

O AGRÁRIO NO BRASIL

GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

Nilton Bezerra Guedes

Ricardo Lobato Torres

Simone Aparecida Polli

Organizadores



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

Reitor Everton Ricardi Lozano da Silva
Vice-Reitora Vanessa Ishikawa Rasoto

Diretora de Comunicação Thiago de Sousa Costa
Diretora-Adjunta de Com. Francielly Orlandini Capristo Ferraro



EDITORIA DA UTFPR

Coordenadora-Geral Giani Carla Ito
Coordenadora-Adjunta Paulla Rosane dos Santos Coelho Pereira
Assessora editorial Paulla Rosane dos Santos Coelho Pereira
Coordenação de Design Elizabeth Resende Kato
Coordenação de Revisão e Normalização Tatiana Campos da Hora Soares

CONSELHO EDITORIAL

Titulares Danyel Scheidegger Soboll
 Elisabete Hiromi Hashimoto
 Elizabeth Mie Hashimoto
 Marcelo Fernando de Lima
 Marcelo Gonçalves Trentin
 Marcos Hidemi de Lima
 Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza
 Pedro Valério Dutra de Moraes
 Sandra Gomes de Oliveira Reis
 Sara Tatiana Moreira
 Silvana Stremel

Suplentes Adriano Lopes Romero
 Anna Silvia Penteado Setti da Rocha
 Antônio Gonçalves de Oliveira
 Fabiana Costa de Araújo Schütz
 Kelyn Schenatto
 Letícia Gomes Teófilo da Silva
 Maria Giovana Binder Pagnocelli
 Meggie Rosar Fornazari
 Patricia Rossi
 Rosangela Araujo Xavier Fujii
 Sergio Paes de Barros

As opiniões e os conteúdos expressos neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não refletem, necessariamente, a opinião do corpo editorial.



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

© 2026 Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná



CC BY-NC-ND

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons - AtribuiçãoNãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional. Esta licença permite o download e o compartilhamento da obra desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es), sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Design	Gabriela Germer Gross, Leticia Ferreira de Paula Sales e Susana Nogueira Peña Durán
Capa	Gabriela Germer Gross e Leticia Ferreira de Paula Sales
Revisão	Amanda Baroni, Anna Moraes, Julia Maria Santos de Castro, Maike Ferreira Piazzoli, Maria Eduarda Maciel da Rosa Eufrasio, Paulo Augusto Dornelles Varella Filho e Rafaela Sander de Barros Carvalho
Normalização	Anna Moraes, Maike Ferreira Piazzoli, Maria Eduarda Maciel da Rosa Eufrasio, Paulo Augusto Dornelles Varella Filho, Simon Lainequer Kohler e Tatiana Campos da Hora Soares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

O agrário no Brasil [recurso eletrônico]: governança e políticas públicas / organizadores : Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, Nilton Bezerra Guedes, Ricardo Lobato Torres e Simone Aparecida Polli.-- Curitiba, PR : EDUTFPR, 2026
1 arquivo texto (274 p.): il. PDF; 65 MB.

Título retirado da tela de abertura (visualizado em 25 mar. 2026).
Modo de acesso: World Wide Web.
Disponível em formato PDF.
e-ISBN 978-85-7014-250-4.
Inclui bibliografias.

1. Reforma agrária - Brasil. 2. Reforma agrária - Aspectos sociais. 3. Posse da terra. 4. Loteamento. 5. Reforma agrária - Política governamental - Brasil. 6. Desenvolvimento sustentável. I. Meza, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. II. Título.

CDD: Ed. 23 -- 333.3181

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento de Biblioteca do Campus Curitiba, Bibliotecário: Adriano Lopes, CRB-9/1429

EDUTFPR

Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Av. Sete de Setembro, 3165

80230-901 Curitiba, PR

utfpr.edu.br/editora

editora.utfpr.edu.br

PARTE 3

GESTÃO DOS RECURSOS FISCAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

11

PAPEL DO INCRA NA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL E TRIBUTÁRIA: ICMS ECOLÓGICO

Eliane Akiko Endo e Ana Paula Myszczyk

206

12

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO PARANÁ:
A FUNÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NA PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Cleomar Mariani e Ana Paula Myszczyk

217

13

PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA DETERMINAÇÃO DA ARRECADAÇÃO POTENCIAL
DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL EM MUNICÍPIOS PARANAENSES

Lineu Erlei D'Agostin e Anderson Catapan

234

14

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

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

253

AUTORES

269

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

DANIEL MARQUES MOREIRA
SÔNIA PAULA DA SILVA NOGUEIRA
RICARDO LOBATO TORRES



1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas relaciona-se diretamente com a capacidade de investimento da Administração Pública Federal. Para aumentar essa capacidade de investimento, existe um desafio comum que se coloca no plano orçamentário de todo e qualquer governo: ser capaz de aumentar receitas sem, por um lado, onerar a população com sucessivos acréscimos tributários e, por outro lado, perder de vista 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 (Ferreira; Bugarin, 2007; Gallo, 2013; Moutinho; Kniess; Maccari, 2013; Ciribeli; Miquelito; Massardi, 2015; Castro, 2016; Demarchi *et al.*, 2016; Moutinho, 2016; Soares; Melo, 2016; Lima *et al.*, 2017; Bijos, 2018; Pantoja; Pereira, 2018). Quando a Administração decide trabalhar por meio de transferências voluntárias, os recursos disponibilizados nesse modelo de gestão acabam por proporcionar acréscimos orçamentários de receitas a estados e municípios, viabilizando a execução conjunta de programas de governo.

