.gov.br/>, donde se extraíram dados brutos trabalhados de forma autoral para apresentação dos resultados, baseados em indicadores de eficiência. Consultaram-se, até a data de 20 de janeiro de 2022, 23.836 registros, gerados em planilha de Excel, disponibilizadas pela plataforma. Além da pesquisa documental, procedeu-se a uma análise acurada de toda a legislação pertinente às transferências voluntárias no Estado do Ceará, desde 2005, e outras legislações adjacentes em nível federal.

O trabalho apresenta 04 contribuições: i) levantamento e disponibilização estatística de dados quantitativos, resultante do trabalho de investigação, para conhecimento e apoio à tomada de decisão dos gestores em nível estratégico e tático do estado do Ceará, bem como de outros interessados no âmbito das organizações públicas e privadas, e da comunidade técnico-científica; ii) um conjunto de recomendações com base nos entraves de eficiência constatados pela pesquisa, com enfoque nas principais fases do processo; iii) contribuição para as áreas de direito público, tanto em âmbito institucional quanto acadêmico, especialmente para a área de direito constitucional, no tocante à temática do federalismo brasileiro e para a área de direito

público financeiro, concernente às transferências voluntárias, tratadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 101/2000; e, por último, iv) uma contribuição de valor para a área de avaliação de políticas públicas.

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: 1) essa Introdução, em que se apresenta o objeto da pesquisa, o *locus* de estudo e o período de avaliação da gestão das transferências no Estado do Ceará, a apresentação sumária dos procedimentos metodológicos utilizados, e, por fim, as contribuições trazidos pelo presente estudo; 2) a Metodologia, que apresenta os procedimentos utilizados na busca pelos resultados da Pesquisa; 3) o Referencial Teórico, com a explanação dos conceitos e doutrinas referentes às transferências intergovernamentais e transferências voluntárias, e suas relações no contexto do federalismo fiscal brasileiro, bem como um aporte de conceitos de avaliação de políticas públicas e de gestão de processos; 4) os principais resultados da pesquisa, com base em indicadores e análises de cunho quantitativo e qualitativo, com base nos dados disponibilizados na plataforma de pesquisa: O Ceará Transparente; e, por último, 5) a conclusão, com o encerramento opinativo dos principais pontos apresentados.

## 2 Metodologia

A recolha de dados refere-se à busca de informações no sítio eletrônico do Ceará Transparente, com acesso aos registros datados de 2005 a 2021, com a formação de planilhas em formato Excel fornecidas pelo próprio Sistema Ceará Transparente, cujas informações são geradas pelo Sistema Tecnológico e-Parcerias, e enviadas por *e-mail*. A análise dos dados foi, predominantemente, quantitativa.

Os dados informados referem-se a todo o contingente de instrumentos (convênios e congêneres) assinados e executados de 2005 a 2021, levantados na plataforma do Ceará Transparente, disponível em <https://ceartransparente.ce.gov.br/>, com acesso em janeiro de 2022. Apesar de a plataforma gerar gráficos e tabelas, não o faz, contudo, para o longo período, como o recorte temporal deste trabalho. Dessa forma, o procedimento adotado foi a solicitação de dados à referida Plataforma, que informa os dados gerais de todos os convênios, em estado bruto. Os trabalhos de manipulação dos dados permitiram a elaboração de gráficos e tabelas que compõem essa pesquisa, tendo sido visitados o quantitativo de 23.836 registros de convênios na data de 20 de janeiro de 2022.

A manipulação dos dados ocorreu com base no cruzamento de informação quantitativa com referência aos seguintes indicadores: volume total de recursos pagos, quantidade e valores executados por ano, valores planejados *versus* executados, valores planejados e quantidade de convênios, políticas públicas e valores transferidos, tempo e valores médios de execução dos convênios, média de valores anuais pagos, valores mínimos e máximos pactuados por ano, média de valores executados por ano, e número de convênios por órgão e por tempo de execução.

## 3 Referencial teórico

Esta seção aborda o referencial teórico relativo às transferências voluntárias e à avaliação de políticas públicas. De fato, esse tipo de transferência intergovernamental tem como pano de fundo um amplo espectro de conceitos e doutrinas que envolvem a discussão de âmbito sócio-político-institucional. O sentido teleológico das transferências voluntárias se encontra ambientada na discussão do federalismo, notadamente do federalismo fiscal do tipo cooperativo,<sup>1</sup> que visa reduzir desigualdades e minimizar disparidades regio-

<sup>1</sup> REIS, I. P. dos. *Justiça Distributiva e Federalismo Cooperativo*: igualdade federativa como critério norteador para promover partilha dos royalties. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

nais. Nesse sentido, as transferências voluntárias são instrumentos de viabilização de políticas públicas para contribuir para esse desiderato.

### 3.1 Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais e transferências voluntárias

Com foco na gestão e políticas públicas, interessa apresentar os conceitos e aspectos importantes do federalismo e do federalismo fiscal, como pontos contextuais para delinear a apresentação das transferências voluntárias. O tratamento do tema ainda é feito de forma marginal no debate acadêmico, especialmente na ciência política, ainda carente de foco na perspectiva político-institucional.<sup>2</sup>

Um termo essencial para a devida compreensão do federalismo é a descentralização territorial do poder político. Segundo os autores, a descentralização, embora não seja uma característica exclusiva dessa forma de estado, é condição necessária para a vigência efetiva de uma federação. É fundamental abandonar a concepção formalista do federalismo, definido como um conjunto de preceitos constitucionais, dominante até meados do século XX, mas que ainda possuem reflexos importantes na atualidade.<sup>3</sup>

É certo que não se pode olvidar a importância do pacto constitucional, que embasa a forma de um Estado Federal, porém há outros aspectos como os arranjos institucionais que vão além da divisão territorial do poder entre diferentes níveis do Governo. Nesse entendimento, Soares<sup>4</sup> apresenta vários campos de estudo em que a federação aparece como objeto: campo econômico, em que se destacam as relações fiscais intergovernamentais, conhecido como federalismo fiscal; o campo da Teoria Administrativa, que privilegia a eficiência da máquina burocrática-administrativa; o campo do direito constitucional, e o campo político-institucional. Para a autora, esse último, é o mais importante. Isso porque o mérito da Federação estaria nas relações de poder, na organização territorial que garantiria estabilidade e legitimidade políticas aos governos dos Estados nacionais.

No contexto do federalismo se introduzem breves notas sobre as transferências intergovernamentais, dentre as quais as transferências voluntárias, inseridas no contexto do federalismo fiscal. Nesse aspecto, Soares e Melo<sup>5</sup>, em relação à necessidade de se conhecer a configuração e os efeitos das transferências intergovernamentais, asseveram que estas são defendidas em nome da eficiência e da equalização fiscal, sendo uma importante contribuição para o estudo do federalismo fiscal. Dallaverde<sup>6</sup> aponta as transferências intergovernamentais como uma forma de financiamento dos entes federados autônomos, que se constituem nos recursos arrecadados por outra esfera de poder. Na visão da autora, a autonomia das unidades da federação pode ocorrer com base em duas formas: discriminação pela fonte e discriminação pelo produto. No primeiro caso, as receitas dos entes advêm do exercício direto da competência tributária do próprio ente. No segundo caso, de discriminação pelo produto, os entes possuem participação na arrecadação de outros entes da federação. Nesse último caso, enquadram-se as transferências intergovernamentais. Estas não se devem confundir com os repasses (transferências) de ordem constitucional, uma vez que estes têm o condão de “entregar” os recursos aos entes federados porque já lhes pertencem por mandamento constitucional, enquanto aquelas dependem da discricionariedade do ente transferidor em face de ordenança legal. Na

<sup>2</sup> SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kj46G4qQDdfDJ3pZz6ZqwrD/abstract/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

<sup>3</sup> SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

<sup>4</sup> SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kj46G4qQDdfDJ3pZz6ZqwrD/abstract/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

<sup>5</sup> SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, jul./ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SPMSQVnNnSnnkzKCJpZsFvNb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

<sup>6</sup> DALLAVERDE, K. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blücher, 2016. *E-book*.

Concepção de Marins<sup>7</sup>, o ente transferidor disponibiliza os recursos para o ente federado, e este passa a ter a titularidade e disposição dos recursos. Portanto, se a União, por exemplo, realiza repasses de natureza de participação no bolo tributário aos estados, está fazendo por mandamento constitucional, e o seu papel não é de proprietário dos recursos, porque estes não lhe pertencem, mas aos entes federados subnacionais. Assim se efetiva o federalismo fiscal cooperativo.

