

Ana Lúcia Lima Gadelha

**Transferências Voluntárias no Estado do Ceará: Uma Avaliação
Necessária da Gestão do Processo de 2005 a 2021**



Universidade Fernando Pessoa

Porto

2023

Ana Lúcia Lima Gadelha

**Transferências Voluntárias no Estado do Ceará: Uma Avaliação
Necessária da Gestão do Processo de 2005 a 2021**

Universidade Fernando Pessoa

Porto, 2023

*Transferências Voluntárias no Estado do Ceará: Uma Avaliação Necessária da Gestão do Processo de
2005 a 2021*

© 2023

Ana Lúcia Lima Gadelha

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Transferências Voluntárias no Estado do Ceará: Uma Avaliação Necessária da Gestão do Processo de 2005 a 2021

Ana Lúcia Lima Gadelha

**Transferências Voluntárias no Estado do Ceará: Uma Avaliação
Necessária da Gestão do Processo de 2005 a 2021**

Tese apresentada à Universidade Fernando Pessoa (UFP) como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Informação, Especialidade Sistemas, Tecnologias e Gestão da Informação sob orientação do Professor Doutor Luís Borges Gouveia e co-orientação da Professora Doutora Anabela Mesquita

Resumo

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. As transferências são utilizadas 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 praticado pelos órgãos da Administração Pública do Poder Executivo do Estado. O período da avaliação é de 2005 a 2021 e procura responder a uma ampla lacuna de avaliação referente à gestão do processo que operacionaliza as transferências voluntárias no Estado. O trabalho inicia-se com levantamento bibliográfico e o estado de arte da temática do federalismo, com desdobramento das suas variações em federalismo fiscal e federalismo do tipo cooperativo, donde se inserem as transferências intergovernamentais, e dentre as últimas, as transferências voluntárias. A par do levantamento bibliográfico, também foi realizada a pesquisa documental com recorrência de buscas à legislação em nível federal e do Estado do Ceará. O enfoque do objetivo geral do trabalho orientou a pesquisa, a escrita e a recolha dos dados para o uso da metodologia com abordagem de cunho quantitativo-qualitativo, apoiado em indicadores de eficiência e eficácia. 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, como uma pesquisa aplicada. Foram utilizadas as técnicas de levantamento documental, sobretudo, no sítio eletrônico do Ceará Transparente, donde se extraíram dados brutos trabalhados de forma autoral para apresentação dos resultados, baseados em indicadores de eficiência e eficácia. A outra técnica empregada foi a aplicação de questionários, *online*, por meio do Google Formulários, aplicado aos gestores de instrumentos, que operacionalizam a ferramenta tecnológica, o Sistema e-Parcerias. O trabalho apresenta quatro contribuições: i) levantamento e disponibilização estatística de dados, resultante do trabalho de investigação, para apoio à tomada de decisão dos gestores em nível estratégico e tático, bem como de outros interessados no âmbito das organizações públicas e privadas, e da comunidade técnico-científica; ii) um conjunto de recomendações com enfoque nos principais entraves para melhoria do processo das transferências voluntárias no Estado do Ceará; iii) um estudo mapeado com enfoque nas principais fases do processo que serve tanto para conhecer o passado da operacionalização das transferências voluntárias no Ceará, quanto para suporte da organização de planejamento e funcionamento futuros.

Palavras-Chave: Transferências intergovernamentais, Transferências voluntárias, avaliação de políticas públicas, Estado do Ceará.

Abstract

In Brazil, voluntary transfers are situated in the context of cooperative federalism, which is presented as the link established between the federations entities mutually to achieve common interests, as a pact to reduce inequalities and fulfill the rights of citizens. The transfers are used both at the federal entity level and at the subnational entities level; among the latter is the State of Ceará, which makes constant use of this modality of intergovernmental transfer to support the implementation of public policies. The objective of this Thesis is to evaluate the management of the process that is practiced by the agencies of the State's Executive Branch Public Administration. The evaluation period is from 2005 to 2021. It is a response to a wide gap in the evaluation regarding the management of the process that makes the voluntary transfers operational in the State. The work begins with a bibliographical survey and the State of the art of the federalism theme, with a breakdown of its variations into fiscal federalism and cooperative federalism, where intergovernmental transfers are inserted, and among the latter, voluntary transfers. Besides the bibliographical survey, documentary research was also carried out with recurrent searches of the legislation at the federal level and the State of Ceará. The focus of the general objective of the Thesis guided the research, the writing, and the collection of data to the use of methodology with a quantitative-qualitative approach, supported by indicators of efficiency and effectiveness. The study has the predominant form of the inductive method, which starts from the particular to the general. It is classified as exploratory research as to its objectives, and as to its nature. The techniques used were documentary research, especially on the Website of Ceará Transparente, from which raw data was extracted and worked on authorially for the presentation of the results, based on indicators of efficiency and effectiveness. The other technique employed was the application of questionnaires, online by means of Google Forms, applied to the instrument managers who operate the technological tool, the e-Parcerias System. The work presents four contributions: i) statistical data survey and availability, resulting from the research work, to support decision-making by managers at the strategic and tactical levels, as well as other stakeholders in the scope of public and private organizations and the technical and scientific community; ii) a set of recommendations focusing on the main obstacles to improving the process of voluntary transfers in the State of Ceará; iii) a mapped study focusing on the main phases of the process that serves both to understand the past of the operationalization of voluntary transfers in Ceará, and to organize its future planning and operation.

Keywords: Intergovernmental transfers, Voluntary transfers, evaluation of public policies, State of Ceará.

Sommaire

Les transferts volontaires se situent au Brésil dans le contexte du fédéralisme coopératif, qui se présente comme le lien qui s'établit entre les entités de la fédération de manière mutuelle pour atteindre des intérêts communs, comme un pacte pour réduire les inégalités et la réalisation des droits des citoyens. Les transferts sont utilisés tant au niveau des entités fédérales que des entités infranationales; parmi ces dernières figure l'État de Ceará, qui a constamment recours à cette modalité de transfert intergouvernemental pour soutenir la mise en œuvre de politiques publiques. La thèse a pour objectif l'évaluation de la gestion du processus qui est pratiquée par les organes de l'administration publique du pouvoir exécutif de l'État. La période d'évaluation s'étend de 2005 à 2021 et elle répond à une large lacune de l'évaluation concernant la gestion du processus qui rend les transferts volontaires opérationnels dans l'État. L'ouvrage commence par une étude bibliographique et l'état de l'art du thème du fédéralisme, avec une décomposition de ses variations en fédéralisme fiscal et fédéralisme de type coopératif, où s'insèrent des transferts intergouvernementaux, et parmi ces derniers, des transferts volontaires. Outre l'étude bibliographique, une recherche documentaire a également été effectuée, avec des recherches récurrentes dans la législation au niveau fédéral et de l'État de Ceará. L'objectif global de la thèse a guidé la recherche, la rédaction et la collecte des données pour l'utilisation d'une méthodologie avec une approche quantitative-qualitative, soutenue par des indicateurs d'efficacité et d'efficacités. La recherche tient la forme prédominante de la méthode inductive, qui part du particulier vers le général. Elle est classée, quant à ses objectifs, dans la catégorie des recherches exploratoires et, quant à sa nature, dans celle des recherches appliquées. Il a été utilisé les techniques d'enquête documentaire, notamment sur le site Web de Transparent Ceará, d'où il a été extrait des données brutes travaillées de manière autoritaire pour la présentation des résultats, basée sur des indicateurs d'efficacité et d'efficacités. L'autre technique employée a été l'application en ligne de questionnaires par le biais de Google Forms, appliqués aux gestionnaires d'instruments qui gèrent l'outil technologique, le système e-Parcerias. L'étude apporte quatre contributions: i) la collecte et la disponibilité statistique des données résultant du travail de recherche pour soutenir la prise de décision des gestionnaires aux niveaux stratégique et tactique, ainsi que d'autres parties intéressées au sein des organisations publiques et privées et de la communauté technique et scientifique; ii) une série de recommandations axées sur les principaux obstacles à l'amélioration du processus de transferts volontaires dans l'État de Ceará; iii) une étude cartographique axée sur les principales phases du processus qui sert à la fois à comprendre le passé de l'opérationnalisation des transferts volontaires à Ceará et à organiser la planification et les opérations futures.

Mots clés: Transferts intergouvernementaux, Transferts volontaires, évaluation des politiques publiques, Etat de Ceará.

Resumen

Las transferencias voluntarias se sitúan en Brasil en el contexto del federalismo cooperativo, que se presenta como el vínculo que se establece entre los entes de la federación de forma mutua para lograr intereses comunes, como un pacto para reducir las desigualdades y lograr los derechos de los ciudadanos. Las transferencias se utilizan tanto a nivel de las entidades federales como de las subnacionales; entre estas últimas se encuentra el Estado de Ceará, que utiliza constantemente esta modalidad de transferencia intergubernamental para apoyar la implementación de políticas públicas. La Tesis tiene como objetivo la evaluación de la gestión del proceso que practican los órganos de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado. El periodo de evaluación es de 2005 a 2021 y responde a una amplia laguna en la evaluación sobre la gestión del proceso que hace operativas las transferencias voluntarias en el Estado. La obra comienza con un estudio bibliográfico y el estado del arte del tema del federalismo, con un desglose de sus variantes en federalismo fiscal y federalismo de tipo cooperativo, donde se insertan las transferencias intergubernamentales y, entre estas últimas, las voluntarias. Además del relevamiento bibliográfico, también se realizó una investigación documental con búsquedas recurrentes en la legislación a nivel federal y del Estado de Ceará. El enfoque del objetivo general de la Tesis orientó la investigación, la redacción y la recopilación de datos para el uso de la metodología con un enfoque cuantitativo-cualitativo, apoyado en indicadores de eficiencia y eficacia. En la investigación predomina el método inductivo, que parte de lo particular y llega a lo general. Se clasifica, en cuanto a sus objetivos, como una investigación exploratoria y, en cuanto a su naturaleza, como una investigación aplicada. Se utilizaron las técnicas de relevamiento documental, especialmente en el sitio web de Ceará Transparente, donde se extrajeron datos crudos trabajados de manera autoral para la presentación de resultados, basados en indicadores de eficiencia y eficacia. La otra técnica empleada fue la aplicación de cuestionarios en línea, a través de Google Forms, aplicados a los administradores de instrumentos que operan la herramienta tecnológica, el Sistema e-Parcerias. El estudio realiza cuatro contribuciones: i) la recopilación y la disponibilidad estadística de los datos resultantes del trabajo de investigación para apoyar la toma de decisiones de los gestores a nivel estratégico y táctico, así como de otras partes interesadas dentro de las organizaciones públicas y privadas y de la comunidad técnica y científica; ii) un conjunto de recomendaciones centradas en los principales obstáculos para mejorar el proceso de transferencias voluntarias en el Estado de Ceará; iii) un estudio mapeado centrado en las principales fases del proceso que sirve tanto para comprender el pasado de la operacionalización de las transferencias voluntarias en Ceará como para organizar la planificación y la operación futuras.

Palabras clave: Transferencias intergubernamentales, transferencias voluntarias, evaluación de políticas públicas, Estado de Ceará.

Dedicatória

A Deus, autor da vida e da ciência.

Aos meus pais (em memória) pelos ensinamentos de vida, valores e princípios.

Ao meu amado esposo Nelci, parceiro para a vida.

Aos meus preciosos filhos Lucas e Mariana.

À memória da minha irmã Vera que tão cedo nos deixou.

Agradecimentos

A Deus pela inspiração do tema e pela dádiva da perseverança para prosseguir nessa jornada.

A minha família, meu esposo e filhos por todo apoio que me deram.

A minha amada sobrinha Paula por todo suporte dado aos meus filhos na minha ausência.

Ao professor Dr. Luis Borges Gouveia pelo estímulo à criação e ao desenvolvimento pleno dessa pesquisa.

A professora Dra. Anabela Mesquita pela busca da excelência nos moldes exigidos pela técnica e pela ciência, cooperando para o meu crescimento como pesquisadora, com respeito profundo à minha individualidade.

A SEPLAG pelo apoio institucional recebido para que eu realizasse esse doutorado.

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado pelo apoio recebido na execução da pesquisa junto ao público-alvo.

A todos os gestores de instrumentos das áreas setoriais do Poder Executivo do Estado do Ceará que contribuíram para essa pesquisa.

A todos minha gratidão.

Tabela de conteúdos

Capítulo I – Introdução.....	20
1.1. Contextualização da Questão em Estudo	20
1.2. Problematização (seção utilizada na proposta de novo artigo para rev. Científica)..	22
1.3. Justificativa e Motivações para pesquisa.....	23
1.4. Objeto de Estudo	24
1.5. Questões do Trabalho	25
1.6 . Objetivos da Pesquisa.....	25
1.6.1. Objetivo Geral	25
1.6.2. Objetivos Específicos	25
1.7. Organização do texto.....	26
Capítulo II – Transferências intergovernamentais: conceitos, espécies, forma e finalidades.	29
2.1. Transferências intergovernamentais e as suas relações com o federalismo brasileiro	29
2.1.1. Federalismo	29
2.1.2. Federalismo Fiscal.....	34
2.1.3. Transferências Intergovernamentais.....	37
2.1.4. Transferências Legais e Transferências Voluntárias	45
2.2. Resumo do capítulo	54
Capítulo III – Aspectos formais e operacionais das transferências voluntárias.....	58
3.1. Enfoque legal e operacional das transferências voluntárias na União Federal.....	58
3.1.1. A forma legal dos convênios – Convênios e Contratos de repasse	60
3.1.2. Condicionantes para recebimento das transferências voluntárias	65
3.1.3. Fatores restritivos das transferências voluntárias.	67
3.1.4. Transferências voluntárias na União Federal – A ferramenta Tecnológica – SICONV	80
3.2 Enfoque legal e operacional das transferências voluntárias no Estado do Ceará.....	82
3.2.1. As diretrizes legais e o comportamento histórico mais recente do Sistema de Transferência de Recursos Financeiros no Estado do Ceará.....	82
3.2.2. O sistema e-Parcerias – Importância e Finalidade	87
3.3. Resumo do Capítulo	92

Capítulo IV – O controle interno e o processo de transferência de recursos voluntários no ceará – potencialidades e limites 94

4.1. Importância e contexto do Controle Interno no Estado do Ceará.....	94
4.1.1. Conceitos e tipologias do Controle.....	95
4.1.2. Marcos legais do controle interno	98
4.1.3. A função controle como essencial à administração pública	100
4.1.4. O ambiente de controle interno segundo o COSO	103
4.2. O papel do controle Interno na gestão das transferências voluntárias.....	106
4.3. O Sistema e-Parcerias.....	107
4.4. O macroprocesso das transferências voluntárias e o Sistema e-Parcerias.....	109
4.4.1. Etapa de Divulgação de Programas	111
4.4.2. Etapa de Cadastramento de Parceiros.....	111
4.4.3. Etapa de Seleção de Plano de Trabalho.....	113
4.4.4. Etapa de Celebração do Instrumento	114
4.4.5. Etapa de Execução do Instrumento	114
4.4.6. Prestação de Contas.....	117
4.5. Potencialidades e Limites do Macroprocesso de Transferências Voluntárias.....	119
4.5.1. Mudanças na legislação das Transferências Voluntárias – O caso das Emendas Parlamentares no Estado do Ceará a partir de 2021.	122
4.6. Resumo do capítulo	124

Capítulo V – A avaliação como instrumento de gestão das transferências voluntárias 126

5.1. A Importância da Avaliação – Porque avaliar?.....	126
5.2. Um breve teórico-histórico sobre a avaliação das políticas públicas.	132
5.3. Aspectos relevantes de como se avaliar Políticas Públicas	137
5.4. Porque avaliar a gestão das transferências voluntárias no Ceará – Um olhar sob o aspecto do processo decisório.	142
5.4.1 O fluxo e a gestão do processo das transferências.....	143
5.4.2. Os atores da gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará ...	147
5.5. O instrumento avaliatório da gestão das transferências voluntárias.....	150
5.6. Resumo do capítulo	156

Capítulo VI – Metodologia 158

6.1. Introdução.....	158
----------------------	-----

6.2. Metodologia.....	159
6.2.1. Estrutura da Pesquisa.....	160
6.2.2. Pré-testes.....	166
6.2.3. Participantes	167
6.2.4. Tratamento para a análise de dados.....	169
6.3. Resumo do capítulo	171
Capítulo VII – Avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias no estado ceará sob os aspectos da eficiência e eficácia.	173
7.1. Levantamento e Análise Mista (quali-quantitativa) dos dados – Recorte temporal de 2005 a 2021 dos instrumentos executados	173
7.1.1. O universo legal e o Recorte Temporal de 2005 a 2021 dos Instrumentos analisados	173
7.1.2. Dados Históricos do processo das Transferências voluntárias.....	178
7.1.3. Valores Globais de 2005 a 2021.....	179
7.1.4. Transferências voluntárias e a execução de políticas públicas no Estado do Ceará.....	184
7.1.5. Transferências voluntárias e a relação com a Receita Corrente Líquida.....	191
7.1.6. Tempo e valores médios de Execução dos convênios.....	195
7.1.7. Execução por tipo de Conveniente	200
7.1.8. Execução por tipo de Concedente	203
7.2. Eficiência e Eficácia do processo de transferências voluntárias	207
7.2.2. Análise da etapa da Prestação de Contas das Transferências Voluntárias no Ceará de 2005 a 2021.	212
7.2.3. Sugestões de Melhorias à gestão do processo das transferências voluntárias.	220
7.3. Resumo do capítulo	221
Capítulo VIII – Resultados da análise da gestão do processo das transferências sob o olhar dos gestores de instrumentos	223
8.1. Análise Descritiva	223
8.1.1. Aspectos Sociodemográficos.....	223
8.1.2. Legislação do Processo de Transferências das Transferências Voluntárias.	226
8.1.3. Fluxo do Processo de Transferências	230
8.1.4. Conhecimento Específico das Etapas do Processo de Transferências Voluntárias	236
8.1.5. Conhecimento sobre a Ferramenta “e-Parcerias”	247
8.1.6. Gestão do Processo de Transferências Voluntárias.....	251
8.2. Análise de Frequências Cruzadas e Correlações	257

8.3. Discussão dos Resultados	276
8.4. Resumo do capítulo	283
Capítulo IX – Conclusões e contributos	286
9.1. Introdução.....	286
9.2. Revisitar os Objetivos.....	286
9.3. Contributos	288
9.4. Limitações e Trabalhos futuros	289
9.5. Recomendações	291
Referências	293
Apêndices.....	311
Apêndice – 1.....	312
Apêndice – 2.....	320

Índice de quadros

Quadro 1 – Resumo do conceito de transferências intergovernamentais e suas diferenças segundo alguns autores citados no capítulo.....	55
Quadro 2 – Resumo das principais ideias do capítulo.....	56
Quadro 3 – Descrição das etapas/atividades e os meios de registros da Operacionalização de transferências voluntárias conforme Portaria 218/2018 (Portaria nº 218/2018).....	87
Quadro 4 – Marco temporal dos principais normativos legais de transferências voluntárias no estado do Ceará.....	90
Quadro 5 – Resumo das principais idéias do capítulo II.....	92
Quadro 6 – Evidências de 2012-2021 – referente ao ambiente de controle: conjunto de normas, processos e estruturas tratadas pelo coso.....	105
Quadro 7 – Sumário dos perfis e funções de acesso às etapas do processo do Sistema de Transferências Voluntárias.....	149

Índice de figuras

Figura 1 – Macroprocesso de transferência de recursos Financeiros – versão de 2014.	110
Figura 2 – Cadastramento de parceiros	112
Figura 3 – Ferramentas do macroprocesso em 2014	120
Figura 4 – Representação de D. Easton.....	136
Figura 5 – Etapas do fluxo do processo de transferência voluntária no Ceará.....	146
Figura 6 – Principais participantes do processo de Transferências de Recursos Voluntários	150
Figura 7 – Localização dos gestores de instrumentos em nível de decisão do processo	168
Figura 8 – Volume total de recursos pagos em transferências voluntárias no estado do Ceará de 2005 a 2021	180
Figura 9 – Planejado x Executado - Transferências Voluntárias no Estado do Ceará ...	183
Figura 10 – Número de convênios por ano e percentual de execução de 2005 a 2021 ..	183
Figura 11 – Transferências Voluntárias do Governo Federal – políticas públicas executadas no período 2008/2016	187
Figura 12 – Tipos de objetos executados por meio de Transferências Voluntárias no Estado do Ceará de 2005 a 2021	188
Figura 13 – Participação por ano e valor das categorias de objetos pactuados.....	189
Figura 14 – Participação percentual de categorias de objeto nos valores pagos de 2005 a 2021	191
Figura 15 – Relação das Transferências Voluntárias do Estado do Ceará e a receita corrente líquida do Estado do Ceará de 2011 a 2021	193
Figura 16 – Receitas correntes líquidas no Estado do Ceará de 2011 a 2021	194
Figura 17 – Juros pagos pelo governo do Ceará (% PIB)	195
Figura 18 – Taxa de crescimento (%) do Produto Interno Bruto (PIB)Brasil, 2011-2015.	195
Figura 19 – Tempo médio de execução dos convênios	196
Figura 20 – Média de valores anuais pagos.....	197
Figura 21 – Média dos valores em reais executados por ano de 2005-2021	199
Figura 22 – Número de convênios por órgão e por tempo de execução – 2005/2021 ..	200
Figura 23 – Evolução dos valores por ano dos 10 maiores convênios	201
Figura 24 – Convênios ativos por conveniente em 2021.....	202
Figura 25 – Evolução dos valores dos convênios da Cagece de 2010-2019	203
Figura 26 – Valores executados por concedentes – 2005 a 2021.....	206
Figura 27 – Tempo médio de execução dos convênios por ano e valor médio executado de 2005 a 2021.....	209
Figura 28 – Valores de convênios por tempo de execução em anos – 2017-2021.....	210
Figura 29 – Situação das prestações de contas das Transferências Voluntárias de 2005 a 2021 no Estado do Ceará.....	215
Figura 30 – Situação das prestações de contas: aprovadas X prestações de contas em condições diferentes de aprovadas	216
Figura 31 – Situação das prestações de contas em condição de aprovação ou reprovação de 2005 a 2021.....	217
Figura 32 – Estágio das prestações de contas por ano de execução de 2005 a 2021	218
Figura 33 – Distribuição dos graus de dificuldades (de 1 a 7) por etapas do macroprocesso de transferências voluntárias	233
Figura 34 – Grau de celeridade das etapas do processo de transferências voluntárias ..	234

Figura 35 – Grau de complexidade das etapas do processo de Transferências Voluntárias	236
Figura 36 – Representação do grau de dificuldade na etapa de seleção do processo das Transferências Voluntárias	239
Figura 37 – Representação da decisão da gestão do órgão em compatibilidade com objetivos e planos estratégicos da política do órgão	241
Figura 38 – Número de gestores de instrumentos com capacitações realizadas na sistemática do e-Parcerias.....	250
Figura 39 – Percentual de ocorrências e diligências no processo das transferências voluntárias	252
Figura 40 – Classificação de objetos de Transferência Voluntária por setor de área de atuação de política de governo.	253
Figura 41 – Opinião a respeito do período de vigência/execução dos instrumentos celebrado.....	254
Figura 42 – Dedicção de Tempo de trabalho dos gestores de instrumentos.....	255
Figura 43 – Representação do tempo de experiência versus conhecimento da legislação do gestor de instrumento	262
Figura 44 – Domínio da legislação versus vínculo funcional do gestor de instrumento com o órgão.....	263
Figura 45 – Representação gráfica das ocorrências/irregularidades e a relação com as áreas de execução de políticas públicas.....	275

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Pessoas capacitadas no sistema de tecnologia da informação ou e-parcerias	108
Tabela 2 – Convênios ativos em Dezembro de 2021	116
Tabela 3 – Estágios dos convênios – 2005 a 2021	116
Tabela 4 – Quantidades e valores executados e pagos por ano – em milhões de Reais. 181	
Tabela 5 – Transferências voluntárias no Estado do Ceará execução por tipo de objeto – 2005-2021	185
Tabela 6 – Comparativo entre valores totais pagos a título de convênios e a Receita Corrente Líquida do Estado do Ceará de 2011 a 2020	192
Tabela 7	197
Tabela 8 – Valores mínimos e máximos executados (pagos) por ano a título de transferências voluntárias no Ceará – 2005/2021	198
Tabela 9 – Valores totais pactuados das Transferências Voluntárias por órgão concedente no estado do Ceará de 2005 a 2021	204
Tabela 10 – Situação das prestações de contas no período de 2005 a 2021.....	214
Tabela 11 – Aspectos sociodemográficos dos gestores de instrumentos – frequências. 225	
Tabela 12 – Domínio da legislação das transferências voluntárias	227
Tabela 13 – Opiniões sobre a legislação das transferências voluntárias: mudanças, compreensão, controle e gestão	228
Tabela 14 – Conhecimento do fluxo do processo das transferências voluntárias	231
Tabela 15 – Conhecimento do fluxo do processo associado à boa gestão traz melhores resultados.....	231
Tabela 16 – Grau de dificuldade das etapas do processo de transferências voluntárias- Frequências.....	232
Tabela 17 – Grau de celeridade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências.....	233
Tabela 18 – Grau de complexidade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências.....	235
Tabela 19 – Cumprimento de etapas do processo: divulgação de programas e validação de cadastro.....	237
Tabela 20 – Grau de dificuldade na etapa de seleção do processo das transferências voluntárias.	238
Tabela 21 – Decisão da gestão do órgão em compatibilidade com objetivos e planos estratégicos da política do órgão.	240
Tabela 22 – Celeridade das atividades específicas do da etapa de seleção das transferências voluntárias (Frequências Relativas e Absolutas).....	242
Tabela 23 – Opinião do gestor sobre as alterações dos instrumentos das parcerias – frequências.....	243
Tabela 24 – Grau de dificuldade/compreensão das atividades das etapas do processo das transferências voluntárias (frequências relativas e absolutas).....	246
Tabela 25 – Conhecimento e utilização do sistema e-Parcerias.....	247
Tabela 26 – Capacitações sobre o sistema “e-Parcerias” – frequências.....	249
Tabela 27 – Eficácia das capacitações e suporte às atividades do e-Parcerias – frequências.....	251
Tabela 28 – Variáveis de eficiência e eficácia e correlações	259
Tabela 29 – Tempo de experiência e conhecimento da legislação do gestor de instrumento.....	261

Tabela 30 – Relação entre o tempo de experiência do gestor de instrumento e suas impressões sobre aspectos da legislação das transferências voluntária (A legislação é de fácil compreensão).....	264
Tabela 31 – Relação entre o tempo de experiência do gestor de instrumento e suas impressões sobre aspectos da legislação das transferências voluntárias (A legislação facilita a gestão e operacionalização)	265
Tabela 32 – Relação entre o tempo de experiência do gestor de instrumento e suas impressões sobre aspectos da legislação das transferências voluntárias	267
Tabela 33 – Correlação entre Tempo de experiência do gestor de instrumento e conhecimento sobre o fluxo do processo das transferências voluntárias	268
Tabela 34 – Tempo de experiência e conhecimento do gestor sobre o fluxo do processo associado à boa gestão.....	269
Tabela 35 – Tempo de experiência do gestor do instrumento associado ao grau de dificuldade na etapa da seleção da parceria.....	270
Tabela 36 – Tempo de experiência do gestor e as relações entre legislação e procedimentos no e-Parcerias.....	271
Tabela 37 – Tempo de experiência dos gestores de instrumentos e a relação com o número de capacitações	272
Tabela 38 – Capacitações dos gestores de instrumentos e a usabilidade do sistema e-Parcerias	273
Tabela 39 – Ocorrências/Irregularidades e a relação com as áreas de execução de políticas públicas.	274
Tabela 40 – Função de gestor e compatibilidade com outras funções	276
Tabela 41 – Indicadores: média, mediana e desvio padrão	320

Capítulo I – Introdução

Esta seção introduz a temática da pesquisa e apresenta a sua caracterização e relevância para a escolha do objeto no contexto atual, a iniciar por sua contextualização, a formação de objetivos gerais e específicos, as razões para o engajamento pessoal, os procedimentos metodológicos utilizados, e por último, a forma como se organizam os capítulos deste trabalho de investigação.

1.1. Contextualização da Questão em Estudo

O Estado Brasileiro é uma Federação. Isso quer dizer que há um ente central e entes subnacionais, “independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições” (Arretche, 2002). Embora haja alusão pela autora ao termo “soberanos”, os entes subnacionais possuem, em verdade, autonomia política e administrativa, organizados a partir de uma estruturação de repartições constitucionalmente previstas. A federação comporta em si a ideia de união, voltada para objetivos comuns e harmonia de interesses.

A Federação brasileira formou-se após a proclamação da República em 1891, contrapondo-se à vigência do estado imperial que vigorava à época. A adoção do pacto federativo implica numa troca de apoio e reciprocidade entre os entes federados, havendo a existência de um governo central e governos subnacionais. A esfera central que é a União coexiste com os outros entes federados, respeitando-se a jurisdição de cada um, os quais possuem autonomia política, financeira, administrativa e tributária. Essa mutualidade entre os entes federativos decorre desse pacto cujo poder de organização é atribuído ao ente central, pelos entes subnacionais que possuem autonomia, mas não detêm a soberania que é dada àquele na representação no campo internacional.

Do breve conceito de Federalismo, migra-se para a sua variante que é o federalismo fiscal. Esse compreende o conjunto de repartições de recursos patrimoniais, e atribuições e competências de ordem financeira e tributária, no que tange a legislar, fiscalizar e cobrar recursos. Compreende, sobretudo, a repartição desses recursos entre os entes federados, visando que cada um cumpra suas próprias competências atribuídas pela Constituição (Catarino & Abraham, 2018: 192).

Na estrutura do federalismo fiscal, tem-se como braço de operacionalização, as transferências intergovernamentais, que se utilizam para reduzir as disparidades regionais e suprir as carências de arrecadação de alguns entes. As transferências intergovernamentais são mecanismos utilizados amplamente no Brasil para estabelecer esse equilíbrio, tanto no campo fiscal, como na equalização da oferta do setor público. No Brasil, com efeito, as transferências intergovernamentais desempenham um papel importante, que por sua natureza continental e diversificação em suas regiões, demandam intervenções que desafiam a repartição das receitas fiscais. Elas podem ser classificadas em transferências obrigatórias e voluntárias. As transferências intergovernamentais obrigatórias são essenciais para a efetividade do federalismo fiscal, que se ligam aos objetivos de promover maior equalização fiscal e beneficiar satisfazer as necessidades da população.

As transferências voluntárias por sua vez, também se situam no contexto dos temas de federalismo, federalismo fiscal e transferências intergovernamentais. Pode se afirmar que essa modalidade de transferência intergovernamental não pode ser dissociada desses temas e, em particular, do federalismo fiscal, entendido este como distribuição de competências constitucionais fiscais (Silva, 2005: 119), muito embora as transferências voluntárias se constituam em modalidade diferenciada, quanto à sua destinação, de natureza discricionária, diferentemente daquelas transferências intergovernamentais que são regidas por distribuição de caráter constitucional obrigatório quanto ao seu emprego.

O processo de transferências voluntárias, no Brasil, constitui-se como um importante instrumento legal de celebração de parcerias para consecução de políticas públicas com objetos de interesse comum, e envolve diferentes agentes da administração pública, tanto das esferas nacional, quanto subnacional, bem como da iniciativa privada. O processo envolve uma multiplicidade de objetos e agentes empenhados na gestão dessa modalidade de pactuação. O desafio para gestores públicos é tornar ágil e eficaz a operacionalização de milhares de instrumentos legais com observância da lisura na busca pelo êxito na obtenção dos resultados.

Muito já se produziu em termos de literatura nacional e internacional sobre descentralização fiscal, e no Brasil há uma centralidade na discussão sobre a importância

da complementação das rendas dos entes subnacionais, e uma das formas a concretizar essa complementação assoma nas transferências voluntárias, como possibilidade de proporcionar a execução de políticas públicas, que surgem como oportunidades para o gestor público realizar, sem estar adstrito às rendas fiscais que são compulsórias quanto à sua destinação (aplicação).

Com efeito, alguns autores como Dallaverde (2016: 49) e Soares e Melo (2016: 541) veem nas transferências voluntárias uma forma de receita necessária para a maioria dos municípios brasileiros ampliarem suas capacidades de investimentos e o seu portfólio de políticas públicas, em razão do comprometimento das demais receitas de caráter obrigatório, inclusive com as despesas de custeio.

Há, também entre os autores, o apontamento de viés político no qual terminam por se envolver as transferências voluntárias, pelo amplo poder de negociação política que pode acontecer entre as relações horizontais e verticais, compreendendo as primeiras, as relações na própria esfera do governo central de onde se originam os recursos, e as segundas, as relações entre governo central e municípios.

Diante do exposto, pode ser reiterado que as transferências voluntárias se inserem de um modo completo no cenário das discussões do federalismo, e mais ainda do federalismo fiscal.

1.2. Problematização

O Governo do Estado do Ceará movimenta uma grande soma de recursos, todos os anos, na execução das transferências de recursos financeiros, na modalidade de transferências voluntárias. O portal da Transparência do Estado totalizou um volume de recursos da ordem de quase R\$ 6,6 bilhões pagos de 2005 a 2021 a título de cooperação na execução das políticas públicas, executados por meio de convênios e instrumentos congêneres, entre o Estado e outras entidades públicas ou privadas.

O presente estudo nasce a partir verificação que o Estado do Ceará não dispõe, até o momento, de nenhuma avaliação da gestão das transferências voluntárias, tipo de política

pública, que se notabilizou a partir de 2005 no Estado e que se enquadra na forma de cooperação entre os entes federados, por meio da concessão de recursos financeiros para execução das políticas públicas setoriais. Tampouco havia qualquer avaliação da gestão do processo que operacionaliza esses recursos de transferência voluntária, objeto dessa Tese.

Apesar da disponibilidade de informações de ordem de valor monetário no Portal da Transparência – Ceará Transparente – no Estado do Ceará, o registro delas no referido Portal é feito de modo pouco qualificado que permita ao gestor público ou aos usuários cidadãos conhecerem a eficiência e eficácia na gestão do processo que opera essa modalidade das transferências voluntárias. No entanto, todos os dias do ano, os órgãos estaduais do Ceará assinam convênios e instrumentos congêneres de pactuação a título de cooperação na execução das políticas públicas de interesse comum entre os atores do processo.

Avaliar a gestão do processo das transferências voluntárias significa verificar a consistência e racionalidade desse processo, e em que medida ele contribui para atingir a eficácia das políticas públicas que estão sendo executadas em regime de parceria. Conhecer os fatores potencializadores e os fatores restritivos que impactam negativamente no alcance dos resultados dessa política é essencial para propor as melhorias necessárias, a fim de se promover o uso benéfico, seletivo e racional dos recursos públicos. Avaliar é necessário também para orientar os gestores nos seus processos decisórios perante novas pactuações. É, ainda, sobretudo necessário oportunizar o conhecimento para a sociedade como forma de lhe prestar contas dos recursos executados pelo governo. É prover a sociedade, de informações de qualidade para a consecução do Controle Social.

1.3. Justificativa e Motivações para pesquisa

A importância da investigação é obtida, sobretudo, em face da lacuna de avaliação da gestão do processo, porque a modalidade de transferência de recursos financeiros, além de movimentar uma soma considerável de valores, tanto no Estado do Ceará, como em terreno nacional, mobiliza muitos outros tipos de recursos de ordem tecnológica, humana e gerencial, com repercussão na implantação das políticas públicas implementadas, Destaca-

se, dentre esses recursos, a diversidade de atores que integram o processo desempenhando diferentes papéis.

Há ainda uma relação de importância significativa entre o êxito na gestão do processo e o bom desempenho dos objetos dos convênios, que são instrumentos que operacionalizam as parcerias entre os entes e entidades, de modo que se tenha ao final uma concretização também com êxito, da política pública setorial que as transferências voluntárias visam atender.

Um outro aspecto da motivação que ampara esse trabalho é subsidiar o gestor público, tomador de decisão, de informação para o planejamento futuro, tanto nos aspectos da legislação, quanto de operacionalização técnica das parcerias, que integram o portfólio de possibilidades de bens e serviços ofertados pelo Estado. Esse *background* proporcionado ao gestor, que está em diversas áreas desse processo, além do gestor máximo do órgão, ainda oferecerá um resgate histórico tanto em nível de planejamento e execução quanto da legislação das transferências voluntárias no Estado, num período de dezessete anos.

Assim, corroborando e resumindo os aspectos suscitados a título de justificativa e motivações dessa Pesquisa se encontram: a lacuna existente de uma avaliação que pudesse refletir o caminho seguido até o momento no Estado do Ceará por essa modalidade de transferência intergovernamental; a necessidade de fornecer informações gerenciais que auxiliem o processo decisório no processo; oportunizar o registro histórico-legal de um processo no período de 17 anos.

1.4. Objeto de Estudo

Na perspectiva desse problema, o objeto de estudo do projeto de Tese prospecta-se para a avaliação da gestão do processo de transferências voluntárias no Estado do Ceará, no período de 2005-2021 que, até o momento, carece de avaliação que verifique a rota e a forma dos caminhos percorridos até então. O propósito é averiguar a eficiência e a eficácia da gestão desse processo de pactuação voluntária.

Esses e outros aspectos levaram à inquietação da investigação de como vem sendo formada e conduzida a gestão do processo das transferências voluntárias, no Ceará, de modo a permitir conhecer suas potencialidades e fatores críticos, e aportar contribuições que otimizem seu fluxo, tornando-o mais ágil e racional, sempre com enfoque na melhor utilização dos recursos públicos.

1.5. Questões do Trabalho

Forma-se então o interesse do objeto de estudo deste projeto de investigação, cuja questão principal é: *A gestão do processo das transferências voluntárias executada no Estado do Ceará, tem sido eficiente e eficaz para a realização da política pública implementada por essa modalidade de pactuação de transferência de recursos financeiros?*

A partir da questão principal, levantam-se as seguintes questões subsidiárias:

1. Quais os fatores críticos existentes na gestão do processo que comprometem a eficiência dos recursos e a eficácia dos resultados das transferências voluntárias?
2. Qual a contribuição do Controle Interno e da ferramenta tecnológica (e-Parceria) para otimização do processo de transferências voluntárias?
3. Que melhorias podem ser empreendidas no processo de gestão que permitam aos gestores tomarem decisões conscientes sobre novas pactuações de transferências de recursos financeiros?

1.6 . Objetivos da Pesquisa

1.6.1. Objetivo Geral

Avaliar a gestão do processo das transferências voluntárias executada no Ceará de 2005 a 2021 a fim de notabilizar os principais êxitos e entraves, e propor melhorias para a eficiência e eficácia na gestão desse processo que operacionaliza essa modalidade de transferência de recursos no Estado.

1.6.2. Objetivos Específicos

Para efetivação do objetivo principal da pesquisa tem-se os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os fatores críticos e de sucesso da gestão do processo das transferências voluntárias, em suas etapas celebração, execução e prestação de contas, visando verificar a eficiência e eficácia da gestão do processo;
- Identificar e qualificar a influência do Controle Interno na gestão do processo de transferências voluntárias;
- Avaliar o papel da ferramenta tecnológica e-Parcerias, conhecer e apresentar as suas potencialidades e restrições;
- Conhecer o posicionamento sobre a gestão do processo pelos gestores dos instrumentos nos órgãos estaduais concedentes dos recursos;
- Dar conhecimento aos gestores decisores da avaliação para a tomada de decisão.

1.7. Organização do texto

O presente trabalho encontra-se organizado em 9 (nove) capítulos, com o primeiro capítulo sendo esta Introdução. De um modo sucinto, a estrutura é apresentada a seguir:

O Capítulo 1 introduz a temática da pesquisa, a partir de sua contextualização, a problematização que leva à questão central, a justificativa e apresentação de motivações para o objeto em estudo, os objetivos gerais e específicos que orientam a estruturação de conteúdo, as contribuições do trabalho, e por fim, a organização deste documento que reporta o trabalho de pesquisa realizado.

Os capítulos de 2 e 3 fazem referência ao estado da arte, ou revisão da literatura existente que embasam os fundamentos de pesquisas, com fulcro nos seus objetivos. Há que se ressaltar que há mais exploração do estado arte nos capítulos 4 e 5 no que concerne aos temas do controle e da avaliação.

O capítulo II trata das transferências intergovernamentais: conceitos, espécies, forma e finalidades, situando-a no contexto das categorias de conceitos que estão intimamente ligados a elas: Federalismo e Federalismo Fiscal. Na abordagem desses conceitos traz-se pontos relevantes do Federalismo como modelo de Estado, com um poder central que se

destaca entre os entes da Federação, mas que não extrapola a autonomia dos seus entes federados. A partir dos conceitos de federação e federalismo, chega-se à concepção de federalismo fiscal que implica na adoção de distribuição de competências fiscais, ordenadas constitucionalmente, para promover a equalização do atendimento social às diversas regiões do país. No contexto desse federalismo fiscal, encontram-se as transferências intergovernamentais, e entre elas, aparecem as transferências voluntárias, centro da discussão do presente estudo.

O capítulo III se reporta às transferências voluntárias e se detém em seus aspectos legais e operacionais, tanto no âmbito da União Federal, com enfoque no marco legal que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 101/2000, editada pelo Estado Brasileiro, quanto no Estado do Ceará, preconizado em todos os diplomas legais editados. O capítulo ainda traz com detalhes os aspectos e fatores condicionantes, restritivos e as diversas vedações de ordem legal para recebimento das transferências voluntárias.

O capítulo IV trata do papel do Controle Interno no Estado do Ceará e a sua importância para a boa efetivação das transferências voluntárias. São abordados no capítulo os diversos conceitos dados ao controle, com a apresentação teórica de vários autores que se debruçaram sobre o tema, os marcos legais do controle interno no Brasil, a importância da função controle, e exposição da metodologia do COSO com a apresentação e fomentação do ambiente de controle experimentado no Estado do Ceará, com a demonstração de evidências, culminando com a importância do Controle Interno para o processo das transferências voluntárias.

O capítulo V introduz a temática da avaliação e sua importância no contexto das políticas públicas, aportando importantes marcos no breve contexto histórico explanado. O Capítulo apresenta as abordagens conceituais e referências históricas de avaliação, com a importância de se avaliar as transferências voluntárias no Estado do Ceará, sob o olhar do processo decisório. Na sequência aborda o fluxo e a gestão do processo, com a apresentação das etapas e atores envolvidos, e por fim, apresenta o instrumento avaliatório que será utilizado, a partir dos levantamentos quantitativos e qualitativos realizados, enquadrando a pesquisa numa perspectiva da avaliação de processo, ou avaliação *in itinere*.

O capítulo VI trata e detalha a metodologia utilizada na realização do trabalho que se classifica como exploratória quanto aos seus objetivos, quantitativa e qualitativa quanto à abordagem do problema, documental e bibliográfica quanto aos métodos de pesquisa. Quanto à sua natureza é uma pesquisa aplicada.

O capítulo VII apresenta aspectos mais práticos dos resultados da pesquisa. Assim, por meio dos dados coletados no sítio eletrônico do Estado do Ceará, a plataforma do Ceará Transparente, obtiveram-se os dados brutos em planilhas eletrônicas e, a partir delas, foi possível gerar vários gráficos e tabelas com informações de ordem quantitativa, permitindo as interpretações e análises orientadas para indicadores de eficiência e eficácia da gestão do processo. A abordagem se deu por análise dos desembolsos efetivados, do desempenho e dos tempos médios de variáveis ligados à execução dos convênios e instrumentos executados no Estado do Ceará de 2005 a 2021.

O capítulo VIII mostra os resultados da pesquisa feita de forma *online* por meio dos formulários do Google Forms, permitindo o inquérito, tratamento e consolidação dos dados de 46 respondentes, do universo de 106, entre aqueles que respondem como gestores de instrumentos ativos nos diversos órgãos do poder executivo do estado do Ceará. O capítulo aporta os principais resultados e interpretações gerados sobre o desempenho da gestão do processo, na ótica dos inquiridos, e se constitui em uma importante contribuição de fomento para as principais melhorias que são sugeridas. O capítulo ainda apresenta análises críticas, as discussões comparativas e as reflexões sobre os resultados, destacando os principais pontos observados para a melhoria da gestão do processo das transferências voluntárias no Estado do Ceará.

O capítulo XIX encerra o estudo com as principais conclusões, contribuições do trabalho para o processo decisório na Administração Pública, para área do estudo acadêmico, e para a geração de outros trabalhos, de acordo com as sugestões e as recomendações, bem como das próprias limitações encontradas, encerrando-se com uma seção de recomendações.

Capítulo II – Transferências intergovernamentais: conceitos, espécies, forma e finalidades.

2.1. Transferências intergovernamentais e as suas relações com o federalismo brasileiro

Este capítulo introduz o assunto das transferências voluntárias praticadas no Estado do Ceará, bem como no restante Brasil, a partir dos conceitos e do contexto em que se inserem para, em seguida, explicar a forma e a finalidade desse instrumento da política governamental. Os conceitos a serem explorados como pano de fundo das transferências voluntárias são: federalismo, federalismo fiscal e transferências intergovernamentais. Neste sentido, antes de se conhecer a política de transferências de recursos financeiros praticada no Brasil, e no Estado do Ceará, faz-se necessário transitar por estas categorias contextuais do federalismo e federalismo fiscal, passando, ainda, pela abordagem das transferências intergovernamentais, informando os conceitos, tipos existentes para as diferenciar das transferências voluntárias, que são espécies daquelas. Reitera-se que na exploração dos conceitos não existe a pretensão acadêmico-científica de aprofundamento do tema federalismo, mas explorar o contexto que gravita em torno do tema das transferências de recursos.