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 (Demarchi *et al.*, 2016; Soares; Melo, 2016; Bijos, 2018; Pantoja; Pereira, 2018). Porém, apesar dos benefícios que são gerados por esse modelo de repasse, sua operacionalização tem apresentado resultados pouco efetivos, quando se analisam os dados brutos fornecidos pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), recentemente incorporado à plataforma +Brasil.

Ao fazer um recorte nas transferências que estiveram 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 na ordem de R\$ 22,67 bilhões. Desses, 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 dados de leitura realizada no mês de setembro de 2018 (Brasil, [2018a]).

No âmbito do desenvolvimento rural, particularmente na 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.

Desses, apenas 57 encontravam-se concluídos e com as contas aprovadas no mês de maio de 2018, correspondendo a apenas 17,76% do total (Brasil, [2018c]).

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 se encontram, no Brasil, estudos que avaliem a temporalidade de execução dessas obras em relação ao prazo ideal de projeto, bem como as causas de insucesso na 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, como, por exemplo, os estudos conduzidos por Ferreira (2006), Ferreira e Bugarin (2007), Bijos (2013), Puttomatti (2013), Ciribeli, Miquelito e Massardi (2015), Demarchi *et al.* (2016), Moutinho (2016), Soares e Melo (2016), Bugarin e Marciniuk (2017), Moutinho e Kniess (2017) e Bijos (2018).

Considerando o impacto que as transferências voluntárias causam em municípios com capacidade reduzida de investimento (Moutinho; Kniess; Maccari, 2013), o capítulo pretende responder às seguintes perguntas de investigação: Qual a variação do tempo de execução das transferências voluntárias destinadas à implementação de programas de infraestrutura em áreas de Reforma Agrária no Brasil, em relação ao seu planejamento inicial? Quais são as causas de insucesso na implementação dessas transferências?

O presente capítulo tem por objetivo 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. Sua contribuição consiste na ampliação do espectro de avaliação das políticas implementadas, por meio da identificação de padrões de comportamento que acabam por expor as fragilidades dos programas ao longo da execução das transferências, de forma a auxiliar na compreensão dos processos para melhorias das políticas públicas.

A delimitação da pesquisa entre os anos de 2012 e 2015 justifica-se pelo fato de esse período englobar um PPA de ciclo completo recente, possibilitando uma avaliação objetiva quanto ao planejamento que fora estabelecido naquela peça orçamentária. Destaca-se, ainda, o fato de, nesse período, ter permanecido vigente uma única

regulamentação normativa para a execução das transferências, a saber, a Portaria Interministerial nº 507, de 2011.

O foco da pesquisa em programas destinados à agricultura familiar na Reforma Agrária justifica-se pelos seguintes motivos: a) o impacto significativo que as transferências voluntárias causam em municípios menores, com capacidade reduzida de investimento (Moutinho; Kniess; Maccari, 2013), caso da maior parte dos municípios que compõem a zona rural brasileira; e b) a abrangência nacional de atendimento dos programas e a disponibilização de aderência em todos os anos do PPA 2012–2015 (Brasil, [2018b]).

Além desta introdução, o capítulo encontra-se estruturado em mais seis seções. A segunda apresenta o referencial teórico sobre avaliação de programas e políticas públicas. A terceira aborda as transferências governamentais, enquanto a quarta seção discorre sobre Reforma Agrária e programas de infraestrutura. A quinta seção apresenta a metodologia de pesquisa utilizada. Na sexta seção, são apresentados os resultados e discussões, iniciando-se com o desempenho temporal das transferências e avançando para as razões de insucesso. Por fim, a última seção apresenta as conclusões da pesquisa realizada.

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 (Faria, 2005). Nesse modelo, influenciado pelo gerencialismo público e pela necessidade de ajuste fiscal, a eficiência representa o objetivo principal da política pública (Souza, 2006).

Para Lopes (2016), as peças orçamentárias, que funcionam ao mesmo tempo como ferramentas de planejamento, gestão e transparência dos gastos públicos, acabam privilegiando o monitoramento das execuções orçamentárias das ações em detrimento de uma avaliação completa do programa. Porém, a avaliação das políticas públicas não pode ficar restrita ao desempenho orçamentário da ação, uma vez que isso limita as possibilidades de aperfeiçoamento de processos. Sobre esse aspecto, Souza (2003, p. 27) apresenta as seguintes considerações:

Precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos

sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados.

Para Kraft e Furlong (2010), a coleta e interpretação de informações, de forma a esclarecer causas e efeitos dos problemas públicos, é um dos aspectos mais importantes na análise das políticas públicas. O desafio é realizar uma classificação correta das informações em razão da diversidade de interesses envolvidos. Essa identificação pode ser processada por meio da análise de desempenho, a qual, na concepção de Radnor e Barnes (2007), pode ser conceituada por meio de três atividades principais: medição, relato e gerenciamento.

Nesse aspecto, concordam Costa e Castanhar (2003) na compreensão de que o processo de avaliação política se caracteriza como uma maneira de mensurar o desempenho de programas, resultando na necessidade de definição de medidas para a aferição dos resultados. Para Sanderson (2001), 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, a análise é realizada por inspeções e auditorias de qualidade; já em termos de desempenho contratual, a análise processa-se por meio do monitoramento de normas.