Quanto à classificação das transferências intergovernamentais, alguns autores fazem distinções quanto à natureza, forma de operacionalização, e destinação. Nesse sentido, Dallaverde<sup>8</sup> e outros autores adotam a divisão em transferências obrigatórias e voluntárias. O Senado Federal do Brasil também faz essa divisão por origem normativa. O Tribunal de Contas da União também considera o mesmo critério.<sup>9</sup>

A temática legal das transferências voluntárias no Ceará fundamenta-se na própria Constituição Estadual de 1989, conforme introduzido pelos artigos 190-B e 190-C, por meio da Emenda Constitucional n.º 75/2012, de 20 de dezembro de 2012; e na Lei Federal 8.666/1993, conhecida como a Lei das Licitações, que no art. 116, reconhece a celebração de parcerias entre as esferas de governos e outros particulares, por meio de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; e além dessas legislações, ainda existe, talvez a mais específica quanto ao conceito, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei 101/2000, de 4 de maio de 2000, que regulamenta a matéria em seu artigo 25:

[...] para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000).

No contexto de importância dos conceitos de federalismo e transferências intergovernamentais, tem-se, dentre as últimas, as transferências voluntárias, que servem de pano de fundo para enfoque e objetivo deste Artigo, e que ganham contornos acentuados com base na discussão sobre a avaliação de políticas públicas.

### **3.2 A importância da abordagem de avaliação de políticas públicas como nota introdutória da avaliação da gestão das transferências voluntárias**

Antes de se adentrar na abordagem conceitual de avaliação de políticas públicas, importa apresentar, ainda que de forma sumária, o conceito de processo, e, nesse caso, aportam-se as contribuições conceituais de Davenport<sup>10</sup>. Para o autor, processo corresponde a uma ordem de atividades com início e fim, com *inputs e outputs* (entradas e saídas) bem identificadas. Hammer e Champy<sup>11</sup>, por sua vez, descrevem o processo como uma sequência lógica de atos, que produz bem ou serviços que têm valor para os clientes da organização.

Quanto à gestão de processos, informa-se o conceito adotado por Paim *et al.*<sup>12</sup> que o situa no ambiente histórico da própria evolução a que o termo chegou no início dos anos 90, intensificado sob a alcunha de reengenharia de processos tal qual proposta por Hammer e Champy<sup>13</sup>. A partir daí, houve uma evolução do conceito de gestão de processos por necessidade das organizações na retomada e atualização do próprio conceito, fato que passou a acontecer segundo Paim *et al.*<sup>14</sup> a partir do ano de 2009, com a finalidade de responderem às mudanças que ocorrem em seu ambiente de atuação e manterem o seu ambiente competitivo.

<sup>7</sup> MARINS, D. V. *O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

<sup>8</sup> DALLAVERDE, K. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blücher, 2016. *E-book*.

<sup>9</sup> GOMES, E. C. D. S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Direito Público*, [S. l.], v. 6, n. 27, p. 76-93, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>10</sup> DAVENPORT, T. H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

<sup>11</sup> HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengineering the corporation*. New York: HarperBusiness, 1994.

<sup>12</sup> PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. *Gestão de Processos, pensar, agir e aprender*. São Paulo: Bookman Companhia Editora, 2009.

<sup>13</sup> HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengineering the corporation*. New York: HarperBusiness, 1994.

<sup>14</sup> PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. *Gestão de Processos, pensar, agir e aprender*. São Paulo: Bookman

Do exposto, aborda-se que avaliar significa rever atos e ações, e, de alguma forma, estabelecer julgamentos a respeito destes, qualificando-os como certos, errados ou, inclusive, equivocados. Essa é uma forma simples de se pensar em avaliação. Mas o fato é que avaliar não é tão simples assim de realizar, especialmente quando se tem em foco múltiplos processos.

Avaliar também pode significar a recolha de informações para o enfrentamento de decisões, ou de realinhamento de posturas, de caminhos até então trilhados, que deixaram marcas que precisam ser corrigidas, para ajustar-se ao futuro. Para Cohen e Franco<sup>15</sup>, esse tipo de avaliação costuma ter colocação subjetiva, realizada de forma assistemática e com informação insuficiente. Cohen e Franco<sup>16</sup> admitem que, para a avaliação no manejo da área científica, são necessários parâmetros mais rígidos, devendo-se utilizar mais objetividade e métodos rigorosos para a obtenção de resultados válidos e confiáveis. Para os autores citados, a avaliação se refere à relação entre a ação e os objetivos

Ala-Harja e Helgason<sup>17</sup>, no entanto, afirmam que, para a avaliação, há expectativas mais realistas e a aceitação para uso de metodologias avaliativas menos rigorosas, que levam a um maior entendimento por parte da organização sobre o uso dessa ferramenta. Os autores, porém, reconhecem que o uso apropriado dos resultados da avaliação não constitui tarefa fácil. Serapioni<sup>18</sup> agrega à discussão sobre o conceito de avaliação, o consenso existente entre os especialistas de que esta é, ainda, uma área em construção conceitual e metodológica. Nesse sentido, há a necessidade de consolidação desta no plano epistemológico, teórico e metodológico.

Severino<sup>19</sup>, seguindo um conceito etimológico, assevera que avaliar é atribuir valor, julgar o mérito de alguma coisa. Para a autora, é classificar as coisas como boas ou ruins. Dessa forma, a avaliação é destituída de neutralidade. Porém, quando se trata de avaliar uma intervenção social planejada, a avaliação agrega procedimentos científicos ao julgamento, para possibilitar uma tomada de decisão de forma racional de quem demandou aquela intervenção e, ainda, gerar conhecimento sobre o êxito ou fracasso da ação implementada. De fato, políticas públicas podem não ter uma tradução conceitual específica, mas elas se relacionam à presença do Estado e se atualizam com a interferência de outros atores públicos e privados<sup>20</sup>. Sousa<sup>21</sup> sintetiza que as definições de políticas públicas assumem uma visão holística do tema, e que indivíduos, instituições, ideologias e interesses contam, mesmo existindo diferenças, sobre a importância relativa desses fatores.

Para Vaitsman e Paes-Sousa<sup>22</sup>, há diferentes tipos de interpretação para o significado da avaliação. Do ponto de vista da vertente gerencial, a avaliação é tratada como parte dos mecanismos de *accountability*, que contribuem para a efetividade e transparência dos processos e resultados das políticas governamentais.

---

Companhia Editora, 2009.

<sup>15</sup> COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

<sup>16</sup> COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

<sup>17</sup> ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>18</sup> SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, [S. l.], v. 31, 2016. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>19</sup> SEVERINO, M. P. S. R. S. Avaliação do Processo de Implementação do Programa Incluir na UFRN. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 4, n. 18, p.167-187, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61648>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>20</sup> GIANEZINI, K.; BARRETTO, L. M.; GIANEZINI, M.; LAUXEN, S. de L.; BARBOSA, G. D.; VIEIRA, R. de S. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 1065–1084, 2018. DOI: 10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084. Disponível em: <https://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>21</sup> SOUSA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

<sup>22</sup> PAES-SOUSA, J.; R. VAITSMAN, J. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, [S. l.], v. 1, p. 18-35, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201101003>. Disponível em: <https://www.rbaval.com.br/>

Serapioni<sup>23</sup> apresenta alguns aspectos que são aceitos por estudiosos que fundamentam o processo de avaliação; entre eles, o papel conferido a esta como ferramenta indispensável à tomada de decisão. Para o autor, a avaliação oferece aos gestores todas as informações necessárias para aprimorar o processo de planejamento e de gestão dos programas, serviços e de políticas.

Laisner e de Mario<sup>24</sup> defendem a avaliação como instrumento de gestão e de controle social. Os autores enfatizam que, nessa perspectiva, a avaliação precisa ser pensada à luz de dois pressupostos. Não é um elemento que deva vigorar somente ao final do ciclo da política (*policy cycle*), mas em todo ele. O segundo pressuposto apresentado pelos autores é a superação da visão da avaliação meramente técnica, quantitativista, devendo incorporar elementos da dimensão qualitativa.

Na perspectiva dos objetivos das avaliações, Ala-Harja e Helgason<sup>25</sup> asseveram que seus objetivos consistem em melhorar o processo de tomada de decisão, a alocação de recursos e a prestação de contas (*accountability*). Os vetores, segundo os autores, que possibilitam o alcance dessas metas constituem a informação ao público. Nesse sentido, podem-se considerar a transparência, os decisores, e o encorajamento de processos já instalados de aprendizado organizacional. A ótica trazida por Ala-Harja e Helgason é a de que as avaliações fazem parte de um processo maior da gestão de desempenho, podendo aperfeiçoá-lo ou complementá-lo. Com base nos elementos contextuais apresentados sobre a avaliação, evidencia-se a importância da avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias.

Nesse aspecto, a abordagem da avaliação da gestão das transferências voluntárias poderá identificar para o gestor uma tomada de decisão mais consciente, como lecionam Ala-Harja e Helgason<sup>26</sup>, “a avaliação não substitui o processo de tomada de decisão política, mas permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais consciente.”