O presente capítulo, pois, encontra-se dividido em 4 seções, sendo a última a que trata das transferências voluntárias. Este capítulo objetiva enquadrar a temática deste trabalho de pesquisa para, nos capítulos seguintes, ir aprofundando os aspectos que conformam a questão de investigação.

2.1.1. Federalismo

O tema do Federalismo tem sido objeto de estudos de vários autores e doutrinadores nos mais diversos campos do conhecimento científico, tais como: direito, ciência política, sociologia, economia, entre outras. Também é assunto de debate e atenção nas áreas de gestão e políticas públicas (Soares & Machado, 2018: 9). Esse espectro de variações e correlações de temas estão relacionados, em geral, com a defesa da distribuição equitativa

de recursos públicos, de modo de minimizar graves assimetrias e vulnerabilidades econômicas e sociais, principalmente em países periféricos como o Brasil.

Rocha (2007: 11), abordando os aspectos distintivos da Federação, concebe-a como uma evolução da confederação. Nesta, os estados se mantêm soberanos e mantêm a sua individualidade jurídica no plano internacional. A confederação apoia-se num tratado. Na Federação, só o ente Federal é soberano. Os estados-membros não possuem soberania, somente autonomia. O amparo jurídico da Federação é uma Constituição.

Com foco na gestão e políticas públicas interessa, nesse capítulo, apresentar os conceitos e aspectos importantes do federalismo, e do federalismo fiscal, como pontos contextuais para delinear a apresentação das transferências voluntárias. Para Soares (1998: 138) 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.

O termo Federalismo, na sua concepção formal, encontra convergência em diversos autores que abordam o tema (Linhares et al., 2012; Soares, 2018; Dallaverde, 2016, entre outros). Esta concepção formal mencionada, em geral está orientada para os aspectos conceituais do termo, e que encontra elementos comuns, mas importantes e necessários para a sua compreensão, tais como forma de governo, descentralização, autonomia dos entes subnacionais, dentre outros.

Conti (2012: 13) esclarece que o Brasil é uma federação e, como tal, é fundamental que haja a autonomia dos seus entes federados, chamados de entes subnacionais, aí compreendidos: União, estados e municípios. Essa autonomia se revela na disposição de recursos financeiros que os torne capazes de depender menos dos outros entes e da União. Nesse contexto se abre a discussão para o Federalismo que traz no seu cerne, essas discussões, relações de ordem constitucional, política e institucional. Assim, Karl Loewenstein (1979: 353) define Federalismo como “um confronto entre dois Estados soberanos diferentes que estão territorialmente separados e que se equilibram mutuamente. A existência de fronteiras federais limita o poder do estado central sobre um estado-membro, e vice-versa.”

A abordagem do Federalismo envereda pela premissa levantada por Karl Loewenstein, na sua obra intitulada Teoria da Constituição, de que não existe um estado federal sem uma constituição escrita (Loewenstein, 1979). A organização federal se baseia na ideia de que a carta constitucional estabelece um compromisso entre os interesses da Unidade Nacional e a autonomia dos estados-membros, oferecendo um equilíbrio duradouro e benefício para todos.

A abordagem de Loewenstein radica na ideia de que é por meio deste pacto que os estados-membros, então soberanos, abrem mão de certos direitos em favor do Estado Central. Por outro lado, esses estados-membros, gozam da prerrogativa de estarem protegidos pelos outros estados e, ainda, usufruem da vantagem de se vincularem a um estado central. Na sequência, o autor aponta para a distribuição de competências feitas em nível constitucional para o estado central e para os estados-membros (Loewenstein, 1979: 356)

Na distribuição de poderes está a chave para a estrutura do poder federal. Existe um mínimo irreduzível de competências federais que são indispensáveis numa verdadeira ordem federal. Dizem respeito aos seguintes domínios: assuntos externos, defesa nacional, sistema monetário, pesos e medidas, nacionalidade, comércio e comunicações entre estados-membros e meios financeiros para levar a cabo tarefas federais. Este catálogo mínimo de competências do Estado central, clássico em todas as antigas organizações federais, sofreu, após experiências recentes, uma extensão devido às tarefas estatais exigidas pelo Estado social e a prestação de serviços, que não podem ser realizadas se existirem desigualdades territoriais no território da organização federal.¹

Linhares et al. (2012: 10) preceitua que o termo essencial para compreender o federalismo é descentralização territorial do Poder Político. Esta, embora não seja característica exclusiva da Federação, estando presente em outras formas de Estado, com menos intensidade, como acontece em países unitários, ou mais intensidade em países confederados, é condição necessária para a existência da federação.

¹ Tradução livre da autora. No original “*En la distribución de las competencias yace la clave de la estructura del poder federal. Existe un mínimo irreducible de competencias federales que son indispensables en un auténtico orden federal. Afectan a los siguientes campos: los asuntos exteriores, la defensa nacional, el sistema monetario, pesos y medidas, la nacionalidad, comercio y comunicaciones entre los estados miembros y los medios financieros para llevar a cabo las tareas federales. Este catálogo mínimo de competencias del Estado central, clásico en todas las organizaciones federales antiguas, ha experimentado, tras experiencias recientes, una ampliación a causa de las tareas estatales exigidas por el Estado de bienestar y prestado de servicios, que no pueden ser realizados si existen desigualdades territoriales en el territorio de la organización federal*” (Loewenstein 1979: 356)

Dallaverde (2016: 26) define federalismo como modelo de Estado formado pela União de entes autônomos, sob uma ordem jurídica centralizada e dotada de soberania. Prado (2007: 1), na mesma linha de entendimento, faz a generalização do conceito, informando-o como sendo arranjo político-institucional que visa conciliar a existência de uma nação com a autonomia e individualidade política das diversas regiões que a compõe.

Para Dallaverde (2016: 28) as características do federalismo são: autonomia dos entes federados, a repartição de competências e supremacia da Constituição. Essas características também se coadunam com os temas centrais da questão federativa, ressaltados por Silva (2005: 118): autonomia, funções fiscais, competências tributárias, transferências fiscais e a relevância da ação coordenadora liderada pelo governo central.

A federação difere da confederação porque, nesta, os estados é que são autônomos e soberanos; na federação há um poder central que subordina os estados-membros, inclusive a União, que é a Constituição. Um modelo de experiência histórica de confederação a partir de 1787 são os Estados norte-americanos.

O modelo de federação, concebido como clássico, caracteriza-se como dual ou dualista, havendo duas esferas de poder, distintas e com competências próprias. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, estabeleceu-se um tipo diferenciado de federação, agora com a apresentação de três níveis de poder: União, entes estaduais e municipais (Reis, 2017: 78).

Soares e Machado (2018: 10) lecionam que 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. Os autores (Soares e Machado, 2018: 9) ainda defendem ser 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.

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 (1998: 137-138) 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.

Prado (2007: 4) define federação como arranjo político-institucional que visa conciliar a existência de uma nação com a autonomia e individualidade política das diversas regiões que a compõe. Com efeito, o federalismo trata-se de uma forma de organização do poder político do Estado. Nesse sistema, há uma divisão igualitária do poder político entre o poder central e subunidades territoriais. No caso do Brasil, a União federal detém o poder central, e os estados e municípios se constituem as unidades territoriais.

O federalismo se constitui característica do Estado brasileiro desde 1989, quando foi proclamada a República. Desde a sua implantação em 1989, possui uma trajetória marcada por conflitos e tensões, progressos e retrocessos, combinando entre o modelo de Estado centralizado da unidade e integração nacional e descentralizado de autonomia e diversificação regional (Prado, 2007: 8). Essa trajetória histórica do federalismo teve a ampliação da sua descentralização com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que conferiu maior autonomia aos entes federados, no caso, os municípios brasileiros. Essa autonomia, porém, só se respalda com a existência de recursos próprios, capazes de atender as competências e necessidades dos respectivos entes (Dallarverde, 2016: 33).

Os fatores que caracterizam a essência do federalismo são autonomia política e financeira de cada ente federativo. Linhares, Mendes e Lassance (2012: 8) lecionam que a sua dinâmica é impulsionada por mecanismos de responsividade e *accountability* por um lado e, sistema de freios e contrapesos, de outro. Em razão desses mecanismos, essencialmente os de freios e contrapesos, o federalismo tem um grande papel na distribuição de recursos políticos e fiscais (Linhares et al., 2012: 7). Assim não apenas a política deve ser

incorporada à análise do desenvolvimento, mas também o federalismo deve ser visto como uma forma virtuosa para a distribuição geográfica da riqueza e da renda. Nesse aspecto do federalismo, relaciona-se com o federalismo fiscal (Linhares et al., 2012: 9).

2.1.2. Federalismo Fiscal

Vamos apresentar, agora, alguns aspectos importantes do federalismo fiscal, qualificado por alguns autores, como Prado (2007: 2), como singulares e únicos em cada país porque cada um deles possui aspectos técnicos motivados por contextos históricos e políticos. Federalismo Fiscal, na lição do autor, compreende:

[...] o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos. Isto remete para as relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais (Prado, 2007: 2).

A partir do conceito, o autor associa o federalismo fiscal às relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais. Nessas últimas, se localizam as transferências voluntárias, que se verá neste capítulo, mais à frente.

O federalismo fiscal, na lição de Silva (2005: 118), acontece por meio de suas relações fiscais em contexto federativo. A sua adoção implica a distribuição de competências constitucionais fiscais, e estas se revelam no trato das funções fiscais denominadas alocativa, distributiva, e estabilizadora, e podem ser utilizadas em três formas de organização política do Governo: i) plena centralização, correspondente à forma unitária de governo, ii) absoluta descentralização, em que os governos locais desempenham as competências fiscais; iii) forma federativa, um modelo misto que aglutina as duas formas de organização anteriores, com competências centralizadas e competências descentralizadas, com responsabilidades fiscais compartilhadas.

A função estabilizadora liga-se ao equilíbrio macroeconômico, pela qual o Governo central intervém por meio de políticas fiscais restritivas, voltadas para a contenção do gasto

público e aumento da arrecadação, de forma, por exemplo, para se conter crises recessivas e inflacionárias. A função distributiva, por sua vez, se dá com a intervenção dos governos na economia, para a distribuição mais equânime (equilibrada) da renda, visando minimizar as desigualdades existentes. A função alocativa está relacionada à produção de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado. Nesse caso, o governo intervém quando não é possível alocar bens e serviços pelas condições de mercado.

Essas funções se mostram úteis no modelo de organização na forma federativa, porque se ligam ao federalismo fiscal que está relacionado à distribuição de competências constitucionais fiscais entre os membros da federação, para que na medida das suas competências e capacidades de financiamento, construam os seus desenhos institucionais (Silva, 2005: 119).

Para Rezende (2006 apud Baião et al., 2017: 585), enfrentar a ampliação das disparidades regionais, se constitui um dos desafios a ser enfrentado pelo federalismo fiscal brasileiro, isso porque há concentração de bases tributárias em pontos específicos do território, que afetam a repartição das receitas. Evidentemente, isso afeta a equidade dessa repartição.

Na lição de Silva (2005: 119), o federalismo fiscal possui natureza dinâmica e assumiu configurações diversas ao longo do tempo e do espaço, e é produto da interação entre as regras institucionais e a organização e dinâmica econômica do País. Para Prado (2007: 2) não existem critérios universais para avaliar sistemas fiscais em federações. Cada federação tem sua especificidade e envolve diferentes instituições de ordem política, cultural, étnica e religiosa. Porém, todas as federações, de alguma forma, devem apresentar padrões de coesão e eficiência.

A coesão, numa federação em que os entes subnacionais possuem relativa autonomia, é desafio para as instituições que também deverão incentivar e manter um grau elevado de cooperação intergovernamental. Essas mesmas instituições, juntamente com os seus sistemas fiscais, deverão assegurar equidade de acesso, tanto a serviços públicos, quanto a oportunidade de desenvolvimento individual (Prado, 2007: 4).

Pelo lado da eficiência, Prado (2007: 4) ressalta que a federação estaria ligada a dois aspectos: prestação adequada de serviços, observando a relação custo-benefício, com minimização da carga tributária e, segundo, na minimização dos efeitos negativos que o estado pode exercer sobre o sistema econômico, notadamente no que se refere ao sistema tributário, com harmonização e custos para o contribuinte.

A discussão, no entanto, não fica restrita a entender o federalismo como repartição de competências fiscais entre os entes da Federação. Para Linhares et al. (2012: 9) a meta mais importante, não somente para o Brasil, mas para todos os países federativos do mundo, é a estruturação de um federalismo equilibrado, o que não é exatamente fácil no Brasil, em razão das graves desigualdades sociais e regionais existentes. Ao lado dessas desigualdades regionais, há uma crescente demanda por parte da população que tem-se tornado mais exigente, a partir dos instrumentos criados após 1988, e que reclamam uma atuação mais atenta da administração pública, exercendo maior pressão sobre o Estado brasileiro. Linhares et al. (2012: 15) ainda destacam que não convém tratar o problema federativo somente com a melhor distribuição ou alocação dos recursos tributários. Embora isso seja relevante, é necessário compreender como esses recursos estão sendo utilizados e se eles atendem apropriadamente e eficientemente as demandas da sociedade.

Essa visão do federalismo, em sua conformação constitucional e político institucional, tem um papel importante na ativação e descentralização das políticas públicas, especialmente no tocante à redução das desigualdades. Sobre este contexto, referem Linhares et al. (2012: 15) que “em suma, trata-se de considerar os arranjos federativos como mecanismos centrais para ações públicas cooperativas ou compartilhadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região, em particular, e do país”. Esses arranjos federativos se constituem o chamado federalismo cooperativo ou federalismo por cooperação e visam buscar a redução das desigualdades regionais, especialmente nas áreas sociais de educação e saúde, econômica, e de desenvolvimento nacional (Dallaverde, 2016: 10).

Para se entender o federalismo cooperativo, faz-se necessário apresentar o conceito de federalismo como a união dos entes federados, dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira e submetidos a um poder supremo. O federalismo fiscal

decorre, por sua vez, da própria feição da Federação e a repartição de competências na área tributária.

O Brasil, como república federativa, adota o federalismo do tipo cooperativo, isso quer dizer que existe participação conjunta dos entes federados para a realização de políticas públicas (Dalaverde, 2016: 52). Essa cooperação visa à constituição de um Estado que ao tempo respeita a autonomia financeira dos seus entes federados, possibilita a redução das assimetrias existentes entre eles. A posição de Dallaverde sobre (2016: 43) o federalismo cooperativo é a de que este se caracteriza pela ajuda mútua entre o ente central e os entes federados, tendo por finalidade atingir objetivos comuns, principalmente aqueles ligados aos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos e ao desenvolvimento econômico do País. Essa colaboração pode acontecer nos campos administrativo, político e, principalmente, financeiro.

É, portanto, o federalismo cooperativo 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. Isso se depreende da lição de Dallarverde (2016: 43) quando diz que o federalismo por cooperação se caracteriza pela ajuda mútua entre o ente central e os entes subnacionais, cuja finalidade é atingir objetivos comuns relacionados ao desenvolvimento econômico da nação. Nesse contexto de “cooperação” entre os entes federados estabelece-se a concretização das transferências voluntárias, ao lado do auxílio e da assistência. Para a autora, o federalismo cooperativo funda-se na homogeneização, que quer dizer a busca pela redução das desigualdades regionais, com o estabelecimento de condições sociais equânimes em todo o território nacional.

Emergem, no seio do federalismo cooperativo, instrumentos que movimentam os mecanismos do federalismo fiscal: são as transferências intergovernamentais, entre as quais estão as transferências voluntárias. Estes serão assuntos das próximas seções.

2.1.3. Transferências Intergovernamentais

Entre as formas de financiamento dos entes federados estão as receitas próprias e as transferências intergovernamentais. As receitas próprias se dão, em regra, pela arrecadação direta do ente. Quando se dão de forma indireta, pelo recebimento de recursos arrecadados por outro ente da federação, tem-se as transferências intergovernamentais (Dallaverde, 2016: 120). Os autores, Mendes et al. (2008: 23) informam que as transferências intergovernamentais no Brasil ocupam lugar de destaque como elemento central no sistema de relações federativas e item importante na composição da receita de grande parte dos governos de estados e municípios.

Suzart et al. (2018: 127) informam que para a literatura, a descentralização, no tocante ao federalismo fiscal, poderia promover a oferta eficiente de bens públicos para a população derivados das demandas locais, e cujas escalas de produção fossem irrelevantes em nível nacional. Nesse contexto, os autores abordam a importância das transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, que surgem como forma de corrigir/minimizar desequilíbrios entre os entes subnacionais. Todavia, na opinião dos autores, também podem induzir a acomodação de determinados entes federados ou funcionar como um convite ao desperdício de recursos.

As transferências intergovernamentais, assim como a repartição das receitas tributárias, se inserem no contexto do federalismo fiscal. Isso porque uma das razões do Federalismo, não é uma mera forma de organização do Estado (Dallaverde, 2016: 119). O papel e a importância das transferências intergovernamentais se situam no próprio contexto dos objetivos do federalismo, que é a consecução dos objetivos da equalização e melhoria das condições de vida da população. Para Sakurai (2013: 309) as transferências governamentais representam um dos principais mecanismos ligados ao federalismo fiscal, porque representam, especialmente no Brasil, parte significativa da renda dos estados e municípios.

Gasparini & Miranda (2011) lecionam que a descentralização fiscal em economias de países com fortes disparidades regionais, tendem a agravar o problema, isso porque a autonomia fiscal dos governos locais tende a privilegiar áreas mais ricas que possuem maior capacidade de mobilização dos recursos. Uma saída, segundo os autores, é criar um sistema federativo que permita equilibrar as receitas públicas nas diversas regiões da

nação. No caso do Brasil, uma das saídas foi fazer uso das transferências compensatórias de verbas públicas, que se deram, por exemplo, com a criação dos fundos de caráter distributivos, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios. Esses fundos têm função distributiva, atribuído pela Constituição Federal de 1988 (Gasparini & Miranda, 2011: 313).

As transferências intergovernamentais se originam como consequência da descentralização que é peculiar na Federação. Nos regimes federativos, os estados subnacionais recebem mais encargos e mais atribuições, e passam a ser responsáveis pela aplicação de um maior valor na provisão dos serviços públicos (Baião et al. 2017: 585).

A Constituição federal brasileira de 1988 abriu um leque de oportunidades para promover a descentralização federativa por meio da distribuição de competências dos entes federados. A distribuição dessas competências aparece nas formas assumidas pela Carta Magna que são: competências privativas, concorrentes, administrativas e legislativas. Ao lado destas tem-se também as transferências intergovernamentais, que contribuem para a descentralização de diversas atribuições aos estados e municípios (Dallaverde, 2016: 338).

Foi a partir da Constituição de 1988 que houve um aumento da responsabilidade dos governos locais quanto a prover serviços públicos à população, mas também um significativo aumento de municípios, muitos deles sem condições de serem erigidos à categoria de municípios, o que fez aumentar a dependência dos repasses de recursos financeiros por parte do Governo Central. Entendimento, nesse sentido, de Sakurai (2013: 309).

Mendes et al. (2008, p. 7) abordam algumas características que consideram desejáveis para as transferências intergovernamentais: i) autonomia dos governos subnacionais na gestão e alocação de recursos; ii) *accountability* na relação existente entre o eleitor e o gestor do governo subnacional que recebe a transferência; iii) redistribuição regional da capacidade fiscal, da qualidade e quantidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades; iv) redução do hiato fiscal entre a demanda por bens e serviços e a capacidade fiscal de cada ente subnacional; v) flexibilidade para absorver choques econômicos positivos e negativos;

vi) independência nas negociações de ordem política na definição de montante, critérios de partilha e entrega das transferências; vii) incentivo à internalização, pelos governos subnacionais, de externalidades geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos; e, por último, viii) incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos.

Dentro do contexto do federalismo brasileiro, as transferências intergovernamentais têm íntima relação com a arrecadação tributária de seus entes federados que envolvem a partilha dos recursos advindos dessa forma de captação. Dallaverde (2016: 25) observa que as relações federativas se constituem em pano de fundo para a compreensão do instituto das transferências intergovernamentais e, em especial, das transferências voluntárias. Na opinião da autora, as últimas são pouco exploradas no campo jurídico, que se dedica mais ao estudo das transferências constitucionais vinculadas ou obrigatórias.

As transferências intergovernamentais, para doutrinadores como Dallaverde (2016), situam-se na ambiência do federalismo cooperativo, com forte acentuação no objetivo de redução das desigualdades regionais, notadamente de caráter social e econômico. Outro aspecto do federalismo trazido pela autora diz respeito ao federalismo assimétrico, que surge com a necessidade de reduzir as desigualdades entre os entes federados. É um facto, segundo a autora, que as transferências intergovernamentais não surgem apenas para prover as necessidades provocadas pela assimetria, mas elas constituem, inegavelmente, uma forma de correção da assimetria (Dallaverde, 2016: 337).

As transferências intergovernamentais, segundo Dallaverde (2016: 11), representam um caminho de distribuição de recursos e viabilização de políticas públicas. Na opinião da autora, há um vasto campo de possibilidades, capaz de produzir mais e melhores resultados. Contudo, há ainda, um grande vazio no tratamento do tema, especialmente no tocante à legislação que trata da matéria.

Para Dallaverde (2016:7), as transferências intergovernamentais operam, basicamente, de duas formas: de forma obrigatória, que repassa a maioria dos recursos, e de modo

voluntário, relevante para a maioria dos municípios brasileiros por ser a única possibilidade de realização de novos investimentos. Tem-se, na última, as transferências voluntárias.

Baião et al. (2017: 585) vêm nas transferências intergovernamentais um modo de atenuar as disparidades regionais, considerando que em todas as federações do mundo, a arrecadação tributária é maior no nível central de governo e menor nos níveis locais (governos subnacionais). Desse modo, elas se tornam necessárias para, além de minimizar os efeitos do desequilíbrio vertical, como chamam a essas diferenças entre atribuições e receitas nos diferentes níveis de governo, também representarem uma oportunidade de minimizar as desigualdades entre as regiões. No Brasil, segundo os autores, as transferências intergovernamentais tornam-se mais importantes em razão da heterogeneidade das regiões e à extensão do território Brasileiro. Para Dallaverde (2016: 47), o estudo das transferências de recursos financeiros não se aparta do federalismo cooperativo, porque visa à redução das desigualdades regionais.

Soares & Melo (2016: 543) afirmam a necessidade de se conhecer a configuração e os efeitos das transferências intergovernamentais, porquanto as mesmas são defendidas em nome da eficiência e da equalização fiscal, sendo uma importante contribuição para o estudo do federalismo fiscal. Para Reis (2017: 78) as questões que envolvem a partilha de recursos públicos são sensíveis e complexas, tornando-se mais tensas quando as relações federativas são afetadas por drásticos desequilíbrios financeiros e a sociedade apresenta um grave quadro de disparidades sociais. O enfrentamento, segundo o autor, para essa situação é a utilização de mecanismos distributivos adequados em prol da melhoria de vida dos cidadãos. Mendes et al. (2008: 15) ressaltam que as transferências intergovernamentais, por outro lado, podem minar os incentivos necessários para que os governos dos entes federados assumam atitudes fiscais responsáveis. Na opinião dos autores, as transferências intergovernamentais por si só podem acarretar um desinteresse nos governos de explorar as suas bases tributárias. Isso porque o sistema de transferências governamentais pode ser usado para fins de pressão política, ao invés de estimular a proposição de bons projetos para serem executados. Os autores trazem a preocupação que as transferências intergovernamentais possam estimular ou desestimular a gestão eficiente dos recursos. Casos em que, por exemplo, haja excessivo aporte de recursos por

transferências incondicionais, pode implicar uma indução ao baixo controle da qualidade dos gastos por parte dos governos subnacionais.

Grande parte dos doutrinadores, conforme assevera Marins (2016: 37), considera que os repasses constitucionais, diretos e indiretos, se constituem transferências intergovernamentais. Nesse sentido temos Mendes et. al (2008); Caetano et al. (2017); Baião et al. (2017); Oates (2006); Rezende (2007), Gomes (2009), entre outros. Na concepção desses autores, as transferências intergovernamentais são todas as que envolvem repasses de recursos financeiros, seja por mandamento constitucional, seja por mandamento legal (legislador ordinário), ou aquelas de caráter voluntário. Para esses autores, as transferências intergovernamentais vinculadas aos repasses de recursos advindos de tributos, também se classificam como tal.

Para Marins (2016: 37), no entanto, o tratamento à fundamentação da base conceitual das transferências intergovernamentais, apoia-se na distinção entre as de ordem obrigatória e as de caráter voluntário. Embora ambas tenham amparo legal, faz-se necessário apresentar a distinção defendida pelo autor.

Caetano et al. (2017: 899) fazem a distinção entre as transferências constitucionais e as transferências negociadas ou voluntárias. As primeiras relacionam-se ao sistema fiscal brasileiro; e as segundas estão ligadas à celebração de convênios entre União e municípios. Gonçalves (2013: 18) posiciona a importância das transferências intergovernamentais para o equilíbrio das finanças públicas dos entes municipais e o seu papel como ferramenta na solução de desequilíbrios verticais e horizontais.

O conceito de transferências intergovernamentais, apresentado por Marins (2016: 41-42), se estabelece na diferenciação entre o que são repasses constitucionais e transferências intergovernamentais em sentido estrito. No contexto de argumentação, aqueles não se enquadram no mesmo conceito dessas últimas, porque a sua natureza é outra. Os repasses constitucionais constituem-se em forma de partilha ou “participação” na arrecadação tributária. Deste modo, o ente que efetua o repasse não é proprietário desses recursos, pois constituem-se recursos próprios dos entes subnacionais, podendo estes, como

proprietários, deles dispor. Assim, para o autor, os repasses a título de partilha ou participação não se enquadram propriamente no termo “transferências”, ao menos em sentido estrito.

De facto, há que se fazer uma diferenciação entre as transferências intergovernamentais daquelas ligadas aos repasses de natureza constitucionais. Pode-se dizer que, em sentido amplo, o conceito abrange as duas. Mas, se tomarmos em sentido estrito o conceito, há uma diferenciação: as primeiras submetem-se ao regime do legislador ordinário, na prescrição de políticas públicas a serem implementadas em caráter temporário, para atender necessidades relevantes. Os repasses constitucionais, por sua vez, exemplos dos Fundos de Participação (FPE, FPM) citados acima, atendem a mandamento da Magna Carta, e se efetivam na necessidade de atender a autonomia dos entes federados, para se autogerirem e administrarem seus órgãos e exercerem suas funções legislativas e judiciais (Marins, 2016: 124).

Na lição do autor, portanto, as transferências intergovernamentais não se confundem com os repasses (transferências) de ordem constitucional, porque 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. Para Marins (2016: 38), 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 proprietária dos recursos, porque os recursos não lhe pertencem, mas aos entes federados subnacionais. Assim se efetiva o federalismo fiscal cooperativo (Marins, 2016: 37).

Dallaverde (2016: 120) 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 se dar por 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.

Para Gomes (2009: 92) o objetivo geral das transferências intergovernamentais é assegurar autonomia financeira dos entes descentralizados para que possam definir as suas prioridades de gastos. O autor destaca que um sistema adequado de transferências intergovernamentais deve ter as seguintes características: flexibilidade, preservação da independência dos governos subnacionais na escolha de prioridades, previsibilidade e regularidade das transferências e a capacidade de não inibir a arrecadação local (Gomes, 2009: 90).

Quanto à classificação das transferências intergovernamentais, alguns autores fazem distinções quanto à natureza, forma de operacionalização, e destinação. Neste sentido, Dallaverde (2016: 122), mas de um modo geral todos, adotam a divisão em transferências obrigatórias e voluntárias. O Senado Federal do Brasil também faz essa divisão por origem normativa. O mesmo critério é adotado pelo Tribunal de Contas da União (Gomes, 2009: 82).

As transferências obrigatórias são, assim, chamadas por que se efetivam por imposição legal: constitucional ou legal estrito sensu. As transferências voluntárias, por sua vez, não obedecem a critérios legais rígidos, e são originadas pela decisão política do administrador público (Marins, 2016: 42).

As transferências obrigatórias são, assim, chamadas por que se efetivam por imposição legal: constitucional ou legal estrito sensu. As transferências voluntárias, por sua vez, não obedecem a critérios legais rígidos, e são originadas pela decisão política do administrador público (Marins, 2016:42). Gomes (2009:79) aborda o conceito das transferências voluntárias, sob o prisma do orçamento cedente, com apoio em Prado, Quadros e Cavalcanti (2003:23), classificando-as em transferências intergovernamentais legais (ou automáticas) e transferências discricionárias ou voluntárias. A diferença se dá na primeira modalidade em função da constituição ou da lei; e a segunda, em função das negociações de autoridades em nível central, governos subnacionais e parlamento.

Para Marins (2016: 41) as transferências de recursos financeiros são classificadas como obrigatórias e voluntárias, condicionadas ou incondicionadas. A classificação pelo autor é dada pelo articulado no art. 25 da LRF:

Art. 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 nº 101, de 4 de maio de 2000).

As transferências voluntárias, portanto, tem suporte numa definição ligada à voluntariedade do gestor público e atendem a requisitos de discricionariedade. Isso quer dizer que o gestor público pode empregar os recursos advindos da transferência voluntária na execução de determinado programa ou projeto de interesse da administração pública, o que, por vezes, pode resultar em situações de interesse político-partidário (Moutinho, 2016: 154).

Rezende (2007: 66), por exemplo, faz menção à literatura e à prática internacional que divide as transferências com relação ao uso dos recursos em: livres e condicionadas. Embora haja outros aspectos que as diferenciem, para o autor, a diferença primordial radica no grau de autonomia na aplicação dos recursos. As transferências livres, ou *block grants*, possuem um maior grau de autonomia, pois não se vinculam a nenhuma finalidade específica, podendo ser utilizadas pelo governo receptor da forma que lhe aprouver. As transferências condicionadas, ao contrário, limitam a autonomia do receptor dos recursos. No entanto, elas possuem mais variedades de modalidades do que as transferências livres. Na seção seguinte tratar-se-á, com mais detalhe, das transferências voluntárias.

2.1.4. Transferências Legais e Transferências Voluntárias

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os tributos que devem ser arrecadados em cada esfera de governo: União, estados e municípios. Na repartição da receita entre os entes federados, os municípios são os que auferem menos recursos no bolo tributário. As alternativas que se dão às verbas federais para estados e, principalmente, municípios, são as transferências de recursos de ordem obrigatória e voluntária (Garrido et al: 2009). As

primeiras são: as transferências legais (constitucional e legal em sentido estrito) e, as últimas, são as voluntárias, que acontecem por decisão discricionária pelo ente concessivo dos recursos.

As transferências legais se caracterizam por legislação específica que lhes determina a forma de transferir e aplicar os recursos e prestar contas. Dallaverde (2016: 227) aponta algumas classificações das transferências legais, agrupando-as em vinculadas e desvinculadas. As primeiras estariam jungidas a um fim específico, as segundas, ao contrário, não estariam. Exemplo apresentado pela autora de transferências não vinculadas a um fim específico estaria a compensação financeira devida aos estados, Distrito Federal e municípios, proveniente do resultado da exploração de petróleo ou gás natural, recursos hídricos para geração de energia elétrica, entre outros. Por outro lado, tem-se as transferências legais vinculadas a um fim específico, e estas, segundo Dallaverde (Dallaverde, 2016: 227), podem-se subdividir em: i) transferências automáticas; ii) transferências fundo a fundo; e iii) transferências diretas ao cidadão.

As transferências automáticas, como o próprio nome diz, acontecem sem exigências para o recebedor dos recursos e também não se submetem à celebração prévia de convênio. São realizadas mediante depósito em conta específica do recebedor de recursos. Exemplo: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Porém, nem toda a transferência prevista em lei é obrigatória, até porque as transferências voluntárias também têm previsão legal.

As transferências fundo a fundo, são espécies de transferências legais que não se operam por convênio ou instrumentos congêneres. Os repasses ocorrem diretamente de um fundo nacional a outro fundo estadual ou municipal. São mais comumente utilizados nos repasses dos recursos dos fundos das áreas de saúde e de assistência social.

As transferências diretas ao cidadão, também ligadas a um fim específico, por sua vez, concretizam-se pelo repasse dos recursos diretos ao cidadão, para execução de determinado programa de governo, que são operacionalizados pelos municípios cuja população se

encontra cadastrada pelo governo federal. São exemplos dessa transferência, o Auxílio Brasil e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este tipo de transferência direta, para Mendes et al. (2008: 21), não se caracteriza como transferência intergovernamental, uma vez que repassadas diretamente ao cidadão. No entanto, possuem alto poder de impacto em nível regional por terem caráter efetivamente mais distributivo, muito embora também estejam sujeitas à ingerência política.

Mendes et al. (2008: 17-21) fazem a seguinte classificação, agrupando as transferências em seis grupos: a) transferências incondicionais redistributivas; b) transferências incondicionais devolutivas; c) transferências condicionais voluntárias; d) transferências condicionais obrigatórias; e) transferências ao setor produtivo privado; f) transferências diretas a indivíduos. Baião et al. (2017: 588), tomando a classificação das transferências adotadas por Mendes et al. (2008: 18-21), apresentam um conceito para cada classificação acima exposta. Assim, as transferências incondicionais redistributivas submetem-se a fórmulas de indicadores demográficos e socioeconômicos. Por serem incondicionais não apresentam restrições à decisão do governo local. São exemplos o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e FPE (Fundo de Participação dos Estados).

Em seguida, as transferências incondicionais devolutivas operam com a devolução dos recursos para os governos onde se operou a arrecadação sem a presença de condicionalidades. Nesse caso inclui-se o Imposto de Circulação de Mercadorias – ICMS, cuja distribuição se dá em no mínimo 75% de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF) dos municípios.

Na sequência explanada pelos autores, têm-se as transferências condicionais voluntárias, representadas pelos acordos e convênios, e possuem discricionariedade em sua concessão pelo governo concedente. Quanto às transferências condicionais obrigatórias, Baião et al. (2017: 588) informam que são transferências que correspondem a recursos vinculados distribuídos, conforme critérios não devolutivos. São exemplos, as transferências que se operam no âmbito do Sistema de Saúde – SUS e o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (Fundeb).

Por último, transferências ao setor produtivo privado que subsidiam empreendimentos privados para estimular o crescimento de regiões menos desenvolvidas, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional do Norte (FNE) e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) (Mendes, et al, 2008:20); e as transferências diretas que visam atender, por repasses diretos, pessoas em situação de vulnerabilidade. Exemplos: o Auxílio Emergencial, que em 2020, em razão do ambiente mundial de pandemia destinou o montante de 293,3 bilhões de reais.²

Essa divisão feita pelos autores, de forma mais detalhada, na verdade encerra uma divisão mais compacta, feita em dois grandes grupos: obrigatórias e voluntárias. As transferências obrigatórias são realizadas por mandamento constitucional aos Estados e municípios, como forma de efetivar o rateio das receitas entre os entes federados. Dentre as receitas de caráter federal que são transferidas obrigatoriamente aos estados e municípios, destacam-se: o Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de Compensação pela Exportação, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE; o Fundo de Participação dos Municípios – FPM; o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – Fpex; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. (Garrido et al., 2009).

As transferências voluntárias, por sua vez, operam-se como o próprio nome diz, com a entrega de recursos financeiros de forma voluntária de um ente federado para outros entes da federação, para que executem políticas e programas de governo. As transferências voluntárias se operam por meio de convênios ou instrumentos congêneres. Elas são espécies das transferências intergovernamentais e se caracterizam pela discricionariedade dos governos em dispor de recursos por meio de instrumentos de cooperação que se estabelecem, tanto da União, quanto para estados, como de estados para municípios. Elas são reguladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 repartiu competências entre os entes federados, em especial aos Municípios brasileiros, os quais, muitos deles, mesmo não tendo condições

² Informação disponível no sítio eletrônico <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2020>, acesso em 25 de setembro de 2022.

de sustentarem-se sozinhos, tiveram flexibilizadas suas criações, na expectativa de participarem das repartições constitucionais de receitas, e de transferências intergovernamentais, dentre elas as transferências voluntárias, advindas da União e dos Estados (Dallaverde, 2016: 337).

Numa concepção talvez mais didática, Soares & Melo (2016: 546-547) resumem as diversas fontes de receitas auferidas pelos municípios brasileiros. Dentre elas estão as receitas próprias, as transferências constitucionais, as transferências legais, que abrigam a duas modalidades: condicionadas e incondicionais, as transferências do Sistema Único de Saúde, que assumem relevância por seu caráter essencial à população, e as transferências voluntárias. Todos esses tipos de transferências intergovernamentais ligam-se ao propósito do federalismo fiscal, como já tratado nesse trabalho.

Nesse contexto de captação de receitas dos entes subnacionais, as transferências voluntárias já foram apontadas por Arretche & Rodden (2004: 552) como uma modalidade usada como estratégia eleitoral. No mesmo sentido, Torres (2004: 63) defende que, diferentemente das transferências constitucionais (obrigatórias) onde não há margem para manobras ou barganha política, sobra o espaço para atuação política nas transferências voluntárias. Há o alerta, também do autor, para o controle e a transparência que devem ser exercidos sobre a modalidade, porque o volume de recursos repassados por meio de convênios, instrumentos de repasse de um ente para outro da federação, é bastante considerável. É que se vê dos autores nos dados retratados por Gadelha, Borges e Mesquita (2022: 242-243) que informam o valor de R\$ 343,7 bilhões de reais de valores liberados em convênios de 2007 a 2021 pela União Federal para outras unidades da Federação brasileira.

Outros autores como Baião et al. (2017: 606) também compartilham o entendimento de que as transferências voluntárias são influenciadas por fatores políticos e, como tal, acabam por não seguir critérios distributivos, nem devolutivos (devoluções) de receitas, não influenciando na equalização fiscal estudada pelos autores, que a define, idealmente, como a distribuição dos recursos de forma inversamente proporcional à capacidade fiscal dos municípios; e de forma proporcional às suas necessidades fiscais.

A pauta das transferências voluntárias se inicia com o enunciado do art. 25 da LRF:

Art. 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 nº 101, de 4 de maio de 2000).

Para os fins da LRF, as transferências voluntárias são definidas como 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 (Art. 25).

Dallaverde (2016: 263) relata a dificuldade na delimitação conceitual das transferências voluntárias pois, nas palavras da autora, essa dificuldade reside na sua própria definição legal. A construção do conceito dessa modalidade de transferência dá-se por exclusão das outras modalidades que não a integram. Com efeito, o artigo 25 que nomeia essa forma de transferências, diz que consiste na entrega de recursos correntes ou de capital que não decorra de determinação constitucional, legal ou aqueles destinados ao sistema de saúde.

A exclusão da caracterização dos repasses para o sistema de saúde – o SUS, como transferência voluntária, de fato faz sentido na medida em que esses recursos, apesar de serem considerados auxílio ou assistência financeira, não poderiam ser incursos nas transferências voluntárias visto, como adverte Dallaverde (2016: 264), os recursos da saúde não poderiam se submeter às restrições e condicionantes impostas às transferências voluntárias.

No âmbito Federal, as transferências voluntárias são regulamentadas pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 424/2016. No Estado do Ceará há várias legislações que tratam das transferências voluntárias. Todas elas estão ligadas às edições da área de Controle do Estado. A Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro e os seus decretos: nº 32.810/2018, de 28 de setembro; nº 32.811/2018, de 28 de setembro; nº 32.872/2018, de 04 de novembro; e nº 32.873/2018, de 04 de novembro normatizam as transferências de recursos financeiros para entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas.

Conti (2012: 14) chama atenção que o Estado federal tem múltiplas oportunidades de fontes de receitas pela arrecadação. Elas se dão, primordialmente, pela cobrança de tributos. No Brasil, o sistema de repartição de tributos dá-se por mandamento constitucional, a exemplo dos impostos e suas destinações: na União há o imposto sobre o comércio exterior, Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) etc.; nos estados, o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (o ITCMD), e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); nos municípios, o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Nessa partilha de receitas, para Conti, além da imprecisão financeira há uma inadequação quando feita baseada, exclusivamente, nessa forma. O autor ainda apresenta os outros métodos existentes que complementam a fórmula da partilha de receitas tributárias, a exemplo dos fundos de participação, como o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os quais se transferem aos estados, municípios e Distrito Federal, percentuais de recursos do IR e do IPI, de forma obrigatória e automática, e com base em critérios regionais e populacionais.

A expressão da opinião de Sakurai (2013: 313) é de que esses impostos, de extrema relevância e de responsabilidade do governo federal, caracterizam-se por serem produto de uma gestão fiscal centralizada, tendo sido, boa parte deles, constituída durante o governo militar (1964-1984). Contudo, o sistema, ainda conforme opinião de Conti (2012: 14) não se mostra adequado para atender às necessidades públicas, em razão da complexidade das estruturas econômicas e sociais e dos múltiplos atores. Nesse panorama, apresentam-se as transferências voluntárias, como um mecanismo complementar de fornecimento de bens e serviços públicos, tais como existentes nas áreas de saúde, educação e outras de atuação do poder público. Conti discorre que não só o Brasil, mas diversos outros países recorrem ao instituto das transferências voluntárias, por ser um sistema que possibilita o atendimento das necessidades públicas de forma mais eficiente e mais flexível.

Essa flexibilidade, porém, demanda atenção, porque em razão da disponibilização dos recursos acontecerem seguindo critérios de conveniência e oportunidade desse instrumento, há que existir cuidados na sua regulamentação, para imprimir caráter de maior impessoalidade, embora o volume de recursos nessa modalidade seja bem menor comparada à modalidade obrigatória. Contudo, para Dallaverde (2016: 124), não há que

se falar em insignificância ou inexpressividade no caso das transferências voluntárias, isso porque os entes federados acabam por depender mais delas, considerando que as receitas advindas de transferências obrigatórias constitucionais e legais, ou mesmo aquelas de fontes de arrecadação própria, acabam por ser comprometidas com as despesas correntes dos entes. Assim, as transferências voluntárias se apresentam como um recurso a mais para os entes da federação, especialmente os municípios, cuja arrecadação tributária própria não é suficiente para arcar com as obrigações assumidas a partir do aumento das competências constitucionais imputadas aos municípios.

Moutinho (2016), mencionando trabalhos de Prado (2006) e Ferreira & Bugarin (2007), comenta sobre a discricionariedade conferida às transferências voluntárias, tornando-as significativamente vulneráveis às motivações político-partidárias. No mesmo sentido, alerta Conti (2012) que as transferências voluntárias atualmente no Brasil, são mais, normalmente concedidas em razão de critérios político-partidários, utilizadas como instrumento de barganha política. Com efeito, para o autor (Conti, 2012: 15) as transferências voluntárias transformaram-se em arma de destruição da autonomia financeira e, por consequência, do federalismo brasileiro. Mas isso tem explicação. Para o autor, não existe regulamentação que assegure mais impessoalidade e insusceptibilidade, a fim de evitar o seu uso de forma indevida. Com a dependência financeira de muitos estados e municípios, as transferências voluntárias terminam por se tornar instrumento de barganha política.

Essa influência política, não só particularmente em relação às transferências voluntárias, mas também a todas as espécies de transferências intergovernamentais, como critério de distribuição dos recursos, na visão de Mendes et al. (2008: 15-16) afetam a responsabilidade fiscal dos entes federados. Na visão dos autores, a influência política fornece incentivos desvirtuados para os entes federados, uma vez que podem ceder à pressão para o aumento das transferências, ao invés de se esforçarem por elaborar bons projetos que as justifiquem. No entanto, se bem utilizadas, elas exercem um papel importante na estrutura do federalismo do tipo cooperativo, que consiste na cooperação entre os entes da federação, no compartilhamento de bens e serviços públicos, em diversas áreas do Poder Público (Dallaverde, 2016:14).

Conti (2012:15) faz críticas ao sistema federativo, referindo-se a um indesejável desequilíbrio entre os entes federados, que os deixa à mercê da vontade do governo federal, em relação aos estados, e destes em relação aos municípios. Para o autor, os municípios, embora estando mais próximos das necessidades da população, são os que mais padecem, em busca de recursos pela modalidade das transferências voluntárias. Assim, também os autores Mendes et al. (2008: 11), referindo-se à literatura nacional, acreditam que a concepção e execução das políticas públicas estão mais focadas no nível dos governos subnacionais, por estarem mais próximos da população e conhecerem de perto a realidade local.

É realidade hoje que as transferências voluntárias, embora em menor volume de recursos, terminam por ser uma alternativa de desenvolvimento do ente federativo, o qual, muitas das vezes, não possui recursos suficientes para realizar novos investimentos em prol das necessidades da população. E, se por um lado, são de utilização discricionária do administrador público, que possui mais maleabilidade na aplicação desses recursos, também se torna alvo de barganhas políticas.

Baião et al. (2017: 595), posicionando-se a esse respeito, asseveram que, em razão da discricionariedade da utilização da modalidade de transferências voluntárias, tem sido induzido a que os recursos sejam utilizados para fins políticos, beneficiando municípios que são da base de apoio do governo transferidor.

Prado (2007), ao discorrer sobre as questões do federalismo fiscal, mais precisamente sobre a “brecha vertical”, concernente à atribuição de receitas e encargos entre o governo central e os governos subnacionais, destaca as transferências voluntárias como recursos do governo central que são cedidos voluntariamente aos governos subnacionais. Isso quer dizer que são recursos controlados pelo orçamento do governo central, sem qualquer obrigatoriedade ou regra de alocação. Para o autor, essas transferências, quando assumem representatividade no orçamento do governo central, podem ser utilizadas de forma flexível, para além de serem influenciadas pelo contexto político.