Na gestão pública, a medição de desempenho precisa ser pesquisada e adaptada de acordo com o seu contexto (Akim; Mergulhão, 2015), uma vez que não existe uma única fórmula que possa ser replicada em toda e qualquer situação. De fato, existe um claro desacordo em termos de fundamentação metodológica e orientação prática da pesquisa de avaliação, com dezenas de abordagens distintas (Vedung, 2009). Por isso, é necessário definir com clareza 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 (Pantoja; Pereira, 2018). De acordo com Ter-Minassian (1997), o desenho das transferências intergovernamentais é um dos aspectos mais complexos do federalismo fiscal, com experiências distintas em vários países. Porém, seria possível agrupá-las em dois grandes grupos principais: repartição de receitas e concessões, nas quais enquadram-se as transferências voluntárias.

A utilização das transferências por concessões é controversa. De acordo com Oates (2008), estudos revelam que, apesar de as transferências por concessões ocuparem um papel legítimo a desempenhar em um sistema financeiro federal, em muitos casos, há uma manipulação perversa desses recursos, como, por exemplo no direcionamento proposital de recursos em períodos eleitorais para aliados políticos (Bugarin; Marciniuk, 2017). O grande consenso é que a utilização das transferências carece de uma boa regulação, de forma que estas se tornem mais eficazes para o alcance de objetivos legítimos e menos sujeitas a manipulações (Oates, 2008).

No Brasil, existe uma forte dependência dos municípios quanto aos repasses provenientes das transferências intergovernamentais. Em comparação com o poder tributário de outros entes da federação, os municípios contribuem muito pouco para o total das receitas arrecadadas. Estudo conduzido por Almeida (2005) demonstra que a participação dos municípios no total das receitas arrecadadas pelo governo, entre os anos de 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%.

Em termos exclusivos do orçamento municipal, o estudo conduzido por Ferreira e Bugarin (2007) indica que, na média, menos de 25% da receita total dos municípios são provenientes de arrecadação tributária própria. Esse cenário não corresponde ao cenário ideal do federalismo fiscal tradicional, no qual muitos economistas enfatizam a importância de uma dependência básica de receitas próprias como uma fonte de autonomia e disciplina fiscal para níveis descentralizados de governo (Oates, 2008).

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 junto aos problemas, carências e tensões do meio rural. A política de Reforma Agrária envolve um conjunto de medidas destinadas a uma melhor distribuição de terras, trabalhadas por meio de modificações no regime de sua posse e uso, com vistas ao cumprimento dos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Lei nº 4.504) (Brasil, 1964). O órgão responsável pela execução da política de Reforma Agrária no Brasil é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Existem 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 (Heredia *et al.*, 2005). Apesar de não haver consenso no meio acadêmico quanto à execução da política de Reforma Agrária, diversos autores a defendem como fator de desenvolvimento regional, com mudanças nas dinâmicas sociais e econômicas dos municípios e regiões de instalação dos assentamentos (Ferreira Neto *et al.*, 2017).

5 METODOLOGIA

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

No recorte, foram identificados 150 programas de publicação regular (Brasil, [2018d]). Além dos programas regulares, foram encontrados outros programas que foram trabalhados no período com o intuito de resolver demandas pontuais, fruto de negociações políticas. Tais programas não foram considerados nesta pesquisa, por seu caráter excepcional. A seguir, foram obtidos extratos detalhados de todas as propostas cadastradas em cada um dos programas (Brasil, [2018d]). Os dados de interesse da pesquisa foram agrupados em categorias semelhantes, a partir da classificação estabelecida no campo “situação” das propostas, o qual revelou o enquadramento da fase de implementação naquele momento.

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 merecem destaque nesta avaliação, que são

o plano de trabalho do convênio e o projeto básico de engenharia. O plano de trabalho é a peça técnica do convênio na qual são estabelecidas metas, etapas, o cronograma de desembolso e o prazo de vigência do instrumento. Já o projeto básico de engenharia envolve a peça técnica na qual se estabelece o prazo de execução da obra propriamente dita.

As variáveis selecionadas para a análise de temporalidade encontram-se detalhadas no Quadro 1.

Quadro 1 – VARIÁVEIS UTILIZADAS NA ANÁLISE DE TEMPORALIDADE

Variável	Nome	Descrição	Medida
t_{vf}	Prazo realizado de vigência	É o tempo compreendido entre as datas de início e de término da relação jurídica contratual do convênio.	dias
t_{vi}	Prazo inicial de vigência	É o primeiro prazo de vigência estabelecido na assinatura do termo de convênio, sem incidência de termos aditivos e prorrogações de ofício.	dias
t_{pb}	Prazo de execução da obra previsto no projeto de engenharia	É o período de tempo definido no cronograma físico-financeiro do projeto básico de engenharia para a execução da obra ou serviço de engenharia.	meses
t_{co}	Prazo real de conclusão da obra	É o período de tempo compreendido entre a data de início da vigência do convênio e a data de conclusão da obra. Entende-se como data de conclusão da obra a data indicada no Termo de Recebimento Definitivo da Obra ou no Termo de Aceitação da Obra.	dias

Fonte: Autoria 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, foi levada em conta uma população de 321 convênios assinados. Porém, para efeitos de análise, foram desconsiderados alguns convênios encontrados em situações que pudessem comprometer, de alguma forma, os resultados, conforme o caso.

Quadro 2 – ÍNDICES DE AVALIAÇÃO TEMPORAL

Indicador	Definição	Fórmula
IT_PRORROG	Índice temporal de 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: Autoria própria.