Assim, a avaliação de políticas públicas, ou mesmo o processo que evidencia essas políticas, é necessária para o gestor, não somente para o conhecimento dos resultados, mas do próprio desempenho como afirmam Laisner e De Mário<sup>27</sup>.

Ao gestor a avaliação constitui-se em mecanismo fundamental para o conhecimento dos resultados alcançados, mais especificamente: de um lado, para a análise de seu desempenho considerando seus fins, suas metas e seus derivados — elementos que surgem no decorrer da implementação da política — vis-à-vis aos resultados.

No entanto, o nível de decisão que se espera do gestor é aquele que pode redirecionar as próprias escolhas do objeto do convênio ou instrumento congêneres. É o que pode permitir dizer se ele deve ser levado à execução, ou não, a depender se o objeto daquele instrumento está, realmente, em consonância com as estratégias e políticas públicas definidas como prioridades do governo.

---

org.br/article/10.4322/rbma201101003/pdf/1598015026-1-18.pdf. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>23</sup> SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, [S. l.], v. 31, 2016. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>24</sup> LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. D. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 619–630, 2015. DOI: 10.18764/2178-2865.v18n2p619-630. Disponível em: <http://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>25</sup> ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>26</sup> ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 6 ago. 2022. p. 10.

<sup>27</sup> LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. D. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 619–630, 2015. DOI: 10.18764/2178-2865.v18n2p619-630. Disponível em: <http://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164>. Acesso em: 6 ago. 2022. p. 626.

A avaliação deverá permitir ao gestor conhecer os elementos que atrasam ou impulsionam o processo, a fim de obterem-se elementos para as tomadas de decisões racionais e razoáveis quanto aos impactos da parceria em relação à disponibilidade dos recursos físicos e financeiros, no consumo do tempo, na relação custo *versus* benefício, com impactos no efetivo aproveitamento dos bens e serviços que aquela parceria deverá gerar.

No tocante a essa avaliação da gestão das transferências voluntárias, no Ceará, esta se enquadra na perspectiva da avaliação de processo, ou avaliação *in itinere*. Com suporte em Severino<sup>28</sup> políticas, com propósitos de gerar bens e serviços, aplica-se a avaliação de processos.

### 3.3 Avaliação da Gestão do processo das transferências voluntária no Ceará

Justifica-se a avaliação da gestão do processo de transferência voluntária no Estado do Ceará em razão de, até aos dias atuais, não haver nenhuma iniciativa nesse sentido, sendo este o objeto da pesquisa apresentada neste artigo. Desde 2005, há registros de repasses de recursos contabilizados até 31 de dezembro de 2021, recorte temporal deste estudo, a quantia da ordem de R\$ 9.127.443.199,79, em convênios assinados, correspondentes ao total de R\$ 6.601.791.396,30 de convênios com valores pagos. Trata-se de relevante quantia que se destina a financiar diferentes tipos de programas e ações setoriais, que passam por um processo de gestão que envolve decisão de gestores, e que, mesmo com o aparato legal, institucional e tecnológico necessitam de uma ferramenta avaliadora para medir o grau de eficiência e eficácia da gestão desse processo. Nesse desiderato, abordam-se, neste trabalho, somente os aspectos referentes à eficiência do processo, com base nos dados quantitativos levantados no Portal Ceará transparente, já informado aqui.

Para além da importância dos valores financeiros, há a pertinência da avaliação da gestão das transferências voluntárias com os interesses declarados pela administração pública do Estado do Ceará em avaliar resultados. Com efeito, o Estado já adota o modelo de Gestão por Resultados (GPR) que parte da definição de objetivos e indicadores de desempenho fixados para os programas de governo. A Gestão por Resultados foi preconizada na Constituição Federal do Brasil de 1988 quando estabeleceu o Plano Plurianual, instrumento destinado a organizar a ação do Estado<sup>29</sup>, mediante o qual se reflete o conjunto das políticas públicas, estruturado em programas, metas e diretrizes para o alcance de resultados. Os primórdios da Gestão por Resultados, segundo Adjafre et al.<sup>30</sup>, aconteceram em 1996, quando o Governo Federal lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja finalidade era a reestruturação da administração pública para lhe atribuir flexibilidade e responsabilização. O Estado do Ceará adota o modelo de Gestão por Resultados desde 2004, tendo sido reformulado em 2017<sup>31</sup>.

O modelo de processo das transferências voluntárias utilizado no Estado do Ceará é muito semelhante ao da União e, em linhas gerais, obedece a um fluxo onde se observam três grandes fases: Celebração, Execução e Prestação de Contas. Na figura 1, apresentam-se as principais etapas do fluxo.

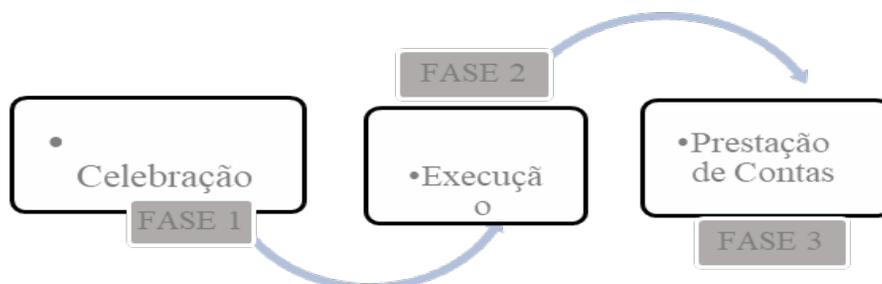
<sup>28</sup> SEVERINO, M. P. S. R. S. Avaliação do processo de implementação do programa Incluir na UFRN. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 4, n. 18, p.167-187, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61648>. Acesso em: 6 ago. 2022. p. 173.

<sup>29</sup> PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 61, n. 2, p. p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>30</sup> ADJAFRE, G. A. M.; DIAS, J. R. M.; CASTRO, P. L. de; DIAS NETO, L. G.; EVANGELISTA, F. das C. Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará. *Revista Controle Doutrina e Artigos*, v. 17, n. 1, p. 307-327, 2019 DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i1.524>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671476>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>31</sup> ADJAFRE, G. A. M.; DIAS, J. R. M.; CASTRO, P. L. de; DIAS NETO, L. G.; EVANGELISTA, F. das C. Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, v. 17, n. 1, p. 307-327, 2019 DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i1.524>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671476>. Acesso em: 6 ago. 2022.

**Figura 1**—etapas do fluxo do processo de transferência voluntária no Ceará



Fonte: elaborada pelos autores.

Cada uma dessas fases importa em esforços e ações de diversos atores que interagem entre si, em diferentes níveis de atuação. Há atividades que antecedem a fase de celebração, e atividades que ultrapassam a fase da prestação de contas. No entanto, é nessas três etapas que se concentram o processo de decisão. O alinhamento dessas três etapas é fundamental para que o fluxo se possa comportar de forma razoável quanto ao tempo de vigência de cada convênio ou instrumento congêneres, e não somente quanto ao tempo razoável da sua existência, mas também quanto ao bom desempenho em relação aos resultados esperados, e à aceitação da celebração de novas parcerias. A boa operacionalização desse fluxo pode identificar parceiros idôneos ou não, identificar tempos aceitáveis para a execução de objetos comuns, e classificar os objetos que, de algum modo, contribuem para determinada política pública.

A gestão desse processo é realizada, em nível central, pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE), e compartilhada por meio de atribuições específicas pelos diversos atores do processo. É um processo complexo porque reúne atores de mais de uma esfera de poder, ou, inclusive, na mesma esfera, mas com participação de diferentes atuações e papéis diferentes dentro do processo.

#### **4 Principais resultados da avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará à luz do critério da eficiência**

Nas subseções a seguir apresentam-se aspectos relativos ao custo da gestão do processo das transferências voluntárias no Estado do Ceará, tendo por base valores totais pactuados e pagos, planejamento *versus* execução, quantidade de instrumentos acordados e percentuais de execução (anual), tempo médio de execução dos convênios e valores médios anuais, número de convênios por órgão de execução, valores mínimos e máximos dos convênios, e, por último, tempo de execução dos objetos com os valores despendidos.

A escolha do Estado do Ceará se faz em razão de o estado ter um longo período de execução dessa política pública, desde 2005, sem que tenha existido, até o momento, qualquer avaliação desse processo, ou melhor dizendo, da gestão desse processo, que o que se propõe aqui. Há, portanto, um longo processo de execução que movimentou em valores pagos uma quantia superior a 6 bilhões de reais que se destinaram ao financiamento de políticas públicas setoriais no Estado.