A par dessa situação voltada para os fins políticos das transferências voluntárias, apontadas por estes e outros autores, as mesmas se prestam a um papel de suma importância no desenvolvimento das políticas públicas dos entes subnacionais ou, como afirmou Gomes

(2007: 7), uma importante fonte de recursos para os entes subnacionais, especialmente os de menor potencial econômico.

O cerne da questão desse trabalho de pesquisa não está nas análises dos processos políticos na concessão de recursos via transferências voluntárias, mas na importância de se avaliar essa modalidade, no Estado do Ceará. Tal observa, no seu processo de gestão, desde a escolha do seu objeto pelo gestor público, no seu ato de discricionariedade, que não pode significar arbitrariedade, até à finalização da entrega desses bens e serviços à coletividade. Objetiva-se contribuir para minimizar os efeitos ou reorientar decisões no âmbito da gestão governamental, para tornar o processo menos afeto às essas interferências políticas.

Soares & Melo (2016: 547), apoiado em Baião (2013: 23), esclarecem que as transferências voluntárias representam uma parcela menor da receita dos municípios, porém atrativas porque aumentam a capacidade dos municípios de realizar políticas de investimentos e a sua vinculação com políticas sociais. Entre os aspectos de importância das transferências voluntárias, estão aquelas de promover um federalismo do tipo cooperativo, que efetive a minimização das desigualdades regionais, e desenvolva relações federativas mais equânimes. Por maior razão, a execução dessa modalidade de repasses financeiros deve ser acompanhada desde o seu surgimento, de atos de gestão necessários, tempestivos, e imparciais para a execução dos objetos das políticas públicas, implementadas por meio dela.

2.2. Resumo do capítulo

De modo a consolidar as informações e conceitos trazidos neste capítulo que sustenta o estado da arte no contexto em que se inserem as transferências intergovernamentais, apresentam-se dois quadros resumo: o quadro 1 que trata dos conceitos e classificação das transferências, sob ótica dos principais autores abordados no texto; e o quadro 2 que traz um resumo dos conceitos de federalismo, federalismo fiscal e transferências intergovernamentais.

Quadro 1 – Resumo do conceito de transferências intergovernamentais e as suas diferenças segundo alguns autores citados no capítulo

AUTOR	CLASSIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Rezende (2007: 660)	Em relação ao uso dos recursos: Livre e condicionadas	Livres – Maior grau de autonomia. Não se vinculam a uma finalidade específica Condicionadas – Vinculam-se a um fim específico. Limitam a autonomia do receptor de recursos.
Gomes (2009: 79)	Legais ou automáticas	Dá-se em função da Constituição ou da lei
	Discricionárias ou voluntárias	Dá-se em função da negociação entre autoridades de diferentes níveis de governo,
Marins (2016: 41-42)	Obrigatórias	Estabelecidas em lei.
	Voluntárias	Efetuadas a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, Sem vínculo com determinações legais ou constitucionais), também chamadas de discricionárias. Também conhecidas como <i>grants</i> .
	Condicionadas	Com objetivo pré-definido (vinculadas)
	Incondicionadas	Recurso não tem finalidade específica (não vinculadas)
Dallaverde (2016: 227)	Legais	Podem ser: i) Vinculadas: ligadas a um fim específico ii) Não vinculadas: Não ligadas a um fim específico.
		As vinculadas ligadas a um fim específico podem ser: <ul style="list-style-type: none"> • Automáticas – sem exigências para o recebedor dos recursos; • Fundo a Fundo – Ocorrem diretamente de um fundo a outro, sem convênios. • Diretas ao cidadão – Quando o repasse dos recursos é efetuado de modo direto ao cidadão.
Dallaverde (2016: 49)	Voluntárias (grants)	Entrega de recursos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorra de determinação legal ou constitucional (art. 25 da LRF)
Mendes et. al (2008: 17-21)	Transferências incondicionais redistributivas	Submetem-se a fórmulas de indicadores demográficos e socioeconômicos. Não apresentam restrições de uso à decisão do governo local.
Baião et al. (2017: 588)	Transferências incondicionais devolutivas	Operam com a devolução dos recursos para os governos onde se operou a arrecadação sem a presença de condicionalidades.
	Transferências condicionais voluntárias	Representadas pelos acordos e convênios, possuem discricionariedade em sua concessão pelo governo concedente

Mendes et al. (2008: 19-21)	Transferências condicionais obrigatórias	São transferências que correspondem a recursos vinculados distribuídos, conforme critérios não devolutivos
	Transferências ao setor produtivo privado	Subsidiam empreendimentos privados para estimular o crescimento de regiões menos desenvolvidas
	Transferências diretas a indivíduos	Repasse direto a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Fonte: Informações da pesquisa

Em complemento, o quadro 2 apresenta o resumo das ideias principais apresentadas associadas com o presente trabalho de pesquisa, associados com o federalismo e as transferências Intergovernamentais.

Quadro 2 – Resumo das principais ideias do capítulo

CONCEITOS EXPLORADOS NO CAPÍTULO	PRINCIPAIS ASPECTOS
Federalismo	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de um ente soberano que convive em harmonia com estados membros autônomos (ou entes subnacionais autônomos). • Amparo jurídico numa Constituição escrita que estabelece um compromisso entre os interesses do ente soberano e dos entes subnacionais, com repartição de competências. • O Federalismo normalmente é dual ou dualista (2 esferas de Poder), mas no Brasil a CF/88 estabeleceu uma terceira esfera de poder: a municipal. • Autonomia financeira e política de cada ente federativo. • Importante papel na distribuição de recursos políticos e fiscais.
Federalismo Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição de competências constitucionais fiscais. • Ligado às funções fiscais: alocativas, distributivas e estabilizadora. • Expressa-se na forma de federalismo cooperativo ou por cooperação, quando é visto além da repartição das receitas tributárias, mas quando se revela em ações públicas cooperativas visando reduzir as desigualdades regionais, e consecução dos direitos dos cidadãos.
Transferências Intergovernamentais	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse de recursos de arrecadação recebidos, advindos de outro ente da Federação. Diferem das receitas próprias arrecadadas em regra de forma direta pelo ente. • No Brasil, elemento central no sistema de relações federativas. • Situa-se na ambiência do federalismo cooperativo. • Podem ser Obrigatórias ou Voluntárias. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Obrigatórias: transferências constitucionais e legais (estricto senso) ✓ Voluntárias – Dependem da discricionariedade do gestor público em aplicá-las. Não limitam a autonomia do receptor dos recursos. Operam-se por meio de convênios e instrumentos congêneres.

Fonte: Informações da pesquisa

A abordagem do capítulo II da tese teve por objetivo sedimentar os conceitos importantes para chegar à temática da Tese que são as transferências voluntárias. As transferências voluntárias, como se viu, constituem-se em espécie de transferências intergovernamentais que têm características próprias de requisição e utilização por parte dos entes federados. De posse desse panorama trazidos pelas discussões do federalismo, federalismo fiscal e transferências intergovernamentais, é possível melhor localizar o papel das transferências voluntárias. A partir desse ponto, avança-se para conhecimentos sobre sua operacionalização, objeto do capítulo III.

Capítulo III – Aspectos formais e operacionais das transferências voluntárias

3.1. Enfoque legal e operacional das transferências voluntárias na União Federal

As transferências voluntárias, como modalidade de repasse de recursos financeiros aos entes subnacionais (estados e municípios) ou a entidades privadas e até pessoas físicas, não se traduzem numa única disposição legal. Existe um intrincado de legislação que se refere às transferências voluntárias. O enunciado do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000, de 04 de maio de 2000, por si só não exaure todos os aspectos legais que revestem a modalidade. Veja-se, a partir da dicção do artigo da referida Lei:

Art. 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 nº 101/2000, de 04 de maio de 2000).

A referida lei, no seu artigo 4º, remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) editada anualmente pelos entes federados, a indicação das exigências e condições para as transferências de recursos para entes e entidades públicas e privadas. A LDO é uma lei que estipula os parâmetros anuais para a confecção do orçamento público dos estados, municípios e Distrito Federal.

Conti (2012: 15) reclama da escassez de regulamentação das transferências voluntárias, que circunscrita, basicamente, ao dispositivo do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se eminentemente formal, porém sem diretrizes gerais que indiquem a forma mais clara de quem deve ser contemplado e os critérios a serem observados.

Na verdade, o dispositivo legal do artigo 25 da lei supracitada, limita-se a conceituar transferências voluntárias informando em que consistem, e também por exclusão das outras formas de transferências intergovernamentais. Mas há aspectos relativos a esses repasses tais como condicionalidades, formas, destinatários, instrumentos utilizados e prestação de contas que se impõem por outras legislações. Bijos (2018: 324) se refere a uma “miríade de regras e procedimentos existentes”, “entre a obtenção dos recursos e o provimento de bens e serviços públicos”, relativos às transferências voluntárias. Além da

LRF e da LDO, em nível federal, tem-se o Decreto nº 6.170/2007, de 25 de julho de 2007 que regulamenta os instrumentos legais até aqui já mencionados e apresentados na seção seguinte: convênios e contratos de repasse.

A alocação das transferências voluntárias ocorre, inicialmente, no Projeto da Lei Orçamentária, cuja elaboração é de responsabilidade do Poder Executivo. A referida Lei, após aprovada pelo Parlamento (Federal, Estadual ou Municipal), pode receber novas inclusões de transferências voluntárias por meio das emendas parlamentares. As emendas parlamentares são, portanto, geradas no orçamento do Ente federal, estadual ou municipal por proposição de um parlamentar. As emendas assumem um papel de relevância nas transferências voluntárias, pois se inserem num contexto de negociação política entre os poderes legislativo e executivo. Apesar de serem inseridas no orçamento, as emendas seguiam um procedimento de formalização semelhante àqueles operados para os outros tipos de Transferências voluntárias (Dallaverde 2016: 209). Na esfera federal eram inseridas no SICONV e não interferiam na exigência de contrapartida, que era exigida para os entes convenentes. Em 2019, contudo, ocorreram mudanças na União Federal, após a edição da Emenda Constitucional nº 105/2019, de 12 de dezembro de 2019, denominada de **transferência especial**. Os valores das emendas parlamentares, com recursos do orçamento da União federal passaram a ser repassados de forma direta para estados e municípios, sem a exigência de que passassem pelo sistema tecnológico federal que opera as transferências voluntárias da União, o SICONV. As emendas parlamentares obedecem, contudo, ao limite de 1,2% da receita corrente líquida, como corolário da exigência do § 9º do artigo 166 da Constituição Federal. É o chamado orçamento impositivo.

No Ceará, as emendas parlamentares, para efeito de transferências voluntárias, efetivam-se como termos de ajustes, disciplinadas no inciso I do artigo 2º do Decreto nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018, e são celebrados entre o governo do estado do Ceará e os seus municípios. Os termos de ajustes, assim chamados, representam a forma de instrumento que efetiva o atendimento de uma demanda municipal para execução de obra ou serviço de interesse recíproco. Eles foram instituídos no âmbito do Programa de Cooperação Federativa, disciplinado no Decreto nº 28.841/2007, de 27 de agosto de 2007, e alterações posteriores: Decreto nº 29.020/2007, de 25 de outubro de 2007, e Decreto nº 29.317/2008, de 11 de junho de 2007.

Cumpra ressaltar as recentes mudanças ocorridas no processamento das emendas parlamentares no Estado do Ceará, ocorrida em março de 2021, por meio da Lei Complementar nº 234/2021 (Lei Complementar, nº 234/2021, de 09 de março), alterada pela Lei Complementar 243/2021 (Lei Complementar 243/2021, de 31 de maio), as quais determinaram a edição do Decreto 34.096/2021 (Decreto nº 34.096, de 08 de junho de 2021) o qual estabeleceu um tipo de modalidade especial de transferência feita diretamente ao ente beneficiado, sem a necessidade de celebração de instrumentos legais, como convênios e congêneres, importando, talvez, com mais celeridade; porém, deixando, supostamente, mais fragilizado o requisito da accountability. O decreto Estadual nº 34.096/2021 (Decreto nº 34.096, de 08 de junho de 2021), decorrente da citada Lei Complementar nº 234/2021 assim determina:

Art. 2º Os recursos a que se refere o art. 1º, deste Decreto, serão transferidos ao município beneficiário, atestada sua adimplência, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, ao qual passarão a pertencer no ato da efetiva transferência financeira, devendo ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do respectivo Poder Executivo municipal.

3.1.1. A forma legal dos convênios – Convênios e Contratos de repasse

As transferências voluntárias, também conhecidas como discricionárias, se efetivam por meio de instrumentos jurídicos estabelecidos entre entes da federação, com a finalidade de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Esses instrumentos legais se constituem em convênios ou contratos de repasse. Essa finalidade está ligada, em tese, como afirma Dallaverde (2016: 271), à realização de despesas visando o desenvolvimento do ente federado.

O convênio é a forma mais comum de instrumento utilizada nessa modalidade. No âmbito da União Federal, de acordo com a Portaria Interministerial nº 424/2016, 30 de dezembro de 2016, no inciso XI, § 1º, artigo 1º do convênio é definido como:

Convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos,

visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Já a definição de contrato de repasse na mesma Portaria interministerial é dada na forma seguinte: “Contrato de repasse: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União” (Portaria Interministerial nº 424/2016, 30 de dezembro de 2016, inciso VI, § 1º, artigo 1º).

No Manual do Senado Federal (Costa e Neto, 2011) que trata de orientações aos municípios brasileiros para a obtenção de recursos federais, é apresentada a seguinte definição, comparando o contrato de repasse com o convênio, com as seguintes distinções:

Ele se assemelha ao convênio, no entanto, no contrato de repasse, as agências financeiras oficiais (principalmente a Caixa Econômica Federal) atuam como mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências de recursos federais, a qualquer título, a Estados, Distrito Federal ou municípios. A figura do contrato de repasse tem sido prevista nas leis de diretrizes orçamentárias, sendo que a matéria foi disciplinada, pela primeira vez, em 1996. Para operacionalizar esse tipo de transferência, o Ministério concedente firma termo de cooperação com a instituição ou agência financeira oficial federal escolhida, que passa a atuar como mandatária da União (Costa & Neto, 2011:12).

Ainda na esfera federal do Brasil, foi editada a Instrução Normativa nº 01 /1997, de 15 de janeiro de 1997, com atualizações posteriores, da Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil (STN), que disciplinou a celebração de convênios de natureza financeira que tinham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, e definiu convênio como:

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

A Instrução Normativa nº 01 /1997, de 15 de janeiro de 1997, revogada pelo Decreto nº 6.170/2007, de 25 de julho de 1997, e pela Portaria Interministerial n. 127/2008, de 27 de maio, desempenhou um papel importante na regulamentação dos convênios e contratos de repasse que envolvessem a transferência de recursos financeiros, para realização de programas de trabalhos, oriundos de dotações orçamentárias consignadas nos orçamentos

fiscal e da seguridade social. Na opinião de Dallaverde (2016: 136) este foi um diploma legal minucioso, que especificou os requisitos exigíveis para os convenentes.

De um modo geral, os autores partem do esboçado pela própria legislação, para analisar os aspectos diferenciadores, entre convênios e contratos de repasse. Soares e Melo (2016: 547) definem convênio como:

O convênio é um instrumento jurídico celebrado entre as partes e disciplina a transferência de recursos para a execução de uma política pública de interesse recíproco, com duração definida e em regime de mútua cooperação, o que envolve contrapartida financeira e corresponsabilidade na aplicação e fiscalização dos recursos.

Na reflexão de Mendes et al. (2008: 19), esses dois instrumentos jurídicos apresentam características comuns, sendo uma delas, a grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas e, a outra, aumentar a discricionariedade do governo federal (mas pode ser estadual também) de direcionar politicamente os recursos.

Quanto aos contratos de repasse, Dallaverde (2016: 339) observa que eles possuem natureza jurídica muito mais próxima dos convênios do que dos contratos administrativos. Nos contratos de repasse há um interesse de cooperação, tal como os convênios. Porém aqueles só têm os repasses efetivados por meio de instituição ou agente financeiro do Governo Federal. Os convênios, por sua vez, somente se efetuam por meio dos entes federados, que os celebram com vistas ao repasse das transferências voluntárias.

A expressa disposição legal sobre os convênios encontra-se na Lei 8.666/1993, de 21 de junho de 1993, também chamada de lei das licitações, que é o normativo que rege as contratações no serviço público, mais especialmente, os contratos administrativos, entre particulares e a administração pública.

Porém, os convênios encontram seu disciplinamento no art. 116 da Lei nº 8.666/1933, caput, incisos e parágrafos. Deles emanam todos os normativos infralegais que se situam em nível de união e de outros estados da federação brasileira, como o Estado do Ceará.

³ Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

Entre as exigências principais para a realização dos convênios estão as definições de objeto, metas, fases de execução, planos de trabalho e de aplicação, prestação de contas (accountability), com indicações de penalidades, acaso ocorram desvios de finalidades, pelos convenientes.

Os termos da expressão do caput do art. 116 da referida lei se apresentam como: “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres (tais como termos de parceria, termos de fomento e termos de colaboração⁴ celebrados por órgãos e entidades da Administração”. É interessante observar que são instrumentos jurídicos que possuem a mesma similaridade, quanto ao tratamento legal do objeto, mas se diferenciam quanto aos destinatários da avença.

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I – quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III – quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

⁴ Termos de parceria, termos de fomento e colaboração compreendem a terminologia trazida pela Lei Federal 13.019/2014, conhecida como o marco regulatório das organizações sociais. Importante notar que existe o termos de parceria instituído pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Este se refere à transferência de recursos a entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP para o fomento e a execução das atividades de interesse público como assistência social, cultura, saúde, educação entre outras (Costa e Neto, 2011: 13).

As distinções desses conceitos e as suas finalidades foram mais detalhadas na Portaria Interministerial, nº 424/2016, de 30 de dezembro de 2016, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Observa-se que na referida Portaria, a definição de convênios foi mais precisa do que está expresso no art. 116 da Lei Federal nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Enquanto nesta constam mais detalhes relativos à sua efetivação, vale dizer: as condições para que exista um convênio; na Portaria há uma colocação de fala do que é “ser” um convênio, informando, ainda, a origem dos recursos, qualificando os partícipes, e definindo os tipos de finalidades que serão avençadas.

A Portaria Interministerial nº 424/2016 do Governo Federal ainda especificou os convênios que não se submetem aos ditames desse diploma legal porque estão regidos por outras legislações especiais, tais como aqueles celebrados no âmbito de programas federais específicos, ou que possuam chancela em leis federais ou regramentos específicos, ou ainda aqueles cujo objeto conflitem com disposição em acordos ou tratados internacionais. Adicionalmente, há outros pontos de relevância na mencionada Portaria como as definições e papéis dos partícipes, formalização dos instrumentos, previsão das obrigações e deveres de execução, acompanhamento, fiscalização, contrapartidas, no caso de municípios, prestação de contas dos recursos disponibilizados, e tomada de contas especial, que se constitui em instrumento de apuração de irregularidades que causam danos ao erário público, com a consequente identificação dos responsáveis, e imediato ressarcimento dos recursos.

Marrara (2005: 553), na tentativa de conceituar o termo “convênio”, diferenciando o termo de “contrato” administrativo, o caracteriza como uma união de esforços para a realização de objeto de interesse comum entre as partes, ou partícipes. Tem conotação de “contrato cooperativo” porque é modulado em função tanto da bilateralidade existente, quanto da cooperação, em busca de finalidades comuns. Esse interesse comum entre as partes envolve um ou mais entes públicos, ou públicos e privados. Pelo registro da Portaria

Interministerial nº 424/2016 o convênio é para executar projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. A mutualidade cooperativa, como já visto neste trabalho, é uma das características do federalismo cooperativo.

3.1.2. Condicionantes para recebimento das transferências voluntárias

Os autores Soares & Melo (2016) apontam aspectos determinantes na distribuição das transferências voluntárias da União (TVU). Eles nomeiam três fatores como condicionantes relevantes para a destinação municipal dos recursos. São eles: “os político-partidários, os redistributivos e os relacionados à capacidade técnica dos entes locais para responder as demandas da União na oferta de TVU” (Soares & Melo, 2016: 552).

Parafraseando a abordagem feita pelos autores, de forma resumida, o fator político-partidário justifica-se em razão da peça orçamentária. Por não haver obrigatoriedade do gestor em transferir recursos de forma voluntária, essa modalidade termina por ser mitigada diante do orçamento público, que é uma peça não impositiva. Desta feita, havendo necessidade de contingenciamentos, as transferências voluntárias são as primeiras a se tornarem as mais vulneráveis na lista de prioridades. Outra faceta dessa modalidade, segundo os autores é a influência político-partidária na decisão do poder executivo na distribuição dos recursos de transferências voluntárias. Outro fator são os condicionantes redistributivos. Eles se relacionam ao objetivo de equalização fiscal. Para Soares & Melo (2016: 553) isso quer dizer que entes federados mais pobres, com menor poder de arrecadação, seriam beneficiados com recursos suplementares, no caso, as transferências voluntárias. O propósito é permitir reduzir desigualdades e promover o bem-estar social, em última instância.

Quanto aos condicionantes técnicos são apresentados pelos autores (Soares & Melo, 2016, p.554) aqueles ligados às exigências legais que normatizam a espécie transferências voluntárias no âmbito da União. À época, em 2016, os autores faziam referência à Instrução Normativa nº 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15 de janeiro de 1997, revogada pelo Decreto nº 6.170/2007, de 25 de julho de 2007. Atualmente, está vigente a Portaria Interministerial nº 424/2016, de 30 de dezembro de 2016 que estabelece

os requisitos e exigências para a celebração de convênios. Dentre esses requisitos e exigências pode-se citar: exigência de plano de trabalho, existência de dotação orçamentária específica, contrapartida dos entes públicos, cronograma de desembolso, regularidade fiscal do conveniente, dentre outros.

É importante ressaltar que essa e outras legislações editadas, no âmbito da União Federal, quanto ao tratamento das transferências voluntárias, se refletem na produção de legislação específica dos outros entes federados, como é o caso do Estado do Ceará. Estas legislações serão abordadas, oportunamente, nesse Trabalho, e se reportam ao tratamento dado na concepção e operacionalização das transferências de recursos financeiros.

Cumprir destacar, ainda, que no âmbito da União, foi criada em 2008 a ferramenta tecnológica chamada de Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que é responsável pela execução desses instrumentos firmados entre entes federados, no caso a União com estados e municípios. Essa ferramenta também é um impositivo legal e constitui mais uma exigência ou condicionante técnica.

Os autores já mencionados, Soares & Melo (2016: 554), identificaram nos seus estudos que essa ferramenta exige recursos e habilidades técnicas dos municípios e, sendo estes com menor disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, podem encontrar dificuldades para atender as exigências impostas para celebração e execução desses convênios.

A disciplina legal dos convênios e contratos de repasse na União Federal é feita por meio do Decreto nº 6.170/2007, de 25 de julho de 2007, e pela Portaria Interministerial nº 424/2016, de 30 de dezembro de 2016. Esses dois diplomas legais regulamentam todas as etapas, desde a celebração de convênios e contratos de repasses, fases de execução, acompanhamento, fiscalização e prestação de Contas.

Dallaverde (2016: 129) chama atenção para o facto das transferências voluntárias se efetivarem por outra forma além de convênios. De facto se realizam, também, por meio de contratos de repasses, quando esses se são feitos diretos com a entidade financeira federal, mandatária da União, como prevê o inciso VI, § 1º do artigo 1º, da Portaria Interministerial

nº 424/2016. O inverso também acontece com os convênios que se prestam a outras finalidades, além de operacionalizar as transferências voluntárias.

3.1.3. Fatores restritivos das transferências voluntárias.

Todos os regramentos legais vistos até essa parte do trabalho localizam, de algum modo, as exigências feitas para que se realizem as transferências voluntárias, quais sejam as condições para que elas sejam implementadas por meio de convênios e contratos de repasses. Com efeito, há exigências de ordem de regularidade e gestão fiscal concernentes ao ente federativo, receptor dos recursos, tais como aquelas referentes a pagamento de tributos, empréstimos, financiamentos, previsão orçamentária de contrapartida, previsão de destinação de dotação orçamentária específica pelo ente receptor dos recursos, cumprimento dos limites de educação de saúde e educação, prestação de contas aprovada, entre outros (ver art. 25 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio).

Se acolhidos na forma de não cumprimento, todos esses itens citados e outros não citados se constituem condições/exigências não atendidas, e inviabilizam a realização das transferências voluntárias. E, dessa forma, poder-se-ia dizer que se constituem, de forma indireta, em item de vedação da realização das transferências voluntárias. Porém, no tocante a essa seção do trabalho, considerar-se-á como condicionantes das transferências voluntárias aqueles que foram postos na forma de vedação expressa, notadamente na Lei de Responsabilidade Fiscal, relacionados ao comportamento do ente receptor e o tratamento dado à sua gestão fiscal e outros aspectos atinentes a condutas de transparência.

A própria Constituição Federal e os outros regramentos legais que regem as transferências voluntárias, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Portaria Interministerial nº 424/2016 trazem vedações à sua realização. Porém, interessa apresentar, aqui, as vedações ou fatores restritivos das transferências voluntárias trazidas pela LRF/2000, aqueles especificados na legislação da esfera federal, que estipula algumas vedações para a efetivação das transferências voluntárias de recursos. Essas vedações se localizam em determinadas matérias relativas à situação de gestão fiscal do ente federativo, que serão explanadas na subseção seguinte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas e gestão fiscal para os entes da Federação brasileira: União, estados e municípios. É uma Lei que já conta com duas décadas, e com bastante influência no estabelecimento de regras para os gastos públicos com o atingimento de metas e limites. A LRF foi editada com fulcro nos artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988, e a partir dela, apresentam-se, nesse trabalho as principais vedações/suspensões ao recebimento das transferências voluntárias.

3.1.3.1. Vedações relativas a descumprimento de despesas com pessoal do ente recebedor dos recursos

Nesse aspecto, a disciplina legal se inicia com a Lei de Responsabilidade Fiscal que traz expressas exigências para a realização de transferências voluntárias. Veja-se o dispositivo legal, art. 25 da referida lei.

Art. 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.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: [...]

III – observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; [...]

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. (Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio, de 2000).

Entre as vedações especificadas na LRF, em seu artigo 25, destaca-se o inciso III que remete ao art. 167 da Constituição Federal do Brasil de 1988. O dispositivo constitucional veda a realização de transferências voluntárias para custear despesas de pessoal ativo, inativo e pensionistas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. No Art. 167 são vedados:

[...] X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Art. 167, Constituição Federal do Brasil de 1988).

Entende-se como Despesa com Pessoal as despesas de natureza salarial decorrentes de cargos, empregos e funções de confiança no setor público, bem como os encargos sociais incidentes sobre a folha de salário.

A definição de despesa total com pessoal é dada pelo art. 18 da LRF/2000.

O somatório dos gastos do ente da Federação, com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos e funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio).

As despesas com pessoal se caracterizam como despesas correntes, e estas não podem ser imputadas aos recursos em caráter de transferências voluntárias, sendo atribuídas ao ente da Federação repassador dos recursos financeiros. Dallaverde (2016: 146-147) discorre sobre a importância da sanidade financeira do ente que recebe os recursos financeiros, em razão de esses recursos serem utilizados para investimentos e serviços necessários para a população. Essa vedação tem tanta importância que foi erigida à categoria constitucional, no artigo 167 da CF/88, transcrito acima.

Sobre a importância da vedação erigida à condição constitucional, Dallarverde (2016: 149) comenta:

A ressalva é tão importante que a restrição quanto à utilização de recursos advindos de transferências voluntárias para o custeio de despesas com pessoal constitui a única previsão atinente às transferências voluntárias expressamente constante do texto constitucional federal.

Além desse aspecto de vedação constitucional, quanto à destinação dos recursos das transferências voluntárias para pagamento de pessoal, há outro que é a vedação de recebimento dos recursos dessa modalidade de transferência se não houver o cumprimento dos limites com impostos, com gastos de pessoal, atribuídos aos poderes e órgãos públicos. Vê-se isso no dispositivo legal da LRF/2000:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º (...)

§ 2º (...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias (Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio)

Assim, no tocante aos gastos com despesas de pessoal dos entes da federação há restrições (vedações) de transferências de recursos tanto quanto em relação à destinação do pagamento para esse tipo de despesa, quanto para o não atendimento dos limites e prazos impostos pela LRF/2000, arts. 19 e 23, § 3º, I, respectivamente).

3.1.3.2. Vedação pelo não cumprimento de arrecadação tributária da competência constitucional do ente federativo.

Na forma do art.11, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, é vedada a realização de transferência de recursos financeiros para o ente federal que não honre esse compromisso:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Essa vedação encontra controvérsias quanto à imposição da regra de serem “arrecadados todos os tributos”. Para autores como Rocha (2007: 51) o exercício da arrecadação tributária não é compulsória, e portanto, o referido artigo seria inconstitucional. Isso em confronto com o Art. 145 da CF/88, que preconiza que poderão instituir:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I – impostos; II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III – contribuição de melhoria, decorrente

de obras públicas. § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. § 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (Art. 145 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Há, portanto, uma discussão doutrinária a respeito da constitucionalidade e inconstitucionalidade inserta no referido art. 11 da LRF/2000, tendo autores mencionados também por Dallaverde (2016: 156) que reconhecem o dispositivo legal como constitucional. É o caso do autor Jair Eduardo Santana, para quem os entes não têm a faculdade de instituir tributos, mas o dever, considerando que somente por meio dos tributos o Estado consegue realizar ações que promovam o bem-estar da população. E, neste caso, para o autor, a previsão legal do art. 145 da CF/88, mesmo falando em “poderão”, não significa faculdade e sim uma competência obrigatória.

É importante, também, frisar, a observação trazida por Dallaverde (2016: 157), que o parágrafo único do artigo 11 da LRF/2000, questionado em tela, não fala de tributos, mas restringe-se a impostos, que é uma espécie do gênero tributos. Logo, a vedação para a não realização das transferências voluntárias seria, em tese, pela ausência do exercício da competência tributária pelos entes federados, relativos a impostos. Dessa forma, o não exercício da competência tributária do ente federado que não cumprisse o seu papel na arrecadação de impostos, inviabilizaria o recebimento de recursos oriundos das transferências voluntárias.

3.1.3.3. Vedação por utilização de recursos diversa do pactuado.

A vedação por utilização dos recursos de transferências voluntárias diversa do pactuado é trazida na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 25, § 2º que determina: “§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada”.

A LRF/2000 trouxe essa vedação de utilização de recursos diversa do pactuado e ela se espelha na proibição de desvio de finalidade, focado no interesse da comunidade alvo do objeto realizado do instrumento que o implementou, seja convênio ou contrato de repasse. Dessa forma, contraria o próprio interesse comum dos partícipes, caracterizando-se em

desvio de finalidade a mudança do objeto que lhe altere ou desvirtue a forma primeira pactuada.

A doutrina e a Jurisprudência fazem, contudo, uma diferenciação entre desvio do objeto e desvio de finalidade. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, em diversos julgados, posiciona-se a diferenciar entre o desvio de finalidade e desvio do objeto. No primeiro caso, a Corte de Contas caracteriza-a como uma mudança de objeto, que desvirtua a substância do ajuste avençado entre os partícipes. Como exemplo, um objeto de convênio assinado para construir inicialmente um hospital, fosse transmutado para a construção de uma estrada. No segundo caso, desvio do objeto, as alterações seriam de ordem pontual, visando conferir-lhe adequabilidade e funcionalidade. Desse modo, não configuram, de per si, em desvio de finalidade. É o que se vê da Jurisprudência da Corte de Contas da União.

Também se deve mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas distingue o desvio de finalidade do desvio de objeto em convênios, considerando como falha formal a aplicação de recursos dentro da mesma finalidade do convênio e em prol do interesse público, embora fora do objeto estrito do convênio⁵ (TCU, 2009: 7).

Para que não haja desvio de finalidade há que preservar os termos do convênio, que devem se pautar no interesse público. Para Torres (2012), baseado ainda na diferenciação entre “desvio de objeto” e “desvio de finalidade”, a explicação se dá, da seguinte forma, respectivamente:

O desvio de objeto se configura quando o conveniente executa, sem autorização prévia do concedente, ações diversas daquelas previstas no termo de convênio, respeitando, todavia, o fim social a que se destinam os recursos, conforme indicado pelo legislador na lei orçamentária. São apenas alterações pontuais e unilaterais no objeto do convênio.

Por outro lado, o **desvio de finalidade** ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa da pactuada no termo de convênio, prática veementemente rechaçada pelo ordenamento jurídico brasileiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, veda expressamente a aplicação de recursos transferidos em finalidade diversa da estabelecida no termo de convênio. (Torres, 2012: s/p, grifo nosso).

⁵ Acórdão nº 1313/2009 – Plenário (TC 002.856/2006-8), publicado na Ata nº24/2009 – Plenário, Ministro Marcos Vileça. Data da sessão 17/06/2009. Disponível em: <https://url.gratis/8V9SQj> [Obtido a 19 de maio de 2020].

Há, ainda, expressa disposição na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, quanto à vedação de utilização dos recursos em finalidade diversa do que foi avençado no convênio ou contrato de repasse. Assim, diz o inciso III do art. 38 da referida Portaria:

Art. 38. O instrumento deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado: [...]
III – utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento

Deste modo, da compreensão de todo o exposto, havendo desvio de finalidade, os recursos auferidos pelos entes federativos, a título de transferências voluntárias, não poderão ser utilizados.

3.1.3.4. Vedação por não cumprimento de recondução da dívida consolidada aos limites impostos

A outra vedação tratada quanto ao recebimento dos recursos de transferências voluntárias, diz respeito à proibição de os entes federativos não poderem ultrapassar os limites da dívida consolidada ao final de um quadrimestre, devendo reconduzir os limites até o final do terceiro quadrimestre subsequente sendo que, não ocorrendo, incidirá imediatamente a vedação de recebimento dos recursos de transferências voluntárias, quando acontecer o excesso no primeiro quadrimestre do último ano do mandato. É o que se depreende do art. 31 da LRF/2000, *in verbis*:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido: I – estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;
II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.
§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.
§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo (Art. 31, Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio).

3.1.3.5. Vedação pelo não cancelamento da contratação de operação de crédito fora dos limites e condições legais

O artigo 33 da LRF determina que os entes da federação contratem operações de crédito dentro dos limites legais impostos.

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32. (Art 33, Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio, grifo nosso).

A LRF/2000 estabelece, em seu artigo 29, inciso III, o conceito de operação de crédito.

Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...) III Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (Art 29, Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio).

Segundo o Manual de Operações de Crédito para Estados e Municípios do Ministério da Fazenda (2013: 14) as operações de crédito dos entes públicos podem ser de curto, médio ou longo prazo. A de curto prazo é chamada de ARO – Antecipação de Receita Orçamentária, enquadra-se nos limites e condições estipuladas pelo Senado Federal, e destina-se a atender eventuais insuficiências de caixa. Tanto as operações de médio prazo quanto de longo prazo integram a dívida pública fundada ou consolidada, as quais são amortizadas acima de 12 meses.

As operações de médio e de longo prazo destinam-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou financiar obras e serviços públicos, por meio da realização de contratos ou emissão de títulos da dívida pública, artigo 29, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF/2000

e artigo 98 da Lei 4.320/1964, de 17 de março de 1964. Podem ser internas e externas. Dá-se da forma interna quando realizada por credores dentro do País. A forma externa acontece quando realizada por entidades ou instituições ou organizações financeiras internacionais. Os limites legais mencionados no caput do art. 33 da LRF/2000 estão especificados no art. 30 da referida Lei.

Quanto à vedação do recebimento das transferências voluntárias em razão da não observância dos limites legais, observa-se que o § 3º do art. 33 estabelece essa condição, caso não efetuado o cancelamento da irregularidade. Neste sentido, Dallaverde (2016: 160), porém menciona que o simples ato de contratar sem observância dos limites e condições impostos, por si só, não impede o recebimento das transferências voluntárias, mas o facto de não ser realizado o cancelamento dessas irregularidades. Isso quer dizer, para a autora, que haveria, então, uma espécie de “segunda chance” para o saneamento da irregularidade apontada, antes de aplicada a sanção.

3.1.3.6. Vedação pelo não ressarcimento de dívida honrada por outro ente da federação.

O artigo 40 da LRF/2000 prevê a concessão de garantia como pagamento da dívida por outro ente da federação, em favor do ente federado inadimplente. Para assegurar que o inadimplente honre o seu compromisso, o § 10 do art. 40 prevê a suspensão de pagamentos das transferências voluntárias, enquanto não solucionado o débito. Assim, dispõe o mencionado dispositivo legal:

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

(...)

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

O que identifica a suspensão das transferências voluntárias é, justamente, a expressão “*terá suspenso o acesso a novos créditos*” do § 10 e, apesar de não fazer menção literal às transferências voluntárias, as mesmas se enquadram na expressão mencionada. A concordar com este sentido temos, também, Dallaverde (2016: 161).

3.1.3.7. Vedação pelo não cumprimento dos prazos para envio das contas públicas

Estados e municípios da Federação Brasileira têm o dever de encaminhar informações de suas contas públicas para a União. Esse é um dever que se respalda na obrigatoriedade de transparência como forma de promover a *accountability* perante a sociedade. Essas informações são enviadas ao ente federal, com a observância dos limites e prazos estipulados no artigo 51 da LRF/2000:

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I – Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II – Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. (Art. 51, Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio, grifo da autora).

3.1.3.8. Vedação em razão da não publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) no prazo

A publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária se incorpora ao princípio da publicidade preconizado no art. 48 da LRF, que o estabelece como instrumento de transparência e controle ao lado do Relatório de Gestão Fiscal, e as suas versões simplificadas.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é instrumento de transparência para a população, cuja finalidade é a demonstração das contas públicas. O prazo para a sua publicação é de até trinta dias, após o encerramento de cada bimestre. Descumprido esse prazo, ficam suspensas as transferências voluntárias, como se vê do artigo 52.

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

(...)

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

As sanções referidas no § 2º remetem ao art. 51, que por sua vez, estabelece:

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I – Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II – Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

3.1.3.9. Vedação em razão da não publicação do Relatório de Gestão Fiscal nos prazos estabelecidos em lei

A LRF é uma Lei federal que pugna pela transparência, controle, e fiscalização da administração pública (Ávila & Figueiredo, 2013: 309). Sob o aspecto da transparência assim dispõe o art. 48 da LRF:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; **o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal**; e as versões simplificadas desses documentos (Art. 48, Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio, grifo da autora).

Os Relatórios de Gestão Fiscal e o de Execução Orçamentária, são importantes instrumentos de transparência e controle da gestão orçamentária estabelecidos pela LRF que visam dar publicidade aos atos dos gestores públicos, no tocante às despesas com pessoal, endividamento público, disponibilidade de caixa e, ainda, restrições relativas às despesas de restos a pagar (Ávila & Figueiredo, 2013: 309).

O artigo 54 da LRF estabelece que ele deve ser produzido ao final de cada quadrimestre, pelos titulares de cada um dos poderes, no prazo de trinta dias após o encerramento do período (art. 55 da LRF).

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I – Chefe do Poder Executivo;

II – Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III – Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV – Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20 (Art. 54, Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio).

De acordo com o § 3º do art. 55, o descumprimento desse prazo, acarreta o impedimento do recebimento das transferências voluntárias, conforme previsto no art. 51, § 2º da LRF.

Art. 55. O relatório conterá: [...] § 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III. § 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. § 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51. §

Art. 51. (...)

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (Art. 51 & 55, Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio).

3.1.3.10. Vedação em razão da não disponibilização do acesso a informações em relação a despesas e receitas

A Lei da Transparência ou Lei Complementar nº 131/2009, de 27 de maio, acrescentou dispositivos à LRF concernente à transparência da gestão fiscal. A Lei 131/2009 trouxe inovações sobre a publicação em tempo real de informações acerca da execução orçamentária e financeira da União, Estados e Municípios. Com a Lei Complementar 131/2009 adveio nova vedação ao recebimento das transferências voluntárias para os entes da federação que não cumpram com a transparência à execução orçamentária e financeira.

Os incisos II, parágrafo único do 48 da LRF (Lei Complementar nº 101/2000), determina que sejam liberadas de imediato informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira. Por sua vez, o artigo 48 A da LRF determina que essas informações sejam disponibilizadas a qualquer pessoa física ou jurídica tanto no tocante a despesas quanto a receitas. O não cumprimento dessas determinações acarreta, para o ente, a vedação de recebimento de transferências voluntárias, conforme preconizado no inciso I do § 3º do art. 23, já explanado acima.

Deve ser ressaltado a observação de Dallaverde (2016: 165) sobre os casos de exceção na aplicação de vedações ou suspensões previstas para as transferências voluntárias. Essas exceções dizem respeito às ações relativas à educação, saúde e assistência social. Com efeito, o § 3 do artigo 25: “[...] § 3º: “para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social” (Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio de 2000).

3.1.3.11. Vedação em razão do período eleitoral

O legislador, talvez compreendendo a possibilidade do mau uso dos recursos de transferências voluntárias para fins eleitorais, editou a Lei Federal nº 9.504/1997, de 01 de outubro de 1997, que estabelece normas sobre o processo eleitoral no território brasileiro. Ao lado das disposições do pleito eleitoral, encontra-se a determinação concernente à vedação de realização de transferências voluntárias, nos três primeiros meses que antecedem ao pleito. É o que dispõe a inteligência do inciso VI, do art. 73 da Lei 9.504/97 (Lei Federal nº 9.504/1997, de 01 de outubro).

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
(...)

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

Essa vedação se impõe a todos os agentes públicos, assim considerados pelo § 1º do art. 73 da referida Lei:

Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.

A vedação da Lei Federal 9.504/97 no tocante às transferências voluntárias é uma evidência da potencialidade que essa modalidade apresenta de ser utilizada para propósitos eleitorais (Dallarverde, 2016: 214).

3.1.4. Transferências voluntárias na União Federal – A ferramenta Tecnológica – SICONV

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) do Governo Federal se constitui em importante instrumento de gestão, que operacionaliza os repasses de recursos financeiros, por meio de atos e procedimentos relativos à formalização do instrumento legal, execução, acompanhamento, prestação de contas e tomada de contas especial, tal como estabelece o artigo 77 da Portaria Interministerial 424/2016, de 30 de dezembro: “Art. 77. Todos os atos referentes à celebração, execução, acompanhamento e fiscalização e prestação de contas dos instrumentos deverão ser realizados ou registrados em módulo específico do SICONV”.

Criado em 2008 para fazer a gestão das transferências voluntárias, que são os recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e Municípios, os repasses dão-se em decorrência da celebração de convênios e instrumentos similares, com a finalidade de realização de obras ou serviços de interesse comum entre as unidades da federação. Aponta-se como vantagem do sistema a agilidade na efetivação dos Contratos, a transparência do repasse dos recursos financeiros e qualificação da gestão financeira.⁶ Neste sentido, Dallaverde (2016: 199) informa que se trata de uma ferramenta tecnológica

⁶ Informação disponibilizada no sítio eletrônico do Ministério da Economia. Publicada em 23 de março de 2016. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/ceara-adere-a-rede-de-troca-de-experiencias-sobre-convenios-e-parcerias-firmados-com-governo-federal> [Obtido a 30 de maio de 2020].

para efetivação de convênios e contratos de repasses, visando o repasse de recursos financeiros aos entes, entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, para execução de projetos e atividades de interesse recíproco.

O Sistema SICONV, dessa forma, operacionaliza os repasses a título de transferências voluntárias, disponibilizando informações de todos os programas do governo federal que envolvem recursos financeiros do orçamento fiscal e da seguridade para aqueles interessados em celebrar ajustes com a União.

A operacionalização que o SICONV realiza abrange todas as etapas desde à divulgação dos programas de governo, passando pelas fases de cadastramento dos interessados, planejamento que envolve o cadastro do Plano de Trabalho, execução das atividades previstas no Plano Trabalho, acompanhamento da execução, fiscalização, prestação de contas, e tomada de contas especial, se for o caso.

O SICONV federal aportou importantes contribuições para a transparência das informações relativas a transferências de recursos financeiros, sendo instrumento de gestão importante para o controle e transparência das transferências voluntárias. Neste sentido, Dallaverde (2016: 200) pronunciou-se:

A instituição do SICONV veio a atender uma série de expectativas em relação ao controle de todas as fases de execução de convênios passo a passo, mostrando-se um instrumento de extrema relevância para o acompanhamento dos convênios celebrados pelos entes da administração pública que envolvem a transferência de recursos financeiros.

Além disso, cumpre destacar o papel de influência do SICONV federal no âmbito do Estado do Ceará, que criou o Siconv-Ce, tendo evoluído para o que é atualmente o sistema e-Parcerias, que operacionaliza as transferências de recursos financeiros a título voluntário. Oportunamente, este assunto será tratado aqui.

Apesar das vantagens do SICONV no tocante ao maior controle e transparência, sobressaem algumas fragilidades de ordem operacional para municípios, especialmente aqueles que apresentam uma maior vulnerabilidade de empregar conhecimento técnico e tecnológico na participação exigida para o processo.

3.2 Enfoque legal e operacional das transferências voluntárias no Estado do Ceará

3.2.1. As diretrizes legais e o comportamento histórico mais recente do Sistema de Transferência de Recursos Financeiros no Estado do Ceará

Ao introduzir esta Seção neste Trabalho, importa salientar que todos os aspectos legais que norteiam as diretrizes na esfera federal para as transferências voluntárias, também servem ao Estado do Ceará, como aos demais entes da federação brasileira. Os principais diplomas legais, como por exemplo, a Lei 8.666/93, a LRF, e outras leis federais citadas anteriormente embasam o regramento legal que disciplina a matéria tratada em caráter particular para cada ente, como é o caso do Ceará.