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

Para os cálculos do índice IT_PROJETO, foi utilizada uma unidade de análise de 168 convênios assinados. Três requisitos foram estabelecidos na seleção dos dados. O primeiro deles envolveu a obrigatoriedade de o convênio possuir um projeto de engenharia cadastrado no sistema. O segundo envolveu a desconsideração dos dados referentes

a convênios anulados, pela invalidade desses instrumentos. Por fim, foram desconsiderados os dados relacionados a convênios em execução, pelo fato de permanecer em aberto a possibilidade de prorrogação desses instrumentos, o que acabaria por distorcer os resultados.

Para o cálculo do indicador IT_OBRACON, foi selecionada uma unidade de análise de 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 de acompanhamento e fiscalização e de prestação de contas do SICONV.

A última etapa envolveu a investigação das causas de insucesso dos instrumentos. Procurou-se identificar quaisquer relatos ou registros de informações que pudessem identificar as razões do insucesso das transferências. Nessa perspectiva, foram definidas três abordagens distintas: a) avaliação das causas de anulação de convênios; b) avaliação das causas de insucesso dos instrumentos que não cumpriram seu objeto ou não realizaram suas obras; e c) avaliação das dificuldades relatadas pelo conveniente no momento da prestação de contas do convênio.

A avaliação das causas de anulação foi realizada em 53 convênios enquadrados nessa 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, a pesquisa identificou e classificou as situações mais recorrentes para fins de avaliação, que foram: problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro, inadimplência financeira do proponente, não informado e outros.

Na classificação estabelecida como problemas técnicos de projeto, encontraram-se situações das mais variadas, como, por exemplo: projetos com erros grosseiros de dimensionamento e orçamento, projetos em desconformidade com a normatização vigente, projetos incompletos, projetos não elaborados no prazo determinado por cláusulas suspensivas e projetos sem o devido licenciamento ambiental. A classificação de contingenciamento financeiro envolveu 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 ou 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 pela 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, à execução parcial não aprovada pelo concedente ou até mesmo à inexecução total do empreendimento. As falhas na liberação de recursos foram identificadas tanto pelo atraso no repasse de recursos financeiros do convênio quanto pela ausência completa dessa liberação. 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 pudesse esclarecer os motivos de não execução do objeto ou re-provação 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 da prestação do convênio foi realizada em uma unidade de análise de 175 convênios assinados. Na seleção dos dados, foram desconsiderados os convênios em execução e os convênios anulados, por se 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, as dificuldades relatadas pelo conveniente foram extraídas de um campo de livre edição do módulo de 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

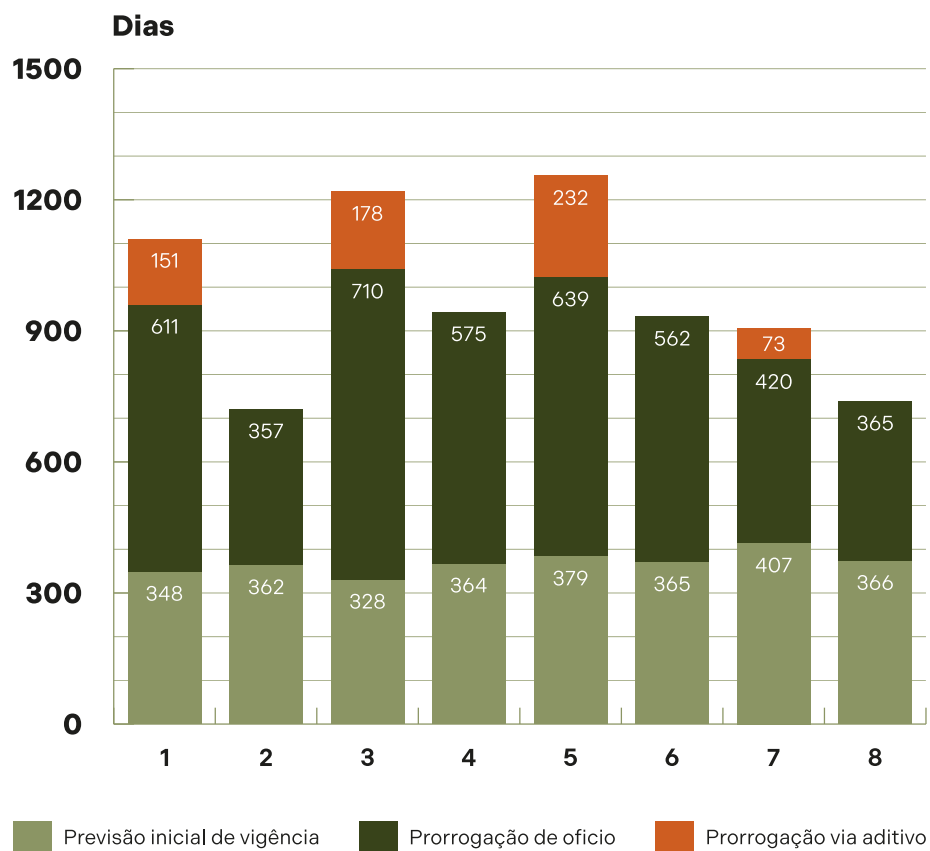
Indicador	Informação	2012	2013	2014	2015	PPA
IT_PRORROG	Média	3,6210	4,1088	3,8672	2,4173	3,6968
	Mediana	2,3915	3,3471	3,5041	2,0438	2,9799
IT_PROJETO	Média	5,9711	5,5994	5,5254	3,3542	5,4200
	Mediana	4,4425	5,5000	5,1028	2,6667	4,6944
IT_OBRACON	Média	4,8282	4,7544	5,2144	2,0567	4,6319
	Mediana	3,4963	3,6917	4,4444	1,4472	3,6396

Fonte: Autoria 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, o Gráfico 1 ilustra o comportamento da média e da mediana de três variáveis: previsão inicial de vigência dos instrumentos, em dias (t_i), prorrogações de ofício, em dias (t_{po}), e prorrogações via aditivo, em dias (t_{pa}).