A apresentação dos resultados que se faz nessa seção é mostrada sob o exame do critério da eficiência, com enfoque em parâmetros técnicos de tempo e de custos. Trata-se da relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades). Essa é uma abordagem conceitual proposta por Draibe<sup>32</sup>

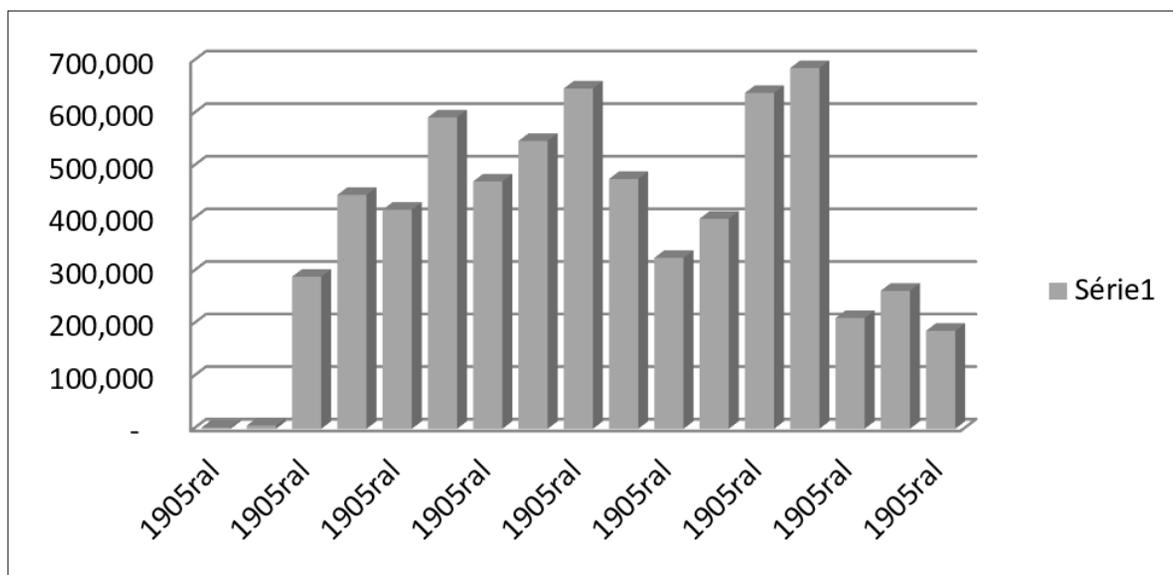
<sup>32</sup> DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. (ed.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC -SP; Cenpec, 2001.p.13-42. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 1 maio 2022.

que informa que a eficiência mede parâmetros de tempo e de custos, e para Marinho e Façanha<sup>33</sup> “a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços”.

#### 4.1 Valores Globais de 2005 a 2021 das transferências voluntárias no estado do Ceará

Com base nos gráficos e tabelas a seguir apresentados, objetiva-se mostrar as relações existentes, sobretudo entre o que o Estado do Ceará pactuou por meio de todas as espécies de instrumentos para a realização de parcerias, e o que efetivamente foi executado em termos de liberação de recursos para os objetos pactuados, no período entre 2005 e 2021.

**Figura 2** – Volume total de recursos pagos em transferências voluntárias (Ceará de 2005 a 2021)



Fonte dados<sup>34</sup>: elaborada com base em dados coletados em Ceará Transparente.

Conforme a figura 2, os anos de 2005 e 2006 parecem ser insignificantes em termos de valores. Observa-se, também, que, durante esses anos, o número de convênios registrados no Portal do Ceará Transparente foram somente 4 (quatro) e 3 (três), cujos valores importaram R\$ 2.750,35 milhões e R\$ 10.670,16 milhões, respectivamente. De fato, os valores despendidos são expressivos para a quantidade de convênios.

Além disso, não se pode afirmar que somente foram firmados esses convênios, tampouco esses valores referentes a 2005 e 2006, porque o sistema tecnológico e-Parcerias, ferramenta que operacionaliza as transferências voluntárias, apenas foi implantada em 2014, com regulamentação expressa em 2015, por meio da edição da Portaria n.º 11/2015, de 19 de janeiro de 2015. O registro em meio físico desses instrumentos, acaso tenha ocorrido, encontra-se disperso, nos diversos órgãos do Poder Executivo do Estado do Ceará.

As relações de parcerias (em sentido lato) efetivadas pelo Estado do Ceará acumularam, então, no período de 2005 a 2021 a cifra de R\$ 9.127.443.199,79<sup>35</sup> (bilhões de reais) em convênios assinados, correspondentes ao total de R\$ 6.601.791.396,30 de convênios com valores pagos<sup>36</sup>, conforme os quadros 1 e gráfico

<sup>33</sup> MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2001.p. 1-22. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4060](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4060). Acesso em: 6 maio 2022.

<sup>34</sup> Acesso à informação no Sítio do Ceará Transparente em 26 de janeiro de 2022.

<sup>35</sup> Segundo Informações do Ceará transparente, consolidadas de Janeiro/2005 a dezembro/2021. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

<sup>36</sup> Segundo Informações do Ceará transparente, consolidadas de Janeiro/2005 a dezembro/2021. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

1 — valores planejados e executados por ano. Os valores apresentados na tabela 1, associados ao gráfico 2, contribuem para melhor compreensão.

**Tabela 1** – quantidades e valores executados e pagos por ano – em milhões de Reais

Ano	Quantidade de Convênios	Valor em milhões (R\$)		%
		Planejado	Executado	
2005	4	2.750.353,00	2.317.736,16	84,27
2006	3	10.670.157,70	6.224.987,81	58,34
2007	1.514	365.912.756,32	289.265.974,52	79,05
2008	1.851	569.200.256,73	444.879.831,97	78,16
2009	2.454	494.521.232,09	416.723.864,85	84,27
2010	2.593	716.120.461,89	592.320.627,38	82,71
2011	1.408	688.214.483,95	470.526.454,88	68,37
2012	1.787	686.884.789,99	547.512.105,03	79,71
2013	1.387	809.839.180,03	647.273.518,11	79,93
2014	1.728	684.524.098,11	475.194.930,93	69,42
2015	847	496.786.665,52	325.176.748,54	65,46
2016	1.366	523.279.961,58	399.737.930,11	76,39
2017	1.281	701.832.450,88	638.694.864,60	91,00
2018	2.166	917.560.629,43	686.108.322,75	74,78
2019	737	289.011.486,46	210.758.840,63	72,92
2020	1.641	449.528.652,16	262.570.841,96	58,41
2021	1.069	720.805.583,95	186.503.816,07	25,87
<b>Total</b>	<b>23.836</b>	<b>9.127.443.199,79</b>	<b>6.601.791.396,30</b>	<b>72,33</b>

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

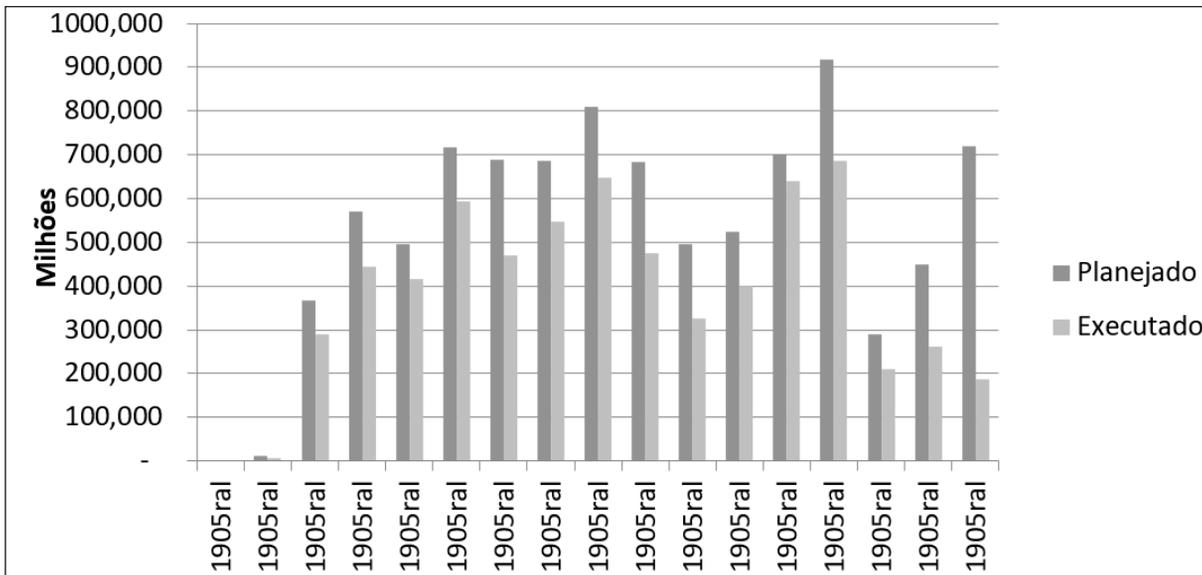
Conforme a Tabela 1 e a Figura 2, nos anos de 2009, 2010 e 2018, houve um número maior de assinaturas de convênios, sendo, porém, os anos de 2018, 2013 e 2010, os com maiores volumes de recursos em convênios assinados, considerados na ordem decrescente dos mencionados anos. Aparentemente, não há uma explicação plausível tanto para o aumento de assinaturas de convênios quanto para o aumento no volume de recursos, nesses anos. Não se pode atribuir que houve priorização em razão de ser ano de eleição, ou ano que antecedeu eleições. A explicação pode estar na simples priorização do gestor em admitir realização de novas parcerias, em razão da disponibilidade de recursos orçamentários financeiros para aplicação naquela modalidade.