O estado do Ceará tem, na Constituição Estadual de 1989 o marco legal para o disciplinamento das transferências de recursos financeiros, quando foram introduzidos os artigos 190-B e 190-C, por meio da Emenda Constitucional nº 75/2012, de 20 de dezembro, que sinalizou o tratamento a ser dado para as parcerias firmadas entre a Administração Pública e entes, entidades públicas, pessoas jurídicas do setor privado ou pessoas físicas, para a execução de projetos de interesses recíprocos, mediante convênios ou instrumentos congêneres.⁷

A emenda Constitucional do Estado do Ceará 75/2012, de 20 de dezembro, que acresceu o art. 190-C determinou a edição de Lei Complementar, que foi editada em 2012, pelo poder executivo do estado do Ceará. Trata-se da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro, que dispôs sobre as regras de transferência de recursos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual por meio de convênios e instrumentos congêneres, termo de

⁷ Art.190-B. “Os entes e entidades públicas, as pessoas jurídicas do setor privado e as pessoas físicas que recebam recursos para execução de projetos em parceria com a Administração Pública Estadual, mediante convênios e quaisquer instrumentos congêneres, deverão comprovar a boa e regular aplicação, na forma de lei complementar” (Acrescido pela Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012. – D. O. de 27.12.2012).

Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput implicará a proibição de celebrar novos convênios e instrumentos congêneres, inclusive termos aditivos de valor, na forma de lei complementar (Acrescido pela Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012 – D. O. de 27.12.2012).

Art.190-C. Lei Complementar disporá sobre regras para transferências de recursos por meio de convênios e instrumentos congêneres, no âmbito do Poder Executivo Estadual (NR). (Acrescido pela Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012. – D. O. de 27.12.2012).

colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação celebrados em regime de mútua cooperação.

Antes, é oportuno fazer remissão à Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN 001/2005, de 27 de janeiro de 2005, edição normativa que orientava os órgãos e entidades públicas do Estado do Ceará sobre como operacionalizar as transferências de recursos financeiros do Estado. Esse normativo tratava de várias espécies de transferências que se efetivavam por meio de convênios e congêneres, como dizia a ementa: “Disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes, ou outros instrumentos congêneres, que visem à transferência de recursos financeiros, que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências” (Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN 001/2005, de 27 de janeiro de 2005).

Importa notar que a Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN 001/2005 ou simplesmente IN/2005, apresentava uma disposição específica para as transferências voluntárias, mas as expressões atribuídas a elas eram: contribuição e auxílio, como se vê dos incisos, do § 1º do artigo 1º, respectivamente:

VI – contribuição – qualquer transferência corrente ou de capital concedida em virtude de lei, destinada a pessoas jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, que não envolva contraprestação direta em bens ou serviços;

VII – auxílio – transferência de capital derivada da lei orçamentária, que se destina a atender a ônus ou encargo assumido pelo Estado do Ceará, exclusivamente em favor de entidade sem fins lucrativos (Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN 001/2005).

Com o advento da Lei Complementar 119/2012, de 28 de dezembro de 2012, não houve de imediato uma revogação da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN 0001/2005 que regulamentava todo o processo de celebração, execução, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas, de todos os instrumentos, inclusive aqueles celebrados anteriormente à entrada em vigor da regulamentação da LC 119/2012, o que aconteceu em 2014.

Com efeito, a referida Lei Complementar nº 119/2012 publicada somente no início de 2013, passou a ser regulamentada por partes e, somente em 2014, com o Decreto nº 31.406/2014, de 29 de janeiro de 2014, entraram em vigência as etapas relativas à

formalização do convênio ou instrumento congênere. Novamente, em 2014, passou a vigor o Decreto nº 31.621/2014, de 07 de novembro, que regulamentava as fases de execução, acompanhamento, fiscalização, prestação ou tomada de contas.

Outro facto relevante que mexeu com a regulamentação de convênios e instrumentos congêneres em todo o Brasil foi a edição, pelo Governo Federal, da Lei nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014, chamado de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ou MROSC, que estabeleceu, em sua ementa, o regime jurídico firmado entre administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs).

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil (Lei nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014).

Esse diploma legal aportou nomes de novas categorias ou tipos de instrumentos legais a serem celebrados, entre órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual exclusivamente com as OSCs (organizações da sociedade civil). Distinguem-se, a partir daí, daqueles celebrados entre os entes e entidades públicas e pessoas físicas, que continuaram sendo chamados convênios ou instrumentos congêneres.

As entidades privadas mencionadas pelo Decreto Estadual nº 32.811/2018, de 28 de setembro) referem-se às empresas públicas e sociedades de economia mista que são integrantes da Administração Pública indireta na esfera estadual, criadas para atuação na esfera econômica, ou seja, fazem parte do lado empresarial do estado.

Quanto às organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, segundo o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) elas são caracterizadas do seguinte modo:

As entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo. Essas organizações atuam na promoção de direitos e de atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social e moradia, entre outras (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2014).

A Lei Complementar 119/2012, de 28 de dezembro, foi, portanto, alterada em 10 de maio de 2018, para receber as novas categorias de instrumentos trazidos pela Lei Federal nº 13.019/2014, de 31 de julho, quais sejam: “termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação celebrados em regime de mútua cooperação”, como dispõem os incisos III, IV, e V do art. 2º:

II – Termo de Colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, propostas pela administração pública, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

IV – Termo de Fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

V – Acordo de Cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (Lei Federal nº 13.019/2014, de 31 de julho).

O acordo de cooperação não se enquadra na definição de transferência de recursos financeiros, porque não envolve repasses de recursos dessa natureza entre os partícipes. Portanto, o deixamos de fora dessa apresentação. Somente o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento se estabelecem com repasse de recursos pecuniários.

A diferença básica entre Termo de Colaboração e o Termo de Fomento se encontra na iniciativa de quem faz a proposição da parceria. No primeiro, a proposição da parceria parte da Administração Pública; no segundo, parte da Organização da Sociedade Civil. Assim, no âmbito do estado do Ceará, a Lei Complementar nº 119/2012 foi alterada para acompanhar as mudanças feitas em nível federal quanto ao acolhimento de regramento próprio, exclusivo para as OSCs, tendo dado continuidade do tratamento de convênios e congêneres.

Desse modo, a Lei Complementar nº 119/2012 apresenta duas vertentes procedimentais ligadas a i) entes e entidades públicas, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e pessoas físicas; ii) organizações da sociedade civil – OSCs. Isso quer dizer que o Estado do Ceará, a partir da Lei Federal nº 13.019/2014, editou seu próprio regramento legal, para

abrigar as disposições relativas às OSCs, não tendo a Lei Federal, poder para atuar no âmbito do Ceará.

Em decorrência da atualização da Lei Complementar nº 119/2012 foram editados os Decretos Estaduais nº 32.810/2018 e 32.811/2018 ambos de 28 de setembro de 2018, correspondentes, respectivamente, às parcerias celebradas entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e as Organizações da Sociedade Civil; e, convênios e instrumentos congêneres celebrados entre órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas.

Os Decretos estaduais apresentam pontos bastante em comum referentes ao disciplinamento das etapas do processo relativas à: Divulgação de Programas; Cadastramento de Parceiros; Seleção; Celebração do instrumento; Execução; Monitoramento e Avaliação; Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial. Todas estas etapas estão disciplinadas em Portaria do Governo do Estado do Ceará, nº 218/2018, de 07 de novembro⁸.

Segundo a Portaria 218/2018, de 07 de novembro, as etapas referentes à operacionalização de parcerias (Decreto estadual nº 32.810) e de convênios, e instrumentos congêneres (Decreto estadual nº 32.811) serão efetivadas, por meio físico em alguns casos, ou por disponibilização de informações em meio eletrônico, nos sítios institucionais dos órgãos e entidades concedentes dos recursos financeiros ou, ainda, em outros sistemas corporativos gerenciados pela Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará, como é o caso do SACC – Sistema de Contratos e Convênios, e do Sistema Corporativo de Convênios e Congêneres do Poder Executivo Estadual – e-Parcerias. Além desses, também serão efetivados através do Portal Transparente, sítio eletrônico de divulgação das informações do Governo do Estado, e outros sistemas corporativos que operacionalizam os pagamentos do Estado. Observe-se no quadro 3 abaixo.

⁸ Portaria CGE 218/2018 de 07 de novembro de 2018 do Governo do Estado do Ceará, publicada no DOE de 07 de novembro de 2018, que disciplina a operacionalização de parcerias, convênios e instrumentos congêneres, entre órgãos e entidades do poder executivo estadual e as organizações da sociedade civil, entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas.

Quadro 3 – Descrição das etapas/atividades e os meios de registros da Operacionalização de transferências voluntárias conforme Portaria 218/2018 (Portaria nº 218/2018)

ETAPA/ATIVIDADE	REGISTRO DAS ATIVIDADES	PORTARIA 218/2018
Divulgação de Programa	Sítios Institucionais dos órgãos e entidades concedentes	Artigo 2º
Cadastro de Parceiros	No Sistema e-Parcerias	Artigo 3º
Operacionalização do Credenciamento das OSCs	Em meio físico	Artigo 4º
Seleção da Proposta de Parceria	Em meio físico e no Sistema e-Parcerias	Artigo 5º
Celebração convênios e Instrumentos congêneres	Em meio físico e no Sistema SACC	Artigo 6º
Celebração de aditivos, e apostilamentos – cadastramento e upload de documentos	Em meio físico e no Sistema e-Parcerias, e no Sistema SACC	Artigo 7º, caput e §§ 1º e 2º
Execução	No sistema e-Parcerias, e algumas atividades em outros sistemas corporativos de Governo ⁹	Artigo 8º
Monitoramento	Em meio físico, e registros de upload de documentos no e-Parcerias	Artigo 14
Publicidade do Instrumento (Inclusive aditivos e apostilamentos)	No sítio da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE – Ceará Transparente	§ 4º, artigo 6 e § 3º artigo 7º
Prestação de Contas	No sistema e-Parcerias	Artigo 15
Tomada de Contas Especial	Em meio físico	Artigo 16

Fonte: Elaborada a partir do exame da Portaria de Governo CGE 218/2018

O detalhamento do processo dessas etapas e atividades ver-se-á mais adiante neste trabalho, na próxima seção.

3.2.2. O sistema e-Parcerias – Importância e Finalidade

⁹ O Governo do Estado se utiliza de dois sistemas para efetivar pagamentos de despesas, são: o SIAP- Sistema Integrado de Acompanhamento de Programa), e o Sistema de empenho, liquidação e pagamento – S2GPR (Sistema de Gestão Governamental por Resultados).

Após a edição da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro, e os seus decretos regulamentadores, houve a necessidade de se criar uma ferramenta eletrônica para operacionalizar as transferências de recursos financeiros. O meio eletrônico escolhido foi o Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC), que já existia no âmbito da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE para gerir os contratos administrativos firmados entre o Estado e particulares. Em 11 de março de 2014 foi publicada a Portaria nº 031/2014 que nomeou o SACC para gerir o macroprocesso de convênios e instrumentos congêneres.

Cumprе ressaltar que a Lei Complementar nº 119/2012 foi atualizada pela Lei Complementar 178/2018, de 10 de maio, publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará de 11 de maio de 2018, com vigência inicial para 10 de junho de 2018. Essa alteração objetivou adequar a legislação estadual vigente, relativa ao processo de transferência de recursos financeiros, ao novo marco regulatório, a Lei 13.019/2014 (Lei Complementar, relativo às organizações sociais – MROSC). Após a atualização da Lei Complementar 119/2012, de 28 de dezembro, novos decretos foram editados em decorrência dessa modificação. Foram os decretos nºs 32.810, de 28 de setembro, e 32.811/2018, de 28 de setembro, que tratam, respectivamente, das parcerias com as organizações da sociedade civil, e com entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas.

Para as etapas de divulgação de programas e o cadastramento de parceiros a Portaria 031/2014 (Decreto Estadual nº 32.810 de 28 de setembro), de 11 de março de 2014, disponibilizou *links* de sítios de acesso para que fossem realizadas essas atividades. Quanto à etapa de celebração dos instrumentos, os concedentes faziam o registro das informações no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC).

A ferramenta tecnológica utilizada foi o Sistema de Convênios e Congêneres (SCC), criada para dar suporte ao novo processo de transferência de recursos financeiros por meio de convênios e congêneres. O SCC contemplava o cadastro geral de parceiros, a partir do qual se emitia a certidão de regularidade e adimplência. Posteriormente, o SCC teve o seu nome mudado para SICONV-CE, tendo sido esse nome oficialmente revelado nas Portarias nºS 011/2015, de 19 de janeiro de 2015 e 130/2015, de 03 de setembro de 2015.

Assim, em 2015, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE instituiu novos procedimentos junto aos órgãos e entidades públicas e privadas para a operacionalização de etapas do macroprocesso de transferências de recursos financeiros, por meio da edição de duas Portarias, a de nº 011/2015, de 19 de janeiro de 2015, tendo sido substituída pela de Portaria de nº 130/2015, de 03 de setembro de 2015. A primeira somente operacionalizava as transferências voluntárias, via SICONV, até a emissão de OBTs, na etapa de execução física do objeto. Posteriormente, a Portaria nº 130/2015, contemplou as etapas de acompanhamento, fiscalização e prestação de contas.

Foi, então, na Portaria nº 130/2015, de 03 de setembro de 2015, que anunciaram, de modo formal, pela primeira vez, o Sistema SICONV do Estado do Ceará, para operacionalização das etapas do macroprocesso de transferência de recursos financeiros. O novo sistema foi desenvolvido no ambiente de controle interno preventivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), gestora do equipamento tecnológico para oferecer suporte aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, na realização de suas parcerias de transferências voluntárias de recursos.

A etapa de divulgação de programas ficou a cargo de cada órgão setorial do governo em seus sítios oficiais; a etapa de cadastramento de parceiros interessados em estabelecer parcerias com os órgãos e entidades do governo do estado, era feito por intermédio de um *link*, espécie de acesso aberto. Além dessas, haviam as atividades de validação das informações que eram feitas no SICONV-Ce pelos articuladores de controle interno da CGE; e a etapa de seleção/aprovação dos instrumentos a serem celebrados, continuava sendo feita em modo físico, porém os seus registros eram lançados no Sistema SICONV-Ce.

A etapa de celebração do instrumento permaneceu sendo feita no Sistema SACC, que possibilitava, a partir da inserção dos dados dos instrumentos celebrados, a publicidade via Portal da Transparência do Estado do Ceará. Depois de inserido no SACC, o instrumento passava à fase de execução que era feita no Sistema SICONV, e se registravam os dados relativos às aquisições de bens e serviços efetuadas pelos parceiros, o lançamento dos comprovantes de liquidação das despesas relativas ao plano de trabalho, até a geração de ordem bancária de transferência – OBT.

A Ordem Bancária de Transferência era o modo de se efetivar o pagamento das despesas já comprovadas pelo parceiro dentro do SICONV, diretamente em sua conta bancária, cuja realização se dava por meio de transmissão de dados criptografados entre o SICONV e sistema próprio da Caixa Econômica Federal, instituição financeira, ligada ao governo federal. As etapas de fiscalização e prestação de contas também tiveram os seus registros a partir do Sistema SICONV, como preceituava a Portaria 130/2015, de 03 de setembro de 2015. Vale ressaltar que o módulo do SICONV Ceará no tocante aos aditivos dos instrumentos e apostilamentos¹⁰ só passaram a ser inseridos no sistema em 01 de março de 2016. Até aí, os aditivos e apostilamentos eram feitos por meio físico e inseridos no Sistema SACC para constarem na publicação do Portal da Transparência. A dinâmica de registro e upload no SACC permanece, todavia, conforme parágrafo 2º do artigo 7º da Portaria CGE nº 218/2018, de 07 de novembro de 2018, vigente, até data de 07 de dezembro de 2021.

Em linhas gerais, pode-se apresentar a seguinte linha do tempo referente à legislação de Parcerias no Estado do Ceará. Quadro 4.

Quadro 4 – Marco temporal dos principais normativos legais de transferências voluntárias no estado do Ceará

Referência - Lei Complementar 119/2012	Normativos Legais
Antes	Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 001/2005
Após	Decreto Estadual nº 31.406 de 2014, de 29 de janeiro. Decreto Estadual nº 31.621 de 2014, de 07 de novembro. Portaria nº 031/2014, de 11 de março. Portaria nº 011/2015, de 19 de janeiro. Portaria nº 130/2015, de 30 de setembro.
Atualização da LC 119/2012 feita pela emenda 178/2018	Decreto Estadual nº 32.810/2018, de 28 de setembro. Decreto Estadual nº 32.811/2018, de 28 de setembro. Portaria nº 218/2018, de 07 de novembro.

Fonte: dados da pesquisa, a partir das análises da legislação de convênios e instrumentos congêneres do Estado do Ceará.

¹⁰ O apostilamento se constitui em alteração contratual de natureza simples, que dispensa a celebração de novo aditamento. Inteligência do §8º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, 21 de junho de 1993, que estabelece: “A *variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento*” (Grifou-se).

O sistema SICONV Ceará representou importante iniciativa para se exercer um controle mais nítido por parte dos órgãos de controle externo e interno do Estado. Porém, a sua atuação começou de forma bem restrita, como se vê pelas edições das portarias, que a cada vez que iam sendo publicadas, cobriam somente algumas partes do processo de transferência de recursos. As informações inseridas no Siconv Ceará não eram todas *online*. Eram digitalizadas, tendo o aporte de documentos por *uploads*. Com exceção do cadastro de parceiros, todas as etapas e suas atividades eram feitas em modo físico (em papéis) e, posteriormente, transferidas para dentro do sistema de forma digitalizada.

A real importância do Sistema SICONV dá-se pela validade da informatização do macroprocesso de transferência de recursos financeiros, permitindo maior agilidade em suas tratativas. Além disso, espelhado no SICONV Federal, o SICONV Ceará teve no seu nascedouro um contexto para sua existência, deflagrado a partir do desenho do macroprocesso de transferências voluntárias a cargo da gestão da CGE.

O que se demonstra é que a trajetória de implantação da ferramenta tecnológica não foi, em princípio, feita de uma só vez. Isso porque as etapas legais de transferências de recursos descritas nos normativos que tratam das espécies, também foram disciplinadas por parte, aos poucos. Isso trouxe, como consequência, fases de transição da legislação para tratamento das etapas de operacionalização, que ora se aplicavam à legislação mais nova, ora à legislação mais antiga o que, provavelmente, acarretou dificuldades no manejo e operacionalização tanto do Sistema Siconv Ceará, tanto quanto na apreensão dos conteúdos da legislação.

Nota-se que não houve uma apresentação normativa singular do SICONV-Ce enquanto Sistema de Governo que iria operacionalizar as transferências voluntárias no Estado, tendo feito parte do conjunto da obra, como elemento do processo das transferências, na Portaria 130/2015, de 30 de setembro, como já visto anteriormente nesse trabalho.

Semelhantemente, não houve uma comunicação, por normativo legal, informativa da mudança de nomenclatura do sistema SICONV Ceará que passou a chamar-se e-Parcerias. A comunicação se deu por meio de notícia veiculada no sítio eletrônico da CGE em 13 de junho de 2017, pela Assessoria de Comunicação da Controladoria e Ouvidoria Geral do

Estado do Ceará (CGE)¹¹. Segundo informação do Órgão estadual, a mudança foi feita no intuito de adequar a nomenclatura do sistema ao conceito de parcerias introduzido pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, por meio da Lei Federal nº 13.019/2014, de 31 de julho, e evitar equívocos com a nomenclatura do governo federal.

Importante ressaltar que o e-Parcerias, além da integração do SACC na etapa de celebração, contempla, ainda, a integração com o Ceará Transparente, onde é dada transparência acerca dos instrumentos celebrados, os repasses de recursos efetuados e as ordens bancárias de transferências (OBTs) efetivadas pelos convenientes para pagamento das despesas do plano de trabalho do convênio ou instrumento congênere. A CGE informou em nota de comunicação do dia 13 de julho de 2020 que o e-Parcerias contabilizou um saldo de 95.076 transferências bancárias efetivadas no valor de mais de R\$ 495 milhões de reais.

3.3. Resumo do Capítulo

Outros aspectos referentes à operacionalização do e-Parcerias, como dificuldades de operacionalização estarão incursas no capítulo IV desta tese. Abaixo, um quadro resumo com as principais ideias tratada neste Capítulo.

Quadro 5 – Resumo das principais idéias do capítulo III

CONCEITOS E CATEGORIAS EXPLORADOS NO CAPÍTULO	PRINCIPAIS ASPECTOS
Transferências Voluntárias	<ul style="list-style-type: none"> • Previsão legal: Art. 25 da LC 101/2000, de 04 de maio de 2000. • Previsão legal de utilização: lei orçamentária anual e emendas parlamentares. • Finalidade: cooperação, auxílio ou assistência financeira. • Forma legal no âmbito federal: convênios e contratos de repasse. • Alguns autores apontam alguns condicionantes para a destinação municipal dos recursos: político-partidário, redistributivos e capacidade técnica dos entes. • Ferramenta tecnológica no âmbito da União: Siconv-Federal. • Fatores restritivos para recebimento das transferências voluntárias, vedações por: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Descumprimento com gastos de pessoal; ▪ Descumprimento de arrecadação tributária; ▪ Utilização de recurso diversa do pactuado;

¹¹ Informação no sítio eletrônico da CGE, do dia 13 de junho de 2017. Disponível em <https://www.cge.ce.gov.br/2017/06/13/siconv-ceara-passa-a-se-chamar-e-parcerias/> [Obtido a 30 de maio de 2020].

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descumprimento de recondução da dívida consolidada; ▪ Não cancelamento de operação de crédito fora dos limites legais; ▪ Não cumprimento dos prazos para envio de contas públicas; ▪ Não publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) no prazo legal; ▪ Não publicação do Relatório de Gestão Fiscal no prazo legal; ▪ Não disponibilização do acesso a informações em relação a despesas e receitas; ▪ Período eleitoral. <ul style="list-style-type: none"> • Forma legal no Estado do Ceará: Convênios e Instrumentos congêneres.
Ferramentas Tecnológicas que operacionalizam as transferências voluntárias	<ul style="list-style-type: none"> • Siconv federal – Ferramenta utilizada pela União para a Gestão dos Recursos de Transferências voluntárias. Executa convênios e contratos de repasse, esses últimos por meio de Instituição Financeira. • e-Parcerias – Ferramenta utilizada pelo Estado do Ceará, responsável criada para dar suporte ao processo de transferência de recursos financeiros por meio de convênios e congêneres. Faz integração com os sistemas de Contratos (SACC) e com o Ceará Transparente, onde é dada transparência acerca dos instrumentos celebrados, os repasses de recursos efetuados e as ordens bancárias pagas (OBTs) efetivadas pelos parceiros.

Fonte: Dados da pesquisa, baseado nas fontes oficiais consultadas.

As contribuições desse capítulo consistem na abordagem das transferências voluntárias tanto no nível da União Federal do Brasil, quanto no Estado do Ceará. O levantamento dos condicionantes e restrições legais, que cercam a matéria das transferências voluntárias, ganha relevância para o entendimento destas que, apesar de serem chamadas de “discricionárias” quanto à sua utilização, ou à sua finalidade, não quer dizer que sejam desprovidas de travas legais que condicionam a liberação dessa utilização. O enfoque dado às ferramentas tecnológicas, tanto em nível Federal quanto estadual (no Ceará), ganham importância para operacionalização e gestão de todo o processo que as movimentam. Todo o ganho de informações neste capítulo junta-se aos aspectos das transferências voluntárias praticadas no Estado do Ceará sob o enfoque do Controle Interno, assunto do próximo capítulo.

Capítulo IV – O controle interno e o processo de transferência de recursos voluntários no Ceará – potencialidades e limites

Esse capítulo, dedicado ao Controle Interno, assume sua importância no corpo da Tese pela ligação que estabelece com a gestão do processo das transferências voluntárias. De facto, é do controle interno que emanam as diretrizes legais e normativas para operacionalização desse processo complexo e que mobiliza diversos atores tanto do lado daquele que entrega os recursos (o concedente) quanto daquele que recebe (o conveniente).

Por ser complexo e relativamente jovem no Estado, o exercício das transferências voluntárias no Ceará, com registros de 2005 até os dias atuais desafia o interesse dos usuários em ter um processo completamente articulado com a legislação e com os sistemas tecnológicos que dão suporte aos órgãos e entidades governamentais na execução das suas parcerias firmadas. Todo esse ambiente é sustentado e fomentado pelo Controle Interno do Estado, que tem sob sua supervisão, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

4.1. Importância e contexto do Controle Interno no Estado do Ceará

A atividade pública, para alcançar a eficiência, eficácia e efetividade de seus planos e programas públicos, necessita de uma função de caráter essencial ao Estado de Direito: o controle. Há três tipos de controle: o social, o interno e o externo. O controle social é exercido pela sociedade e consiste na vigilância feita pelos destinatários das políticas públicas. O controle interno é definido por Machado (2015: 13) como um processo conduzido pela Administração de uma organização, com a finalidade de possibilitar, de forma razoável, a realização dos objetivos nas seguintes categorias: eficácia e eficiência das operações; confiabilidade das demonstrações financeiras e conformidade com leis e regulamentos cabíveis. Aqui adota-se o conceito autoral do controle como sendo função imprescindível de vigilância e monitoramento frequente dos recursos de uma organização, com a observância das boas práticas e integridade no uso desses recursos, fornecendo condições para que a organização, seja pública ou privada, possa ser avaliada e tenha os rumos corrigidos, a fim de evitar danos e coibir ou minimizar riscos. Autores da atualidade (Araújo et al., 2017; Silva et al., 2017; Freire & Batista, 2018) concordam e expressam a

importância e o caráter salutar do Controle nas organizações, para a economia, para combate às fraudes, vícios e corrupção em qualquer entidade, seja pública ou privada.

O Controle Interno, segundo Nunes e Coronel (2013), Araújo et al. (2017) e Sanchez (2003) tem sido adotado por organizações públicas e privadas para mitigar riscos, combater fraudes, desvios e má utilização dos recursos, que podem redundar na perda do cumprimento dos objetivos dessas organizações. Ainda Segundo Farias et al. (2009), a sua disseminação e prática no âmbito público e privado vem sendo, a cada dia, firmados, estimulando as organizações, a criarem seus próprios modelos de gerenciamento de controles internos, ou *frameworks*, como também são denominados.

A proposta do Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Ceará é trabalhar o fiel cumprimento das políticas públicas e programas que proporcionem o bem-estar da população (Nunes et al., 2012). Para assegurar esse desiderato, o Estado editou a Emenda Constitucional nº 75/2012, de 20 de dezembro de 2012, que assegurou ao Controle o tratamento de *essencial*, tornando-o indispensável no âmbito da Administração Pública Estadual. Cumpre destacar que o estado do Ceará já vinha implementando algumas ações de gestão do Controle, que culminaram, na promulgação da referida emenda constitucional.

4.1.1. Conceitos e tipologias do Controle

A abordagem dos conceitos nesta Seção se faz importante para conhecer o que é o Controle e as suas diferentes formas de atuação. Os conceitos apresentados voltam-se para a dimensão de controle como ferramenta para alcance de resultados. Portanto, numa perspectiva de verificação de eficácia dos atos implementados por qualquer organização. Colheu-se alguns conceitos de autores de artigos científicos para suportar o entendimento sobre a importância da pesquisa.

Inicialmente, aborda-se o conceito de controle interno, na perspectiva do COSO – Estrutura Integrada (COSO, 2013: 6), e que pode ser definido como:

Um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. Essa definição reflete alguns conceitos fundamentais.

O controle é uma das cinco funções universais da Ciência da Administração. O controle interno aparece como uma modalidade do Controle visto sob a ótica do Controlador. No contexto do Controle Interno, a sua definição é de que é uma espécie de controle que decorre do órgão integrante da própria estrutura do órgão controlado (Oliveira Filho & Soares, 2010: 21).

Farias et al. (2009: 57) lecionam que o termo controle tem a sua origem no latim. Para os autores, a evolução do controle insere-se em uma visão pós-moderna, tendo chegado, na atualidade, como um sistema de controle ou simplesmente controles internos. Para Meireles (2000: 610), controle pode ser definido como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Alencar & Fonseca (2016: 176) apresentam três tipos de Controle na Administração pública: controle externo, interno e social. O controle externo é exercido por órgãos e entidades alheias ao corpo da organização. No setor público, é aquele exercido pelos tribunais de contas da União e dos Estados. São órgãos autônomos e independentes da administração, nunca participando dos atos por ela praticados, cabendo-lhes monitorar e exercer a fiscalização (Marçola, 2011: 77).

Os controles externo e interno proporcionam a avaliação permanente dos atos praticados pelo gestor público, constituindo-se em mecanismos de preservação das instituições públicas e de prevenção da ilicitude (Marçola, 2011: 78). Ambos, não se limitam aos aspectos meramente contábeis, orçamentários e financeiros, estando voltados para o alcance dos resultados advindos da execução de políticas e programas de Governo.

Thomé & Tinoco (2005: 1) afirmam que o controle interno é um controle de legalidade, de conveniência e de eficiência. Esse tripé do controle, segundo os autores, deve almejar a realização de atos dentro da lei, de acordo com as necessidades do serviço e as exigências

técnicas da sua realização. O controle interno é, portanto, uma atividade executada pela própria administração a fim de alcançar os resultados preestabelecidos. Nesse sentido, é um órgão que se insere na própria estrutura do órgão controlado (Thomé & Tinoco, 2005: 7).

Machado (2015: 13) leciona que, antes de 1992, inúmeros autores já vinham aumentando a abrangência do Controle Interno a partir de uma visão sistêmica, sendo este visto como um processo implementado pela alta administração de uma entidade, visando provê-la de razoável segurança em suas operações, a fim de que alcance seus objetivos sociais. O autor esclarece ainda que os princípios e as práticas de Controle Interno e Gerenciamento de Riscos, foram ampliadas e atualizadas a partir de 1992 pelo *Committee of Sponsoring Organization – COSO of the Treadway Commission – COSO*.

Para Diniz (2014: 3) a finalidade ética do Estado de Direito é abandonada em face das irregularidades na gestão que resultam no prejuízo ao erário, relegando para um segundo plano a tarefa primordial de fazer valer os direitos constitucionais, como saúde, educação, moradia, segurança, cultura e lazer, o que, segundo o autor, mitiga o pleno exercício da cidadania.

Neste contexto, é imprescindível a fiscalização atenta e rigorosa dos recursos públicos, visando coibir irregularidades, desvios e fraudes (Ramos, 2010: 17). Na perspectiva de mudança comportamental nas organizações é que os controles se voltam para as evidências de indicadores de resultados (Toscano Jr. & Leitão, 2006: 3). Na mesma linha Silva (2012: 17) e Silva e Ferreira (2010: 425-427) destacam a utilização do Controle com enfoque para resultados, para o desempenho alcançado pelas Instituições. Chamam de “*Controle de Gestão*” e “*Gestão de Desempenho*”, respectivamente, e se caracterizam por atos que se materializam em conjunto com os interesses da organização e os interesses dos colaboradores.

Finalmente, o controle Social é exercido pela sociedade. Consiste na vigilância feita pelos destinatários das políticas públicas. Para Di Pietro (2007: 671), o controle social é realizado pelo administrado, seja na defesa de interesses individuais ou coletivos. Neste contexto, é imprescindível a fiscalização atenta e rigorosa dos recursos públicos, visando coibir irregularidades, desvios e fraudes. Essa perspectiva de fiscalização implica a participação da população, o que ativa uma outra forma do controle, que é o controle social. A ideia de

controle social trouxe uma nova mentalidade para a população que saiu de uma posição passiva, recebedora dos serviços do Estado, para uma condição de atuante, participante das decisões governamentais (Silva et al., 2018: 75).

Adota-se o conceito autoral do Controle como sendo função imprescindível de vigilância e monitoramento frequente dos recursos de uma organização, com a observância das boas práticas e integridade no uso desses recursos, fornecendo condições para que a organização, seja pública ou privada, possa se avaliar e corrigir rumos, evitar danos e coibir ou minimizar riscos.

No caso da administração pública, o Controle assume um papel de extrema relevância, porque permite a fiscalização dos atos administrativos e a responsabilização de seus agentes, nos casos em que pratiquem atos acometidos de irregularidades ou desvios da finalidade pública (Alencar & Fonseca, 2016; Freire & Batista, 2017; Nunes & Coronel, 2013)

4.1.2. Marcos legais do controle interno

Importantes marcos legais orientam e fundamentam as práticas de gestores públicos no Brasil, de modo a primarem por uma gestão responsável, com a utilização íntegra dos recursos públicos e, numa perspectiva mais atual, não somente direcionados a comprovação contábil de atos e fatos administrativos, mas direcionados à gestão por resultados, ou gestão de desempenho (Silva, 2012:17).

A breve resenha histórica que se faz a seguir inicia-se com a referência à Lei 4.320/1964, de 17 de março de 1964, nos seus artigos 76 a 80. No seu artigo 77, a referida lei menciona as três modalidades, quanto ao tempo de atuação do controle interno, podendo ser: i) prévio, ii) concomitante; e iii) subsequente. Meireles (2000: 611.) informa que o controle é prévio quando exercido antes da conclusão ou operatividade do ato; é concomitante quando acompanha a realização do ato para seguir a regularidade da sua execução; e, subsequente, quando ocorre após a conclusão do ato controlado.

No artigo 75 da Lei 4.320/64 encontram-se os fundamentos para o exercício de atuação dos três tipos de Controle Interno e eles se referem: “i) à legalidade dos atos; ii) à fidelidade e à responsabilização dos agentes da administração; iii) à execução e à qualidade do gasto público”. Outro diploma legal importante para a evolução do Controle foi a edição do Decreto-Lei nº 200/67 que sustentou a base legal para a reforma administrativa do Brasil (Moreira et al., 2017: 42). Na atual Constituição Federal Brasileira, de 1988 a previsão do Controle interno e externo destaca-se no seu Artigo 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988: 56).

Do mesmo modo, essa importante função também se encontra descrita na Constituição Federal de 1988 em seu Art. 74:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988: 58).

Outro marco importante para o Controle Interno e para a própria Administração Pública, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF nº 101/2000, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, visando a prevenção de riscos e correção de desvios que venham afetar o equilíbrio das contas públicas.

A Constituição do Estado do Ceará trata do controle interno em seu art. 154, inciso XXVII

[...] as atividades de controle da Administração Pública Estadual, essenciais ao seu funcionamento, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição (NR). Acrescido pela Emenda Constitucional nº

75, de 20 de dezembro de 2012. D. O. de 27.12.2012 (Constituição do Estado do Ceará, 1989, p. 48):

No Ceará, outras edições de leis se constituíram marcos fundamentais para o Controle. Uma delas foi a Lei nº 13.297/2003, de 07 de março de 2003, que criou a Secretaria da Controladoria – SECON, órgão central de Controle Interno do Estado, cuja missão foi zelar pela regularidade dos recursos públicos, exercendo atividades de auditoria, racionalização de recursos e controle financeiros. A partir da criação da SECON, em 2003, foram editadas mais duas importantes leis para o fortalecimento do Órgão de Controle Interno: a Lei nº 13.325/2003, de 14 de julho de 2003, que criou os cargos e a carreira de auditoria; e a Lei nº 13.875/2007, de 07 de fevereiro de 2007, que ampliou as funções do órgão acoplando as ações dos sistemas de Ouvidoria e Transparência, passando a se chamar Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

Em 2008, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado lançou o primeiro Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual que se constituiu em instrumento de relevância para o Controle Social (Araújo e Nunes, 2018: 7). No ano de 2009, com a Edição da Lei nº 14.306/2009, de 02 de março de 2009, foram ampliadas, novamente, as competências do Órgão SECON, passando a se chamar Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE. A partir da incorporação de Ouvidoria, a CGE passou a integrar a Governadoria do Estado, cuja missão é zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos (Araújo e Nunes, 2018: 8).

Outros avanços ocorreram a partir de 2012, tais como a participação da sociedade na gestão das políticas públicas, a instituição do Sistema de Ética e Transparência Pública, e a implantação de processos e estruturas organizacionais relacionados à governança pública, com enfoque no controle social, e na racionalização e controle de gasto público, contribuindo para a defesa de valores e princípios de moralidade, transparência, eficiência e outros princípios em favor da coisa pública (Araújo & Nunes, 2018:16).

4.1.3. A função controle como essencial à administração pública

A definição de Ferreira (1986: 712) para o vocábulo “essencial” é: “relativo à essência, que constitui a essência, indispensável, necessário, importante, fundamental”. Tendo como

base o conceito, pode-se afirmar que a Constituição do Estado do Ceará, por meio da Emenda Constitucional do Estado do Ceará 75/2012, de 20 de dezembro de 2012, imprimiu um caráter de imprescindibilidade ao Controle na Administração Pública Estadual, com o acréscimo do artigo 154, inciso XXVII.

A emenda constitucional se constitui na introdução de novas regras no texto constitucional Bonavides (2016: 212). É forma de alteração que se utiliza de rito especial para introduzi-la no texto constitucional, e de forma a manter coerente com os demais preceitos, princípios e normas da Constituição.

A Emenda Constitucional nº 75/2012 imprimiu a essencialidade às atividades de Controle e estabeleceu as macro-funções de Ouvidoria, Controladoria, Auditoria e Correição da Administração Pública Estadual. Importa ressaltar que, no tocante ao tratamento dado à essencialidade do Controle em bases constitucionais, a esfera federal no Brasil não obteve o mesmo êxito quanto à publicação de emenda à Constituição de 1988. A Proposta de Emenda à Constituição de 1988 nº 45/2009, de 07 de outubro de 2009, teve sua tramitação encerrada, em 21 de dezembro de 2018. A proposta federal visava acrescentar o inciso XXIII ao artigo 37 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, especificando as macro-funções, como as mencionadas na Emenda Constitucional do Ceará nº 75/2012, de 20 de dezembro de 2012. De forma sucinta, apresentam-se a seguir conceitos relativos a essas macro-funções. A ouvidoria pública, segundo Lyra (2005: 1), é o instituto básico de participação cidadã, constituindo-se num autêntico instrumento de democracia participativa. É função que se caracteriza pelo recebimento e apuração (apuramento) de denúncias feitas pelos cidadãos, de irregularidades na administração pública e também pela orientação aos dirigentes dos órgãos e entidades quanto à prática de determinados procedimentos, no sentido de prevenir irregularidades (Banco Mundial, 2014: 6).

Para Freitas et al. (2016: 16) a Controladoria além de ser uma ferramenta de controle do patrimônio da empresa, serve a fornecer informações que otimizarão a tomada de decisão em todas as áreas da organização. No mesmo sentido estão os autores Backes et al. (2006: 2) que apontam como função básica da Controladoria, subsidiar os gestores na busca pela eficácia Organizacional.

Segundo Nunes (2006: 89), muitos são os conceitos e definições que se apresentam para auditoria, dados por estudiosos, pesquisadores e organismos representativos de classe profissional. Para o autor, a evolução de conhecimentos e de relações sociais e de negócios entre pessoas e organizações na sociedade também contribuem para a evolução do conceito. De forma breve, a auditoria governamental se caracteriza como ferramenta estratégica da gestão pública que propicia a evidenciação do erro, omissão ou fraude. Também permite corrigir os desperdícios e se antecipa à fiscalização do controle externo (Marçola, 2011: 79).

A correição é ato de corrigir, punir. É uma das funções ligadas ao exercício do poder disciplinar da Administração Pública, que consiste na faculdade de apurar irregularidades e punir os agentes públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa (Pietro, op. cit). Desse modo a correição é o próprio exercício do poder disciplinar.

Uma importante característica do Controle é a sua proatividade (COSO, 2013). O Controle vem assumindo um papel cada vez mais preventivo, e não mais reativo, que se associa, em geral, à ideia de punição. Segundo o Manual de Controle Interno da Comissão Técnica Nacional de Governança (2010: 15), o caráter preventivo do Controle Interno difere da auditoria interna, que se atém “sobre dados históricos em busca de registros e evidências visando à identificação e quantificação dos problemas”. Nesse sentido, o Controle não tem um papel meramente de identificação de ilicitudes e responsabilização de seus agentes. Ele visa alcançar resultados que se estabeleçam, efetivamente, em favor da população. De facto, o Controle tem contribuído para a execução de alguns fatores fundamentais como o bom planejamento, a gestão transparente, eficiente e eficaz, a prevenção de riscos, correção de desvios, além do alcance do equilíbrio fiscal e das contas públicas. O Controle também se apresenta como um forte baluarte na luta contra a corrupção, a improbidade administrativa e o favorecimento do exercício do controle social, como assevera Paula (2006: 87-88).

Contudo, evidenciar a importância do controle interno nas organizações, não significa afirmar que existe uma garantia do alcance dos objetivos e resultados estabelecidos. Isso porque há fatores que podem restringir a razoável garantia de alcance dos resultados da

entidade, tais como julgamentos ou decisões errôneas ou eventos externos que podem levar uma organização a não atingir seus objetivos operacionais (COSO, 2013: 12).

4.1.4. O ambiente de controle interno segundo o COSO

Em 2001, o COSO iniciou uma estratégia que ampliou o foco do Controle para integrar o tratamento dos riscos organizacionais, e desenvolveu uma estrutura de gerenciamento de riscos corporativos que pudesse fornecer os princípios e conceitos fundamentais, utilizando uma linguagem comum. Em 2004, o Conselho do COSO publicou o Enterprise Risk Management – Integrated Framework, e em 2017, foi lançada uma atualização da versão de 2014. Nesta tese far-se-á alusão ao ambiente de Controle tratado no COSO – Estrutura Integrada (COSO, 2013).

Segundo COSO (2013: 6), o controle interno é conduzido para atingir objetivos. É um processo que consiste em tarefas e atividades contínuas, realizado por pessoas, capaz de proporcionar razoável segurança, adaptável à estrutura e flexível para toda a entidade. O COSO definiu para o Controle cinco componentes interrelacionados. São elas: “Ambiente de Controle; Avaliação dos Riscos; Atividades de Controles; Informação e Comunicação; e Atividades de Monitoramento” (COSO, 2013: 8). A seguir, breves definições sobre cada um desses cinco componentes.

O ambiente de controle refere-se ao conjunto de normas, processos e estruturas que é a base para a condução do controle interno na organização. Nesse contexto, o ambiente de controle se vale integralmente da estrutura de governança e da alta administração que estabelecem uma diretriz sobre a importância do controle interno (COSO, 2013: 7).

A avaliação dos riscos é tratada no COSO (2013: 7) como necessária para avaliar a própria eficácia do controle interno, em relação ao alcance dos objetivos da organização.

Quanto ao componente de Atividades de Controles, estas são definidas como ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que contribuem para o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela administração, para mitigar os riscos à realização dos objetivos (COSO, 2013: 7).

A informação e comunicação se constituem em componente necessário para o apoio aos outros componentes do ambiente interno. A informação apoia o cumprimento dos objetivos da organização e a comunicação é um processo interativo e contínuo que proporciona, compartilha e permite a obtenção das informações necessárias para a organização (COSO, 2013: 8).

As atividades de monitoramento dizem respeito às avaliações contínuas e/ou independentes que se fazem a fim de verificar a presença e funcionamento dos cinco componentes do controle interno, incluindo a avaliação da eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente (COSO, 2013: 8).

Os processos e procedimentos padrões de Controle Interno são definidos pelo Órgão Central de Controle Interno do Estado do Ceará e possuem caráter normativo e/ou de orientação, conforme art. 14 da Lei nº 16.710 de 21/12/2018, de 27 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o modelo de Gestão do Poder Executivo, delegando à Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral a missão de zelar pela observância dos princípios da Administração Pública; exercer a coordenação geral, a orientação normativa, a supervisão técnica e a realização de atividades inerentes ao controle interno do Estado.

A seguir apresentam-se alguns atos de gestão do período de 2012 a 2021, porque esse período de nove anos, com início em 2012, representou um marco para toda a regulamentação das transferências voluntárias no Estado. Além disso, também se mostrou profícuo quanto ao controle interno, essencialmente, em termos de caráter legal, de processos, e de ferramentas de gestão encontradas, na perspectiva do tratamento conceitual dado pelo COSO, e praticada pelo Poder Executivo do Estado do Ceará, por meio do órgão central de Controle Interno do Estado.