Gráfico 1 – ANÁLISE DO PRAZO DE VIGÊNCIA



Fonte: Autoria própria.

Em todos os anos analisados no estudo, os períodos de prorrogação acabaram por superar o prazo inicialmente planejado. A mediana da prorrogação via termo aditivo revelou que esse tipo de prorrogação apresentou uma influência mais pontual, restrita a parte dos instrumentos, ainda que, em termos absolutos, os valores médios de prorrogação correspondam a valores significativos. Ressalte-se que o ano de 2015, com média inferior de prorrogação, ainda pode aumentar seus valores se mantidas as mesmas condições de anos anteriores, haja vista que boa parte dos instrumentos formalizados naquele ano permanece em execução, com possibilidade de prorrogação.

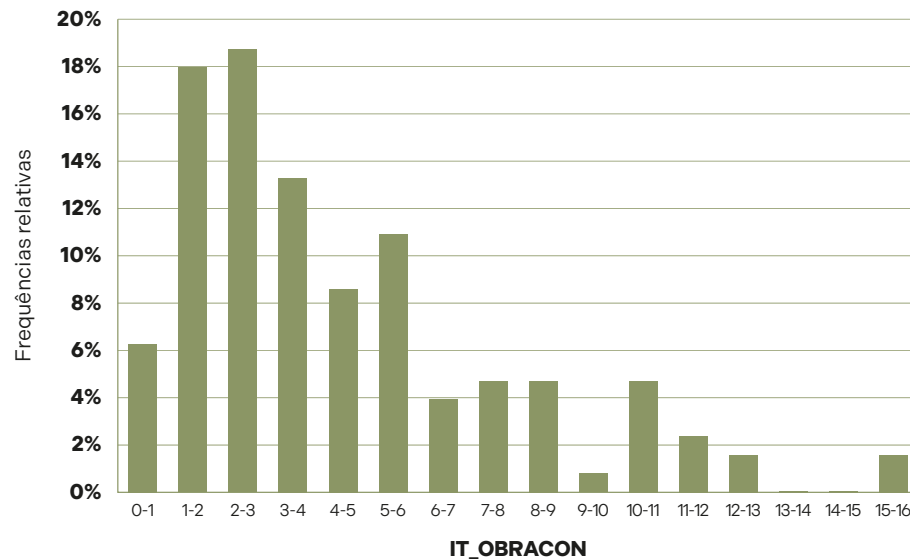
No cenário demonstrado pelo Gráfico 1, é possível verificar que as prorrogações de ofício foram o principal fator de modificação do período de vigência. Por consequência, infere-se que o planejamento de execução das obras apresentou uma tendência a ser prejudicado por atrasos na liberação dos recursos. 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 desse órgão.

De certa forma, os resultados surpreendem pelo fato de a totalidade dos recursos necessários à execução do instrumento estaria, em tese, assegurada antes da assinatura do instrumento. Ao olhar para os resultados, parece evidente que existe um descompasso entre os atos de empenho e 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, tanto que 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 existem recursos disponíveis para transferência no momento necessário. Essa situação é agravada em momentos de crise fiscal e contenção de despesas.

O Gráfico 2 apresenta a distribuição de frequências do IT_OBRACON. Essa distribuição de frequências revelou que apenas cerca de 6% das obras foram concluídas dentro da previsão inicial do projeto. Por outro lado, aproximadamente 75% das obras foram concluídas em período duas vezes superior ao da previsão de projeto, enquanto aproximadamente 57% foram concluídas em período três vezes superior. Julga-se que tamanha diferença poderia ser explicada sob dois prismas principais: o da gestão administrativa e o da gestão de projetos.

Gráfico 2 – DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIAS DO IT_OBRACON



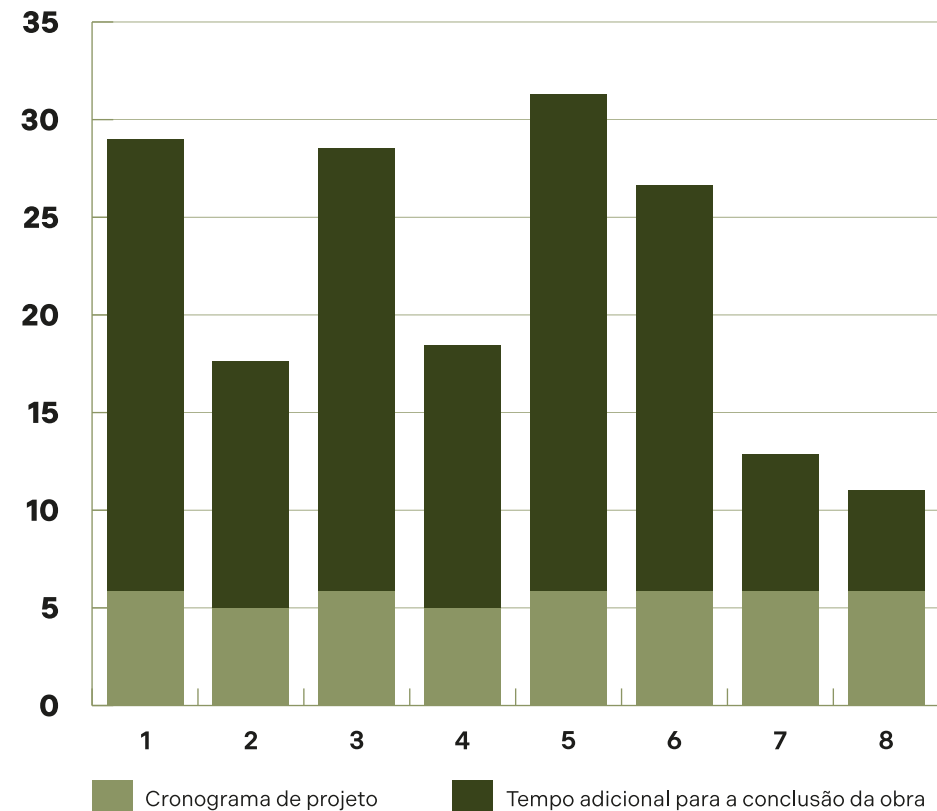
Fonte: Autoria própria.