Na tabela 1, ainda se observa que, apesar do volume de recursos, a faixa anual dos convênios, considerando-se ano em si, não atingiu, ainda, a plena execução, com base no fato de que a grande parte desses convênios já teve expirada sua vigência. Somente no ano de 2017, a quase totalidade dos convênios firmados atingiu o percentual próximo a 100%, fechando em 91% de convênios executados.

Os anos de 2020 e 2021 evidenciam o reflexo do panorama pandêmico mundial vivido em função da disseminação do vírus Sars-Cov-2, responsável pela doença chamada Covid 19, fato de amplo conhecimento mundial, que assolou os países e vitimou milhões, a partir de 2020, com milhares tendo vindo a óbito. Nesses dois anos, apesar de terem sido assinados convênios em número razoável comparado aos demais anos, a execução destes manteve-se abaixo de 60%. Em 2021, esse percentual registrou índice abaixo de 30%, conforme a figura 2.

Em geral, considerando a relação entre planejado e executado, no cômputo de cada ano de 2005 a 2021, não houve o atingimento de 100% de execução, o que revela a eficiência da gestão desse processo apresentar-se bastante fragilizada, comprometendo os resultados esperados por essa política pública.

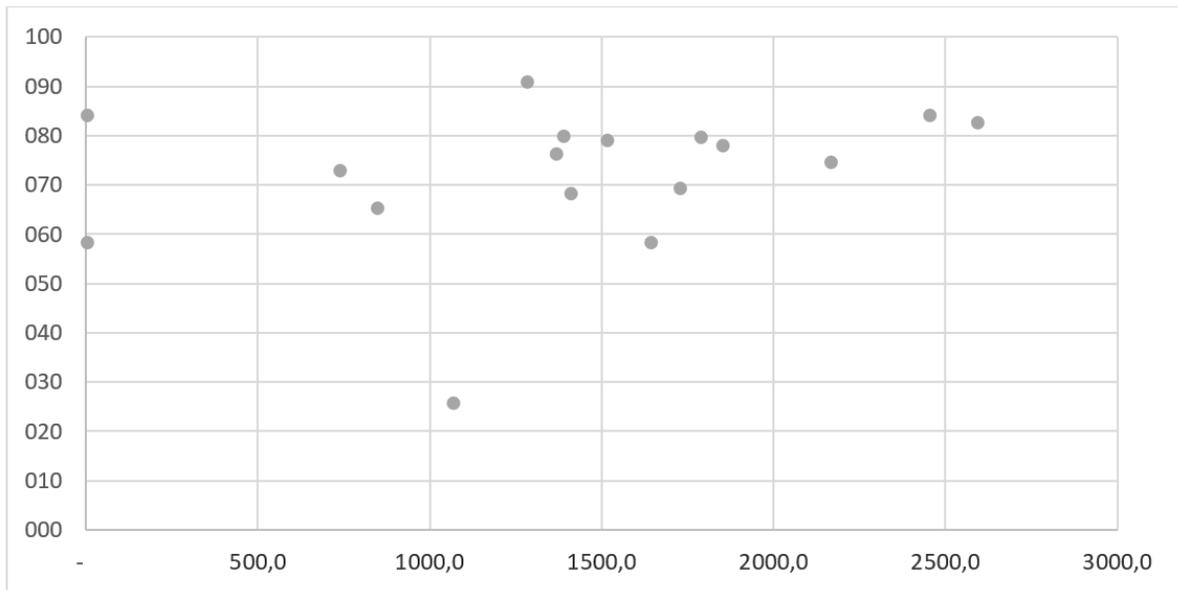
**Figura 2** –Planejado versus Executado – Transferências Voluntárias no Estado do Ceará



Fonte: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente

Ainda com base na figura 2, apresenta-se, na figura 3, uma concentração percentual de execução entre 60% e 70% daqueles convênios firmados por ano, os quais ultrapassam a quantidade de 1.500 convênios (firmados anualmente), o que ratifica a ideia de que esses convênios estavam sendo feitos sem uma gestão mais rígida que impedisse novas parcerias, sem que antes houvesse uma fluidez dessa execução, considerando que não se atingiu a contento a faixa de execução plena em nenhum dos anos mostrados, qual seja a de 100%.

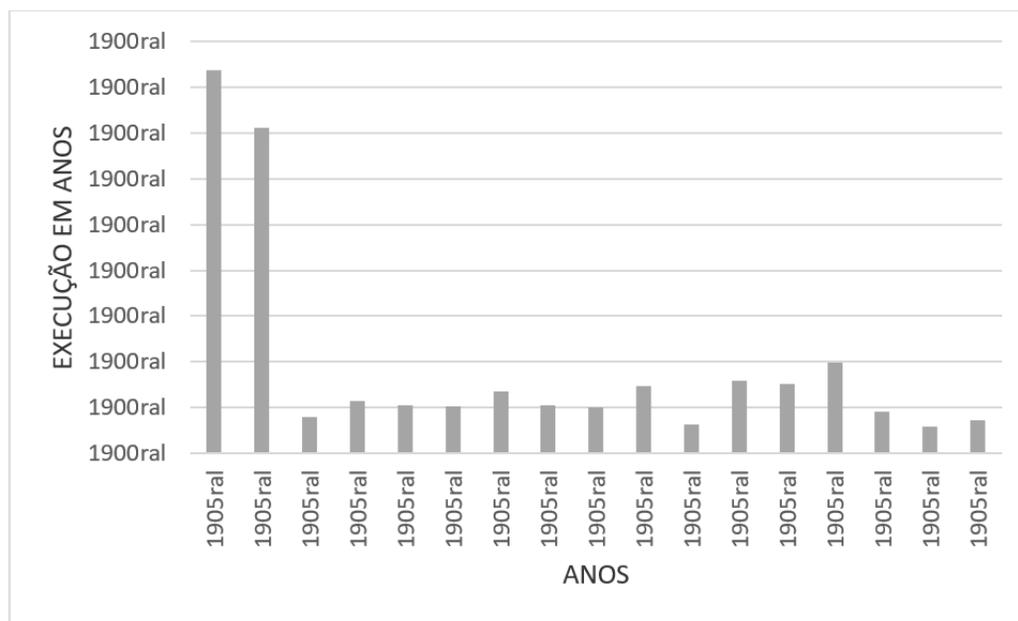
**Figura 3** –número de convênios por ano e percentual de execução de 2005 a 2021



Fonte: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente.

Calculou-se o tempo médio de execução dos convênios considerando-se o ciclo de vida dos instrumentos, com base no início de suas vigências, até o final. Somaram-se os tempos de execução de todos os instrumentos ano a ano e, considerando-se, assim, a média de execução por ano, conforme figura 04. Nesse recorte, tomou-se, somente, os convênios concluídos e os vigentes.

**Figura 4** – tempo médio de execução dos convênios



Fonte dados: elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

Não há uma resposta plausível para a questão envolvendo os anos de 2005 e 2006, que apresentaram um tempo médio de execução de quase oito e sete anos, respectivamente, com base na informação disponível no *site* do Ceará Transparente. Especialmente quando se constata que esses anos registraram, somente, quatro convênios, em 2005, e três, em 2006, e cujos valores somados no total ultrapassam 8,5 milhões de reais pagos.