Quadro 6 – Evidências de 2012-2021 – referente ao ambiente de controle: conjunto de normas, processos e estruturas tratadas pelo coso

2012: Implantação do Controle Interno Preventivo – Início do processo de transferência de recursos – Lei complementar 119/2012 e seus decretos regulamentadores, de 28 de dezembro de 2012.
2012 – Instituição do Sistema Estadual de Acesso à Informação – Lei nº 15.175/2012, de 28 de junho de 2012.
2013 – Alteração da estrutura organizacional, e disposições sobre novo regulamento e cargos na CGE – Lei nº 15.360/ 2013, de 04 de junho de 2013 e Decreto nº 31.238/2013, de 25 de junho.
2013 - Criação de 39 cargos de articuladores para atuarem no Sistema de Controle Interno Preventivo na CGE e em outros órgãos do Governo. Lei nº 15.360/2013, de 04 de junho de 2013.
2013 – Divulgação da Matriz de Risco e Controle da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – Portaria CGE 003/2013 de 22 de janeiro de 2013.
2013 – Instituição do Código de Ética e Conduta da Administração Pública Estadual – Decreto nº 31.198/2013 de 30 de abril.
2014 – Regulamentação do macroprocesso de Transferências Voluntárias – Decretos nºs 31.406/2014 de 29 de janeiro de 2014 e 31.621/2014, de 07 de novembro.
2016 - Instituição da primeira Comissão de Ética da CGE – Portaria CGE nº 087/2016, de 08 de abril 2016
2018 - Instituição do Programa de integridade Lei nº 16.717/2018, de 21 de dezembro de 2018.
2019 – Estabelecimento do sistema de Controle Interno em todas as Secretarias e órgãos equivalentes - Lei nº 16.710/2018, de 21 de dezembro de 2018.
2019 – Estabelecimento das Assessorias de Controle Interno e Ouvidoria – Portaria CGE nº 059/2019, de 30 de abril de 2019. No total 25 implantadas.
2020 – Estabelecimento da Política de Gestão de Riscos. Decreto Estadual n. 33.805/2020, 09 de novembro de 2020.
2021 – Regulamentação da lei federal n. 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Decreto nº. 33.951/2021 de 23 de fevereiro.
2021 – Fortalecimento do Programa de Cooperação Federativa – PCF, que dispõe sobre a transferência de recursos financeiros por meio de emendas parlamentares na modalidade especial. Lei Complementar nº 234/2021, de 09 de março de 2021
2021 – Regulamentação da transferência de recursos financeiros por meio de emendas parlamentares na modalidade especial na forma que dispõe o Decreto 34.096/202, de 08 de junho de 2021, sobre as normas aplicáveis à transferência especial de recursos financeiros no âmbito do Programa de Cooperação federativa – PCF.

Fonte: Dados da pesquisa, baseado nas fontes oficiais consultadas.

O levantamento destes atos de gestão denota a efervescência do Controle Interno no Estado, e a importância que vem sendo dada à sua atuação e à própria atuação do Órgão Central de Controle que vem estabelecendo as diretrizes e a política do setor para os demais órgãos do Governo do Estado.

4.2. O papel do controle Interno na gestão das transferências voluntárias

A gestão das transferências voluntárias no Brasil no nível federal é feita pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão responsável pela base de dados que alimenta a consulta “*Convênios e Outros Acordos*” no Portal da Transparência. Por sua vez, integram a participação nessa gestão, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, que têm exercido um papel determinante na busca pela consecução das políticas públicas de forma responsável, realizadas por meio das transferências voluntárias¹².

No Ceará, o órgão de Controle Interno, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, é responsável pela gestão do processo de transferências voluntárias, que envolvem os processos de controle interno preventivo, controle social, fiscalização e auditoria.

Desde 2014, a CGE vem implantando estruturas formais a fim de viabilizar a realização das transferências voluntárias, que vão desde a edição de legislação infraconstitucional, até a criação de instrumentos operacionais ou utilização de outros existentes, caso dos sistemas de apoio tecnológico, lançando mão, ainda, de processos auxiliares, tudo em prol de fortalecer a sistemática das transferências.

Evidentemente, as ações não devem se ater somente ao processo de controle e ao trâmite do fluxo de processo, conforme apresentado na seção seguinte. O papel do Controle deve primar por ir além buscando a essência de ser dessa modalidade de federalismo fiscal, que se integra ao interesse da realização do bem comum, primando pela efetivação da política pública financiada por ela.

Há muitos desafios que ultrapassam o simples fluxo do processo, por melhor mapeado que ele seja. A CGE precisa avançar na melhoria da gestão do processo, identificando os critérios de escolha desses objetos financiados, a capacidade de execução do requerente desses recursos ao Estado, no caso de o conveniente estar interessado em realizar a parceria.

¹² O Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) constituíram grupo de trabalho para analisarem o desempenho das transferências voluntárias operadas pela União, cujo relatório do estudo feito em 2016 e encontra-se disponível no sítio: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/prestacao-de-contas/tomada-de-contas-especial/estudos/> [obtido a 11 de janeiro de 2021].

Além disso, é necessário identificar os entraves burocráticos que atrasam o processo de execução, e tratá-los como riscos, como também os que vão aparecendo durante as etapas do processo, desde a celebração até a prestação de contas, decorrentes da má gestão, seja da parte do concedente, quanto da parte do convenente.

A entrega desses recursos à sociedade, vista sob o ângulo do federalismo cooperativo, tem que ser feita observando os critérios de eficácia, eficiência e efetividade com o olhar de avaliação permanente para a melhoria do processo, da necessidade e sustentabilidade do objeto ou serviço entregues à coletividade, que contribuem para realização de uma política pública.

Atualmente a CGE atua como gestora das transferências voluntárias na formação da base legal que é assinada pelo Chefe do Executivo Estadual. O órgão de Controle Interno também é responsável por determinar as regras de operacionalização das Transferências Voluntárias entre os diferentes atores envolvidos: concedentes, convenentes, e a instituição financeira que opera a transferência dos recursos, no caso, a Caixa Econômica Federal. Toda essa estrutura se opera num ambiente de tecnologias de informação que recorre ao Sistema e-Parcerias, como se verá na seção seguinte.

4.3. O Sistema e-Parcerias

O Sistema e-Parcerias foi desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado com o objetivo de realizar o gerenciamento das transferências voluntárias. Trata-se de um sistema de tecnologias de informação que agrega grande parte das informações financeiras voluntárias do Estado, segundo informações da própria CGE no seu informativo de perguntas e respostas¹³.

A ferramenta tecnológica vem, desde 2014, sendo atualizada para atender as demandas e modificações legais que o processo de gestão foi requerendo. As implementações foram feitas por etapas, e nem sempre garantiram uma relação amigável com o usuário do sistema

¹³ Disponível em: <https://e-parcerias.cge.ce.gov.br/e-parcerias-web/padrao-web/paginas/seguranca/login.seam#> [obtido a 10 de março de 2021]

e-parcerias, que muitas vezes tinha que dominar um complexo de informações, tanto sobre o processo em si, quanto da própria ferramenta. Para atender à necessidade do usuário do e-Parcerias, a CGE editou vários tutoriais¹⁴, informando sobre as atividades a serem desenvolvidas em cada etapa do processo. Além dos tutoriais, a CGE disponibilizou ao usuário interessado diversos *links* de acesso livre a documentos, emissão de certidões, pré-cadastro de parceiros, notas de versões (atualizações do sistema), atualização de responsável legal, legislação, e o painel e-Parcerias, espécie de sala de situação que informa em gráficos e números consolidados as parcerias firmadas desde 2014 até aos dias atuais.¹⁵

Além disso, a CGE, por meio seu corpo técnico realizou vários cursos de capacitação direcionado aos diferentes públicos do processo de transferências voluntárias, tanto no nível estadual quanto municipal, tendo realizado desde 2014, 1.169 capacitações conforme demonstrado na tabela abaixo. Importa salientar que esse número de capacitações só pode ser apresentado aqui de forma absoluta porque não foi possível saber qual a demanda necessária a ser atendida para ser estabelecido um referencial.

Tabela 1 – Pessoas capacitadas no sistema de tecnologia da informação ou e-parcerias

PESSOAS CAPACITADAS DESDE 2014 NO SISTEMA E-PARCELIAS (ou SICONV-CE, à época)(*)	
CONCEDENTES	441
CONVENIENTES	728
TOTAL	1169

(*) Informações disponibilizadas em 18 de novembro de 2021

Fonte dos Dados: Comitê de Acesso a Informação da Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará - EGPC. Elaboração própria.

Apesar de a capacitação realizada pela CGE se constituir em grande importância para os órgãos e entidades públicas e pessoas jurídicas de direito privado, o número de pessoas

¹⁴ Em setembro a novembro de 2020, a CGE lançou módulos tutoriais na plataforma do youtube, substituindo os modelos que se encontravam no sítio eletrônico da CGE e eram acessados por links, disponíveis em formato de PDF. Tutoriais disponíveis em <https://www.cge.ce.gov.br/manuais-de-utilizacao-do-e-parcerias/> [obtido a 13 de janeiro de 2021].

¹⁵ Disponível em: <https://e-parcerias.cge.ce.gov.br/e-parcerias-web/padrao-web/paginas/seguranca/login.seam#> [Otido a 10 abril 2021]

capacitadas pode ser considerado ainda bastante ínfimo frente à demanda dos órgãos e entidades estaduais e municipais que são sessenta e seis órgãos do Poder Executivo, além das organizações da sociedade civil (entidades privadas) que demandam a capacitação, cuja procura não pode ser precisada. Há que se considerar também a rotatividade que existe nos operadores do Sistema e-Parcerias, nesses diversos ambientes.

No próximo tópico, tratar-se-á da sistemática das transferências voluntárias que obedece a um fluxo processual bastante integrado dentro da CGE e demais órgãos do Estado. Assunto do próximo tópico.

4.4. O macroprocesso das transferências voluntárias e o Sistema e-Parcerias

Em 2014, a CGE instituiu o desenho do processo das transferências voluntárias, que foi determinante para o seu processamento no Estado de forma mais racional e que estabeleceu maior controle e transparência dos recursos liberados para essa modalidade.

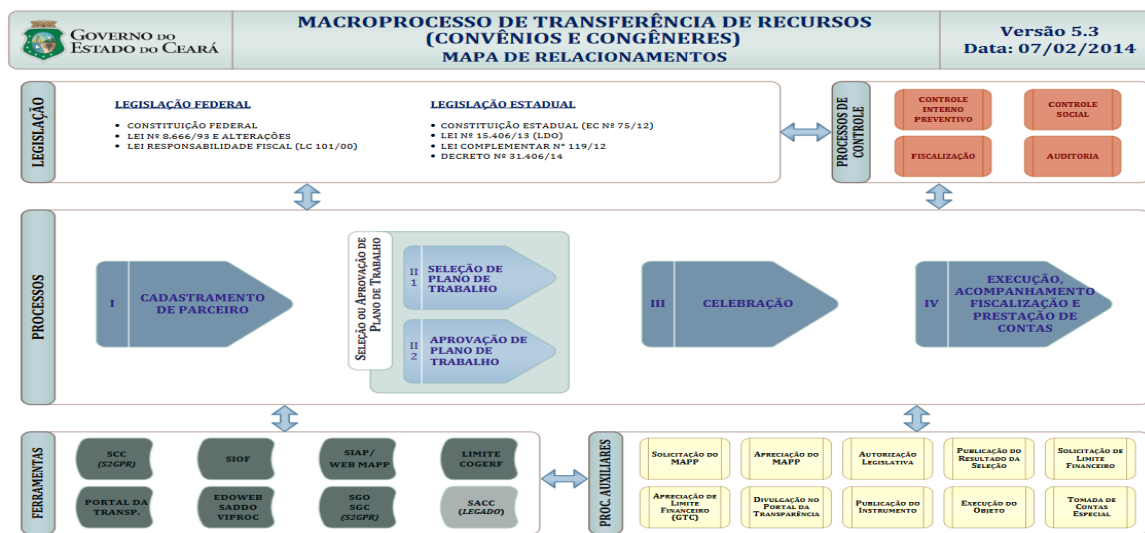
A partir da implantação desse modelo, os demais órgãos e entidades estaduais, bem como os municipais, passaram a se submeter primeiro à legislação estadual e, por consequência, em segundo lugar, a toda a sistemática de operacionalização determinada pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.

A concentração dos atos de gestão das transferências voluntárias foi, efetivamente, assumida pela CGE como órgão central de Controle no Estado, diferentemente do que acontece na União Federal, cujo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) se constitui em módulo dentro da Plataforma Brasil¹⁶, ligado ao Ministério da Economia, com dados alimentados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, não sendo gerido pela Controladoria Geral da União, muito embora esse órgão exerça importante papel de fiscalização dos recursos despendidos e da execução dos objetos dos instrumentos dessa modalidade de transferência. E, assim, sob a regência da CGE, foi instituído o modelo e fluxo do processo de transferências voluntárias no Estado do Ceará em 2014.

¹⁶ Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse-siconv> [otido a 13 de janeiro de 2021].

Convém ressaltar que o desenho desse macroprocesso não foi atualizado pela Controladoria e Ouvidoria Geral – CGE, apesar das importantes atualizações legais que ocorreram em nível federal e estadual. Contudo, apresenta-se o fluxo do processo abaixo, porque, apesar das mudanças ocorridas, ele ainda compreende, de certo modo, o trâmite por que passam os atos referentes às transferências voluntárias.

Figura 1 – Macroprocesso de transferência de recursos Financeiros – versão de 2014



Fonte: Sítio eletrônico da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará¹⁷

Como visto na figura 1 acima o processo apresenta quatro grandes etapas: Cadastro de Parceiros, Seleção/Aprovação do Plano de Trabalho, Celebração do Instrumento, e a quarta e última etapa que agrega 4 atividades: Execução, Acompanhamento, Fiscalização e Prestação de Contas. A CGE, por ser gestora desse processo de transferências voluntárias no Estado, desde a sua implantação, propôs as regras estabelecidas por meio da legislação pertinente. Todo o processo em suas etapas principais acontece no sistema e-Parcerias. O Governo do Estado ainda dispõe de outras ferramentas (sistemas tecnológicos) que auxiliam no fluxo do processo. Do mesmo modo também dispõe de processos auxiliares que fundamentam a existência e o repasse dos recursos.

¹⁷ Houve alterações na Lei que modificaram os conceitos e os fluxos desse processo com a admissão de outras figuras, como o chamamento público, porém esse desenho do processo não foi atualizado pela CGE. Disponível em <https://url.gratis/HNJbVH> [Obtido a 10 de março de 2022].

Em 2014, por ocasião da entrada em vigor do Marco Regulatório das Organizações Sociais – MROSC, regulamentado pela Lei nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014, com início da vigência em 2015, Lei nº 13.204/2015, de 14 de dezembro 2015, o macroprocesso de transferências de recursos do Estado do Ceará sofreu alterações substanciais, atingindo aspectos conceituais e operacionais da etapa de “seleção/aprovação”, e diversificando o tratamento em relação a essas organizações sociais, a partir da identificação na etapa do cadastro.

As alterações realizadas, especialmente a partir de 2018, com a atualização da Lei Complementar nº119/2012, de 28 de dezembro de 2012, e os seus últimos decretos regulamentadores nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018, e nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018, trouxeram mudanças de ordem substancial e formal nas etapas do processo, notadamente na etapa de seleção/aprovação do Plano de Trabalho, como se verá a seguir.

4.4.1. Etapa de Divulgação de Programas

O fluxo do processo inicia-se com a etapa de divulgação de programas. É da responsabilidade dos órgãos estatais que figuram na condição de concedentes e refere-se à publicação, em meio eletrônico, nos sítios institucionais desses órgãos, dos programas de governos que possuem recursos orçamentários para a realização de parcerias realizadas por meio de convênios e instrumentos congêneres. O interesse da lei, no artigo 2º da Portaria CGE 218/2018, de 07 de novembro de 2018, é permitir o conhecimento e acesso aos interessados, à informação necessária para pretensão de firmar parcerias com o Governo do Estado.

4.4.2. Etapa de Cadastramento de Parceiros

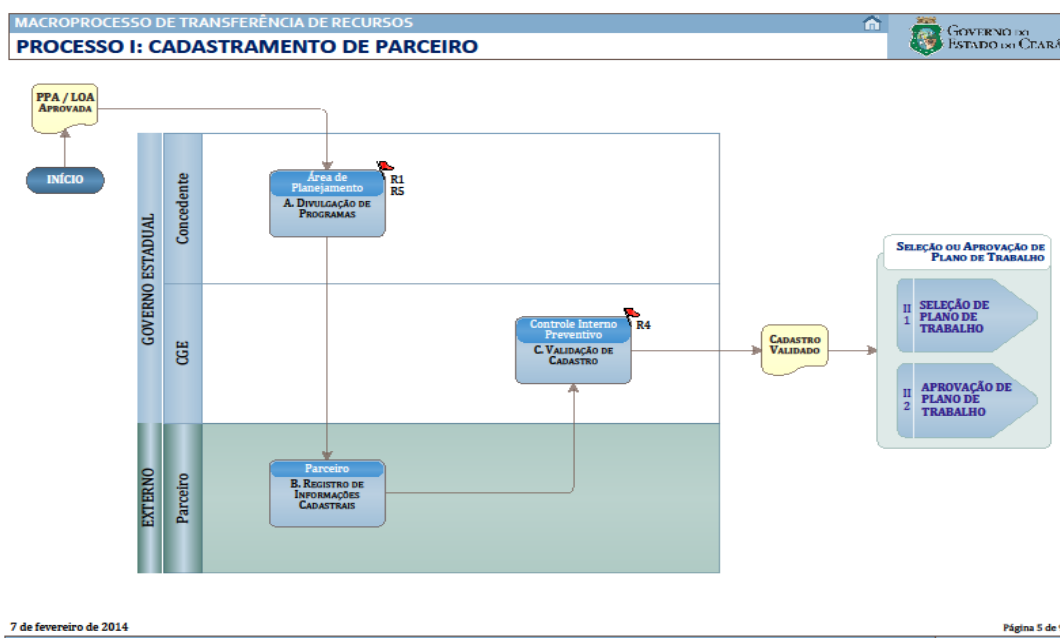
Essa é uma etapa necessária para o parceiro, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, que deseja firmar parceria com o Poder Executivo Estadual. O registro das informações cadastrais são feitas no sistema e-parcerias, na forma de precadastramento, e esse pré-cadastro é, posteriormente, analisado por uma equipe de técnicos da CGE que

validam, ou não, as informações. Essa validação poderá ser delegada pela CGE aos órgãos entidades estaduais, conforme § 2º do art. 3º da Portaria CGE 218/2018, de 07 de novembro de 2018.

Cumprir informar que em junho de 2020, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, implantou uma funcionalidade de automação de validação dos cadastros de parceiros, a fim de imprimir maior velocidade nas validações e com isso dar mais celeridade ao processo.¹⁸

Para que haja validação, uma série de requisitos legais sob a ótica fiscal e da personalidade física ou jurídica devem ser cumpridos pelo parceiro. É importante notar, porém, que o cadastro validado não obriga o governo do estado a conveniar com esse parceiro. No entanto, para que se estabeleça a parceria o pretendente deve estar regular e adimplente no Sistema.

Figura 2 – Cadastramento de parceiros



Fonte: Sítio eletrônico da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará.

¹⁸ Informação disponível no sítio eletrônico da CGE. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2020/07/07/sistema-automatiza-funcionalidades-para-facilitar-o-monitoramento-de-parcerias-do-estado/> [Obtido a 03 de março de 2022].

4.4.3. Etapa de Seleção de Plano de Trabalho

A etapa da Seleção do Plano de Trabalho para entes e entidades públicas sofreu modificações a partir das alterações da Lei Complementar 119/2012, de 28 de dezembro de 2012, que introduziu a figura do chamamento público, conforme artigos 8º e 9º. O chamamento público na Lei é um instituto que permite a participação de forma democrática dos interessados a construírem um projeto de interesse público com o governo do Estado. A exigência do chamamento público não é somente para as pessoas jurídicas de direito privado, no caso as organizações da sociedade civil (OSCs), a partir do marco regulatório trazido pela Lei Federal nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014, mas também pode ser aplicado para as pessoas jurídicas de direito público.

No fluxo do processo inicial (figura 1) a seleção se constituía na competição de propostas, mas se direcionava às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas físicas. Quanto à etapa da aprovação, as pessoas jurídicas de direito público gozavam da prerrogativa de suas propostas não passarem pelo crivo da competição. A regra para esses órgãos e entidades era a aprovação.

Com a mudança na Lei Complementar 119/2012, de 28 de dezembro de 2012, todos os órgãos e entidades públicas e privadas, pessoas físicas e organizações da sociedade civil foram submetidos ao regime da competição na apresentação de propostas, por meio do chamamento público. Trata-se de procedimento seletivo pautado nos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Contudo, poderá haver dispensa ou inexigibilidade de chamamento público, tanto para parceiros públicos, quanto para parceiros privados, desde que seja na forma prevista na lei. Assim, é conforme os arts. 31 e 32 do Decreto 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018; e arts. 25 e 26, do Decreto 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018.

A etapa de aprovação se constituía em etapa distinta da “seleção”, consistindo em uma fase de exceção porque não existia concorrência entre participantes, a disputa para alcançar a

prerrogativa de realizar o objeto, bastando para isso o cumprimento dos condicionantes previstos na legislação. Após as alterações da Lei Complementar 119/2012, de 28 de dezembro de 2012, e seus decretos regulamentadores, a etapa de aprovação passou a integrar os casos de dispensa e inexigibilidade de chamamento público.

4.4.4. Etapa de Celebração do Instrumento

O instrumento convênio na lição de Pietro (2007: 314) é: “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mútua colaboração”. Essa forma de ajuste se dá de modo formal pela celebração desse instrumento entre os pactuantes.

A Portaria CGE nº 218/2018, de 07 de novembro de 2018, determina que a Celebração dos instrumentos será realizada após a comprovação das seguintes atividades (art. 6º): i) apresentação e verificação dos requisitos da celebração; ii) apresentação e aprovação dos planos de trabalho; iii) vistoria de funcionamento quando pertinente; iv) elaboração do instrumento v) vinculação orçamentária e financeira; vi) emissão do parecer jurídico; vii) formalização do instrumento; e viii) publicidade do instrumento.

A etapa da celebração dos instrumentos de parcerias é realizada fora do Sistema e-Parcerias, isso quer dizer inicialmente em meio físico (papéis) e posteriormente é feito o transporte eletrônico para dentro do Sistema (*uploads*), fazendo o registro do cumprimento formal da avença entre os convenientes.

4.4.5. Etapa de Execução do Instrumento

A fase de execução do instrumento inicia com a liberação dos recursos financeiros realizada pelo concedente para a conta do conveniente, por meio da instituição financeira, que, no caso do Estado do Ceará, é a Caixa Econômica Federal. Essa etapa contempla, ainda, as atividades de: i) aquisição e contratação de bens e serviços; ii) execução física do objeto; e iii) movimentação de recursos financeiros.

A fase de execução é a etapa mais importante para se avaliar os resultados da parceria firmada, tanto em relação ao cumprimento do objeto, quanto em relação ao desempenho do conveniente no que tange ao bom emprego dos recursos públicos recebidos. O concedente também desempenha papel primordial no acompanhamento dessa execução, desde a liberação dos recursos, até à forma como os bens e serviços estão sendo adquiridos e entregues à população beneficiária dessa política pública. A efetivação dessa etapa com os cumprimentos legais exigidos e a vigilância constante do concedente viabilizam melhores resultados na etapa seguinte que é a fase da prestação de contas.

O Sistema de Informações do Estado do Ceará, Ceará Transparente, informa que existem 976 convênios em execução normal em dezembro de 2021¹⁹, de um total de 2.376 convênios ativos²⁰. Isso representa um total de 41,1%. Um percentual abaixo de 50% de execução considerada normal, ou seja, sem nenhum tipo de ocorrência que paralise a execução. Por outro lado, tem-se a situação física de “execução – bloqueado parcela” que indica a existência de facto impeditivo, superveniente que produz o bloqueio da liberação de novos recursos, representativo aproximado de 52,0%.

A sistemática de execução dos instrumentos apresenta-se com representativa dificuldade na normalidade dessa execução, considerando que menos da metade dos convênios ativos até o final de dezembro de 2021 atingiram essa normalidade. Isso representa um certo impacto na boa gestão dos recursos, acarretados certamente por problemas de ordem gerencial que precisam ser mitigados, porque são um risco para a própria eficácia do objeto pactuado. Observe-se a tabela 2 a seguir.

¹⁹ Informação disponível no sítio eletrônico da CGE, Ceará Transparente, de 05 de janeiro de 2021. Dados selecionados em planilha eletrônica gerada.

²⁰ Convênio ativo, segundo o próprio sítio eletrônico do Ceará Transparente é aquele que não está vencido ou rescindido.

Tabela 2 – Convênios ativos em Dezembro de 2021

CONVÊNIOS ATIVOS – DEZEMBRO 2021		
SITUAÇÃO FÍSICA DO INSTRUMENTO	QTE	%
EXECUÇÃO NORMAL	976	41,1
EM EXECUÇÃO – BLOQUEADO SOLICITAÇÃO DE PARCELA	1.232	51,9
LIBERADO DO PERÍODO ELEITORAL	1	0,0
AGUARDANDO PUBLICAÇÃO DE ADITIVO	43	1,8
CONCLUÍDO	29	1,2
VENCIDO ²¹	95	4,0
TOTAL	2.376	100,0

Fonte: Dados Ceará Transparente. Acesso em 05 de janeiro de 2021. Formulação própria.

Quando se analisa a situação do período de 2005 a dezembro de 2021, observa-se que a situação é menos favorável ainda quanto ao estágio de execução normal dos instrumentos. O percentual adquirido ao longo do período mencionado cai desfavoravelmente, chegando à marca de para 4,10%, como se observa na tabela 3 a seguir.

Tabela 3 – Estágios dos convênios – 2005 a 2021

CONVÊNIOS – PERÍODOS 2005/2021		
SITUAÇÃO FÍSICA DO INSTRUMENTO	QTE	%
Execução Normal	977	4,1
Execução – Bloqueado Parcela	1.765	7,41
Liberado do Período Eleitoral	1	0
Aguardando Publicação de Aditivo	695	2,92
Concluído	4.477	18,79
Rescindido(*)	173	0,73
Vencido (*)	15.707	65,91
Concluído com dívida	25	0,1
Inabilitado Período Eleitoral	-	-
Não aparecer na Parcela	-	-
Paralisado	-	-
Paralisado com Dívida	-	-
Suspense	11	0,05
Rescindido com Dívida	-	-
Total (Até dezembro 2021)	23.831	100

Fonte das Informações: Elaborado com base em Ceará Transparente, acesso em 05 de janeiro de 2022.

²¹ Convênios rescindidos ou vencidos em tese não deveriam fazer parte da informação constante no sítio eletrônico do Ceará Transparente, como se fossem convênios ativos.

4.4.6. Prestação de Contas

O dever de prestar contas cumpre ordenança da Constituição da República Brasileira no parágrafo único do artigo 70, conforme descreve aquele dispositivo: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (Constituição da República Brasileira, 1988).

Combinado com o dispositivo constitucional existe ainda o artigo 93 do Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro que prescreve: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

Como se vê dos dispositivos legais mencionados, a etapa da prestação de contas é etapa inafastável daquele que se utiliza dos recursos públicos. Relaciona-se com as questões de probidade administrativa, como já decidiram e ainda decidem as cortes de contas do país em inúmeros julgados. Seguem dois exemplos abaixo, do Tribunal de Contas da União:

O gestor público que não presta *contas* no momento certo, dentro do quadro procedimental traçado em instrumento de convênio, encontra-se em mora com *dever* fundamental e não pode alegar fato superveniente como causa impeditiva da devida prestação. Acórdão 997/2007 – Segunda Câmara – Relator: Aroldo Cedraz. TCU.
A pessoa jurídica de direito privado que firma avença com o Poder Público ou que angaria recursos públicos, com o objetivo de alcançar uma finalidade pública ou prestar serviços de natureza e fins públicos, assume a condição de gestora pública, advindo daí o dever de comprovar o bom e regular emprego dos valores recebidos, consoante as regras de direito público que regem a sua aplicação (Acórdão 2256/2018 – Plenário Relator: Bruno Dantas. TCU)

A prestação de contas é etapa imprescindível à comprovação da boa gestão dos recursos tomados e, como tal, consiste na comprovação dos gastos por parte do parceiro conveniente, relacionando a despesa realizada com os valores correspondentes na forma exigida para aquele tipo de despesa. Os gastos relativos ao pagamento de tributos também são comprovados após a retenção e anexação dos comprovantes de pagamento.

A prestação de contas das transferências voluntárias no e-Parcerias acontece com a anexação de documentos de liquidação que comprovam a realização da despesa, além de um relatório final de execução do objeto feito pelo convenente e o extrato da movimentação dos recursos depositados na conta bancária do mesmo. Os artigos 108 a 119 do decreto 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018; e artigos 98 a 105 do Decreto 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018, tratam da matéria, e a Portaria 218/2018, de 07 de novembro de 2018, detalha os procedimentos mais operacionais da prestação de contas.

A ausência de Prestação de Contas, ou a má comprovação dos valores utilizados, ou mesmo pendências de ordem técnica e financeira ensejam a Tomada de Contas Especial (TCE) que é procedimento de ordem administrativo-disciplinar descrita nos Decretos 32.810/2018 nos artigos 124 e 125; e 32.811/2018. Trata-se de medida de exceção, e somente deve ser utilizada quando se esgotarem as medidas preliminares cabíveis, visando elidir os motivos ensejadores da Tomada de Contas Especial.

Segundo o Tribunal de Contas da União, a TCE é: “um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de factos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento”(art. 2º, caput, Instrução Normativa nº 71 TCU, de 28 de novembro de 2012)

Processo similar acontece no Estado do Ceará, e quem procede à TCE são os órgãos concedentes dos recursos da parceria, no caso, os dirigentes máximos desses órgãos, que deverão instaurá-la no prazo de máximo de 180 dias, contados do registro da inadimplência pelo convenente.

O convenente inadimplente tem, pelo rito da Tomada de Contas Especial, várias oportunidades de sanear as pendências e reparar os danos ao Erário. Porém, isso só poderá acontecer até ao envio do processo da TCE ao Tribunal de Contas do Estado. Após esse envio, as pendências só poderão ser retiradas naquele Tribunal (inteligência do § 2º, inciso II do artigo 110, do Decreto nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018; e de modo

análogo, § 2º, inciso II, do Artigo 125, do Decreto nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018.

4.5. Potencialidades e Limites do Macroprocesso de Transferências Voluntárias.

A descrição dos principais aspectos das etapas do macroprocesso das transferências voluntárias no Estado do Ceará demonstra que existe uma ordenação do fluxo que é respaldado pela legislação. É importante ressaltar que esse respaldo da legislação, não é somente em função da própria Administração Pública que se pauta, sobretudo, pelo princípio da legalidade. Também não o é de forma exclusiva em razão das transferências voluntárias em si. Observa-se que a legislação respalda o próprio fluxo do macroprocesso, constituindo-se, assim, numa obrigatoriedade de cumprimento de atos por parte dos atores envolvidos no processo.

Há, tomando a perspectiva do desenho do macroprocesso, alguns pontos que merecem destaque como potencialidades e outros que se apresentam como limites. Por vezes, um mesmo elemento pode apresentar ambas características. Observa-se nos itens a seguir essas situações.

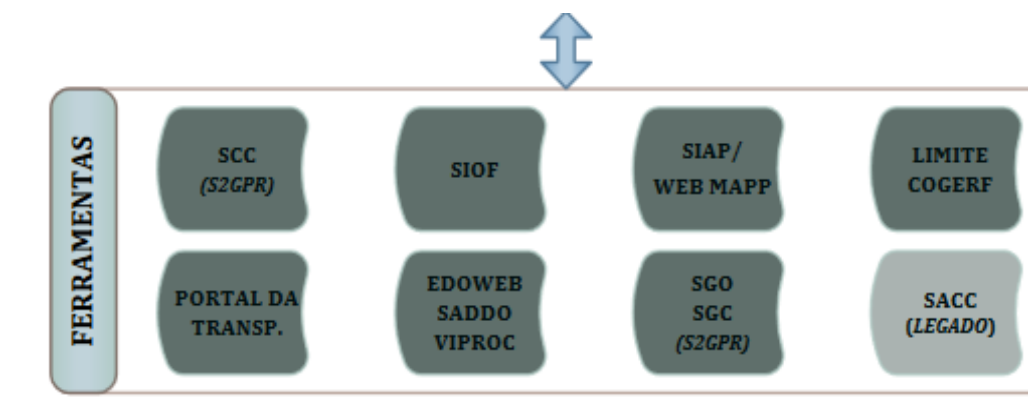
O Controle Interno do Estado foi atuante em produzir normas que pudessem garantir a existência de um macroprocesso formalizado, a ser observado de forma atenta por todos os atores do processo, cujas atribuições e responsabilidades estão descritas em todas as etapas.

A produção das normas considerada por si já asseguram certo caráter coercitivo/punitivo, acaso não cumprida. Mas além disso, elas prescrevem procedimentos de execução/acompanhamento/prestação de contas, atrelados aos sistemas de tecnologias de informação²². Importante ressaltar que esses sistemas estão ligados ao orçamento público estadual, aos sistemas de programação financeira, e à sistemática dos convênios, no caso desta última, tem-se o Sistema SACC (Sistema de Acompanhamento de Contratos e

²² Sistemas: SACC (Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios); S2GPR (Sistema de Gestão Governamental por Resultados); SIAP e WEBMAPP (Sistema de Acompanhamento de Programas e Projetos Prioritários); SIOF (Sistema Integrado de Orçamento e Finanças).

Convênios) que ofertou o legado dos convênios ao Sistema de Convênios e Congêneres - SCC, atualmente chamado de e-Parcerias, como se vê na figura 3 abaixo, destacado do macroprocesso de 2014.

Figura 3 – Ferramentas do macroprocesso em 2014



Fonte: Sítio eletrônico da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, acessos em 2020 e fevereiro de 2022.

Essas ferramentas tecnológicas dão suporte aos usuários tanto da parte do parceiro convenente, quanto dos órgãos concedentes. Além de darem suporte, esses sistemas atrelam as condutas e procedimentos desses usuários aos comandos legais exigidos. Essa é uma característica vantajosa do macroprocesso para a gestão do processo em si, quanto para o próprio Controle.

Nos atos de gestão praticados pelo órgão central de Controle Interno do Estado, conforme especificado no quadro 6, retro, as normas e processos têm grande relevância para o controle das transferências voluntárias. Entretanto, esse fluxo necessita ser revisado, considerando as mudanças legais, e operacionais que ocorreram pós 2014. O próprio desenho do Macroprocesso encontra-se desatualizado desde aquele ano.

Os sistemas de TI que dão suporte às transferências voluntárias cumprem um papel de controle no âmbito orçamentário-financeiro, realizando um papel de vinculação para averiguação de orçamento (SACC, SIOF) e financeiro (S2GPR, SIAP/WebMapp), existentes. O Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC) gerenciado

pela CGE era responsável pelo registro de todos os contratos, convênios e demais despesas realizadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo submetidos às regras da contabilidade pública²³. Com o advento do SCC (Sistema de Convênios e Congêneres), que inicialmente funcionava como um *link* ligado ao Sistema S2GPR, (Sistema de Gestão Governamental por Resultados), funcionavam somente os registros relativos à divulgação de programas orçamentários, e o registro de cadastramento de parceiros. A etapa de celebração continuou a ser realizada no SACC (Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios), e as demais etapas continuaram a ser feitas em meio físico, ou seja, no papel (processos físicos), até 2015, quando entrou em vigência o módulo no sistema Siconv-Ce relativas às etapas de execução, acompanhamento e prestação de contas.

Atualmente, após a celebração do convênio ou instrumento congênere, em meio físico, é feito o lançamento do Plano de Trabalho aprovado, com o *upload* dos documentos no Sistema e-Parcerias, que recebe um código para ser identificado no Sistema SACC onde ocorre o reconhecimento da celebração. No sistema SACC também se verifica a existência das vinculações orçamentário-financeiras.

A CGE editou vários tutoriais do SACC por meio da plataforma do *youtube*²⁴, o que já se constituiu um avanço para o usuário. Porém, no primeiro tutorial²⁵ de apresentação, o locutor já informa que, num futuro próximo, a ferramenta deverá ser substituída por outra mais moderna. Observa-se, pelas demonstrações dos tutoriais do SACC no tocante ao módulo de registro de convênios, que ele é o sistema que viabiliza o prosseguimento do convênio com as informações de natureza orçamentário-financeiras, mas vai além, busca outras informações relativas ao objeto, à justificativa, à fundamentação, que poderiam vir do próprio sistema e-Parcerias, mas isso não acontece.

É importante destacar que essas informações do SACC alimentam o portal da Transparência do Estado – Ceará Transparente. Quanto aos tutoriais do e-Parcerias, alguns módulos constam da plataforma do *youtube*, a outra parte, de grande relevância, encontra-

²³ Informação constante no sítio eletrônico da CGE, data de 09 de janeiro de 2012. Disponível em <https://www.cge.ce.gov.br/2012/01/09/sistema-de-acompanhamento-de-contratos-e-convenios-sacc-e-reaberto/> [Obtido a 01 de janeiro de 2021].

²⁴ Tutoriais relativos ao SACC, disponível em <https://www.cge.ce.gov.br/2020/11/03/cge-disponibiliza-serie-com-tutoriais-do-sistema-sacc-no-youtube/> [obtido a 01 de fevereiro de 2021]

²⁵ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gqSOz97RFM> [obtido a 01 de fevereiro de 2021]

se em meio eletrônico, disponível para download²⁶. Outra observação é a de que o Sistema e-Parcerias foi projetado muito mais para a gestão dos gastos realizados pelo convenente. Então, do ponto de vista prático, a conclusão a que se chega é a de que a comunicação entre o e-Parcerias e o Sistema SACC só apresenta peso de relevância na transmissão do número do Plano de Trabalho aprovado e já fechado no e-Parcerias. É o que se observa dos tutoriais do e-Parcerias, os quais alguns dos módulos constam como vídeos na plataforma do YouTube e a outra parte encontra-se na forma de documento em meio eletrônico, disponível para download no site do CGE-CE. A apresentação do vídeo tutorial de nº 13, na plataforma do *YouTube*, relativo à conclusão da inserção do plano de trabalho no e-Parcerias demonstra que o vínculo que une os dois sistemas para transmissão de dados é o plano de trabalho, por meio do número gerado pelo e-Parcerias. Essa constatação também se respalda no § 3º do art. 6º da Portaria nº 218/2018 que informa sobre a inserção de informações na etapa de celebração do instrumento a ser realizada no SACC pelo concedente dos recursos. A partir daí, os tutoriais seguintes do e-Parcerias continuam da etapa de execução.

De resto, comparando as informações viabilizadas pelos tutoriais do dois sistemas, e-Parcerias e o SACC, verifica-se que há informações no e-Parcerias que só se prestam para o próprio processo dentro do sistema. Verifica-se ainda que existe duplicidade de algumas informações entre as duas ferramentas tecnológicas, que poderiam ser elididas (descartadas), evitando um retrabalho em todo esse fluxo.

Por fim, com base nas normas editadas, e as regras de transição legal previstas, percebe-se que esse fluxo do macroprocesso teve a implantação por etapas, que denota não ter sido um fluxo mais fluído, com muitas atividades a serem observadas, especialmente pelos parceiros, em diferentes ambientes, o que requereu mais esforço de atenção e *expertise* em todas as etapas.

4.5.1. Mudanças na legislação das Transferências Voluntárias – O caso das Emendas Parlamentares no Estado do Ceará a partir de 2021.

²⁶ Disponível em <https://www.cge.ce.gov.br/manuais-de-utilizacao-do-e-parcerias/> [obtido a 01 de fevereiro de 2022]

As emendas parlamentares são o instrumento de que o Poder Legislativo dispõe para alterar a alocação do orçamento (Furiati, 2019, p. 74). As transferências voluntárias operadas por meio de emendas parlamentares no estado do Ceará eram tratadas em legislação específica do Programa de Cooperação Federativa – PCF, por meio do Decreto nº 28.841/2007, de 23 de agosto de 2007. Esse programa instituía, no seu objetivo proposto, fortalecer as ações municipais voltadas para a melhoria das condições de vida da população cearense, artigo 1º Decreto nº 28.841/2007, de 23 de agosto de 2007. As transferências voluntárias no âmbito do PCF eram operadas por meio de um instrumento chamado Termo de Ajuste.

No entanto, com a chegada da nova legislação de convênios e congêneres no Estado, operada a partir de 2012, com a Lei Complementar nº 119/2012 de 28 de dezembro de 2012 e seus decretos regulamentadores, o Programa de Cooperação Federativa – PCF, passou a seguir o mesmo trâmite processual que as demais formas de transferências voluntárias, não estando prevista nenhuma exceção para os termos de ajustes, os quais não chegaram a compor o rol taxativo de exceções do parágrafo quarto, do artigo primeiro da LC 119/2012.

Em 2021, entretanto, houve uma mudança radical nas transferências voluntárias operadas por meio de emendas parlamentares no Ceará. Uma nova lei complementar foi editada, a Lei Complementar nº 234/2021, de 09 de março de 2021, alterada pela Lei Complementar nº 243/2021, de 31 de maio de 2021, que estabeleceu que transferências de recursos consignados no orçamento anual do Estado poderiam ser solicitadas por meio de emendas parlamentares sobre duas modalidades: i) especial, ii) com finalidade específica.

Sobre a modalidade específica mencionada na Lei Complementar 234/2021, 09 de março de 2021, segundo o Decreto Estadual nº 34.096/2021, de 08 de junho de 2021, esta continuaria observando o disposto na legislação que já rege, em âmbito estadual o Programa de Cooperação Federativa – PCF, inteligência do artigo 3º, parágrafo 2.

A mudança se opera justamente na chamada **modalidade especial**, que a partir da Lei Complementar 234/2021, de 09 de março de 2021, estabelece que esse tipo de modalidade especial das transferências de recursos operadas por meio de emenda parlamentar, será repassado diretamente ao ente beneficiado, **independentemente** de celebração de

convênio ou instrumento congênere (parágrafo 1º, do Artigo 1º da Lei Complementar 234/2021).

Essa mudança, que tem o condão de tornar mais célere e mais autônoma esse tipo de transferência de recursos, parece seguir a mesma linha do governo federal, repassando os recursos de forma direta. De fato, na União foram dispensadas as exigências feitas para os demais instrumentos (convênios e congêneres) tais como a apresentação de planos de trabalhos e outros projetos ou documentos como condição para receber os recursos (Costa, 2020). Na União Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 105/2019, de 12 de dezembro de 2019, denominada de **transferência especial**, os valores das emendas parlamentares, com recursos do orçamento da União federal seriam repassados de forma direta para estados e municípios, sem a exigência de que passassem pelo sistema tecnológico federal que opera as transferências voluntárias da União, o SICONV.

Essa mudança, sem dúvida, motivou a alteração operada no Estado do Ceará, quanto aos repasses das emendas parlamentares tratadas na nova legislação. A instrução Normativa Conjunta CASA CIVIL/SEFAZ/SEPLAG/CGE/PGE Nº 01/2021, publicada no Diário Oficial do Estado em 23/08/2021, definiu as diretrizes operacionais do Programa de Cooperação Federativa visando atender essas modalidades de emendas classificadas como especial e com finalidade específica.

Muitas questões poderão ser levantadas a partir dessas mudanças, que podem se dar tanto no mérito, tais como às relativas à ética, ao interesse público, à *accountability*, entre outras; quanto às questões relativas aos procedimentos formais para a implementação dessas mudanças. Nesse caso, este tópico não esgotará esse assunto. No entanto, é necessário destacar essa alteração na legislação porque de forma contundente afeta o regramento material e processual relativo a essa categoria de transferência voluntária, destacada do geral, como transferência especial.

4.6. Resumo do capítulo

O capítulo apresentou os principais conceitos de controle interno tratados na literatura especializada, e a visualização do instituto na legislação pertinente em âmbito nacional,

através das normas editadas pelo governo federal, e ainda no governo estadual do Ceará. Essa contextualização histórico-legal apresentada situou a forma como o governo do Ceará vem operacionalizando o processo de transferências voluntárias no Estado, sob a coordenação do órgão central de Controle Interno – a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, criada no ano de 2003, quando ainda era chamada de SECON – Secretaria da Controladoria.

As ideias, factos e argumentações apresentadas sobre as transferências voluntárias demonstraram, nesse capítulo, a existência de um processo, cujo fluxo é complexo, e ainda não completamente fluido, cujas potencialidades e limitações perpassam em todas as suas etapas de: Divulgação de Programas, Cadastramento de Parceiros, Seleção, Celebração, Execução, Monitoramento e Prestação de contas, desafiando os seus atores, que precisam interagir em um ambiente de processos físicos e informatizados, convivendo num ambiente plural de sistemas de tecnologias de informação.

Observou-se que esse fluxo precisa de ser aperfeiçoado, inclusive quanto à sua atualização formal. A sua complexidade, com tantas etapas e procedimentos em cada uma, necessita ser sedimentada nas práticas diárias do usuário. Por sua vez, este necessita de frequentes capacitações tanto no Sistema e-Parcerias, quanto na própria legislação que demandam constantes atualizações.

O contributo do capítulo é o de catalogar informações de maior importância tanto para o Controle Interno do Estado, quanto para o processo de transferências voluntárias que se encontravam de forma esparsa, localizadas em diversas fontes. Adicionalmente, o capítulo oferece um *overview* para se entender a importância da avaliação de toda essa sistemática da transferência de recursos, que será objeto de análise no capítulo seguinte.

Capítulo V – A avaliação como instrumento de gestão das transferências voluntárias

5.1. A Importância da Avaliação – Porque avaliar?

No cotidiano das pessoas avaliar significa rever atos e ações e, de alguma forma, estabelecer julgamentos a respeito desses atos, qualificando-os como certos ou errados. Essa é uma forma simples de se pensar em avaliação. Mas o facto 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 (1993: 72), esse tipo de avaliação costuma ter colocação subjetiva, realizada de forma assistemática e com informação insuficiente. A pretensão dos autores é que a avaliação seja o mais objetiva possível, com a utilização de métodos rigorosos para se chegar a resultados válidos e confiáveis.