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

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

O Gráfico 3 ilustra o prazo necessário para a 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 da mesma.

Gráfico 3 – PRAZO TOTAL PARA CONCLUSÃO DAS OBRAS



Fonte: Autoria própria.

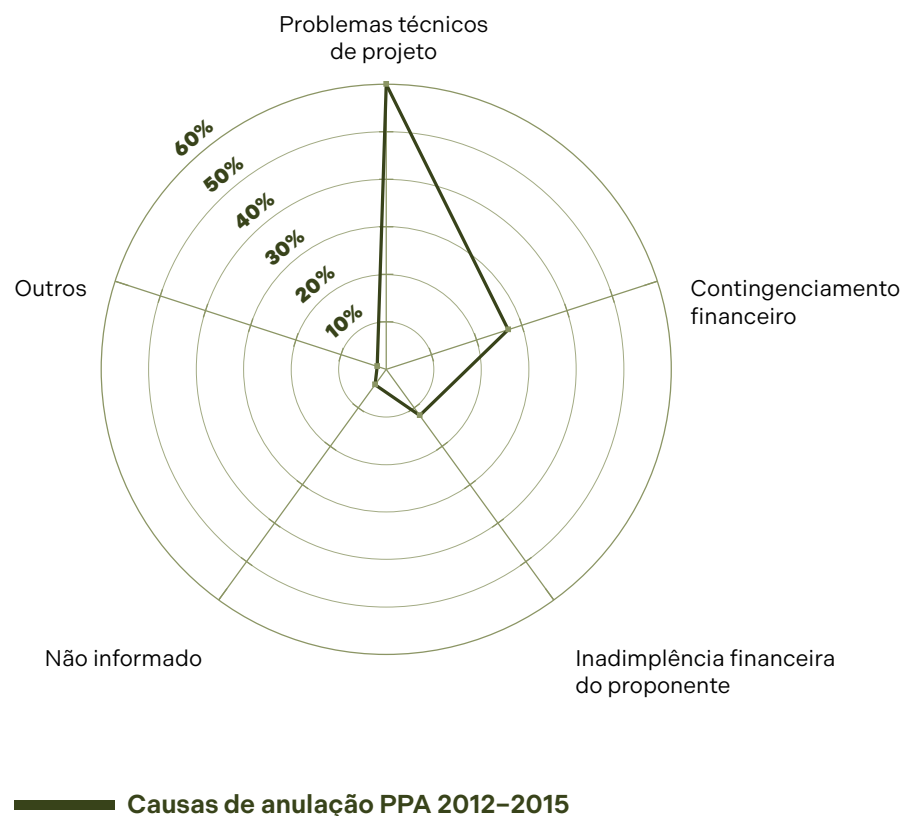
6.2 IDENTIFICAÇÃO DAS CAUSAS DE INSUCESSO

A anulação dos convênios foi um evento que apresentou incidência recorrente em todos os anos do estudo. O Gráfico 4 demonstra 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



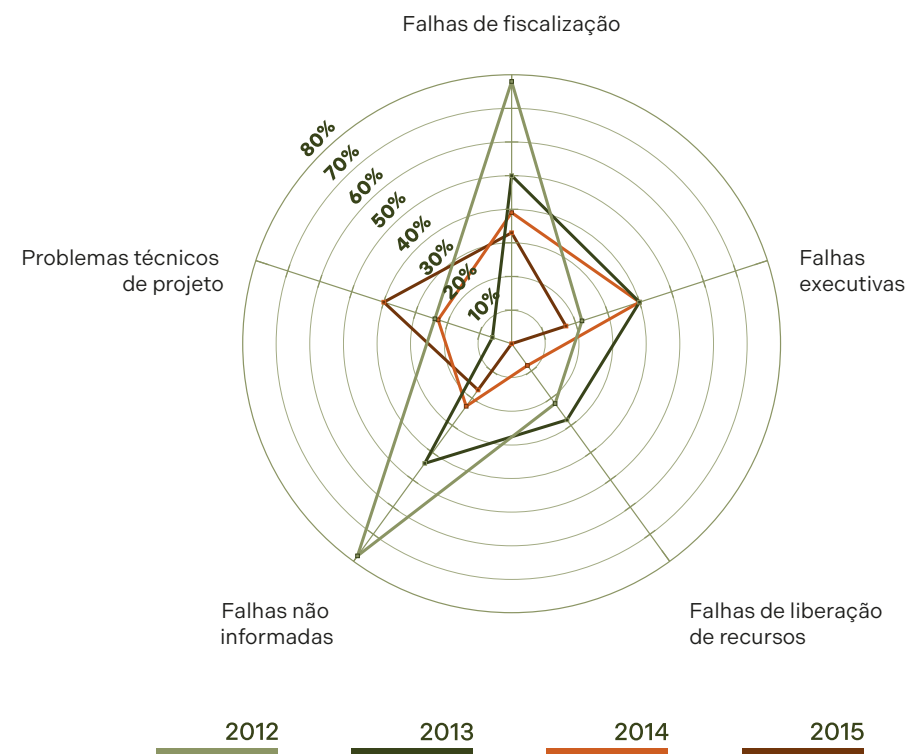
Fonte: Autoria própria.