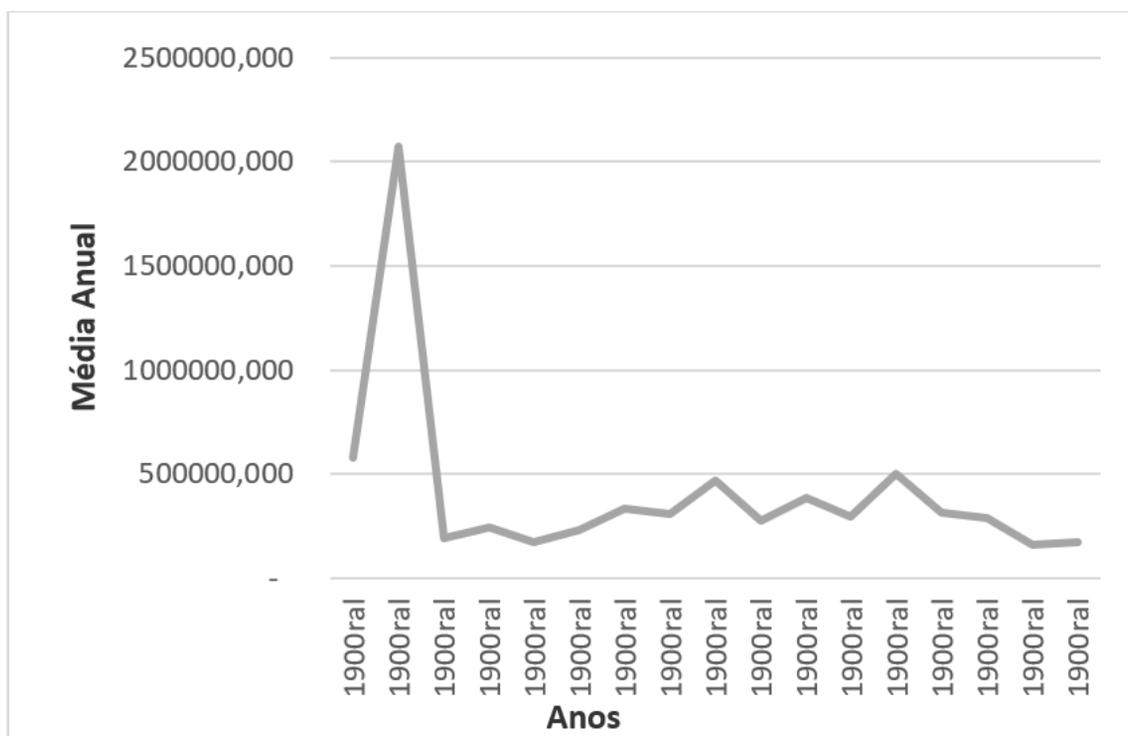
Nos demais anos, a partir de 2007 até 2021, apresentou-se tempo médio de execução de até 1,15 ano, com média de valores anuais variando de 160,0 mil (2020) reais até 2,074 milhões de reais em (2006).

**Tabela 2** – média anual de valores pagos em milhões de reais

2005	579.434,04
2006	2.074.995,94
2007	191.060,75
2008	240.345,67
2009	169.814,13
2010	228.430,63
2011	334.180,72
2012	306.386,18
2013	466.671,61
2014	274.997,07
2015	383.915,88
2016	292.633,92
2017	498.590,84
2018	316.762,85
2019	285.968,58
2020	160.006,61
2021	174.465,68
<b>MÉDIA</b>	<b>410.509,47</b>

Fonte dados: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente.

**Figura 5** – média de valores anuais pagos



Fonte dados: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente.

Esse fator no Estado do Ceará chega a ser inversamente proporcional ao que aconteceu na União Federal, segundo Relatório de Avaliação da Controladoria Geral da União (CGU, 2018), que acusou um tempo médio de execução de 5,16 anos, no período 2008-2016, e considerado elevado para um conjunto de instrumentos que, em sua maioria, individualmente ficam abaixo de R\$ 750.000,00, na esfera federal.

No Ceará, a média geral de todos os valores pactuados como valores mínimos de convênios e congêneres é da ordem de R\$ 18,0 mil em valores pagos, e valores globais máximos pactuados apresentam a média de R\$ 32,8 milhões de valores pagos nos anos de 2005 a 2021. O intervalo entre o máximo e o mínimo pactuado varia entre R\$ 2.500,00 e R\$ 139,0 milhões, conforme a Tabela 3.

**Tabela 3** – valores mínimos e máximos executados (pagos) por ano a título de transferências voluntárias no Ceará – 2005/2021 (Em 1,00 real)

ANO	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
2005	2.313.676,16	4.060,00
2006	6.117.699,16	46.298,65
2007	14.219.859,26	6.000,00
2008	31.242.650,19	4.000,00
2009	27.718.941,50	5.000,00
2010	16.134.117,09	9.869,00
2011	17.680.596,35	10.000,00
2012	49.972.640,06	10.000,00
2013	102.579.626,61	10.000,00
2014	28.758.191,42	14.108,07
2015	139.027.603,48	8.500,00
2016	24.491.987,35	12.770,00

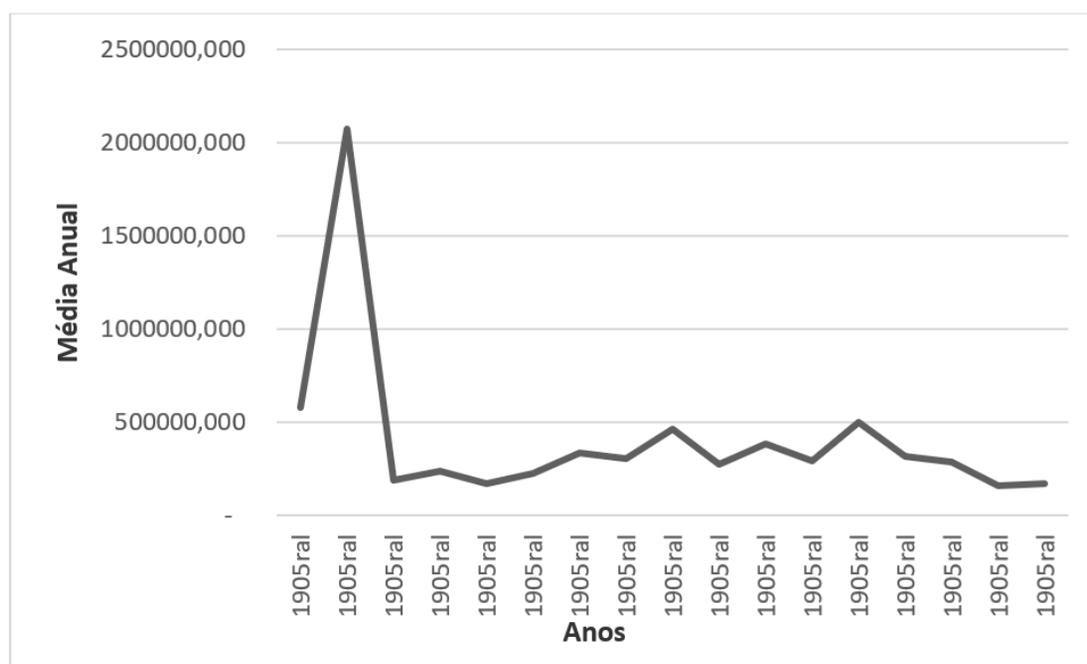
ANO	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
2017	18.301.897,98	11.500,00
2018	24.518.415,62	11.210,00
2019	9.432.572,55	11.000,00
2020	25.225.547,65	2.500,00
2021	20.000.000,00	131.076,00
<b>TOTAL</b>	<b>32.808.001,32</b>	<b>18.111,28</b>

Fonte dados: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente.

Esse intervalo de valores tão distantes mostra que as transferências voluntárias podem financiar qualquer objeto em variada dimensão sem quaisquer dificuldades de aprovação pelo gestor do órgão, o que revela o caráter discricionário dessa modalidade de transferência na aplicação dos recursos.

Por outro lado, a média dos valores executados dos convênios e instrumentos congêneres em reais (R\$) não chega a ultrapassar a cifra de R\$ 500,00 mil, considerados de 2005 a 2021, exceto os anos de 2005 e 2006 que apresentaram comportamento atípico, em relação aos demais anos, conforme a figura 06.