Cohen & Franco (1993: 2) admitem que para a avaliação no manejo da área científica tem que haver parâmetros mais rígidos, deve utilizar mais objetividade e métodos rigorosos para chegar a resultados válidos e confiáveis. Para os autores citados, a avaliação se refere à relação entre a ação e os objetivos. Ala-Harja & Helgason (2014: 6), 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 (2016: 62) agrega à discussão sobre o conceito de avaliação, o facto de que é consenso entre os especialistas de que esta é, ainda, uma área em construção conceitual e metodológica, necessitando de se consolidar no plano epistemológico, teórico e metodológico.

A importância da avaliação parece, ainda, ser percebida de muitas formas pelas pessoas que, em alguns casos, não conseguem enxergar a forma prática e os benefícios que podem ser trazidos para o redirecionamento das políticas públicas. Ala-Harja & Helgason (2014: 6) anunciam que alguns a percebiam como um modismo que gera burocracia e poucos

resultados; outros a vêem de pouca aplicação prática, incapaz de gerar resultados para políticas de grande alcance; outros temem o controle excessivo; e por último, segundo os autores, há aqueles que questionam o valor da avaliação, num ambiente que é continuamente mensurado e tomado como base contratual. Mas os autores rebatem cada uma das posições, e ponderam que a avaliação pode preencher uma importante lacuna quando utilizada devidamente a um arcabouço geral de gestão de desempenho. Entre as vantagens da avaliação de políticas públicas trazidas pelos autores estão:

- i. Aumentar a eficiência e eficácia do setor público e, como consequência, aumentar as bases para as atividades da iniciativa pública;
- ii. Complementar e desenvolver esforços de mensuração, monitoramento e auditoria de desempenho;
- iii. Ter expectativas realistas em relação aos problemas da avaliação e uso pragmático da ferramenta pode permitir aos gestores melhorar o seu desempenho, e a capacidade para prestação de contas.

O delineamento da avaliação que se tenciona mostrar neste capítulo recai sobre o objeto das políticas públicas. Mas o que vem a ser política pública? Na lição de autores como Souza (2006: 24) não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Gianezini et al. (2017: 1.070) defendem que não há uma teoria completa e definida sobre o tema, mas há vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública. No mesmo alinhamento, Secchi (2013: 2) leciona que qualquer definição de política pública é arbitrária, não existindo na literatura especializada um consenso sobre o que é política pública. O autor a define como “uma diretriz elaborada para definir um problema público” (Secchi, 2013: 2). Para ele a política pública tem dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. É a resposta a um problema entendido como coletivamente relevante.

Severino (2020: 168), 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 facto, 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 (Gianezini et al., 2017: 1070). Souza (2006: 25) 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.

A partir desse ponto é importante fazer algumas considerações trazidas por Leonardo Secchi (2013: 1) a respeito do termo “política”. Segundo o autor, a Língua Portuguesa agrega a este termo, dois significados, enquanto nas comunidades epistêmicas de países de língua inglesa o diferenciam por meio de dois termos: *politics e policy*. A dimensão *Politics* refere-se às instituições. *Politics*, na concepção de Bobbio (2002), citado por Secchi, (2013: 1), se refere à atividade humana para obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem (O termo *politics* diz respeito ao processo político quase sempre conflituoso (Frey, 2000: 216-217). *Policy*, no dizer de Secchi (2013: 2), é a dimensão mais concreta que mais se relaciona com decisão e ação.

Na perspectiva de revisitação dos conceitos de política pública, Sousa (2006: 12-13) condensa o pensamento de vários autores como Mead (1995), que a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. A mesma autora (Souza, 2003: 12-13) convoca o pensamento de Peters (1986) para quem a política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; Dye (1984) para quem a política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”; e finalmente para Laswell (1936/1958), definir política pública significa responder às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

As políticas públicas são resultado dos esforços feitos pelos governos, a fim de alterar comportamento de agentes e da sociedade em geral, com a finalidade de realizar algum

propósito. Eles atrelam a realização desse propósito a uma tomada de decisão. Assim se manifestaram os autores (Howlett & Mukherjee, 2014: 57)²⁷:

As políticas públicas são o resultado de esforços feitos pelos governos para alterar aspectos do comportamento - tanto o dos seus próprios agentes como o da sociedade em geral – a fim de realizar algum fim ou propósito. São compostas por disposições de objectivos e meios políticos que correspondem a algum processo de tomada de decisão.

Souza (2006: 25) adverte que críticos que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas argumentam que as definições que as tratam como solução de problemas, na verdade ignoram a essência da expressão política pública, que é o embate em termos das ideias e dos interesses. Na lição da autora, esses críticos ainda alegam que, aos que concentram o foco no governo, deixam de lado os conflitos e os limites que cercam as decisões do governo.

A perspectiva da avaliação como gestão da coisa pública em parte também é criticada por autores como Faria (2005: 98) que vê nisso uma abordagem tecnicista, com ênfase no papel gerencial da Avaliação. Para o autor, esse é um esforço de “modernização” da gestão pública e se caracterizou pela busca, desde 1990 nas democracias ocidentais, e, particularmente, na América Latina, pelo fortalecimento da função avaliativa. O autor reforça os seus argumentos de que a avaliação foi utilizada como meio de dinamização e legitimação da reforma do Estado.

O cerne da argumentação da crítica de Faria (2005: 98), com efeito, recai sobre a instrumentalização da avaliação como forma de implantar um projeto de “modernização” do Estado eminentemente político, vinculado à reforma gerencialista do Estado, e que a avaliação pode se tornar um elemento central na disputa eleitoral. Assim se expressou Faria (2005: 100):

Parece por demais óbvio, pois, o caráter eminentemente político do projeto de “modernização” do Estado vinculado à “revolução” gerencialista que se deseja implantar, no qual o monitoramento e a avaliação de políticas ocupam lugar de destaque. Contudo, como se discutirá adiante, a política da avaliação das políticas

²⁷ Tradução da autora. No original: “Public policies are the result of efforts made by governments to alter aspects of behavior – both that of their own agents and of society at large – in order to carry out some end or purpose. They are comprised of arrangements of policy goals and policy means matched through some decision-making process.

públicas está longe de se restringir a questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, posto que a avaliação pode também, por exemplo, ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático

Trevisan & van Bellen (2008: 530), no entanto, reforçam que a partir da crise do *welfare state*, principalmente a partir do final da década de 1970 o Estado foi fortemente questionado tanto em suas funções, quanto na real eficácia de suas ações. O autor declara que para o melhor desempenho da administração pública, é mister a compreensão do sucesso ou do fracasso das políticas públicas.

Para Frey (2000: 214), há na ciência política três tipos de abordagens: 1) o questionamento clássico que se refere ao sistema político como tal e pergunta sobre a ordem política certa ou verdadeira; 2) o questionamento político que se refere a análise das forças políticas cruciais no processo decisório; as investigações são voltadas aos resultados que um sistema político vem produzindo, consistente na avaliação das contribuições estratégicas escolhidas para a solução de problemas específicos; e, por último, 3) o questionamento trazido por Frey (2000: 214) diz respeito à análise dos campos específicos de políticas públicas, tais como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Para o autor, essa abordagem vai além de aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais.

Essa terceira abordagem recai sobre a *policy analysis* e pretende analisar a interpelação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política. Prossegue Frey (2000: 214) que essa vertente de pesquisa política começou a ser instituída nos Estados Unidos, no início de 1950, enquanto na Europa, com destaque para Alemanha, somente a partir de 1970. No Brasil, segundo o autor, só recentemente estudos sobre políticas públicas foram estendidos de forma significativa. Em tais estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

Faria (2003: 22), numa perspectiva de uma visão mais diversificada e pluralista, ressalta que há, no entanto, uma babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que procuram dar inteligibilidade à diversificação dos processos de políticas públicas, num

mundo cada vez mais caracterizado pela assimetria interdependente, pela incerteza e complexidade das questões de política que demandam regulação. O autor explana que a variável conhecimento passa a ter maior destaque. A explanação do autor para o conceito do conhecimento como variável independente, se assenta na instrumentalização de dados, ideias e argumentos.

No Brasil, Faria (2003: 2) destaca, em seu artigo, que o campo de análise das políticas públicas ainda era muito incipiente, apesar do *boom* existente às décadas de 80/90, com grande fragmentação organizacional e temática. Havia, segundo o autor, uma carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, que deve ser tributada à escassa utilização da avaliação como instrumento de gestão pelo setor público do País nos três níveis de gestão. Segundo o autor, esse campo de análise no Brasil permanecia magnetizado pelos processos decisórios. O autor aponta como causas da escassez de estudos “pós-decisão”, a frágil institucionalização da área no Brasil, que faz com que a avaliação das políticas públicas fique gravitando em torno da órbita de questões analíticas mais tradicionais; e a segunda causa, pela debilidade do campo de estudos da administração pública no Brasil (Faria 2003: 22)

Assumpção & Campos (2009: 2), reportando-se a Scriven (1974: 25), preconizam que as avaliações desempenham diversos papéis, mas têm apenas uma meta: determinar o valor ou mérito do objeto avaliado. Então, a necessidade de avaliar, o ou porque se avaliar uma política pública consiste em lhe definir o valor ou o mérito em sua razão de existir ou ser executada.

Para Paes-Sousa & Vaitsman (2011: 21) 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.

Serapioni (2016: 62) apresenta alguns aspectos que são aceitos por estudiosos da avaliação que fundamentam o processo de avaliação, entre eles, o papel conferido à avaliação como ferramenta indispensável à tomada de decisão. Na lição do 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 & De Mario (2014: 620) defendem a avaliação como instrumento de gestão e de controle social. Os autores enfatizam que nessa perspectiva, a avaliação precisa ser pensada sob a ótica de dois pressupostos. Não é um elemento que deva vir somente ao final do ciclo da política (*policy cycle*) mas deve aparecer em todo ele. O segundo pressuposto apresentado pelos autores é a superação da visão da avaliação meramente técnica, quantitativa, devendo incorporar elementos da dimensão qualitativa.

Na perspectiva dos objetivos das avaliações, Al-Harja & Helgason (2014: 53) asseveram que seus objetivos, onde se localizam sua importância, são o de 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 é a informação ao público, que aqui podemos considerar como a transparência, aos decisores, e o encorajamento de processos já instalados de aprendizado organizacional. A ótica trazida por Al-Harja & Helgason (2014: 53) é a de que as avaliações fazem parte de um processo maior da gestão de desempenho, podendo aperfeiçoá-lo ou complementá-lo.

5.2. Um breve teórico-histórico sobre a avaliação das políticas públicas.

Serapioni (2016: 62) fundamenta o nascimento da avaliação como uma disciplina jovem, porém com um lastro histórico nas dinastias imperiais da China, Egito e Japão, há mais de mil anos. O seu surgimento como disciplina de estudo, sistematizada, deu-se, conforme o autor, na metade dos anos 60. O autor, ainda abordando o interesse pela análise das políticas públicas, como *policy Science* afirma que esta se efetivou a partir da década de 1950, nos Estados Unidos da América, tendo sido difundido na Europa, em especial na Alemanha e países escandinavos, a partir de 1970. No relato do autor, nesse período, a preocupação recaía sobre o conceito de políticas públicas e na análise dos atores envolvidos, estatais e não estatais.

Trevisan & Van Bellen (2009: 1) lecionam que o Estado sempre se localiza nas discussões de interesse das civilizações, e as pautas históricas comprovam isso. Com o século XX, não foi diferente, marcado por grandes guerras (duas guerras mundiais), revoluções, crescimentos e declínios de ideologias, avanço da tecnologia, e outras mudanças sócio-econômicas em escala global, de modo que as últimas décadas do século XX, segundo os autores, marcaram o declínio do *welfare-state* – Estado do Bem-Estar, que norteava a ideia do papel do Estado sobre a sociedade, desde a segunda guerra mundial.

O agravamento das questões econômico-sociais desse século, a partir do final dos anos de 1970, início dos anos 80, trouxeram à tona correntes teóricas liberais, que favoreceram fortes questionamentos sobre o papel e funções do Estado. Daí surgem movimentos como “reinventando o governo” e nova “Administração Pública” como sinais de respostas da corrente neoliberal. Esses sinais passaram a ser percebidos no Brasil a partir de 1990, neste entendimento Trevisan & Van Bellen (2009: 1).

Boullosa (2020: 12-14), numa digressão histórica sobre a avaliação de políticas públicas, remotando a quase um século de vida, menciona que a partir do New Deal, marca-se o início da avaliação relacionada à esfera governativa. Nos Estados Unidos, durante os anos 60 e 70, a avaliação atingiu o seu “Golden Age”, uma fase marcada pelo paradigma padronizado e randomizado. Essa fase chega ao fim, segundo a autora, com a Era Regan e com o desenvolvimento de avaliações do tipo compreensivo. Na década de 80, assiste-se a uma retomada da visão positivista da avaliação, com a nova visão do Estado, alinhada com o movimento *New Public Management* (Nova Gestão Pública), que foi disseminada na América Latina, como instrumento de gestão orientado às reformas do Estado. Nesse contexto, a avaliação assumia aspectos voltados à diminuição da estrutura administrativa do Estado, melhoria de resultados, reforço à capacidade de competir e responsabilização dos tomadores de decisão.

A década de 1990 testemunhou nas democracias ocidentais e na América Latina a busca pelo fortalecimento da avaliação de políticas públicas na gestão governamental (Farias, 2005: 97). Assim, para Faria (2005: 99), a avaliação de políticas públicas foi posta ao serviço do Estado. Segundo o autor, houve uma instrumentalização da avaliação para o

sucesso da reforma do Estado, de modo que passaram a fazer parte da agenda governamental nos anos de 1980-1990.

Castro & Castro (2021: 22) lecionam que o termo “política pública” como disciplina acadêmica nasceu nos Estados Unidos da América, com ênfase nos estudos das ações de governo. Foi a partir da criação da pioneira *think tanks*, em 1948, que a RAND Corporation (*Research and Development Corporation*), organização não-governamental que recebeu recursos públicos para definir estratégias nucleares, baseadas nos jogos de Neumann²⁸, teve a oportunidade de aplicar métodos científicos para a tomada de decisões.

Souza (2006: 21-22) faz uma digressão sobre a origem da política pública como área de conhecimento, atribuindo o seu nascedouro nos Estados Unidos, os quais basearam os estudos com ênfase no papel dos governos, diferentemente da Europa que os baseou em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, voltados mais para a análise sobre o Estado e suas instituições, do que na produção dos governos.

Na trajetória da disciplina das políticas públicas, apontada por Souza (2006: 22) destacam-se três caminhos possíveis de estudo do mundo público pela ciência política norte-americana: 1) Estudo das instituições consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana, apoiado em Madison Jr²⁹; 2) O segundo caminho apoiado em Paine e Tocqueville³⁰ que se baseava na virtude cívica para promover o bom governo; e 3) o terceiro caminho, como um ramo da ciência política para entender como e porquê os governantes realizam determinadas escolhas de ações.

Sousa (2006: 22) ainda especifica que a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. A autora ainda assevera que a aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões de governo sobre problemas públicos encontra repercussão em outras áreas da produção governamental.

²⁸ John von Neumann (1903-1957), matemático húngaro, de origem judaica, naturalizado estadunidense (Wikipédia).

²⁹ James Madison Jr (1751-1836), 4º presidente dos Estados Unidos, considerado o pai da Constituição (Wikipédia).

³⁰ Thomas Paine (1737-1809), político britânico, um dos pais fundadores dos USA. Alexis de Tocqueville, pensador político, historiador e escritor francês (Wikipédia).

Sobre o terceiro caminho apontado por Souza (2006: 22) é que entendemos que a avaliação de políticas públicas deve caminhar, no sentido de orientar esses governantes e gestores de governo a tomarem decisões com respaldo mínimo na aplicação de métodos técnicos e/ou científicos para a tomada de decisão.

Para o fim colimado para essa tese, reputamos essencial que o gestor público possa tomar decisões fundamentadas em critérios que o torne mais distante de escolhas pessoais, por apadrinhamento, por seleção de conveniências pessoais ou outra sorte, que não se equiparem a favores, trocas eleitoreiras etc. Para isso, precisa da avaliação como instrumento de gestão e controle. Nessa linha posicionam-se Laisner & De Mário (2014: 620): “[...] com o objetivo de defender que a avaliação, frente a eles, como exigência democrática, deve se estabelecer como instrumento estratégico de gestão e de controle social”.

Na abordagem feita por Sousa (2006: 23) quanto aos fundadores da área de política pública, a autora destaca: H. Laswell (1936); H. Simon (1957); C. Lindblom (1959;1979) e D. Easton (1965). Segundo a autora, Laswell (1936) é o responsável pela expressão *policy analysis* (análise de política pública), que serve como forma de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção prática dos governos e, ainda, propiciar o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Para Simon (1957) todos os seres humanos estão condenados a uma racionalidade limitada, em razão da limitação de suas capacidades cognitivas que não lhes permitem abarcar toda informação necessária para tomar decisões ótimas. Para o autor, há custos no levantamento da decisão, e por isso essas são tomadas de forma incompleta, desconhecendo-se ou ignorando as consequências, decisões influenciadas pelas emoções e valores, ou com base apenas no curto prazo. Para o autor, a decisão ótima raramente acontece, e o que se tem é uma decisão satisfatória.

Lindblom (1959; 1979) propôs, em contraponto ao modelo racionalista da decisão de Simon, o modelo incrementalista, ou método das comparações sucessivas. Por esse método, Lindblom assevera que as políticas não são construídas, de uma só vez, elas são construídas ou reconstruídas interminavelmente. Para Souza (2006), Simon (1957) propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise das políticas públicas, tais como

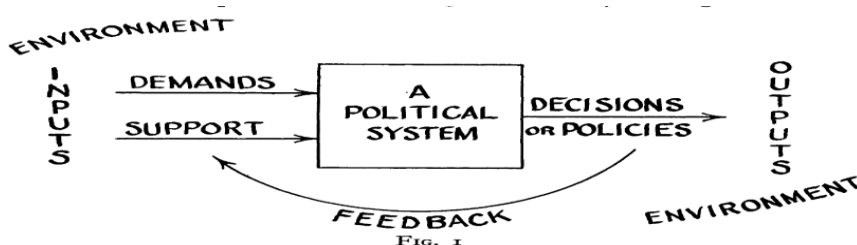
relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Não haveria necessariamente um começo ou um fim. Outros elementos se juntariam à formulação e à análise das políticas públicas, dentre eles, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Souza (2006: 24) salienta que D. Easton (1965) contribuiu para a área de políticas públicas, definindo-as como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente.

Importa destacar aqui a posição de David Easton em *An Approach to the Analysis of Political Systems* (1957: 384) onde declara a política pública como um sistema que recebe *inputs* de vários tipos que se convertem em *outputs* que trazem consequências tanto para o sistema quanto para o ambiente em que o sistema existe. Assim se pronunciou o autor:

Além disso, se tivermos o sistema de ações políticas como uma unidade diante dos nossos olhos, por assim dizer, podemos ver que manter o sistema a funcionar são inputs de vários tipos. Estes inputs são convertidos pelos processos do sistema em outputs e estes, por sua vez, têm consequências tanto para o sistema como para o ambiente em que o sistema existe. A fórmula aqui é muito simples mas, como espero mostrar, também muito esclarecedora: entradas-sistema político ou processos-saídas. (Easton, 1957: 384)³¹.

A figura 4 abaixo, trazida por Easton (1957) é emblemática sobre esse sistema de políticas públicas e as suas relações com o ambiente.

Figura 4 – Representação de D. Easton



Fonte: Easton (1957: 384)

Easton (1957) compreendia as políticas públicas como um produto do processo político que transforma os *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões ou políticas). Para

³¹ Tradução da autora. No original: “Furthermore, if we hold the system of political actions as a unit before our mind’s eye, as it were, we can see that keeps the system going are inputs of various kinds. These inputs are converted by the processes of the system into outputs and these, in turn, have consequences both for the system and for the environment in which the system exists. The formula here is very simple but, as I hope to show, also very illuminating: inputs-political system or processes-outputs. These relationships are shown diagrammatically in figure 1” (Easton, 1957: 384).

Easton cada componente do processo político não pode ser analisado isoladamente (Araújo & Rodrigues, 2017: 5).

Tendo como referência o diagrama de Easton (1957), aborda-se aqui a posição de Faria (2003: 21), o qual leciona que, em seus primórdios, a ciência política, considerava as políticas públicas quase exclusivamente como outputs do sistema político, o que fez com que os autores concentrassem a sua atenção nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Segundo o autor, a ênfase dos estudos recaiu nos processos de formação das políticas públicas. Num segundo momento, a partir de 1950, passou-se a privilegiar a própria política pública como unidade de análise, conferindo destaque aos aspectos da *policy process* e aos distintos atores governamentais e não-governamentais. Segundo Faria (2003: 21), isso mudou a partir das décadas de 80/90 quando o enfoque dado na produção de políticas públicas pela interação entre atores estatais e privados sofreram modificações em virtude da diversificação e complexidade desses processos marcados por interações não hierárquicas, além da entrada e participação de novos atores, como por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas.

Na esteira do entendimento de Easton (1957) e a sua representação gráfica de políticas públicas, traz-se aqui a lume o posicionamento de Araújo & Rodrigues (2017: 12) para quem a análise das políticas públicas tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação do governo. Os autores afirmam que as políticas públicas em si são processos complexos e multidimensionais, que envolvem múltiplos atores e grupos de interesses diversos.

O enfoque do sistema de Políticas públicas trazidas por Easton (1957), aporta para esta Tese importantes contribuições no tocante ao conhecimento das transferências voluntárias como política pública que visa alcançar os resultados, e que no diagrama de Easton representa, possivelmente, os *inputs*, que são as demandas que surgem da sociedade, e transformam-se em resultados de políticas públicas para a população por meio da decisão dos gestores (*outputs*).

5.3. Aspectos relevantes de como se avaliar Políticas Públicas

Ham (2015: 9) pronunciou-se da seguinte forma sobre o conceito de avaliação de políticas públicas é “o processo de coletar e analisar informações sobre um programa social, o seu público ou os seus impactos em um público, com o propósito explícito de melhorar a sua capacidade de atender o público da maneira pretendida.³²”. O autor (2015:9) leciona que a avaliação de políticas públicas se distingue de outras atividades de avaliação em razão de seu julgamento com foco em esforço, eficácia e eficiência, e destacadamente em sua orientação aplicada à gestão e tomada de decisão. Quando a avaliação recai sobre as políticas públicas, de forma direta e bem simples Ala-Harja & Helgason (2014: 52) a definem como um “processo de análise das políticas públicas, organizações e programas que enfatizam a confiabilidade e a utilidade das informações” .

Antes de se entender como se avalia uma política pública, talvez seja interessante compreender como elas são formuladas, ou melhor, que caminhos ela pode percorrer até chegar à sua formulação. Howlett & Mukherjee (2014: 57) ensinam que existem esforços na formulação de políticas que podem ser mais ou menos sistemáticos. São sistemáticos, quando tentam corresponder os fins e meios de forma lógica. A concepção de política implica um processo baseado no conhecimento que embasa a escolha dos mecanismos por meio dos quais os objetivos políticos são concretizados e seguem uma lógica de inferência a partir de relações conhecidas ou aprendidas entre meios e resultados.

Essa lógica, traçada por Howlett & Mukherjee (2014: 57), baseada no conhecimento também se encontra em Sousa (2006: 26) para quem a política pública é como o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, ou propor mudanças nos rumos dessas ações, e/ou entender por que determinadas ações tomam determinado caminho ao invés de outro. Para a autora, o processo de formulação de políticas públicas é aquele em que os governos traduzem seus propósitos em programas e ações.

A visão das políticas públicas como um campo holístico torna-se uma área de múltiplas disciplinas, tornando-se objeto de outras áreas de conhecimento, não se resumindo ao ramo

³² Tradução da autora. No original: “*the process of collecting and analyzing information about a social program, its audience, or its impacts on an audience for the explicit purpose of improving its ability to serve the audience in intended ways*”

da ciência política. Porém, esse caráter holístico não significa dizer que ela não tenha coerência teórica e metodológica, mas que admite vários olhares (Souza, 2006: 26).

Scriven (2007: 01) também define a avaliação como um processo de determinação do valor, mérito ou significado. O autor fala da avaliação profissional como aquela que é feita de forma sistemática e objetiva, com um grau de especialização que requer formação ou aprendizagem específica extensiva. A sua percepção também é pautada numa lógica da avaliação e compreende: i) Como é possível a avaliação profissional; ii) Como é sua natureza e sua localização na organização do conhecimento; iii) A estrutura lógica e suas inferências.

Parreira & Silva (2015: 368) aludem aos quatro passos fundamentais da lógica da avaliação reportado por Scriven (2007: 01), são eles: i) estabelecer critérios de mérito; ii) construir padrões de comparação; iii) medir o desempenho e compará-lo com os padrões; iv) integrar os dados num juízo sobre o mérito ou valor. Os autores Parreira e Silva (2015: 368) corroboram que esses quatro passos compõem o eixo principal de todos os tipos de avaliação.

Scriven (2007: 10-11) destaca dentro da lógica da avaliação, alguns tipos de valor:

- i. Valores Pessoais – Apesar de inteiramente subjetivos, empíricos, mas não no campo da avaliação tornam-se inteiramente objetivos e importantes porque determinam a escolha de pessoas;
- ii. Valor de mercado é objetivo e quantitativo, muito embora essa quantificação poder ser relativizada em alguns casos;
- iii. Valor real, verdadeiro, essencial – Trata-se de uma abstração teórica dos critérios de méritos devidamente estabelecidos para uma avaliação;
- iv. Valor público – valores que são apropriados de forma intersubjetiva, incluem-se entre os tais valores legais, éticos, culturais, lógicos, científicos, educacionais, entre outros;
- v. Valores ligados a normas e requisitos – Normas são níveis ou quantidades específicas de valores públicos, estabelecidos para determinados fins de avaliação ou práticos;

- vi. Valores contextuais – Leva-se em consideração o contexto, como por exemplo, quando um facto empírico tem um significado avaliativo;
- vii. Valor ilustrativo e exemplar – Quando se utiliza de um exemplo como parâmetro a ser comparado, não exatamente porque é acontecimento ideal em si mesmo, mas exemplos ideais da sua espécie.

Scriven (2007: 10) afirma, dentre os valores explanados, que o valor real é o que efetivamente a avaliação profissional procura desvendar, e como disciplina, é o que se reconhece, e para o alcançar é necessário reunir uma série de valores e factos e de os integrar com os outros valores mencionados acima.

Sobre a forma como se avalia uma política pública retomam-se aqui os quatro passos da avaliação propostos por Scriven (2007: 01) mencionados anteriormente e detalhados por Parreira & Silva (2015: 368). O primeiro deles diz respeito aos critérios de mérito. Esses critérios devem ser estabelecidos como parâmetros para medir o desempenho e devem estar suportados pelo conteúdo da avaliação. Dessa forma, os parâmetros seriam fornecidos pela própria disciplina que se pretende avaliar. Assim, a depender da área de conhecimento que se pretende avaliar, de lá deverão advir os critérios de avaliação. Por exemplo, se for a área das ciências da saúde, exemplo citado pelos autores mencionados, os critérios serão fundamentados por esta área.

O segundo passo para avaliar-se uma política pública, seria, após o estabelecimento do critério, definir padrões de desempenho de nível adequado. Na visão dos autores, isso significa estabelecer indicadores para determinar o nível de desempenho em relação ao qual comparar-se-á o desempenho real. Indicadores traduzem em números comportamentos a avaliar (Parreira & Silva, 2015: 372).

O terceiro passo diz respeito a um novo momento de criação de indicadores válidos que permitem medir o comportamento avaliado. Na lição dos autores, deverão ser do mesmo tipo daqueles utilizados para definir os padrões, para serem efetivamente comparados.

O quarto e último passo é integrar os dados num juízo sobre o mérito ou o valor, e isso significa emitir juízo de valor com base nos resultados observados a partir da comparação

dos dados de que se dispõe. Trata-se, justamente, de uma tomada de decisão. “*Avaliar é decidir*” dizem os autores (Parreira & Silva, 2015: 373).

Como já referido, avaliar não é tarefa fácil e nem se resume a uma comparação fria entre indicadores. No caso, o avaliador tem um papel primordial em distinguir a distância desses dois tipos de indicadores, aqueles criados para determinar o nível de desempenho, e aqueles que permitem medir o comportamento avaliado. Essa distância é que fundamenta, para os autores, o juízo de valor emitido, considerando que há casos lineares e incontroversos, e outros que se tornam difíceis de decidir pela presença de dados contraditórios.

Serapioni (2016: 69-73) apresenta as principais abordagens avaliativas desenvolvidas nos últimos 50 anos: positivista experimental, pragmatista da qualidade e construtivista, e os modelos que resultaram da contaminação entre elas. O autor analisa que no cenário de crescentes incertezas e complexidade das questões, acabam existindo muitas abordagens e teorizações para compreender as diversas formas e os processos de formação de política pública.

Assumpção & Campos (2009: 02) mencionam Scriven (1974: 23) na distinção de dois papéis, ou finalidade para a avaliação: o primeiro diz respeito ao caráter formativo, e a avaliação é feita de forma frequente pela equipe que coordena o projeto a fim de melhorar a qualidade da informação. O segundo diz respeito à avaliação somativa, feita de forma não frequente para dar aos tomadores de decisão informações de julgamento e de mérito.

Para os autores, o papel da avaliação se assenta em predileções metodológicas, mas os aspectos considerados relevantes devem ir além daqueles tratados como importantes, sob o prisma da objetividade que são a economia, eficiência, eficácia, devendo agregar outros como equidade, participação, empoderamento e *advocacy*, e o impacto da intervenção. Sob esses aspectos, a avaliação torna-se mais desafiadora, na opinião dos autores. Isso porque na primeira abordagem de cunho mais objetivista tratar-se-ia (economia, eficiência, eficácia) de estabelecer uma relação de custo e consequências; enquanto no outro enfoque

para uma avaliação de impacto, considerar-se-ia a qualidade da intervenção e o nível de empoderamento obtido em médio e longo prazo.

Nesse contexto, os autores Assumpção & Campos (2009:02) aduzem que essas visões divergentes da avaliação suscitaram uma diversidade de modelos de avaliação. O caráter formativo da avaliação apresenta-se com características que fomentam a reflexão crítica dos processos e conduzem a tomada de decisão pertinente em cada situação específica. São modelos objetivistas e requerem que as informações avaliatórias sejam cientificamente objetivas.

Por outro lado, têm-se as avaliações subjetivistas, baseadas no conceito de que o valor depende do impacto da intervenção em cada indivíduo. Os modelos subjetivistas centram-se no “objeto avaliado, por meio das percepções, das relevâncias, e das qualificações do avaliador” (Assumpção & Campos, 2009: 03).

5.4. Porque avaliar a gestão das transferências voluntárias no Ceará – Um olhar sob o aspecto do processo decisório.

O processo de gestão das transferências voluntária no Estado do Ceará, tem seu enfoque legal e operacional já apresentado no capítulo III deste relatório, mais precisamente no item 3.2. Esse processo é largamente ladeado por legislação específica que abriga a temática das transferências voluntárias, a partir da própria Constituição Estadual de 1989, conforme introduzido pelos artigos 190-B e 190-C, por meio da Emenda Constitucional nº 75/2012, de 20 de dezembro); a Lei Federal 8.666/1993, conhecida como a lei das licitações, que apresenta no art. 116 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, como se viu aqui também, ainda existe 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 nº 101, de 4 de maio de 2000).

Cumprе ressaltar que antes das edições legais de 2012 no Estado do Ceará, o marco legal existente sobre o processo das transferências voluntárias remonta ao ano de 2005, quando existia a Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN nº 01, de 27 de janeiro 2005, que regulamentava todas as etapas do processo. Com o advento da nova legislação a partir da Emenda Constitucional 75/2012, de 20 de dezembro de 2012, houve uma reformulação em todo o processo que passou a ser editado à medida que se avançava nas novas etapas, desde a celebração até à prestação de contas, contando dessa vez com um instrumento de tecnologia da informação que é o e-parcerias³³, chamado dessa forma atualmente.

5.4.1 O fluxo e a gestão do processo das transferências

A gestão desse processo é realizada, em nível central, pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, 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 até na mesma esfera, mas com participação de diferentes atuações e papéis diferentes dentro do processo.

Avaliar a gestão do processo de transferência voluntárias no Estado do Ceará – por si se justifica em razão de até os dias atuais não existir nenhuma iniciativa nessa direção, no Estado do Ceará, que é o objeto desta tese. Desde 2005, há registros de repasses de recursos contabilizados até 31 de dezembro de 2021, recorte temporal desta pesquisa, a quantia 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.³⁴

É uma quantia bastante relevante que se destina a financiar diferentes tipos de programas e ações setoriais, que passam por um processo de gestão que envolve decisão de gestores,

³³ Já foi chamado de SICONV-Ce, e em 2017 passou a se chamar e-Parcerias.

³⁴ Segundo Informações do Ceará transparente, consolidadas de Janeiro/2005 a dezembro/2021. Acesso em 05 de janeiro de 2022.

e que mesmo com o aparato legal, institucional e tecnológico necessitam de uma ferramenta avaliadora para medir o grau de eficiência e eficácia³⁵ da gestão desse processo.

É importante deixar claro que a avaliação proposta se direciona à gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará. Não diz respeito às ações que são implementadas por meio delas, muito embora far-se-á uso de algumas informações relativas a essas ações a fim de delinear aspectos relevantes no comportamento dos desembolsos dos recursos a título de transferências voluntárias. O interesse é avaliar a gestão do processo que termina por impactar na boa escolha das ações financiadas pelas transferências voluntárias.

Sobre a avaliação da gestão das transferências voluntárias, o fim pretendido é dar conhecimento aos interessados sobre como se comportou a gestão do processo e orientar o gestor na tomada de decisão quando precisar escolher empregar o recurso captado por meio das transferências voluntárias. Isso envolve conhecer os gargalos e percalços que dificultam o andamento do processo de um convênio ou instrumento congênere, o qual possui um plano de trabalho para ser executado, que tem metas a serem cumpridas e um cronograma de execução física e financeira, e a depender desse andamento, poderá dificultar dentre outras coisas, novas liberações de recursos, novos ajustes no próprio instrumento ou mesmo a assinatura de novos.

A União Federal, por meio de sua Controladoria Geral, realizou uma avaliação no âmbito do processo das transferências voluntárias referente ao período de 2008 a 2016³⁶. Mas no Estado do Ceará ainda não foi feito nada semelhante. O estudo da gestão com a identificação das fragilidades e dos pontos que devem ser melhorados podem impactar na decisão do gestor na melhor escolha de objetos de planos de trabalhos que efetivamente contribuam para a otimização e eficiência dos recursos e para a eficácia da política pública beneficiária desses recursos de parceria.

35 Sobre a escolha da ferramenta e a exploração de seus aspectos metodológicos, tratar-se-á no tópico seguinte, onde serão abordados os conceitos de eficiência e eficácia da gestão do processo das transferências voluntárias.

36 Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/07/auditoria-avalia-gestao-do-processo-de-transferencias-voluntarias-da-uniao>. [obtido a 10 de outubro 2019].

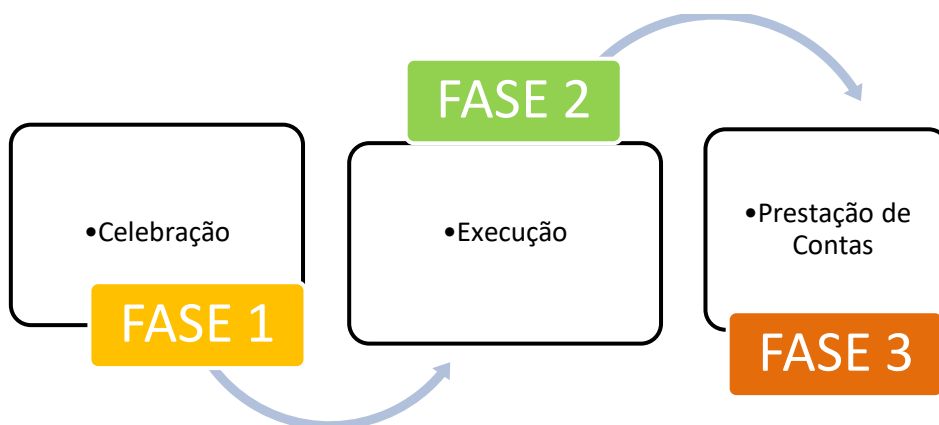
É importante alinhar que a Constituição Federal de 1988, nos incisos I e II do art. 74, delegou ao Controle Interno a tarefa de avaliar o cumprimento das metas do Plano Plurianual³⁷, e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Tendo por base essa segunda assertiva de “*avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão...*”, é que se encontra a justificativa do propósito de se avaliar a gestão das transferências voluntárias no Ceará, utilizando-se dos mesmos critérios de eficácia e eficiência desses resultados.

Por outro lado, a pertinência da avaliação da gestão das transferências voluntárias, se coaduna 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 já foi preconizada na Constituição Federal do Brasil de 1988 quando estabeleceu o Plano Plurianual, instrumento destinado a organizar a ação do Estado (Paulo, 2010: 172), 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. (2019: 312), 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 já adota o modelo de Gestão por Resultados desde 2004, tendo sido reformulado em 2017 (Adjafre et al., 2019: 316.).

O modelo de processo das transferências voluntárias utilizado no Estado do Ceará é muito semelhante àquele da União e, em linhas gerais, obedece a um fluxo onde se observam três grandes fases: Celebração, Execução e Prestação de Contas, já tratadas amiúde no capítulo IV desta Tese. Faz-se a seguir uma representação gráfica das principais etapas do fluxo (ver figura 5):

³⁷ O Plano Plurianual é lei de iniciativa do poder executivo, ordenado pela Constituição Federal e abriga um conjunto de objetivos e metas estipuladas para administração pública num período de 4 anos. Está prevista nos incisos I do artigo 165 (Brasil, 1988).

Figura 5 – Etapas do fluxo do processo de transferência voluntária no Ceará



Fonte: Elaboração da autora

Cada uma dessas fases importa em esforços e ações de diversos atores que interagem entre si, em diferentes níveis de atuação. Existem 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 destas três etapas é fundamental para que o fluxo se possa comportar de forma razoável quanto ao tempo de vigência de cada convênio ou instrumento congênere, 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 na execução de objetos comuns, e classificar os objetos que de algum modo contribuem para determinada política pública.

Nesse aspecto, a abordagem da avaliação da gestão das transferências voluntárias poderá identificar para o gestor tomada de decisão mais consciente, como lecionam Al-Harja & Helgason (2014: 10) “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 do processo que evidencia essas políticas, é necessária para o gestor, não somente para o conhecimento dos resultados, mas do próprio desempenho como afirmam Laisner & Mário (2015: 626):

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.

Cumpra observar que a tomada de decisão do gestor máximo do órgão durante o fluxo do processo das transferências voluntárias é uma constante, traduzindo-se em decisões de cunho operacional, como por exemplo quando assina um determinado convênio, delibera sobre determinado aditivo de valor ao instrumento, ou mesmo quando decide rescindir o instrumento, por razões de irregularidades encontradas na avença da parceria.

No entanto, o nível de decisão que se espera do gestor máximo do órgão é aquele que pode redirecionar as próprias escolhas do objeto do convênio ou instrumento congênere. 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.

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

5.4.2. Os atores da gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará

O capítulo IV deste trabalho detalhou as etapas que compõem o processo de transferências voluntárias, evidenciando o que ocorre em cada fase, e a relação com os sujeitos que operacionalizam o processo. Com efeito, muitos atores participam na gestão do processo das transferências voluntárias. Em todas as fases atuam o concedente, órgão ou entidade que concede os recursos para o parceiro, e o convenente, aquele que é responsável por executar em parceria determinado projeto com fins públicos.

A participação do convenente no processo relaciona-se à execução do objeto. Em síntese, pode-se dizer que ele apresenta determinado objeto de interesse da Administração pública

por meio de um plano de trabalho, o qual detalha o objetivo, metas, os custos financeiros e não financeiros, e um cronograma de desembolso. Após aprovado pelo concedente, o plano de trabalho é executado nos moldes em que foi planejado, podendo ocorrer ajustes nesse plano de trabalho por meio aditivos ou apostilamentos³⁸. No decorrer da execução, o convenente vai comprovando os gastos realizados nos itens de despesas programadas, junto ao concedente, que libera os recursos na medida em que os gastos estão sendo comprovados da forma correta.

Os recursos da execução são repassados para uma conta única em nome do convenente (que pode ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, sem finalidade de lucro). Essa conta é aberta numa Instituição Financeira Pública, a Caixa Econômica Federal que opera com exclusividade esses recursos de transferência voluntária. Como já falado, no capítulo III, esses recursos são movimentados por meio de OBTs – Ordem bancária de Transferência. Após o trânsito regular do fluxo do processo, o convenente, presta contas ao concedente, que vai aprovar, desaprovar, ou aprovar com ressalvas. Ressalta-se que todas estas etapas, da celebração à prestação de contas, são operacionalizadas dentro do sistema e-Parcerias do Governo do Estado do Ceará. Pelo lado do concedente, os atores do processo são em maior número, com papéis diversificados dentro das etapas do processo, inclusive com atuação dentro do sistema tecnológico do e-Parcerias. Segundo o Guia Prático de Perfis de Acesso ao Sistema Corporativo de Gestão das Parcerias³⁹, da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, os atores com destaque para suas funções dentro do processo são os constantes do quadro 7:

³⁸ Aditivos e apostilamentos referem-se registros legais de alterações dos instrumentos, e podem se referir a aumento ou supressão de valor (caso de aditivos), ou outras mudanças de aspectos meramente formais, como remanejamento de recursos sem alteração do valor total, ou ajustes de execução no plano de trabalho (caso de apostilamentos).

³⁹ Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/05/Guia-Pr%C3%AAtico-Perfis-e-Parcerias-1.pdf> [Obtido a 10 fevereiro de 2020]

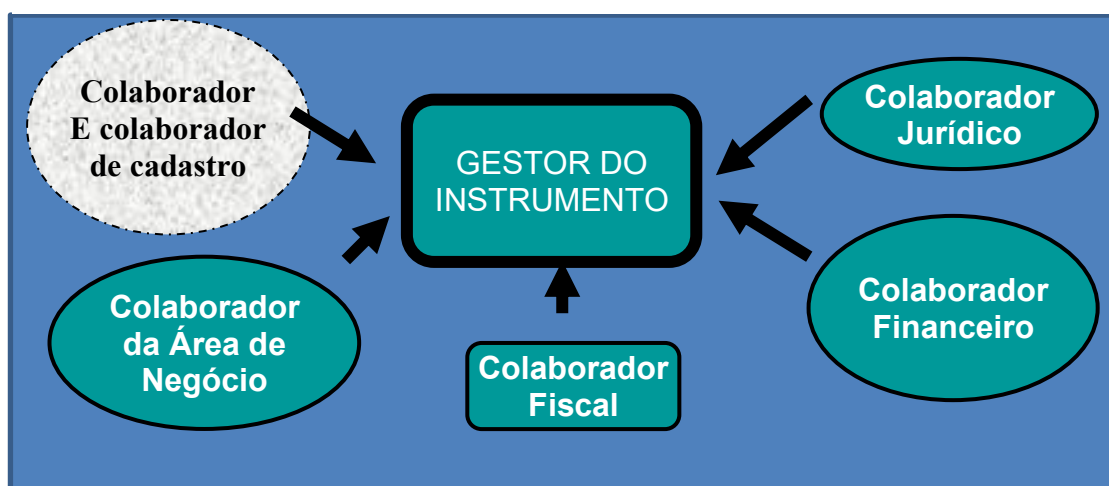
Quadro 7 – Sumário dos perfis e funções de acesso às etapas do processo do Sistema de Transferências Voluntárias

PERFIS NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	FUNÇÕES DE ACESSO E DESEMPENHO NAS ESTAPAS DO e-Parcerias
Colaborador: Desempenha um papel de cunho mais administrativo no âmbito do Sistema.	Funções de registro e consultas nas etapas de Cadastro de Parceiros, Seleção com registros dos planos de trabalhos, consultas a relatórios do Sistema e-Parcerias e registros relativos a aditivos e apostilamentos.
Colaborador da área de negócios: Realiza funções ligadas ao acompanhamento das metas físicas do Plano de Trabalho. Auxilia o Gestor do Instrumento nas análises ligadas à execução física do objeto.	Registros e consultas nas etapas de Cadastro de Parceiros, Seleção, Monitoramento, Prestação de Contas, Aditivos e Apostilamentos, Relatórios e acesso às ocorrências geradas pelo Controladoria e Ouvidoria do Controle Interno.
Colaborador financeiro – Realiza funções ligadas ao acompanhamento financeiro do Instrumento e as condições de adimplência do conveniente. Auxilia o gestor do instrumento nas análises do instrumento ligadas ao desempenho financeiro do objeto pactuado.	Realiza registros e consultas nas etapas de Cadastro, Execução, Monitoramento e Prestação de Contas, acessa Relatórios dos Sistemas e visualiza as ocorrências geradas pelo Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.
Colaborador jurídico – Desempenha as funções jurídicas de emissão de pareceres com inserção dentro do sistema e-Parcerias.	Realiza os registros e consulta informações nas etapas de Cadastro de Parceiros e Seleção, e consulta Relatórios do Sistema e-Parcerias.
Gestor do instrumento – Responsável por toda a gestão do instrumento em todas as etapas do processo. Tem poderes de gestão amplos, além daqueles relativos a acompanhamento e edição em todas as etapas (exceto editar planos de trabalho), o gestor pode incluir e excluir inadimplências, realizar e validar os acompanhamentos físicos e financeiros, analisar prestação de contas, registrar ocorrências no instrumento, analisar, responder e finalizar as ocorrências emitidas pela área de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.	Realiza registros e consultas, com acesso a todas as etapas do processo de transferência de recursos financeiros.
Colaborador fiscal – Realiza a fiscalização do instrumento sobre o andamento físico do objeto da pactuação da parceria.	Realiza o registro da fiscalização no e-Parcerias, na etapa da fiscalização, tem acesso ao Monitoramento, e anexa o Termo de Aceitação Definitiva do Objeto na etapa de Prestação de Contas. Também consulta os relatórios disponíveis no sistema.
Gestor do órgão – Possui os mesmos poderes que o Gestor do Instrumento. O gestor do órgão é o titular da Pasta. Na prática, apesar de possuir todos esses poderes, quem realiza as atividades é o gestor do instrumento.	Possui acessos a registros e consultas a todas as etapas do processo que se operacionaliza no sistema e-Parcerias.
Auditor – O perfil de auditor é concedido aos auditores do controle externo e interno. Têm acesso e perfil de consultas os auditores da própria CGE e do Tribunal de Contas do Estado. Eles têm acesso à consulta a todos os órgãos e entidades do Estado.	Possui acesso de consulta a todas as etapas do processo.
Colaborador de validação de cadastro – Realiza funções de consulta e validação de cadastro de parceiros.	Consulta as condições de regularidade e adimplência do parceiro e valida as atualizações ou novas inserções de cadastro.