No contexto que se apresenta, 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 por um melhor planejamento financeiro dos repasses.

A identificação das causas de não conclusão das obras ou de reprovação se mostrou de difícil aferição, haja vista a insuficiência de informações na plataforma que pudessem elucidar os problemas. Tanto que as maiores incidências acabaram sendo classificadas como falhas

de fiscalização ou falhas não informadas, conforme ilustram os resultados expressos no Gráfico 5.

Gráfico 5 – OBRAS NÃO CONCLUÍDAS OU REPROVADAS: IDENTIFICAÇÃO DE CAUSAS



Fonte: Autoria própria.

É possível perceber que as falhas não informadas caminharam próximas às falhas de fiscalização. Porém, cabe destacar que as duas categorias não devem ser confundidas, pois pretendem ilustrar situações distintas. Ainda que um convênio viesse a apresentar falhas de fiscalização, ele 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.

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

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

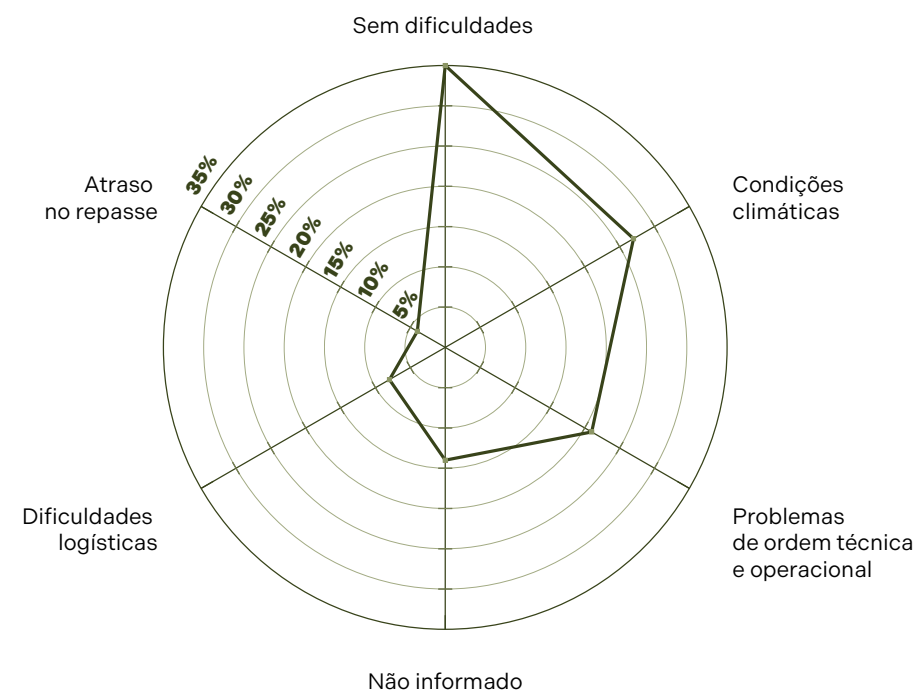
As falhas executivas apareceram logo a seguir. De ação recorrente em todos os anos do estudo e com incidência média de 33% ao longo de todo o período, as falhas executivas representam os serviços mal executados. Nesse tipo de situação, encontram-se os maiores registros de conflitos entre os envolvidos.

As falhas de projeto também apresentaram incidência recorrente em todos os anos do 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 da 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 na 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.

O Gráfico 6 apresenta as dificuldades relatadas pelos convenientes.

Gráfico 6 – DIFICULDADES RELATADAS PELOS CONVENIENTES – PERÍODO 2012-2015



Dificuldades relatadas pelo conveniente PPA 2012-2015

Fonte: Autoria própria.

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.

Existem alguns fatores que podem ter contribuído para 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 na perda de credibilidade em acordos futuros. Nesse cenário, seria melhor omitir as dificuldades do que correr o risco de inviabilizar parcerias futuras. Outro fator diz respeito ao 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 contexto, 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, foram categorizados os problemas relacionados à gestão administrativa do conveniente, como falta de pessoal, qualificação técnica inadequada para a operação das transferências e a 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 a mobilização e a desmobilização de pessoal e equipamentos. O fato de as obras estarem localizadas na zona rural de municípios também contribui para isso, 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 CONCLUSÕES

O aumento gradativo no volume de recursos trabalhados mediante transferências voluntárias ao longo das últimas décadas, aliado à melhora significativa na transparência das informações com a evolução do SICONV e da 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.

A pesquisa teve por objetivo 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. Mediante os resultados deste estudo, procurou-se contribuir com pesquisadores da área de políticas públicas no Brasil em suas futuras pesquisas, uma vez que se ambicionou proporcionar um panorama geral do desempenho de implementação das transferências voluntárias. A utilização de dados processados mediante estudos e análises confere 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 estavam 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 formalizados com cláusulas suspensivas condicionando a eficácia do instrumento à apresentação do projeto de engenharia após a celebração não obtiveram 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, quando 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, com 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 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, surgiram as falhas executivas, com incidência média de 33%. A seguir, apareceram os problemas técnicos de projeto, apontados como razão de insucesso em 22% dos casos. Por fim, as falhas na liberação de recursos tiveram uma incidência média de 17% no período. Cabe destacar que, em 41% dos casos, não foram encontradas informações sobre as causas de não conclusão das obras ou reprovação das contas, o que revela baixo nível de transparência na gestão dos convênios classificados nessa situação.