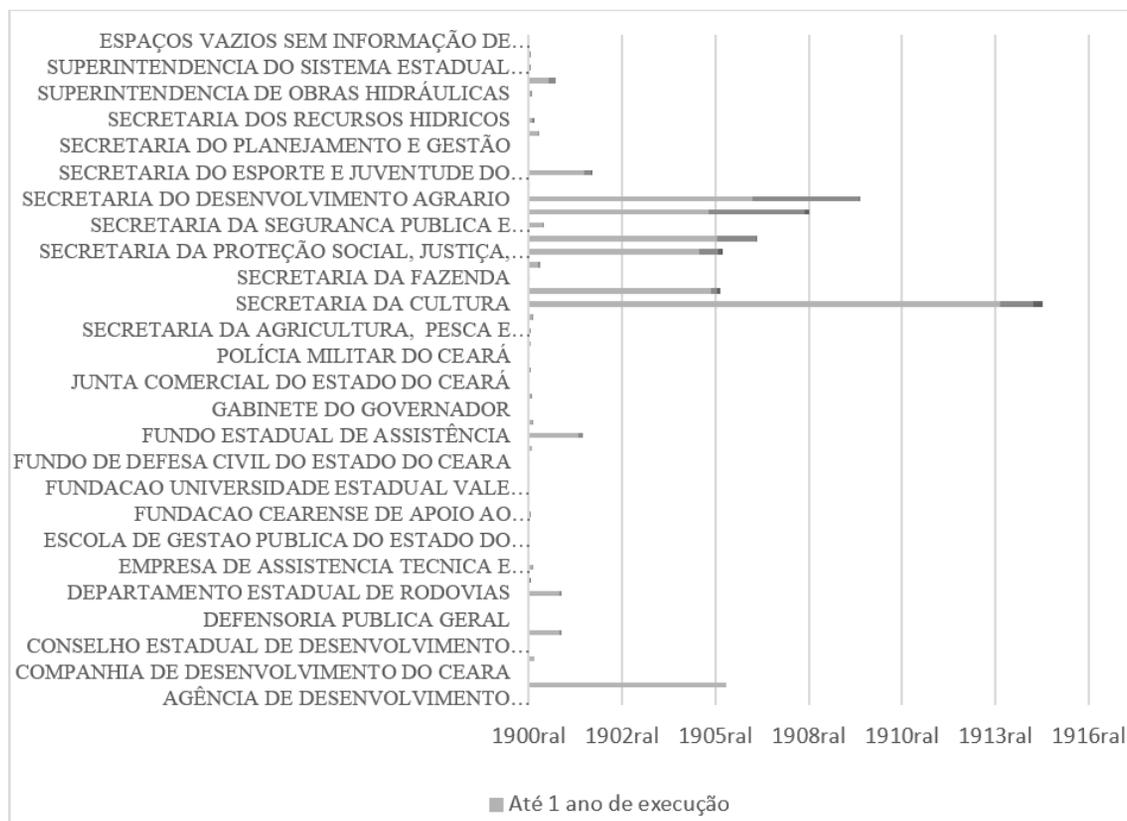
**Figura 6** – média dos valores em reais executados por ano de 2005-2021



Fonte dados: elaborada com base em dados coletados em Ceará Transparente.

Outro ponto que merece destaque em relação aos convênios é a sua quantidade por órgão em relação ao tempo de execução, considerado em anos. Do total de 23.836 registros no sistema Ceará Transparente, até 20 de janeiro de 2022, o número de 19.966 corresponde à quantidade de convênios com até 1 ano de execução, contra 3.605 entre 2 e 5 anos de execução, e apenas 265 com mais de 5 anos de execução, conforme a figura 07. Considera-se, neste artigo, o tempo de execução, o início da vigência e o seu término, não incluído o tempo de prestação de contas, que passa a valer até 30 dias após o término da data de vigência. Consta-se que os convênios financiados por meio das transferências voluntárias são convênios com objetos de curta duração, de certo modo distribuídos de forma mais pulverizada sem a preocupação do gestor dos recursos com uma política mais estruturante, que demanda grandes somas de recursos.

**Figura 7** – número de convênios por órgão e por tempo de execução – 2005/2021



Fonte dados: elaborada com base em dados coletados em Ceará Transparente.

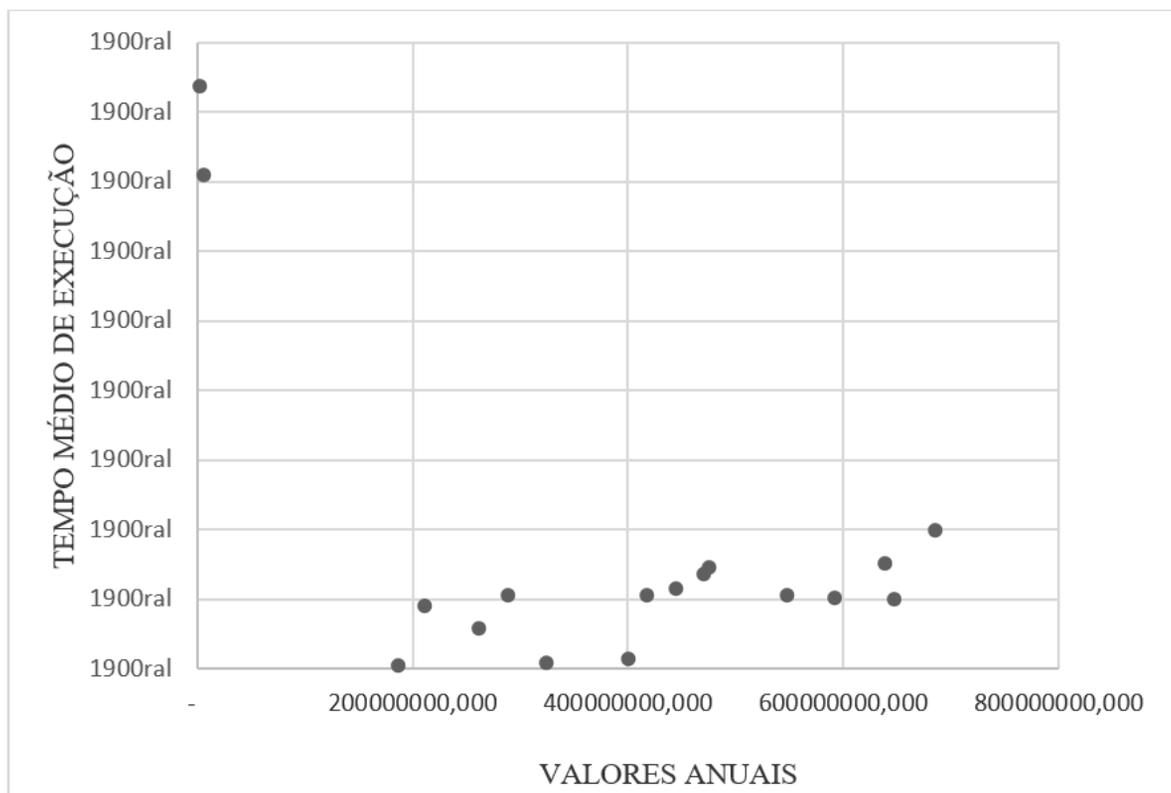
#### 4.2 Análise da Relação do Tempo de Conclusão dos objetos das transferências com os valores despendidos e os esforços empreendidos (custo da gestão das transferências)

O tempo de conclusão dos convênios, com a finalização de seus objetos, é preponderante para a análise da eficiência da gestão que permeia todo o processo das transferências. Esse tempo de conclusão é considerado com o término da vigência do instrumento, e a consequente entrega do bem ou serviço originário daquela parceria.

Considerando a média de tempo de execução dos convênios em sua totalidade, observa-se, em seção anterior, que essa média chega a 1,15 ano, se considerada a partir do ano de 2007. A maioria dos convênios apresenta valores executados abaixo de R\$ 500 mil (fig. 08), excluídos os anos de 2005 e 2006, porque foram atípicos, tanto em tempo de execução quanto em termos de valores.

A relação tempo de conclusão *versus* valores executados também demonstra que não houve eficiência da gestão das transferências voluntárias, quando se constata que há convênios com valores diferenciados em relação a outros, porém com o mesmo objeto, com tempos de execução muito diferentes.

**Figura 8** – tempo médio de execução dos convênios por ano e valor médio executado de 2005 a 2021

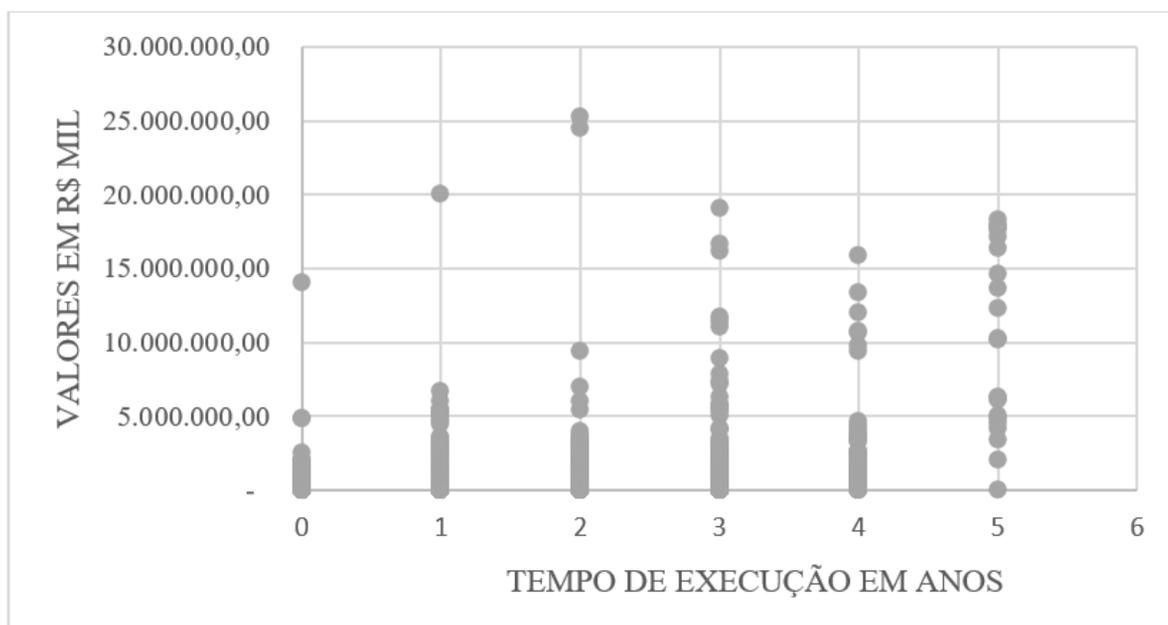


Fonte dados: elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente

Na figura 8, de recorte temporal de 2005 a 2021, considerando a média de tempo anual de execução *versus* os valores anuais executados, demonstra-se que há tempos de execução iguais para valores bastante diferenciados. A execução anual de valores aproximados de R\$ 200 milhões possui tempos de execução similar aos valores anuais aproximados de R\$ 600 milhões de reais. É notório, pelo gráfico, a concentração de execução dos convênios em 1 ano de duração, cujos valores variam no intervalo entre R\$ 200 milhões e R\$ 600 milhões.