Fonte: Elaborado a partir de dados de tutoriais e legislação da Controladoria Geral do Estado

O destaque desses atores irá para o Gestor do Instrumento, porque é sobre ele que se acumulam funções de gestão muito importantes. Embora o Gestor do Órgão tenha todas essas funções disponíveis, podendo exercê-las a qualquer momento, na prática, normalmente ele não as realiza, porque essas atividades de gestão consomem um tempo razoável de quem as pratica, e o representante do órgão, dificilmente tem condições de exercer tais atribuições, em razão da sua própria agenda. De facto, é uma atividade gerencial, mas que demanda várias operações. Além disso o Gestor do Instrumento canaliza para si a atuação de todos os outros atores que trabalham em cooperação com o trabalho que ele realiza, conforme se vê na figura abaixo:

Figura 6 - Principais participantes do processo de Transferências de Recursos Voluntários



Fonte: Elaborado a partir da Legislação estadual das transferências voluntárias do Estado do Ceará e Manuais da Controladoria Geral do Estado.

5.5. O instrumento avaliatório da gestão das transferências voluntárias.

A relação entre federalismo e políticas públicas é trazida por Franzese & Abrucio (2009: 25) que atribuem ao federalismo a notável relevância para o funcionamento das políticas públicas. O ponto de partida é a distribuição de competências e de recursos financeiros. A relação dicotômica que existe entre o federalismo competitivo e federalismo cooperativo, segundo o autor, não basta e nem se explica por si só, para promover as diferenças entre as federações. Isso porque, baseado em Obinger et al. (2005: 300), o que existe entre

federalismo e políticas públicas é uma relação de reciprocidade. Concluem os autores Franzese et al. (2009: 26): “políticas públicas também importam e podem gerar efeitos sobre as relações federativas.”

Alguns autores, como já comentado, observam nas transferências voluntárias oportunidades de clientelismos políticos; neste sentido Baião et al. (2017: 606), Moutinho (2016: 154) e Arretche & Rodden (2004: 550). Outros autores a enquadram no federalismo fiscal do tipo cooperativo, enxergando nas transferências voluntárias uma oportunidade de complementação dos recursos aos outros tipos de transferências intergovernamentais, que reduzem a assimetria do nosso Federalismo, e equalizam as diferenças regionais. Partilham deste entendimento Dallaverde (2016: 26), Marins (2016:19) e Conti (2016:14).

A despeito das questões e critérios, por vezes polarizado das transferências voluntárias quanto às suas finalidades no Federalismo Fiscal, importa relevar que elas se constituem na entrega de um bem ou serviço, cujo público beneficiário é a população. Portanto, interessa agregar a esse sistema de transferência de recursos financeiros o olhar do cidadão. É necessário que o cidadão visualize os efeitos dessa política. É necessário averiguar o desperdício dos recursos que poderá advir de bens e serviços dispensáveis, para melhor qualificar os bens e serviços realmente necessários; ou ainda verificar a capacidade de execução dos agentes recebedores desses recursos, a fim de adequar o volume de recursos repassados com essa capacidade de execução. Como afirmam Moreira et. Al. (2019: 2): “Desta forma, a avaliação do comportamento dos programas e das entidades envolvidas nos instrumentos de transferências voluntárias apresenta-se como elemento fundamental para o aprimoramento das políticas públicas”.

A avaliação das transferências voluntárias em quaisquer dos ambientes da Federação Brasileira, quer seja no ente central ou nos entes subnacionais, precisa acontecer para dar respostas de eficiência, eficácia e efetividade à população. Portanto é preciso haver uma medição, primeiramente da gestão dessas transferências que são operacionalizadas pelos concedentes e convenientes desses recursos.

O instrumento de avaliação da gestão das transferências voluntárias no Estado do Ceará que se pretende utilizar neste trabalho de investigação se orienta pela aplicação, em primeiro plano, dos levantamentos e análises quantitativas e qualitativas de dados relativos aos convênios e instrumentos firmados no Estado do Ceará de 2005 a 2021, com o objetivo de conhecer o comportamento trilhado pela gestão desses recursos e estabelecer relações de comparações entre variáveis como o planejado versus executado, volumes globais aplicados por ano, tipos de execução por políticas públicas executadas, volume de recursos aplicados por setor de política, tempo médio de execução dos convênios, dentre outros. Todo esse levantamento será apresentado no capítulo VII, bem como suas respectivas análises. A composição desse *background* será feita pela análise dos dados com a finalidade de evidenciar o comportamento da implementação e execução das transferências voluntárias no período informado.

Severino (2020: 170) defende que poderá haver múltiplos motivos na avaliação, e estes estão relacionados com o tipo de avaliação que se quer empreender. Os interesses da avaliação, segundo o autor, se posicionam para conhecer as relações entre condições, meios, resultados e impactos, verificar eficiência, eficácia, *accountability*, e detectar dificuldades e produzir recomendações para melhorar ou modificar o programa, identificar os condicionantes dos êxitos e fracassos.

Outra ressalva importante é que a proposta avaliatória (proposta de avaliação) da gestão do processo das transferências voluntárias, difere da avaliação que tem como objeto os programas públicos oriundos de políticas públicas. A dimensão das transferências voluntárias está sendo tratada aqui na perspectiva da política pública, e política de Estado, que existe independentemente dos governos que estejam em exercício (Chacon & Nascimento, 2020: 72). É, portanto, um conceito de política pública mais abrangente, que se traduz numa modalidade de financiamento de outras políticas públicas setoriais, com projetos de investimentos em áreas de saúde, infraestrutura, e outros bens e serviços. As transferências voluntárias, como já falado por várias vezes, são instrumentos para uma forma de federalismo do tipo cooperativo, e aqui estará sendo tratada como política pública de Estado, para fins de compreensão da avaliação que se pretende fazer da gestão das mesmas no Estado do Ceará. Não se trata de avaliar a política de Estado. Não é esse o desiderato. O que se pretende é avaliar a gestão da sua execução no Estado do Ceará.

A esse respeito, Secchi (2013: 6-8) ao declarar seu posicionamento sobre o a abrangência da política pública declara que as políticas públicas são tanto as diretrizes de nível estratégico, as quais chama de estruturantes, como o são as diretrizes de nível intermediário e operacional. Nesse diapasão, afilia-se esta posição ao entendimento de que as transferências voluntárias ocupam lugar de política estratégica, concebida com *status* de política de estado.

É oportuno trazer o entendimento de Chacon e Nascimento (2020, p.72), sobre a política de Estado, que passa a existir independente do governo que esteja em exercício, ainda na forma em que o autor cita Dias & Matos (2012, p. 1): “(...) soluções específicas de como manejar assuntos públicos” (Secchi, 2013: 6-8).

A literatura especializada traz as tipologias de avaliação classificando-as em função do momento em que se realiza e dos objetivos que persegue. Neste sentido tem-se os autores (Cohen & Franco, 1993: 108), Draibe (2001: 16-17) e Ala-Haja & Hegalson (2014: 13). Quanto ao tempo em que se realiza tem-se as classificações em *ex-ante* e *ex-post*. Para todos esses autores, a avaliação *ex-ante*, também chamada de diagnósticas, precedem ao início do programa ou projeto, ocorrendo durante as fases de formulação ou preparação. A avaliação *ex-post* é realizada durante ou após a execução do projeto. A avaliação *ex-post* também pode ser feita concomitantemente ou durante a realização do programa (Cohen & Franco, 1993; Draibe, 2001) e visa conhecer o grau de eficiência, eficácia e efetividade da intervenção programática realizada.

A avaliação, quanto à sua natureza, pode ser de resultados ou de processos. A primeira chamada de impacto por Cohen e Franco (1993: 109) e também por Draibe (2001:19) refere-se ao alcance dos objetivos e aos seus efeitos (previstos e não previstos). A segunda, a avaliação de processos, focaliza nas decisões do cotidiano e operacionais que afetam o curso do processo, verifica a compatibilidade entre os meios e os fins, tem como foco as características organizacionais e de desenvolvimento do programa ou da política, busca-se cotejar o planejado versus o executado, e de que forma está se dando essa relação, visa permitir correções, corrigir rumos.

Severino (2020:171-172) reportando-se a esses e outros autores, faz a distinção em *ex-ante*, realizada simultaneamente aos momentos de preparação e formulação do programa; durante, quando a avaliação acontece no momento da implementação do programa, a que a autora chama de avaliação de processo; e por último, a *avaliação ex-post* realizada concomitantemente ou após a implementação do programa e consiste em conhecer os graus de eficiência, eficácia e efetividade do programa. Equivale à avaliação de resultados ou impacto.

Ainda no quadro das tipologias de avaliação trazidas pela literatura, há uma apresentação da classificação das avaliações em somativas e formativas. As primeiras se ligam à avaliação *ex-post*, quando o programa já foi implementado, para verificação de sua eficácia e julgamento de seu valor geral. As formativas, por sua vez, se ligam às avaliações intermediárias, como forma de adquirir mais conhecimento do processo (Ala-Haja & Hegalson, 2014: 8). Sobre essa mesma classificação da avaliação, Jannuzzi (2020: 47) leciona que no caso da avaliação somativa procura-se verificar se a intervenção programática trouxe mudanças na realidade social que a originou, considerando, entre outros aspectos, a complexidade do desenho e dos arranjos operacionais, e da criticidade que a questão social enfrenta.

Nesse tipo de avaliação, realizado em geral por meio de estratégias qualitativas ou indicadores provenientes de informação dos sistemas de gestão, procura-se analisar os nós críticos que dificultam a plena operação dos programas como os diferentes aspectos relacionados à disponibilidade de recursos humanos, recursos orçamentários, aos equipamentos públicos, ao relacionamento com atores de outras esferas de governo e agentes envolvidos na operação etc. Esse tipo de avaliação costuma ser denominado também de avaliação formativa (Jannuzzi, 2020: 47).

No tocante à avaliação da gestão das transferências voluntárias, no Ceará, a mesma se enquadra na perspectiva da avaliação de processo, ou avaliação *in itinere*, que se ocupará de mostrar como se encontra a gestão do processo, desde 2005 até 2021, ou seja, no prazo de 17 anos. Com suporte em Severino (2020), políticas, com propósitos de gerar bens e serviços, aplica-se a avaliação de processos. Esse é o caso das transferências voluntárias. “Dessa forma, para avaliar políticas com propósitos de produzir bens e serviços, utilizam-se as avaliações de processos” (Severino, 2020:173).

Cumpre salientar, que o recorte temporal se justifica porque necessita de um marco para a avaliação, com início e fim. Isso não significa dizer que o processo tenha findado. Não, ele definitivamente está em pleno curso. Justifica-se o marco inicial, em razão de ter sido, nesse período, a inicialização de registros formais no sistema das tecnologias de informação, e-Parcerias que operacionaliza todas as etapas do macroprocesso de transferências voluntárias. É necessário, ainda, verificar o percurso do processo nesse tempo, para se olhar para a frente, para se corrigir rumos, para dar ao gestor insumos e instrumentos para melhor decidir de forma racional.

Draibe (2001: 27) em lição sobre as avaliações de processo, assim se pronunciou:

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados.

Convém aqui trazer à evidência, o enfoque conceitual dado por Draibe (2001: 35-36) sobre esses dois parâmetros de avaliação. Eficácia, de acordo com a autora, diz respeito à relação entre as características e qualidades dos processos e dos sistemas de implementação de um programa, e os resultados a que se chega. Será mais eficaz, se os resultados forem alcançados no menor tempo, com menor custo e com mais qualidade. Para isso precisa se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação. Na conclusão da autora, a que se filia aqui, é a de que a avaliação de eficácia é uma avaliação de processo. Sob a ótica da eficácia, busca-se relacionar os produtos com as metas traçadas (Figueiredo & Figueiredo, apud Severino, 2020, p. 173). A eficiência, por sua vez, revela-se sob o exame dos parâmetros técnicos de tempo e de custos. Trata-se da relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades).

Por último, traz-se o conceito de efetividade, como parte da tríade normalmente usada em avaliações de impacto. A efetividade diz respeito à consecução dos objetivos do programa ou da política pública. É a relação entre objetivos e metas, de um lado, e efeitos e impactos, de outro (Draibe, 2001: 36). A efetividade tem a ver, portanto, com a quantidade e qualidade do que se alcançou em relação ao que foi proposto nos objetivos e nas metas. Está ligado aos impactos e efeitos, estes se referem a outros impactos esperados ou não pela intervenção operada pelo programa ou política.

5.6. Resumo do capítulo

Neste Capítulo abordaram-se os conceitos de avaliação, notadamente de avaliação de políticas públicas, partindo do conceito mais geral de que avaliar é atribuir mérito ou valor a algo. De facto, é comum entre os autores o pensamento de que a avaliação é um meio de corrigir rumos, estabelecer novos alvos, realinhar posturas, e influenciar processos de decisão.

No entanto, nas diversas concepções de autores apresentados, há algumas incertezas sobre o uso e manejo da avaliação. Autores como Cohen e Franco (1993: 72) advogam que o manejo da avaliação para fins científicos necessita de mais objetividade e rigor nos métodos, para que se obtenham resultados confiáveis. Nesse mesmo entendimento Serapioni (2016: 62). Em sentido contrário, Ala-Harja e Helgason (2014: 6) defendem que há expectativas mais realistas e a aceitação para uso de metodologias avaliativas menos rigorosas.

Outro acento da discussão, no Capítulo, emerge da definição de avaliação de política pública, mais precisamente no termo “política pública”. Não há, segundo os autores, uma definição completa e definida sobre o tema, que perpassa vários liames, sendo qualquer definição proposta, uma definição arbitrária (Secchi, 2013: 2). O Capítulo, no entanto, guiou-se pela definição de políticas públicas que se movem pela atuação do Estado e atualizam-se pela presença de outros atores públicos e privados. (Gianezini et al., 2017: 1070).

A partir da sua definição e da importância da avaliação de políticas públicas, o capítulo fez um breve relato teórico-histórico, tendo dado atenção à diferenciação dos termos *politics* e *policy*, sob o enfoque de Leonardo Secchi (2013: 1), sendo *policy*, o termo considerado que mais se orienta para a dimensão do conceito de política pública, porquanto voltado para decisão e ação (Secchi, 2013: 2).

No histórico de avaliação de políticas públicas, no Capítulo, remontou-se o seu nascedouro, nos Estados Unidos da América, com ênfase no papel dos governos, e com enfoque nos fundadores abordados por Sousa (2006: 23): H. Laswell (1936); H. Simon

(1957); C. Lindblom (1959;1979) e D. Easton (1965). A partir do New Deal tem-se a avaliação relacionada com a esfera de governo (Boullosa, 2020:12-14), tendo esta fase atingido a sua idade de ouro nos anos 60-70 e, o seu final, na era Regan.

Na sequência, o Capítulo apresentou aspectos relevantes de como se avaliar políticas públicas, trazendo enfoques mais nítidos sobre os pilares da avaliação traduzidos por Scriven (2007: 01), quais sejam: estabelecer critérios de méritos, construir padrões de comparação, medir desempenhos e compará-los com padrões; e integrar dados para juízo de mérito ou valor.

Por último, o Capítulo particularizou a visão da avaliação sobre gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará, com enfoque no processo decisório, e fez uso da explanação das etapas do fluxo do processo, situando os atores envolvidos nessa sistemática de transferência de recursos financeiros, com alusão aos fundamentos que asseguram pertinência da avaliação proposta pelo objeto desta Tese. O Capítulo classificou o tipo de avaliação realizada nesta Pesquisa em avaliação de processo, focada no cotidiano, no operacional para verificação da compatibilidade entre meios e fins. Além disso, a classificou em ex-post e formativa.

Capítulo VI – Metodologia

6.1. Introdução

Avaliar a gestão das transferências voluntárias no Estado do Ceará é necessária porque nunca houve uma avaliação dessa natureza que pudesse fazer compreender e reorientar esse mecanismo que efetiva a realização de políticas públicas, e que envolve valores consideráveis, não só no Ceará, mas em todo o Brasil. Essa avaliação também irá contribuir para a confecção de um retrato do comportamento dessa modalidade de transferência no Ceará, pelo olhar daqueles que realmente a executam que são os concedentes. É uma avaliação necessária para impulsionar a gestão desse processo que tem na legislação um amparo fundamental, porém, não garantidor da otimização que deve pautar todos os dias os atos do macroprocesso, que em si, já é bem complexo.

Como já visto neste trabalho, as transferências voluntárias efetivam-se de modo discricionário, isso quer dizer que os gestores e administradores podem fazer uso desta, sem que esteja especificado um fim específico. Não há uma obrigatoriedade na especificação de sua finalidade. Porém, o gestor não pode se descuidar de aspectos que podem impactar na eficácia da entrega dos objetos desses convênios ou mesmo em sua eficiência, pela má forma de gestão ou utilização dos recursos públicos.

A composição da escrita da Tese tem na pesquisa bibliográfica o amparo para a formação do estado da arte que busca conhecer a produção científica a respeito do tema, como alicerce de sustentação do trabalho empírico realizado. Com amparo em Raupp e Beuren (2006: 86), ela tem sentido obrigatório, como em outros tipos de pesquisa, porque dá a conhecer a produção científica existente a respeito do assunto. Nesse sentido, no presente trabalho foi feito um amplo levantamento de pesquisa bibliográfica, em repositórios científicos como a Biblioteca do Conhecimento (B-on), SciELO – *Scientific Electronic Library Online*, Elsevier, Scopus, Proquest e ResearchGate, e outros periódicos científicos, além de livros, e-books e teses, onde foram coletadas as publicações e gerado um acervo na biblioteca *online* da *Mendeley*, donde se permitiu recorrer de forma prática e rápida às consultas. As categorias de palavras-chave pesquisadas foram: controle interno, federalismo, federalismo fiscal, federalismo cooperativo, transferências

intergovernamentais, e nestas, a modalidade de transferências voluntárias, objeto de estudo e, por último, a categoria “avaliação”. Também foram procurados os correspondentes dos termos em inglês, para se conhecer a respeito dessas categorias em outras nacionalidades

A pesquisa se utilizará dos dados de fontes documentais, como a legislação, documentos oficiais e tutoriais do sistema de informações, com objetivo de realizar um amplo levantamento de informações para compreender todo o processo das transferências voluntárias em nível estadual, consideradas fontes não trabalhadas, material que não recebeu tratamento analítico (Prodanov & Freitas, 2013: 55-56).

Cumprе salientar que o recorte temporal se justifica a partir de 2005 porque é o ano que se tem registros eletrônicos na plataforma do Ceará Transparente do Estado do Ceará, e porque também é de 2005 um dos marcos de regulação das transferências voluntárias no Ceará, que é a Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN Nº 01 de 27 de janeiro de 2005.

A manipulação dos dados oriundos do Ceará Transparente é autoral, e a metodologia adotada se serviu de alguns parâmetros de análises realizadas pela Controladoria Geral da União quando fez a avaliação das Transferências Voluntárias, no âmbito do Governo Federal, referente ao período de 2008 a 2016.⁴⁰

Na seção seguinte serão abordados aspectos relativos à metodologia utilizada, os caminhos e procedimentos adotados para a consecução dos objetivos propostos nesta Tese.

6.2. Metodologia

Na perspectiva de Poucinho (2012: XVII) o trabalho de investigação científica deverá estar em consonância com os objetivos a que se propõe, mobilizando com vigor e criatividade todos os participantes do processo, com real interesse e significado no contexto sócio-educativo e profissional dos envolvidos. Segundo a autora, a metodologia consiste na

⁴⁰ Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/07/auditoria-avalia-gestao-do-processo-de-transferencias-voluntarias-da-uniao> [obtido a 10 de janeiro de 2020]

organização crítica das práticas de investigação. Com apoio nesse entendimento, a questão de pesquisa que fundamenta a existência desse Trabalho situa-se exatamente na lacuna existente de avaliação no âmbito das transferências do Estado do Ceará. Apontar e tentar dar resposta a esse vazio da informação significa dizer que é necessário ir além da edição das leis, decretos, e normativos editados no âmbito do Estado da Federação, tais como a Constituições Federal e outros normativos federais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. É compreender todo esse universo e a forma como se viabilizaram os comandos operacionais por meio de instrumentos de tecnologias de Informação, que é a ferramenta do e-Parcerias no Estado do Ceará. De facto, as ferramentas de gestão como a legislação e os sistemas informatizados, e os atores que movimentam o processo, fazem parte de toda a sistemática de um amplo processo, que interagem, mas não tiveram, até ao momento, nenhum retorno dessa atuação, observados num amplo espectro de como se dá a gestão da modalidade de transferências voluntárias no Estado.

6.2.1. Estrutura da Pesquisa

Gil (2008: 23) define que toda pesquisa se inicia com algum tipo de problema. Na mesma esteira, Cunha et al. (2012: 124) comentam que a definição do problema da pesquisa é a peça-chave para se superarem as dificuldades de se iniciar a própria pesquisa. Nesse contexto, aparece então aqui a questão principal dessa Pesquisa que se formaliza pela seguinte pergunta: *a gestão do processo das transferências voluntárias executada pelo Estado do Ceará, tem sido eficiente e eficaz para a realização da política pública implementada por essa modalidade de pactuação de transferência de recursos financeiros?*

Para responder essa questão faz-se necessário antes abordar os conceitos de eficiência e eficácia, considerados como parâmetros para esta avaliação. Para Marinho e Façanha (2001: 2) “a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos”. Consoante essas definições, Draibe (2001: 36) informa que a eficiência mede parâmetros de tempo e de custos. A eficácia, por sua vez, está apoiada em processos e sistemas adequados de implementação.

A formulação da questão volta-se para a avaliação de um processo de política pública, e assim sendo, está ligado a uma razão de ordem prática, como comentado por Gil (2008: 24-25) que informa que podem-se formular problemas voltados para a avaliação de certas ações ou programas.

O objetivo geral do Trabalho é avaliar a gestão do processo das transferências voluntárias executada no Ceará de 2005 a 2021 a fim de notabilizar os principais êxitos e entraves, e propor melhorias para a eficiência e eficácia na gestão desse processo que operacionaliza essa modalidade de transferência de recursos no Estado.

São objetivos específicos da Tese:

- i. Identificar os fatores críticos e de sucesso da gestão do processo das transferências voluntárias, em suas etapas celebração, execução e prestação de contas, visando verificar a eficiência e eficácia da gestão do processo;
- ii. Identificar e qualificar a influência do Controle Interno na gestão do processo de transferências voluntárias;
- iii. Avaliar o papel da ferramenta tecnológica e-Parcerias, conhecer e apresentar suas potencialidades e restrições;
- iv. Conhecer o posicionamento sobre a gestão do processo pelos gestores dos instrumentos nos órgãos estaduais concedentes dos recursos;
- v. Dar conhecimento aos gestores da avaliação para tomada de decisão.

Quanto ao método científico, Prodanov e Freitas (2013: 24) o definem como um conjunto de procedimentos adotados com o objetivo de se chegar ao conhecimento. Constitui-se em processos ou operações mentais que são empregados na investigação. Os diferentes tipos de métodos científicos citados por autores como Prodanov e Freitas (2013), Gil (2008), Lakatos & Marconi (1992: 06) entre outros, terminam por serem não exclusivos quanto à sua utilização. De facto, tendo em consideração a complexidade dos dias atuais, como alegam Silva & Menezes (2001: 28), um único tipo de método para explicar um determinado comportamento social, não basta. É necessário mesclar mais de um método para que se amplie as possibilidades das análises e obtenção das respostas. Nesse sentido,

a presente pesquisa recorre de forma predominante ao método indutivo que parte do particular para o geral, a partir da observação de casos de realidade concreta (Lakatos & Marconi, 2003; Prodanov e Freitas, 2013). No caso do presente trabalho, parte-se de uma situação particular da gestão das transferências voluntárias, visando encontrar resultados que possam ser interpretados para outras realidades semelhantes em outros estados. Como afirmam Marconi & Lakatos (2003: 92):

Os argumentos indutivos admitem diferentes graus de força, dependendo da capacidade das premissas de sustentarem a conclusão. Resumindo, os argumentos indutivos aumentam o conteúdo das premissas, com sacrifício da precisão, ao passo que os argumentos dedutivos sacrificam a ampliação do conteúdo para atingir a certeza.

A pesquisa se classifica, quanto aos objetivos, em exploratória, pois visa apresentar uma visão geral sobre facto novo, de modo a torná-lo mais explícito (Gil, 2008), justamente o comportamento ainda não investigado do desempenho da gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará. Quanto à sua natureza é uma pesquisa aplicada, pois segundo Prodanov & Freitas (2013) visa produzir conhecimento para aplicação prática, para a solução de problemas específicos, no caso, disponibilizando os resultados encontrados aos gestores daquele processo, de modo a influenciar as suas tomadas de decisão.

Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa classifica-se em quantitativa e qualitativa. A diferenciação dada por Poucinho (2012: 58; 60) dessas duas categorias de abordagem advém da expressão de que a metodologia quantitativa compreende um conjunto de métodos que apela para procedimentos matemáticos, mesmo que seja para medir fenômenos sociais humanos. A qualitativa, por sua vez, compreende um conjunto de procedimentos metodológicos aplicados, objetivando a descrição e explicação ou o fornecimento de elementos para sua compreensão.

6.2.2. Fases dos Procedimentos para a Coleta de Dados para o Trabalho Empírico

Depois de definida a questão de investigação, foram utilizados dois métodos de recolha de dados para composição do trabalho empírico, realizados em duas fases, não simultâneas: a primeira consiste na recolha e análise de documentos, a qual deu base e sustentação para a realização da fase seguinte, que consistiu na realização de um inquérito por questionário com atores envolvidos no processo de transferências voluntárias do Estado do Ceará, como comentado adiante.

6.2.2.1. A fase 1 – Recolha documental e análise de dados.

A primeira fase da recolha de dados deu-se pela 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 enviados por email. A análise dos dados foi, predominantemente, quantitativa.

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. Outros instrumentos e publicações editados pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, tais como os tutoriais do sistema tecnológico e-Parcerias também foram analisados para fins de abordagem de cunho qualitativo.

Quanto à recolha documental, 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://cearatransparente.ce.gov.br/>, com acesso a partir de setembro de 2019 até dezembro de 2021. Apesar da plataforma gerar gráficos e tabelas, não o faz, contudo, de um longo período, como o recorte temporal deste trabalho. Desta forma, o procedimento adotado foi a solicitação de dados à referida Plataforma, que informa os dados gerais de todos os convênios, em estado bruto. O início dos trabalhos de manipulação dos dados com a elaboração de gráficos e tabelas que compõem, sobretudo, o capítulo VII deste trabalho passou a ser escrito a partir de 2020, com as atualizações em janeiro de 2022, tendo sido revisitados o quantitativo de 23.836 registros de convênios na data de 20 de janeiro de 2022, com a recomposição de gráficos e tabelas e as respectivas análises. Essa atualização documental e respetiva análise, com o

objetivo de estabelecer uma harmonia temporal na pesquisa, deu-se porque a realização da segunda fase, do método do inquérito com a aplicação dos questionários somente foi possível ser concretizada em setembro/outubro de 2021.

A manipulação dos dados se deu observando o 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, participação por ano e valor de objetos dos instrumentos pactuados, valores transferidos e Receita Corrente Líquida (RCL), 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, número de convênios por órgão e por tempo de execução, execução por tipo de conveniente, evolução por ano dos dez maiores convênios ativos, execução por tipo de concedente e valores pactuados por concedentes.

Além da abordagem dos indicadores de eficiência, enumerados acima, foram considerados outros de eficiência e eficácia da gestão do processo. Destacam-se: a relação do tempo de conclusão dos objetos das transferências com os valores despendidos e os esforços empreendidos (custo da gestão das transferências) como de eficiência, e a entrega de prestação de contas do instrumento de parceria, como de eficácia. Ainda quanto à eficácia, a recolha de dados observou os aspectos envolvendo o sistema tecnológico e-Parcerias e a sistemática do processo em si, que possui fluxo e está ordenado pela legislação estadual vigente, sendo estabelecidos para operacionalização de seus usuários, notadamente os gestores de instrumentos respondentes do instrumento de pesquisa utilizado, que será o questionário. Assim, a segunda fase da pesquisa a ser tratada adiante, consiste na aplicação de um inquérito por questionário cujo público serão os gestores de instrumentos, importantes atores do processo de transferências voluntárias no Estado do Ceará.

6.2.2.2. Fase 2 – O Inquérito por questionário – Instrumento de Recolha de Dados

O outro método de recolha de dados é a utilização do inquérito por meio de questionário. Ele foi preferido à entrevista porque permite o condensamento estatístico das respostas por abrigar perguntas estruturadas (fechadas). As perguntas a serem utilizadas se pautarão pela

linguagem clara e direta, como recomendam Prodanov e Freitas (2013: 108). O questionário, na perspectiva de Gil (2008: 115), será elaborado para traduzir basicamente os objetivos específicos da pesquisa.

A escolha do instrumento questionário foi realizada tendo em consideração as vantagens de economia de tempo, obtenção de maior número de dados (Lakatos & Marconi, 1992). Na mesma Linha de entendimento Gil (2008: 115), podendo mais rápido transformá-los em dados quantitativos para análises. De facto, o uso de questionários permite maior agregação das informações por meio da utilização do método quantitativo, entendido aqui como mais abrangente para a consolidação e análise dos dados de forma mais homogênea. Além disso, ele tornou-se, ainda, mais apropriado em razão dos tempos de pandemia mundial vividos justamente nos períodos da pesquisa, 2020-2021.

As perguntas foram formuladas de modo a evidenciar as respostas dos gestores de instrumentos que se alinhassem com o grau de conhecimento que eles têm a respeito do processo operacional e o seu fluxo, da legislação, do sistema e-Parcerias, e da interatividade que eles mantêm com o órgão do Estado responsável pelo gerenciamento central das transferências voluntárias no Ceará, que é a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.

O procedimento recorreu à plataforma do Google, com utilização do google formulários (google form). Antes disso, porém, o questionário foi submetido à plataforma Brasil, como requisito de exigência para a realização da pesquisa com pessoas.

O instrumento de recolha de dados tem 25 questões, sendo 24 formuladas de forma estruturada, e uma última aberta, semiestruturada, divididas em oito seções, sendo elas:
Termo de consentimento livre e esclarecido – A declaração com consentimento do respondente para responder a pesquisa;

- i. Perfil sociodemográfico – Questões relativas ao gênero, situação acadêmica e situação funcional no órgão onde presta serviços;

- ii. Legislação do processo de transferências de recursos financeiros – Questões acerca do nível de conhecimento do respondente e a relação da legislação com a gestão do processo;
- iii. Fluxo do processo – Questões acerca do conhecimento do fluxo, com indicação do grau de dificuldade e complexidade das etapas;
- iv. Conhecimento Específico das etapas do processo – Questões relativas às atividades de cada etapa do fluxo, concernentes às dificuldades, celeridades, frequências, entre outros;
- v. Conhecimento sobre o e-Parcerias – Questões relativas à operacionalização do sistema, compreendendo, também, ações de capacitação e gestão das transferências voluntárias no sistema informatizado;
- vi. Gestão do processo das transferências voluntárias – A gestão do processo em si, voltados para questões de eficácia dessa gestão operacionalizada;
- vii. Agradecimento, com possível indicação de *email* do respondente para acesso a resposta se deste modo preferir.

Para algumas questões do instrumento de pesquisa (questionário) foi empregada a escala Likert, num total de cinco opções de resposta, com a utilização do Ranking Médio (RM) para possibilitar a realização de uma estatística descritiva na análise dos dados coletados, com opções de respostas verbais em expressões como “discordo totalmente”, “discordo”, “indiferente”, “concordo”, e “concordo totalmente”. As demais questões têm, também, formato estruturado, com respostas de múltiplas escolhas ou com progressão, ordenadas por critérios de celeridade, complexidade ou frequência.

6.2.2. Pré-testes

Após a elaboração do questionário, passou-se à realização do pré-teste da pesquisa (Gil, 2008). Ele foi executado com o público da pesquisa, estimado, no mínimo, *a priori*, em 10%, com apoio em Lakatos & Marconi (2013), e Connelly (2008), com o objetivo de identificar e eliminar potenciais problemas de compreensão e forma (Prodanov & Freitas, 2013). Como adverte Gil (2008), o pré-teste não visa captar quaisquer aspectos dos objetivos do levantamento, mas sim estar centrado na avaliação dos próprios instrumentos, enquanto tais. De acordo com Marconi & Lakatos (2003) o intuito é evidenciar possíveis

falhas, inconsistências, complexidade das questões, ambiguidades, linguagem inacessível, perguntas supérfluas, dentre outras.

6.2.3. Participantes

A pesquisa se passa no Estado do Ceará, com os operadores do Sistema e-Parcerias, nominados gestores de instrumentos. A escolha do Estado se dá em razão de nunca o mesmo ter patrocinado, qualquer avaliação dessa política pública, carecendo o olhar investigativo ao longo de 17 anos, de 2005 a 2021, de repasses financeiros a outros órgãos e entidades públicas e privadas, com a utilização considerável de recursos públicos. A outra razão para a escolha se dá por ser o Ceará o estado em que a autora deste trabalho vivenciou profissionalmente o processo de transferências no âmbito do Poder Executivo Governamental do Estado, executado por meio do sistema tecnológico e-Parcerias, no período de 2014 a 2018.

O público-alvo dessa pesquisa são os gestores de instrumentos que utilizam o Sistema e-Parcerias, gerenciado pela Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará, o qual operacionaliza o processo das transferências voluntárias. A escolha desses participantes como respondentes do instrumento questionário se justifica por serem eles os atores do processo a quem mais foram atribuídas funções de responsabilidade de gestão, delegadas pela legislação estadual no âmbito da execução das parcerias.

Os gestores de instrumentos, com fundamento em Gouveia e Ranito (2004), quanto ao *locus* de posicionamento de decisão do processo, localizam-se nos seguintes níveis: tático, operacional e estratégico de decisão, conforme a figura apresentada pelos autores mencionados, para clarificar o nível de decisão dos mesmos (figura 7)

Figura 7 – Localização dos gestores de instrumentos em nível de decisão do processo



Fonte: Gouveia & Ranito (2004)

A escolha do instrumento questionário foi realizada tendo em consideração as vantagens de economia de tempo, obtenção de maior número de dados (Lakatos & Marconi, 1992). Na mesma Linha de entendimento Gil (2008), podendo mais rápido transformá-los em dados quantitativos para análises. De fato, o uso de questionários permite maior agregação das informações por meio da utilização do método quantitativo, entendido aqui como mais abrangente para a consolidação e análise dos dados de forma mais homogênea. Além disso, ele tornou-se, ainda, mais apropriado em razão dos tempos de pandemia mundial vividos justamente nos períodos da pesquisa, 2020-2021.

As perguntas foram reunidas em blocos voltados para os aspectos sócio-demográficos, legislação do processo das transferências voluntárias, conhecimento específico sobre as etapas do processo, que apontassem as dificuldades e complexidades de sua execução, e conhecimento sobre o e-Parcerias que é a ferramenta tecnológica que operacionaliza o planejamento e execução dos repasses financeiros.

A escolha dos participantes se deu no universo de gestores de instrumentos dentro do e-Parcerias, em listagem fornecida pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, os quais se encontravam ativos no intervalo de 20 de outubro de 2020 até a data de 21 de outubro de 2021, sendo esta final a data em que foi fornecida listagem pelo sistema. Essa solicitação

se deu junto à CGE por meio de uma abertura de manifestação, atrelada aos seguintes critérios:

- i. Gestores de convênios em execução ou paralisados, com prestação de contas concluída ou pendente;
- ii. Gestores de convênios concluídos/finalizados de 21 de outubro de 2020 até 21 de outubro de 2021 (data fornecida listagem pelo sistema);
- iii. Indicação de tempo desses participantes como gestores de instrumento.

A listagem fornecida pela Controladoria e Ouvidoria Geral constava de: nome do gestor, órgão, tempo de gestão e convênios ligados a esse gestor, considerando que não há impeditivos para serem gestores de mais de um convênio. Foram fornecidos nomes e contatos (*email* e telefones) de 106 gestores que atendem essa condição, nos mais diversos órgãos do estado que realizaram parcerias por meio das transferências voluntárias.

A listagem permitiu envio dos questionários por *email* aos respondentes. No entanto, com apoio da CGE, foi necessário realizar reuniões remotas com os gestores de instrumentos dos órgãos para sensibilizá-los sobre a importância da pesquisa para o processo, e inclusive para eles como operadores. Essas reuniões aconteceram entre outubro e novembro de 2021. Do total de 106 gestores, 46 responderam ao questionário.

As respostas às perguntas feitas aos participantes envolvidos permitiram captar realidades e experiências vivenciadas por esse público respondente, tornando as respostas de alta qualidade, que dão claros indicativos da percepção da gestão do processo.

6.2.4. Tratamento para a análise de dados

As respostas, obtidas por meio dos questionários com questões estruturadas foram tratadas estatisticamente por meio da utilização do programa do SPSS – *Statistical Package for Social Sciences*, “software de análise estatística e tratamento de dados, vocacionado para as Ciências Sociais” (Martinez & Ferreira, 2007:26). Optou-se por utilizar o software estatístico IBM SPSS 2.0, em razão da ferramenta permitir a análise da realidade social,

através de artifícios estatísticos, favorecendo obter os melhores resultados científicos (Meirelles, 2014, p.66).

Assim, para a análise dos resultados com base investigativa, utilizaram-se artifícios estatísticos que fornecessem uma melhor visualização das tendências presentes nos dados coletados por meio do questionário. Foram utilizadas estatísticas descritivas que fornecessem a melhor apresentação e descrição detalhada dos resultados obtidos. Tal apresentação é feita através das frequências absolutas e relativas observadas, além do percentual acumulado (Martins, 2002 p.25-32).

Em uma segunda sessão do capítulo VIII, utiliza-se uma análise de frequências cruzadas em variáveis conjuntas, bem como se analisa a correlação entre variáveis (principalmente a variável associada ao tempo, neste caso “*tempo de experiência do gestor*”) em prol de atingir o objetivo deste estudo, de modo a se verificar sobre a eficiência e eficácia da gestão percebida pelos indivíduos investigados. A correlação estatística é uma medida de intensidade e de relação linear entre duas variáveis, cujo objetivo é verificar a associação, isto é, a relação entre as mesmas, favorecendo a inferência no estudo.

A interpretação de tal medida se dá através do coeficiente de correlação, que varia entre -1 e +1. O sinal do coeficiente permitirá deduzir se a associação entre as variáveis é direta (sinal positivo), ou inversa (sinal negativo). Neste caso, o tipo de coeficiente de correlação utilizado foi o tau de Kendall tendo sido escolhido uma vez que é utilizado para medir a correlação entre variáveis que possuem ordenação, além de este coeficiente apresentar níveis de significância mais acurados em amostras menores (Kruskal, 1958 p. 823-843).

Para além do valor, deve-se analisar a magnitude desta associação: valores entre 0,1 e 0,3 são considerados como uma correlação fraca; valores entre 0,4 e 0,6 são considerados moderados, enquanto valores superiores a 0,7 são considerados a equivalência a uma correlação forte. Correlações, cujos valores resultam entre -1 e 1, embora raros na análise estatísticas de ciências sociais, são consideradas como uma correlação perfeita (Filho & Júnior, 2009, p.119).

Um terceiro fator importante a ser analisado corresponde ao nível de significância estatística desta correlação. Isto é, analisa-se estatisticamente (com bases probabilísticas) caso a correlação estabelecida entre as variáveis em questão seja de fato existente, ou se o resultado obtido é apenas derivado do acaso (randômico). Esta análise é feita com base no “p-valor” fornecido pelo software estatístico SPSS, onde se avaliam os seguintes critérios: caso $p \geq 0,06$, indica a ausência de correlação; caso $p < 0,05$, há a presença de correlação a uma significância estatística de 5% e, quando $p < 0,01$, podemos afirmar a presença de uma significância estatística superior a um nível de 1% (Martins,2002, p.287).

6.3. Resumo do capítulo

Este Capítulo apresentou a metodologia utilizada para a elaboração de todo o trabalho de pesquisa desenvolvido, com a formação do estado da arte, baseado em amplo levantamento bibliográfico feito em repositórios de expressão científica tais como: Biblioteca do Conhecimento (B-on), SciELO – Scientific Eletronic Library Online, Elsevier, Scopus, Proquest e ResearchGate, e outros periódicos científicos, além de livros, e-books e teses, onde foram coletadas as publicações e gerado um acervo na biblioteca online da Mendeley.

Além do levantamento bibliográfico, o Capítulo mostrou a realização e o passo a passo dos procedimentos efetivados referentes à pesquisa documental retirada, especialmente, da plataforma online do Ceará Transparente, no sítio eletrônico do Estado do Ceará, com captação e análises de registros do Sistema e-Parcerias, datados a partir de 2005. Também foi mencionado, no Capítulo, um amplo levantamento na legislação que orienta as transferências voluntárias no Estado do Ceará e no Governo Federal, além de tutoriais e outros documentos oficiais, consideradas fontes não trabalhadas, que receberam tratamento analítico (Prodanov & Freitas, 2013: 55-56).

Por fim o Capítulo evidenciou a realização dos procedimentos para o trabalho empírico que se deu em duas fases: a fase de recolha e análise dos dados no sítio eletrônico do Ceará transparente, já apresentado no parágrafo anterior, com explicitação dos pormenores da coleta de dados, análise e produção de novos dados gerados; e a segunda fase que se deu com a aplicação de questionário *online*, realizado por meio do Google formulários, aplicado junto ao público da pesquisa: gestores de instrumentos que atuam junto ao sistema tecnológico e-Parcerias num total de 46 respondentes do universo de 106.

O Capítulo se encerrou com a explanação do tratamento dos dados, por meio do software estatístico IBM SPSS 2.0, que proporcionou análises estatísticas descritivas com apresentação feita através das frequências absolutas e relativas observadas. Além disso, ficou evidenciado a utilização de análises de frequências cruzadas em variáveis conjuntas, e análise de correlação entre variáveis.

Capítulo VII – Avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias no estado ceará sob os aspectos da eficiência e eficácia.

Este capítulo irá avaliar a gestão do processo das transferências voluntárias, que ocorre no Estado do Ceará, gerenciado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, e de forma compartilhada, com os órgãos da administração pública do Poder Executivo. A partir da exposição do processo em si, com as suas características e peculiaridades, tratados no capítulo IV deste trabalho. Considerando o fluxo apresentado, o redesenho do macroprocesso, tratar-se-á aqui de elementos de avaliação ligados às etapas de celebração, execução e prestação de contas.

Entre esses elementos de avaliação estão aqueles ligados à eficiência da gestão do processo, como os desembolsos efetivados, o desempenho da execução financeira, o tempo médio de execução dos convênios, o perfil geral da carteira de convênios e instrumentos congêneres, o tempo médio de prestação de contas, o tempo médio de duração dos convênios por tipo de concedente, entre outros que são relevantes para a compreensão da gestão do processo em si, que é praticado por diversos atores, conforme já apresentado no capítulo V deste trabalho.

Também serão destacados resultados relativos à eficácia da gestão do processo por meio da análise qualitativa dos dados que se referem aos objetos dos instrumentos executados e a sua relação com as políticas públicas efetivadas por meio da modalidade de transferências voluntárias no Estado do Ceará, no período de 2005 a 2021.

7.1. Levantamento e Análise Mista (quali-quantitativa) dos dados – Recorte temporal de 2005 a 2021 dos instrumentos executados

7.1.1. O universo legal e o Recorte Temporal de 2005 a 2021 dos Instrumentos analisados

Os instrumentos que realizaram transferências voluntárias no Estado do Ceará e que abrangem o universo estudado neste trabalho referem-se aos convênios, instrumentos congêneres e aqueles que foram qualificados à parte, após a edição da Lei Federal

13.019/2014, de 31 de julho de 2014, que são o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação celebrados em regime de mútua cooperação. Tratar-se-ão de todos nesse trabalho, a partir desse ponto, com a denominação de “convênios”. O *status* considerado destes instrumentos nesta Tese são aqueles vigentes, ou seja, que ainda se encontram em execução, e os concluídos. Recorreu-se ao método de pesquisa documental, examinando as fontes oficiais, (Gil, 2002: 46) com construção de banco de dados para análise e interpretação (Moutinho, 2016: 1).