Ao olhar sob a ótica dos convenientes, constatou-se que, em cerca de 49% dos casos, os convenientes preferiram não apontar nenhuma dificuldade para a execução dos convênios na prestação de contas, apesar da aparente evidência de problemas. Esse fato sugere que os convenientes tendem a não relatar suas dificuldades, sejam elas causadas por si próprios 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, considerando-se que existe 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 venham a constar nos processos administrativos internos das instituições, não foram considerados nesta pesquisa.

Partilha-se da opinião de que as transferências voluntárias têm apresentado um desempenho ineficiente e pouco eficaz para a implementação

de políticas públicas. Parece evidente que a formalização das transferências voluntárias mediante a assinatura dos convênios, apesar de envolver um marco relevante para a provisão de recursos, não garante a implementação da política. Ao olhar para a temporalidade dos convênios, julga-se que não é razoável haver um descompasso tão grande entre planejamento e execução. Também não é razoável que uma obra demore, em média, quatro vezes mais tempo do que o planejado para a conclusão.

Ao considerar os atrasos evidenciados na liberação de recursos, entende-se que uma melhora no desempenho de implementação dos convênios passa necessariamente por modificações na gestão orçamentária, de forma que os recursos empenhados estejam à disposição quando demandados, e não posteriormente. A qualificação dos projetos de engenharia é outro fator no qual se deve investir para a redução do 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, espera-se obter um cenário mais completo para a avaliação das transferências voluntárias, visando à explicação dos comportamentos e à acumulação de pesquisas confiáveis para subsidiar as tomadas de decisão.

REFERÊNCIAS

AKIM, E. K.; MERGULHÃO, R. C. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 337-366, 2015.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

BIJOS, D. **Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais**: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios do estado de Minas Gerais. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>. Acesso em: 4 jan. 2019.

BIJOS, D. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. **Desenvolvimento Em Questão**, [s. l.], v. 16, n. 44, 2018.

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

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painel de Obras**: Sistema de Monitoramento de Obras Públicas. Brasília, DF: MGI: Serpro, [2018a]. 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 da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **SICONV - Sistema de Gestão de Convênios**: Consulta de Programas. Brasília, DF: MGI, [2018b]. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/>

[ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do](#). Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **SICONV - Sistema de Gestão de Convênios**: Portal de Sistemas. Brasília, DF: MGI, [2018c]. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/Principal/Principal.do>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **SICONV - Sistema de Gestão de Convênios**: Programas de Infraestrutura da Reforma Agrária - PPA 2012-2015. Brasília, DF: MGI, [2018d]. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BUGARIN, M.; MARCINIUK, F. Strategic partisan transfers in a fiscal federation: evidence from a new Brazilian database. **Journal of Applied Economics**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 211-239, 2017.

CASTRO, H. Vinculações de Recursos e Efeitos sobre a Flexibilidade Orçamentária do Município. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 147-166, 2016.

CIRIBELI, J. P.; MIQUELITO, S.; MASSARDI, W. O. Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 72-81, 2015.

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

DEMARCHI, E. *et al.* Captação de recursos pelo sistema SICONV – Avaliação dos entraves encontrados em Municípios de pequeno porte. **Revista Da Universidade Vale Do Rio Verde**, Minas Gerais, v. 14, n. 1, p. 1067-1087, 2016.

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

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300, 2007.

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

FERREIRA NETO *et al.* La reforma agraria como factor del desarrollo regional. **Tabula Rasa**, Bogotá, n. 27, p. 409-427, 2017.

GALLO, F. Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos Municípios brasileiros. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 25, n. 3, p. 453-467, 2013. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/22981/pdf_3. Acesso em: 6 jan. 2019.

HEREDIA, B. *et al.* Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2005. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-05802005000100001&lng=en&tlng=en. Acesso em: 4 fev. 2019.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy**: politics, analysis and alternatives. 3rd ed. United States of America: CQ Press, 2010.

LIMA, F. J. *et al.* Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos execu-

tados com recursos de transferências voluntárias. **Revista de Gestão e Projetos**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 102-117, 2017.

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

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para Municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 181-207, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=331227376008>. Acesso em: 27 set. 2018.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para Municípios Brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. **Revista de Gestão de Projetos**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 90-101, 2017.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para Municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 151-167, 2016.

OATES, W. E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. **National Tax Journal**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008.

PANTOJA, F. P.; PEREIRA, J. A. R. Transferências voluntárias da União para os Municípios Brasileiros: uma análise da execução dos recursos nas políticas do setor de resíduos sólidos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 2, p. 111-122, 2018.

PUTTOMATTI, G. C. F. **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 da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://bi->

bliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10634. Acesso em: 4 jan. 2019.

RADNOR, Z. J.; BARNES, D. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 56, n. 5/6, p. 384-396, 2007.

SANDERSON, I. Performance management, evaluation and learning in “modern” local government. **Public Administration**, [s. l.], v. 79, n. 2, p. 297-313, 2001. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edswss&AN=000169949700003&site=eds-live>. Acesso em: 2 fev. 2019.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos Municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-562, 2016.

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

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

TER-MINASSIAN, T. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, T (ed.). **Fiscal federalism in Theory and Practice**. Washington, DC: International Monetary Fund, 1997. p. 73-107.

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