Visto por um outro recorte, de 2017 a 2021, portanto cinco anos, na figura 9, gráfico abaixo, corrobora-se a afirmação acima, demonstrando que objetos de convênios de variadas espécies, com valores de variação entre R\$ 5 milhões e 25 milhões, possuem tempos de execução semelhantes. É o que se observa, por exemplo, com objetos de convênios executados com valores aproximados de 5 milhões, e que podem ser executados, em 1, 2, 3, 4 ou 5 anos.

**Figura 9** – valores de convênios por tempo de execução em anos – 2017-2021



Fonte dados: elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

Esse fato denota uma ausência de uma gestão acurada sobre o processo dessas transferências voluntárias no âmbito do Estado, que possa evitar que objetos sejam pactuados sem critérios de tempo de realização, pois o gráfico demonstra que determinados objetos de convênios, independentemente do valor, podem ser executados em tempos iguais ou semelhantes, o que parece indicar um problema de execução desses convênios, especialmente uma falha de gestão do processo dessas transferências.

Apresenta-se, no estudo dessa relação, o custo da gestão dessas transferências, considerando que há um dispêndio de esforços para se realizar uma transferência voluntária. Caberia uma uniformização de tempo de execução razoável por parte do Estado quando os convênios tivessem o mesmo objeto.

## 5 Considerações finais

O artigo apresentou elementos de avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias do Estado do Ceará ligados à eficiência dessa gestão, como os desembolsos efetivados, o desempenho da execução financeira, o tempo médio de execução dos convênios, o perfil financeiro geral da carteira de convênios e instrumentos congêneres, o tempo médio de duração dos convênios por órgão de execução, dentre outros que foram destacados e são relevantes para a compreensão da gestão do processo em si.

As relações de parcerias efetivadas pelo Estado do Ceará acumularam, então, no período de 2005 a 2021, a cifra de R\$ 9.127.443.199,79 (bilhões de reais) em convênios assinados, e R\$ 6.601.79.396,30 (bilhões de reais) em valores pagos, tendo sido constatado que a média geral de todos os valores pactuados como valores mínimos de convênios e congêneres é da ordem de R\$ 18,0 mil, em valores pagos, e valores globais máximos pactuados, apresentando a média de R\$ 32,8 milhões de valores pagos nos anos de 2005 a 2021. O intervalo entre o máximo e o mínimo, pactuados, varia entre R\$ 2.500,00 e R\$ 139,0 milhões.

Observa-se que não houve eficiência na gestão do processo quanto à relação tempo de execução das parcerias *versus* valores despendidos, pois constatou-se que há convênios com objetos semelhantes que levam tempos de execução muitos diferentes. Inclusive, há instrumentos com valores superiores, concluídos com mais celeridade. Pauta-se pela premissa de que instrumentos de maior valor tendem a ser mais complexos.

Portanto, deve-se estabelecer ou melhorar as rotinas de monitoramento para evitar o grande contingente de convênios sem execução plena, ou seja, que não alcançam 100% de conclusão.

Para Jannuzzi<sup>37</sup>, o monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, complementares que visam subsidiar o gestor público de informações. Nesse diapasão, buscam-se estabelecer estratégias de monitoramento dos convênios, observando a relação tempo de execução e valores concedidos, de modo que somente se concretizem parcerias quando verificada com rigor a capacidade de operacionalização do conveniente, para evitar a execução de convênios que se arrastam por anos, cujos valores são iguais ou semelhantes àqueles cujos objetos são executados em tempo menor. Uma outra recomendação é estabelecer um tempo máximo de execução, considerado o histórico de convênios semelhantes que foram bem-sucedidos.

Observou-se que é necessário avançar nos aspectos de custo dessa gestão para que se otimizem os recursos empreendidos, de modo também a contribuir para a melhoria de outros aspectos da gestão, não tratados neste trabalho, como aqueles ligados à eficácia e à efetividade da gestão do processo. Constatou-se, ainda, em decorrência dos resultados apresentados, que a gestão do processo das transferências voluntárias precisa avançar no campo da eficiência.

Os limites dessa pesquisa, em seus aspectos formais, estão circunscritos à própria dimensão estabelecida para esse artigo. Sobre outros aspectos ligados ao conteúdo, os limites são impostos pela ausência de apresentação ligados à eficácia da gestão do processo. Numa perspectiva futura de trabalhos, é cabível uma avaliação das transferências voluntárias com abordagem na eficácia e, inclusive, na efetividade da gestão do processo, o que requer a nomeação de indicadores ligados a resultados alcançados e de impacto, quando se referirem à efetividade.

## Referências

ADJAFRE, G. A. M.; DIAS, J. R. M.; CASTRO, P. L. de; DIAS NETO, L. G.; EVANGELISTA, F. das C. Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, v. 17, n. 1, p. 307-327, 2019 DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i1.524>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671476>. Acesso em 6 ago. 2022.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 6 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: DF. Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jul. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

CEARÁ. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Ceará de 1989*. Fortaleza, Ce: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado – INESP, [2016].

<sup>37</sup> JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 36, 2022. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>. Acesso em: 31 out. 2023.

Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em 02 jun. 2022.

CEARÁ. *Emenda Constitucional n.º 75 de 20, de dezembro de 2012*. Altera dispositivos da constituição estadual. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível em: [https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Emenda-Constitucional-75\\_2012-Controle-Interno.pdf](https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Emenda-Constitucional-75_2012-Controle-Interno.pdf). Acesso em 03 jun. 2022.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Avaliação da gestão das transferências voluntárias da União: Relatório n.º 201700374, Exercícios 2008-2016*. Brasília: CGU, abr. 2018. Disponível em: Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2022.

DALLAVERDE, K. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blücher, 2016. *E-book*.

DAVENPORT, T. H. *Reengenharía de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. (ed.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP; Cenpec, 2001. p.13-42. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 1 maio 2022.

GIANEZINI, K.; BARRETO, L. M.; GIANEZINI, M.; LAUXEN, S. de L.; BARBOSA, G. D.; VIEIRA, R. de S. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 1065–1084, 2018. DOI: 10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262>. Acesso em: 6 ago. 2022.

GOMES, E. C. D. S. Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. *Direito público*, [S. l.], v. 6, n. 27, p. 76-93, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>. Acesso em: 6 ago. 2022.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengineering the corporation*. New York: HarperBusiness, 1994.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 36, 2022. Disponível em: [www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228). Acesso em: 31 out. 2023.

LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. D. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 619–630, 2015. DOI: 10.18764/2178-2865.v18n2p619-630. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164>. Acesso em: 6 ago. 2022.

MARINS, D. V. *O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

PAES-SOUSA, J.; R. VAITSMAN, J. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, [S. l.], v. 1, p. 18-35, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201101003>. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201101003/pdf/1598015026-1-18.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2022.

PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. *Gestão de Processos, pensar, agir e aprender*. São Paulo: Bookman Companhia Editora, 2009.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 6 ago. 2022.

REIS, I. P. dos. *Justiça distributiva e federalismo cooperativo: igualdade federativa como critério norteador para promover partilha dos royalties*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, [S. l.], v. 31, 2016. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 6 ago. 2022.

SEVERINO, M. P. S. R. S. Avaliação do processo de implementação do programa Incluir na UFRN. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 4, n. 18, p.167-187, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61648>. Acesso em: 6 ago. 2022.

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kj46G4qQDdfDJ3pZz6ZqwrD/abstract/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, jul./ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SPMSQVNnSNnkzKCJpZsFvNb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

SOUSA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.