Conforme apresentado no capítulo II desta Tese, esses instrumentos têm o seu regramento em diversos diplomas legais, com sua vinculação aos normativos que orientam a matéria das transferências voluntárias, notadamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 101/2000, de 04 de maio de 2000, com projeção em todo território nacional. Atualmente, no Estado do Ceará, esses instrumentos são disciplinados pela Lei Complementar nº 119/2012, 28 de dezembro de 2012, com alterações recentes, para abrigar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ou MROSC, trazidas pela Lei Federal 13.019/2014, de 31 de julho de 2014. Além da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012 e os seus decretos estaduais regulamentadores, nºs 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018 e nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018.

A execução das transferências voluntárias no Ceará teve a sua formalização legal por meio da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN, nº 01/2005, de 27 de janeiro de 2005. Foi por meio dessa instrução normativa que se estabeleceu o registro informatizado dessas transferências no Sistema SIAP – Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas – do Governo do Estado, conforme artigo 18 da mencionada instrução, gerido pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará e que, à época, continha um módulo de contratos e convênios. Esse módulo transformou-se, posteriormente, em SACC, Sistema de Contratos e Convênios, gerido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. “Art. 18 A execução do convênio subordinar-se-á ao seu prévio cadastramento, pelo concedente, no SIAP, independentemente do seu valor ou do instrumento utilizado para sua formalização” (Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN nº 01, de 27 de janeiro de 2005).

Então, a partir de 2005, tem-se neste estudo o universo dos convênios e as suas diversificações de nomenclatura apresentada pela legislação já comentada até aqui. O recorte temporal é de 2005 a 2021, e as análises objetivam fundamentar uma avaliação da gestão, examinando aspectos da execução e da prestação de contas, para dirimir possíveis entraves ao desempenho, com reflexos na eficiência e eficácia dos objetos executados.

Todos os instrumentos celebrados no período entre 2005 a 2021, segundo informações no sítio eletrônico do portal Ceará Transparente, foram incluídos, nas análises realizadas por este Trabalho, a partir de Tabela enviada eletronicamente para interessados⁴¹. A informação trazida por essa tabela disponibiliza, de modo bruto, os dados e apresenta a nomenclatura referida de seguida, para os instrumentos nas etapas de execução e prestação de contas. São nove os (9) estágios considerados para os instrumentos em execução, e doze (12) para a etapa de prestação de contas. Após a edição do Decreto nº 32.810/2018, de 07 de novembro de 2018, Decreto nº 32.811, de 07 de novembro de 2018 e a Portaria CGE nº 218/2018, de 07 de novembro de 2018, três novas nomenclaturas apareceram na fase de prestação de contas no sistema e-Parcerias: prestação de contas regular; prestação de contas regular com ressalvas e prestação de contas irregular.

1. **São estágios de execução:** i) aguardando publicação do aditivo; ii) concluído; iii) concluído com dívida, iv) em execução – bloqueado solicitação de parcela; v) em execução normal, vi) paralisado, vii) rescindido, viii) suspenso, ix) vencido;
2. **São estágios da prestação de contas:** i) aguardando análise de prestação de contas; ii) aguardando prestação de contas; iii) não está no e-parcerias; iv) prestação de contas aprovada; v) prestação de contas em análise; vi) prestação de contas não analisada; vii) prestação de contas não apresentada; viii) prestação de contas reprovada; ix) sem prestação de contas; x) prestação de contas regular; xi) prestação de contas regular com ressalvas; xii) prestação de contas irregular;

⁴¹ Tabela enviada eletronicamente após solicitado ao Portal do Ceará Transparente em 20 de janeiro de 2022.

É relevante esclarecer que as nomenclaturas desses estágios não existem nos tutoriais do sistema editados pela CGE, ao menos até meados de janeiro de 2022, de forma que não há definições, ou conceitos para o público usuário dessas categorias de palavras. Identifica-se esse aspecto como alvo de melhoria no âmbito das informações de saída do Sistema e-Parcerias e seus tutoriais visando atingir o público usuário.

Todos esses estágios vão sendo lançados no Sistema e-Parcerias à medida do desenvolvimento da execução do instrumento, que se dá, conforme a legislação de convênios e instrumentos congêneres, a partir da data da primeira liberação de recursos financeiros, segundo as alterações dos Decretos regulamentadores 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018 e 32.811/2018, 28 de setembro de 2018.

Importante notar, também, que diante de quaisquer irregularidades ou pendências de ordem técnica ocorridas durante a execução do convênio ou instrumento congênere, ou ainda nos instrumentos de parcerias, chamados assim o termo de colaboração, o termo de fomento, haverá suspensão da execução financeira e de despesas do instrumento, até que se faça o saneamento da irregularidade no prazo máximo de até trinta dias. É o que reza o art. 46 da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012:

Art. 46. Diante de quaisquer irregularidades na execução do convênio, instrumento congênere, termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação decorrentes do uso inadequado dos recursos ou de pendências de ordem técnica, o responsável pelo acompanhamento suspenderá a liberação dos recursos financeiros e o pagamento de despesas do respectivo instrumento e notificará o conveniente para adoção das medidas saneadoras, fixando-lhe prazo de até 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período.

§ 1º Caso não haja o saneamento da pendência no prazo fixado, o responsável pelo acompanhamento deverá, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias:

I – quantificar e glosar o valor correspondente à pendência;

II – notificar o conveniente para ressarcimento do valor glosado no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento da notificação.

Outra medida de ordem mais agravante que poderá ser tomada pelo não saneamento de irregularidades encontradas é a rescisão do instrumento, o *status* de “*inadimplente*” perante o Estado, e a instauração de Tomada de Contas Especial, procedimento que visa apurar danos ao erário e identificar responsáveis. Determina o § 2º do artigo 46, mencionado, da

LC nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012: “§ 2º O não atendimento pelo conveniente do disposto no inciso II do parágrafo anterior ensejará a rescisão do instrumento, a inadimplência e a instauração de Tomada de Contas Especial”.

Essas medidas se aplicam, ainda, na etapa de execução do instrumento, e alguns dos estágios mostrados acima, referentes a essa fase, podem ensejar as medidas relatadas no art. 46 da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012. Embora não se tenha uma definição conceitual mais precisa de cada um dos estágios da execução, depreende-se, pela legislação, que os estágios que são potenciais contextos de base para medidas punitivas do artigo 46 mencionado, são: i) concluído com dívida, ii) em execução – bloqueado, solicitação de parcela; iii) paralisado, iv) rescindido, v) suspenso, vi) vencido.

Na etapa de prestação de contas do instrumento, ocorre semelhante processo. Dessa vez, o dispositivo legal que prescreve as medidas restritivas com fins saneadores referente a essa etapa é o artigo 53 da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012: “Art. 53. A prestação de contas avaliada como irregular ensejará a inadimplência do conveniente e do interveniente, quando este assumir a execução do objeto, e a instauração de Tomada de Contas Especial”.

Observa-se que o recorte dessas duas etapas, de execução e prestação de contas são decisivas para a análise de avaliação, proposta no âmbito desse trabalho. A etapa de celebração, evidentemente, é indutiva de todo o processo de transferências voluntárias, visto que se trata da formalização do acordo jurídico firmado entre as partes para a pactuação da parceria. Por meio da celebração, como já visto no capítulo IV, estabelece-se o marco da parceria a ser firmada, com o início do ciclo da cooperação entre as partes convenientes. Considera-se a fase de execução a partir da assinatura do convênio (Controladoria Geral da União, 2018: 20). Mas, efetivamente, é a partir da primeira transferência dos recursos financeiros, no âmbito dos convênios, instrumentos congêneres e parcerias, que se efetiva o início da execução. Inclusive, é a partir da data da primeira liberação dos recursos que se iniciam os prazos para o acompanhamento e fiscalização dos instrumentos no âmbito do e-Parcerias, e é a partir do encerramento da vigência que se inicia o prazo de trinta dias para a prestação de contas, conforme decretos 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018 e 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018. Com efeito, pode-se

inferir que as etapas de execução e prestação de contas são decisivas para o alcance da eficiência e eficácia de todo o processo de transferências voluntárias.

São nestas etapas do desenvolvimento do objeto do convênio que podem advir problemas críticos, os quais podem tornar lento o processo de repasses do concedente para o convenente, ou mesmo paralisá-lo, trazendo, assim, consequências para a gestão do processo. Potenciais problemas críticos que podem se apresentar na fase de execução são ausência de cumprimentos de prazos para acompanhamento, fragilidades na comprovação documental das atividades de aquisição pelo convenente, e má utilização dos recursos repassados que, por consequência trazem efeitos danosos na fase seguinte que é a prestação de contas.

Portanto, a gestão do processo de transferências voluntárias necessita ser o mais ágil e coerente possível para permitir medidas saneadoras em tempo hábil, sempre zelando pela boa utilização dos recursos públicos. Essa agilidade vai depender do envolvimento aproximado das partes, e do grau de comprometimento de cada um quanto à responsabilidade atribuída pela legislação.

Há que se considerar que o desenho do processo é complexo porque envolve uma multiplicidade de atores e atribuições. Além disso, há a legislação que estabelece a dosimetria de atuação dos diversos agentes envolvidos.

7.1.2. Dados Históricos do processo das Transferências voluntárias

O início do processo das transferências voluntárias teve o seu marco legal no Estado a partir da introdução da Emenda Constitucional nº 75/2012, de 20 de dezembro de 2012 com o artigo 190 B da Constituição Estadual do Ceará (1989), que estabeleceu:

Art.190-B. Os entes e entidades públicas, as pessoas jurídicas do setor privado e as pessoas físicas que recebam recursos para execução de projetos em parceria com a Administração Pública Estadual, **mediante convênios e quaisquer instrumentos congêneres, deverão comprovar a boa e regular aplicação, na forma de lei complementar** (grifo nosso).

A partir da Emenda Constitucional nº 75/2012, de 20 de dezembro de 2012 outros diplomas infralegais foram editados, como já se viu nos capítulos anteriores, para que se consolidasse uma base de controle legal e operacional relativa às transferências voluntárias. Contudo, em 2005, as transferências voluntárias no Estado do Ceará já eram operadas porque tinham o respaldo na Lei Federal nº 101/2000, de 04 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal que, em seu artigo 25, define transferências voluntárias como 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.

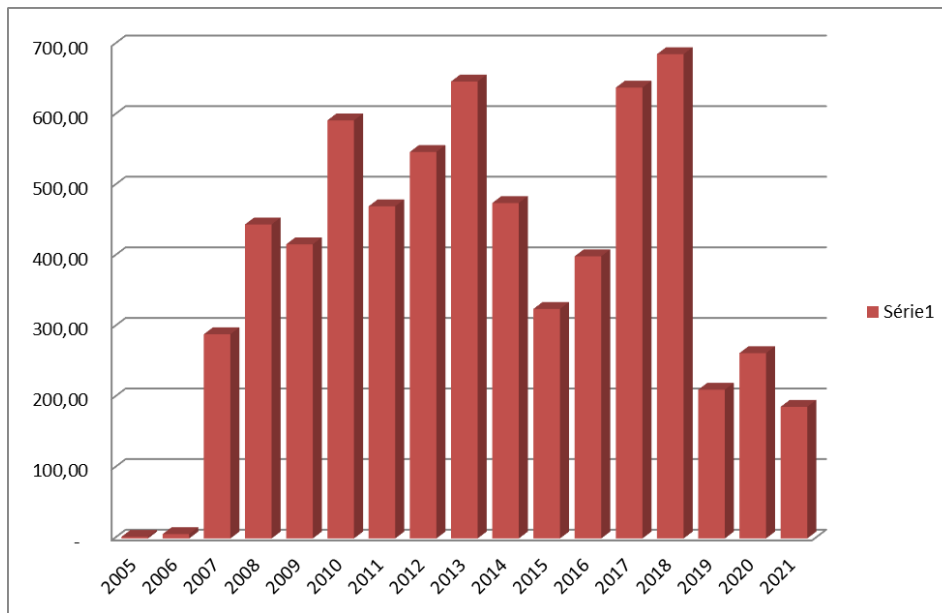
Portanto, mesmo ainda, sem a existência da Lei Complementar que só foi editada em 2012, já havia demandas atendidas em sede das transferências voluntárias, que se processavam, como visto no capítulo II desse trabalho, por meio da Instrução Normativa nº 01/2005, de 27 de janeiro de 2005.

No tocante ao ano de 2005, poucos registros são trazidos ao número de convênios firmados pela plataforma do Ceará Transparente. É possível que haja registros em meio físico efetivados, em número maior de convênios relativos aos anos de 2005 e 2006. Contudo, não se desprezou para as análises a seguir a esses anos, porque mesmo com registro de quantidade aparentemente desprezível, não o foram, em volume de recursos pagos.

7.1.3. Valores Globais de 2005 a 2021

Na sequência dos 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 8 – Volume total de recursos pagos em transferências voluntárias no estado do Ceará de 2005 a 2021



Fonte dados ⁴²: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

Como se pode ver através da figura 8, nota-se que 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 facto os valores despendidos são expressivos para a quantidade de convênios.

Cabe acrescentar que não se pode afirmar que somente foram firmados esses convênios, e nem somente esses valores referentes a 2005 e 2006, porque o Sistema Siconv-Ce, atual e-Parcerias, ferramenta tecnológica que operacionaliza as transferências voluntárias, somente foi implantada em 2014, com regulamentação expressa em 2015, por meio da edição da Portaria nº 11/2015, de 19 de janeiro de 2015. O registro em meio físico desses instrumentos, acaso tenham ocorrido, encontram-se dispersos, nos diversos órgãos do Poder Executivo do Estado do Ceará.

⁴² Acesso à informação no Sítio do Ceará Transparente em 26 de janeiro de 2022.

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 ⁴³ (bilhões de reais) em convênios assinados, correspondentes ao total de R\$ 6.601.791.396,30 de convênios com valores pagos⁴⁴, conforme mostram a Tabela 4 e gráfico 9 – Valores planejados e executados por ano. Os valores mostrados a seguir na Tabela 4, associados ao gráfico 9 auxiliam na melhor compreensão.

Tabela 4 – Quantidades e valores executados e pagos por ano – em milhões de Reais

Ano	Qte 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
TOTAL	23.836	9.127.443.199,79	6.601.791.396,30	72,33

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

Como se observa pelos números da Tabela 4 e gráfico 9, nos anos de 2009, 2010 e 2018 aconteceu um número maior de assinaturas de convênios, sendo, porém os anos de 2018, 2013 e 2010, os anos com maiores volumes de recursos em convênios assinados,

⁴³ Segundo Informações do Ceará transparente, consolidadas de Janeiro/2005 a dezembro/2021. [obtido a 20 de janeiro de 2022].

⁴⁴ Segundo Informações do Ceará transparente, consolidadas de Janeiro/2005 a dezembro/2021. [obtido a 20 de janeiro de 2022].

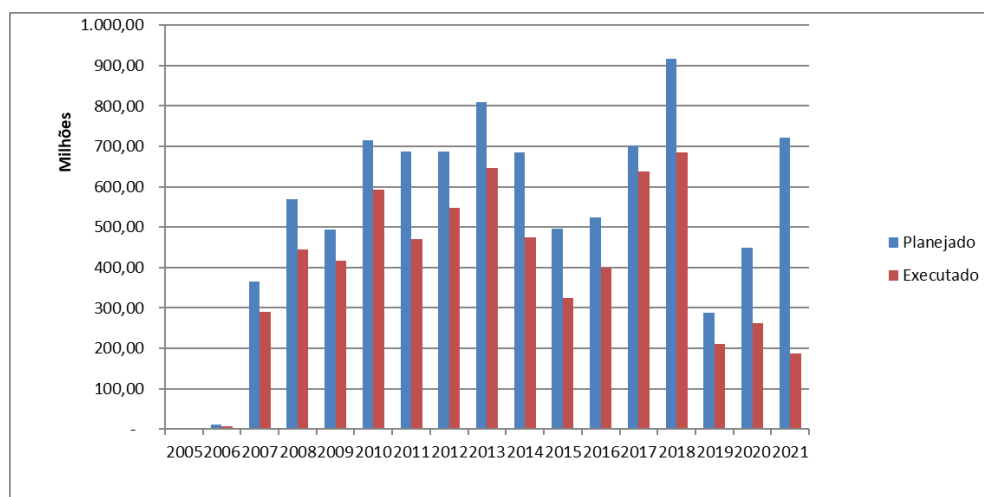
considerados na ordem decrescente dos mencionados anos. Aparentemente, não há uma explicação plausível tanto para o aumento de assinaturas de convênios, quanto para o aumento no volume de recursos, nesses anos. Há que se observar, porém, que foram anos que ou antecederam eleições, como o ano de 2009, ou foram anos realização de eleições como os anos de 2010 e 2018. Uma outra explicação plausível pode ser que tenha havido uma priorização pelo gestor em realizar novas parcerias, em razão da disponibilidade de recursos orçamentários financeiros para aplicação naquela modalidade.

Na tabela 4, 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, tendo em vista que grande parte desses convênios já teve expirada sua vigência. Somente o ano de 2017, a quase totalidade dos convênios firmados, atingiu o percentual próximo a 100%, fechando em 91%.

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, facto 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 dos mesmos manteve-se abaixo de 60%, sendo que em 2021, esse percentual registrou abaixo de 30%, como se constata também no gráfico 9 a seguir.

No 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 dá sinais claros que a eficiência e a eficácia da gestão desse processo apresentam-se bastante fragilizadas, comprometendo os resultados esperados por essa política pública.

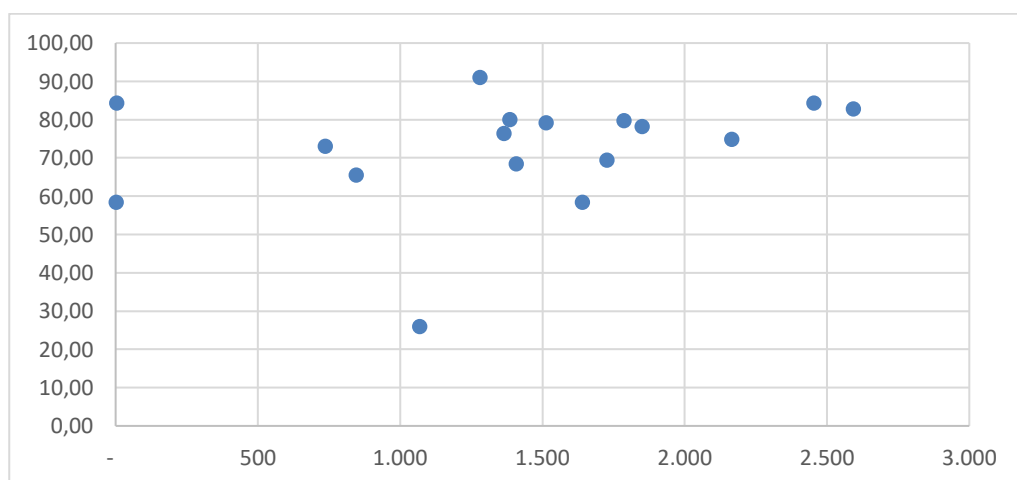
Figura 9 – Planejado x Executado – Transferências Voluntárias no Estado do Ceará



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

Ainda com base nos dados da figura 9, acima, a figura 10 abaixo mostra uma concentração percentual de execução entre 60% e 80% 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 10 – Número de convênios por ano e percentual de execução de 2005 a 2021



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

7.1.4. Transferências voluntárias e a execução de políticas públicas no Estado do Ceará

As transferências voluntárias se prestam a viabilizar a execução das políticas públicas. Neste sentido, temos Moutinho (2016); Soares e Melo (2016), Conti (2012) e Dallaverde (2016), embora haja sérias críticas por parte de outros autores, como Baião, et al. (2017) e Conti (2012).

No Ceará, a análise das transferências voluntárias realizadas sob a ótica da implementação de políticas públicas, em princípio resta prejudicada, em razão da dificuldade de agrupar por segmento de políticas. O que se afirma é que na disponibilização dos dados pelo Portal Ceará Transparente não há uma marcação dentro do sistema que possa identificar por tipo de objeto a política pública que será efetivada. A classificação disponível de busca se dá por categoria de palavras muito próxima à padronização do elemento de despesa utilizada na contabilidade pública, conforme determinado no art. 13 da Lei 4.320/1964, de 17 de março de 1964.

Os segmentos apresentados⁴⁵ por meio dos dados fornecidos no Portal Transparente⁴⁶ totalizam 17, conforme listagem abaixo.

- i. Serviço de consultoria;
- ii. Peças, acessórios e manutenção de veículos ;
- iii. Passagens e despesas de locomoção;
- iv. Obras e serviços de engenharia;
- v. Locação e terceirização de mão-de-obra;
- vi. Locação de veículos e aeronaves;
- vii. Locação de imóveis;
- viii. Equipamentos e material de informática;
- ix. Energia elétrica;
- x. Aquisição de móveis, máquinas e equipamentos;

⁴⁵ Em consulta realizada na data de 24 de janeiro de 2020 e 20 de janeiro de 2022.

⁴⁶ Em listagem enviada pelo Site do Ceará Transparente em 27 de junho de 2020, houve a presença de novos tipos de objetos dos instrumentos, componentes na referida listagem são eles: 1. combustíveis e lubrificantes; 2) impressão, impressos e material gráfico; 3) locação e material de expediente; 3) material de limpeza e 4) telefonia de dados. No entanto, os valores para os tais encontravam-se zerados, sem valores financeiros.

- xi. Aquisição de veículos;
- xii. Água e esgoto;
- xiii. Locação de móveis, máquinas e equipamentos;
- xiv. Aquisição de imóveis;
- xv. Gêneros alimentícios;
- xvi. Valores sem identificação de objeto;
- xvii. Outros.

Observa-se que essas 17 categorias, muito mais próximas dos elementos de despesas como se afirmou acima, não permitem classificá-las por segmento de política pública, denominadas como por exemplo: saúde, segurança, trabalho, etc. Nem mesmo o item 4, da relação, correspondente a “*obras e serviços de engenharia*” permitem afirmar o seu enquadramento em política de infraestrutura, considerando que qualquer das áreas de políticas públicas podem fazer uso dessa modalidade de gasto.

Tabela 5 – Transferências voluntárias no Estado do Ceará execução por tipo de objeto – 2005-2021

TIPOS DE OBJETO	PLANEJADO	PAGO	%
SERVIÇO DE CONSULTORIA	96.500,00	37.150,00	38,50
PEÇAS, ACESSÓRIOS E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	164.539,67	46.000,00	27,96
PASSAGENS E DESPESAS DE LOCOMOÇÃO	662.402,48	538.580,99	81,31
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	2.572.623.053,18	1.438.249.943,06	55,91
LOCAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	83.061,83	-	0,00
LOCAÇÃO DE VEÍCULOS E AERONAVES	134.500,00	120.025,00	89,24
LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	74.100,00	65.000,00	87,72
EQUIPAMENTOS E MATERIAL DE INFORMÁTICA	7.038.629,41	3.554.410,00	50,50
ENERGIA ELÉTRICA	361.704,59	170.000,00	47,00
AQUISIÇÃO DE MÓVEIS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	11.316.225,34	7.036.683,07	62,18
AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS	99.529.662,95	74.496.429,04	74,85
ÁGUA E ESGOTO	12.340.821,76	8.456.307,80	68,52

LOCAÇÃO DE MÓVEIS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	205.000,00	180.000,00	87,80
AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS	1.730.300,00	1.527.128,71	88,26
GÊNEROS ALIMENTÍCIOS	237.950,00	178.490,00	75,01
VALORES SEM IDENTIFICAÇÃO DE OBJETO	2.457.223.407,08	1.890.616.644,94	76,94
OUTROS	3.963.621.341,50	3.176.518.603,69	80,14
TOTAL	9.127.443.199,79	6.601.791.396,30	72,33

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

Além dessa categoria de busca no sítio eletrônico do Ceará Transparente há mais duas formas de agregação das informações: por unidade, que corresponde ao órgão que repassa os recursos, chamado de concedente, e por conveniente.

Diferentemente, a União, por meio do Sistema SICONV do Governo Federal, faz o agrupamento das demandas por política pública implementada. É o que informa o macroprocesso de transferências voluntárias daquela esfera de Governo⁴⁷. É o que também evidenciou o Relatório de Avaliação das Transferências Voluntárias da Controladoria Geral da União, referente ao período de 2008 a 2016 (Controladoria Geral da União, 2018: 11). É o que se observa no gráfico 11 abaixo:

⁴⁷ Disponível em:

http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/mapeamento_de_processos/convenio/atos_preparatorios/02.1.1-Levantar_Necessidades.jpg [obtido a 30 de junho de 2020]

Figura 11 – Transferências Voluntárias do Governo Federal – políticas públicas executadas no período 2008/2016

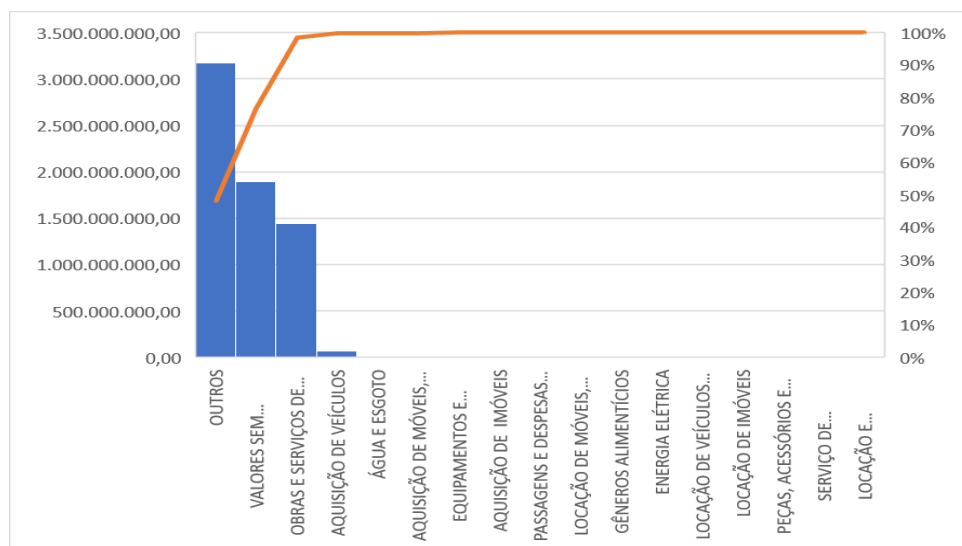


Fonte Dados: Relatório de Avaliação das Transferências Voluntárias Controladoria Geral da União (2008-2016). Elaboração própria.

No caso do Ceará, a forma de agregação por unidade, que corresponde ao órgão repassador dos recursos, é o meio mais próximo de se inferir a respeito da política a ser implementada, pela ligação do objeto com a finalidade do órgão. Mas isso não é o suficiente.

Esse fator concorre para a ausência ou fragilidade de informações no Estado do Ceará que apresente de forma qualitativa dados sobre a categorização por políticas públicas dos valores executados por meio das transferências voluntárias, na alimentação do Sistema e-Parcerias, que reproduz, nesse caso, informações bastante segmentadas, no caso do tipo de objeto, que são mais próximas de elementos de despesas, como já mencionado aqui. Essa informação agregada somente por categoria de gastos torna-se limitante para a identificação das prioridades eleitas pelo governo na condução das políticas públicas. Demonstra-se, abaixo, no gráfico 12, outra forma de ilustração em gráfico de como se ordenam as informações no e-Parcerias, por tipo de objeto executado.

Figura 12 – Tipos de objetos executados por meio de Transferências Voluntárias no Estado do Ceará de 2005 a 2021



Fonte: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente em 20 de janeiro de 2022.

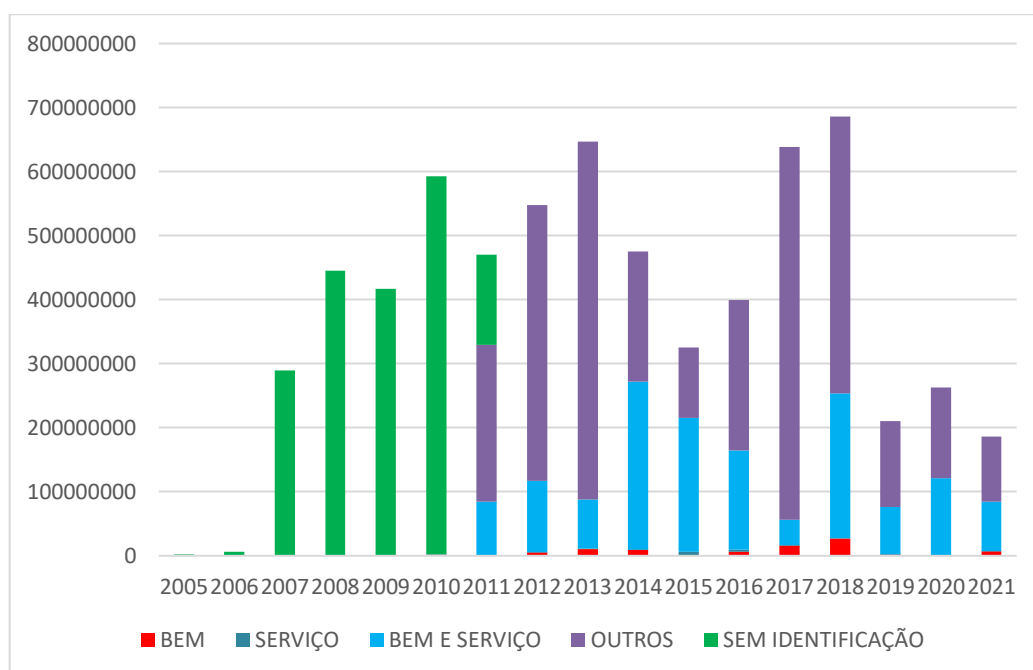
Observa-se, pois, na figura 12 que o consumo maior de recursos se encontra na categoria “outros” com valores superiores a 3,0 bilhões de reais em valores pagos. Esses valores correspondem a 80,14% de valores pagos de todos os convênios e instrumentos congêneres no período de 2005-2021. Observa-se claramente a imprecisão na identificação do tipo de despesa ou despesas que levam a um consumo considerável de recursos do período. Essa impropriedade, efetivamente, contribui para a fragilidade da gestão do processo, na medida em que não permite avaliar qual política está sendo executada e qual a sua prioridade. Em seguida, tem-se “valores sem identificação de objeto”⁴⁸, que é uma categoria que corresponde aos chamados espaços “vazios” da informação disponível no Portal Transparente do Estado do Ceará. Novamente é uma categoria que acumula recursos da ordem de R\$ 2,4 bilhões em instrumentos assinados, e cerca de 1,9 bilhão de valores pagos. Nesse caso, a indefinição concorre para a mesma consequência levantada para a categoria classificada como “outros”. Na terceira posição de consumo de recursos está a categoria “obras e serviços de engenharia”, cujos recursos assumem a ordem aproximada de R\$ 2,6 bilhões de instrumentos assinados, com aproximadamente R\$ 1,4 bilhão de valores pagos.

⁴⁸ Essa nomenclatura foi dada por este Trabalho não se encontrando na planilha disponibilizada pelo site do Portal Ceará Transparente. Essa denominação foi adotada com a finalidade de identificar os chamados espaços “vazios” da tabela enviada em data de 20 de janeiro de 2022.

O total acumulado de valores pagos é da ordem de 6,6 bilhões de reais no período de 2005 a 2021. Uma quantia muito expressiva, para ter objetos executados sem definição precisa no Sistema de Informação e-Parcerias, considerando-se que é um recurso de transferência voluntária que goza da prerrogativa de uso discricionário do gestor quanto à sua finalidade.

Vendo sob uma outra perspectiva da participação dos valores por ano e por categoria de objetos dos convênios tem-se a figura 13 abaixo que mostra a predominância dos tipos de objetos pactuados de 2005 a 2021.

Figura 13 – Participação por ano e valor das categorias de objetos pactuados



Fonte: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente

As informações da figura 13 foram consolidadas por tipo de objeto, e classificadas nesse trabalho em cinco categorias identificáveis como “bem”, “serviço”, “bem e serviço”, “outros” e “sem identificação”. Essas denominações foram adotadas aqui, no intuito de agrupar os 17 tipos de objetos informados e classificados pelo e-Parcerias, na forma mostrada na tabela 5 e na figura 12.

Essa categorização em “bem”, “serviço”, “bem e serviço”, “outros” e “sem identificação”, com base na classificação como “tipo de objeto” dada pelo e-Parcerias, é na tentativa de conhecer melhor o que predomina em termos de oferta de bens e serviços pelas transferências voluntárias no Estado do Ceará.

A categoria “outros” aparece nessa exata expressão no Sistema Ceará Transparente⁴⁹, referindo-se a uma categoria, que provavelmente reúne diversos tipos de objetos pactuados. A categoria “sem identificação” foi, assim, denominada neste Trabalho como forma de consolidar os campos “vazios” que aparecem no Sistema Ceará Transparente, quando se busca identificar o tipo de objeto pactuado. Considera-se uma impropriedade na medida em que dificulta identificar a política pública que está sendo atendida.

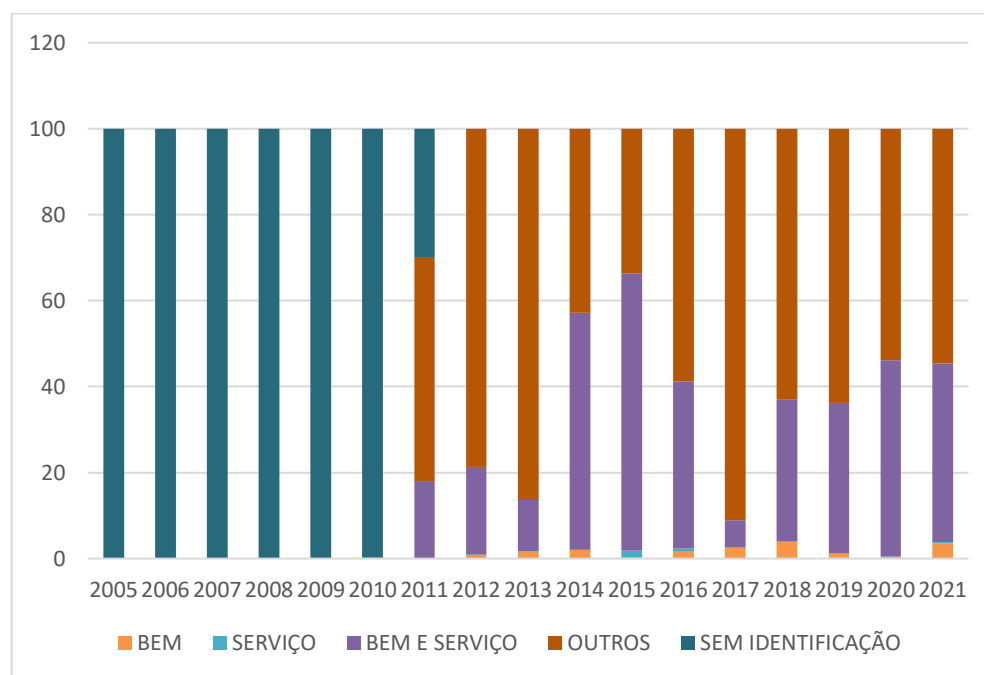
Observa-se no gráfico que dos anos de 2005 a 2010 há um predomínio da classificação de “sem identificação” do tipo de objeto pactuado, fato que ainda se repete em 2011. A partir de 2011, já foi possível fazer a classificação dos diversos objetos pactuados como “bem”, “serviço”, “bem e serviço” e “outro”. Percebe-se, pelo gráfico, que os instrumentos para execução da categoria “outros” e “sem identificação” predominam em termos de valores, que como já se informou aqui, constitui-se em uma impropriedade, considerando que a política pública executada fica sem visibilidade.

Outro aspecto a considerar, é que mesmo a partir de 2014, quando o Sistema e-Parcerias já tinha entrado em operação, ainda se tem a categoria “outros”, o que demonstra que permaneceram as informações inexatas quanto aos objetos pactuados. Essa é uma fragilidade que não deve continuar a existir, sob pena de prejudicar o conhecimento de quais políticas públicas vêm sendo financiadas com recursos das transferências voluntárias.

Uma visão complementar e reiterativa dessa categorização é dada por meio da figura 14 abaixo, expressa por ano e em valor percentual da participação do objeto do convênio em relação aos valores pagos de 2005 a 2021.

⁴⁹ Vale lembrar que os dados disponibilizados pelo Sistema Ceará Transparente migraram do Sistema e-Parcerias.

Figura 14 – Participação percentual de categorias de objeto nos valores pagos de 2005 a 2021



Fonte: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente

7.1.5. Transferências voluntárias e a relação com a Receita Corrente Líquida

Ao se comparar os valores pagos a título de convênios no Estado do Ceará de 2011 a 2021 com os valores da Receita Corrente Líquida (RCL), tem-se a demonstração dos seguintes percentuais na tabela abaixo (tabela 6). Cumpre lembrar que a Receita Corrente Líquida (RCL) compreende a soma das receitas tributárias, das contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

A tabela 6 demonstra o percentual de convênios pagos comparativamente em relação à Receita Corrente Líquida do Estado, auferida de 2011 a 2021. Essa é uma comparação para demonstrar o quanto os valores pagos a título de convênios no período, principalmente entre os anos de 2011 a 2013, são expressivos quando o percentual se manteve na casa

próxima aos 5%. De 2011 a 2021, os valores totais (comparativamente à RCL) passaram do percentual de 30%.

Tabela 6 – Comparativo entre valores totais pagos a título de convênios e a Receita Corrente Líquida do Estado do Ceará de 2011 a 2020⁵⁰

ANO	Receita Corrente Líquida (em bilhões)	Total Conv. Pagos (em bilhões)	% sobre a RCL
2011	10,96	0,47	4,29
2012	12,02	0,55	4,56
2013	13,38	0,65	4,84
2014	14,42	0,48	3,30
2015	15,18	0,33	2,14
2016	17,83	0,40	2,24
2017	17,78	0,64	3,59
2018	19,19	0,69	3,58
2019	20,88	0,21	1,01
2020	22,02	0,26	1,19
2021(*)	24,26	0,19	0,77
TOTAL	187,92	4,85	31,50

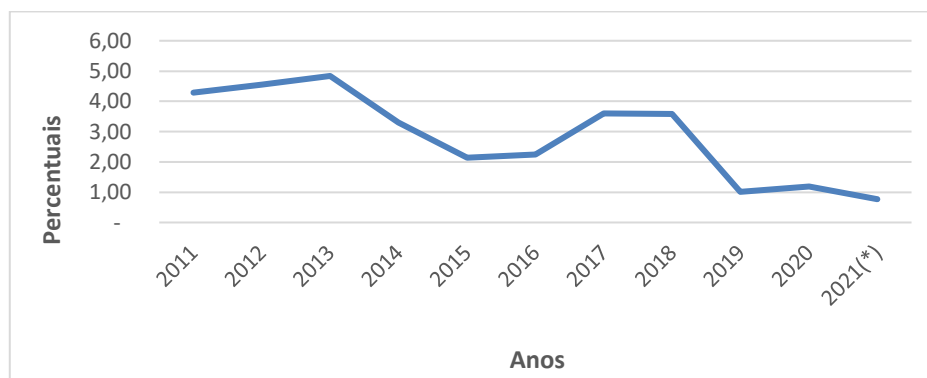
(*) Posição até ao 5º bimestre de 2021

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

Numa outra visualização, tem-se a figura 15, que mostra a evolução dessa participação nos anos em comento. Posição até o 5º bimestre de 2021 consulta no Site do Ceará Transparente em 23 de janeiro de 2022.

⁵⁰ Dados disponíveis no sítio eletrônico do Ceará transparente em <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/receita-corrente-liquida>. Acesso em 23/01/2022.

Figura 15 – Relação das Transferências Voluntárias do Estado do Ceará e a receita corrente líquida do Estado do Ceará de 2011 a 2021

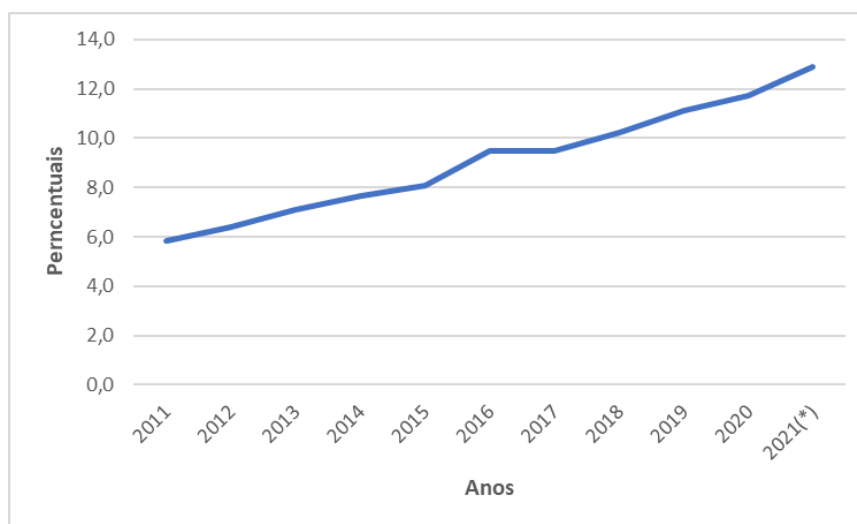


Fonte dados: Elaborado a partir de dados do Ceará Transparente.

Observa-se, no período de recorte do gráfico, uma queda nos valores comparativos entre a RCL do Estado e as transferências voluntárias a partir de 2014, estendendo-se até 2015, quando novamente começou uma leve ascendência, para voltar cair a partir de 2018.

Percebe-se que as quedas no volume de recursos das transferências voluntárias nos anos de 2014, 2015, e 2018 deram-se de forma inversamente proporcional ao volume apresentado pela RCL, nos mesmos períodos. Desse modo, é pouco provável que a queda nas transferências voluntárias se tenha dado por motivações de ordem fiscal, como se observa o crescimento da RCL no estado no mesmo período analisado, conforme visível na Figura 16, abaixo.

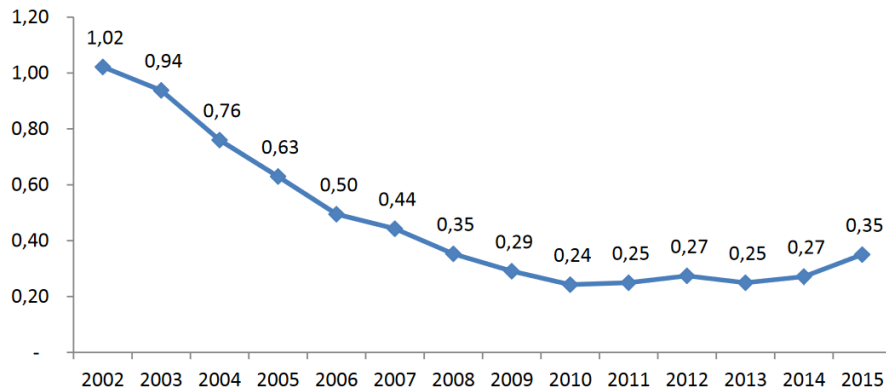
Figura 16 – Receitas correntes líquidas no Estado do Ceará de 2011 a 2021



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

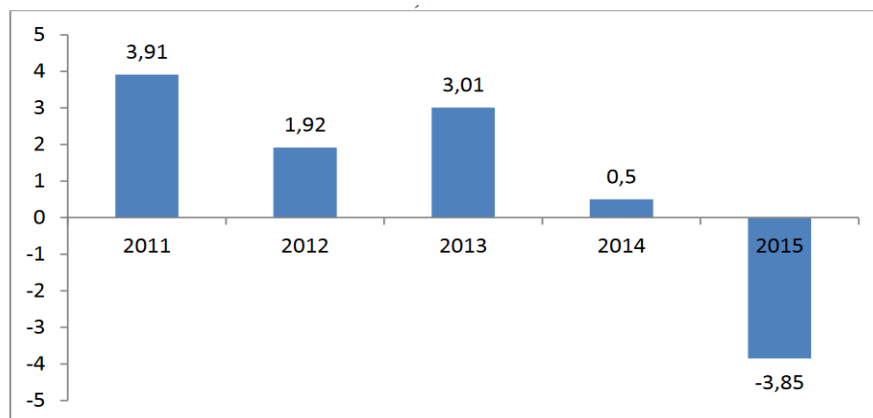
Quanto aos fatores que tenham motivado sensíveis acréscimos em 2013 e 2017 podem estar ligados a situações de ordem eleitorais, considerando que estes anos são anos que antecedem importantes eleições: em 2014 houve eleições para presidente, governadores, senadores e deputados federais e estaduais, facto que se repetiu em 2018. Um outro ano que chama atenção na tabela 6 é o de 2016 que apresentou um acréscimo nos valores de transferências voluntárias, e foi também um ano de eleições. Mas, curiosamente, não houve em 2015, ano que antecedeu as eleições municipais para prefeitos e vereadores, nenhum aumento de Transferências voluntárias, em termos percentuais. Ao contrário, houve um decréscimo bastante considerável. Esse decréscimo pode ser justificado por questões fiscais, pois segundo Pontes (2016: 11) em 2015 houve um acréscimo das despesas primárias, com elevação dos juros do Estado, atingindo o patamar de 0,35% (figura 17). Além disso, houve uma retração da economia Nacional em 2015 da ordem de 3,85 como mostram a figura 18, abaixo (Paiva & Trompieri Neto (2016: 10).

Figura 17 – Juros pagos pelo governo do Ceará (% PIB)



Fonte e elaboração: Pontes (2016: 11)

Figura 18 – Taxa de crescimento (%) do Produto Interno Bruto (PIB) Brasil, 2011 – 2015.



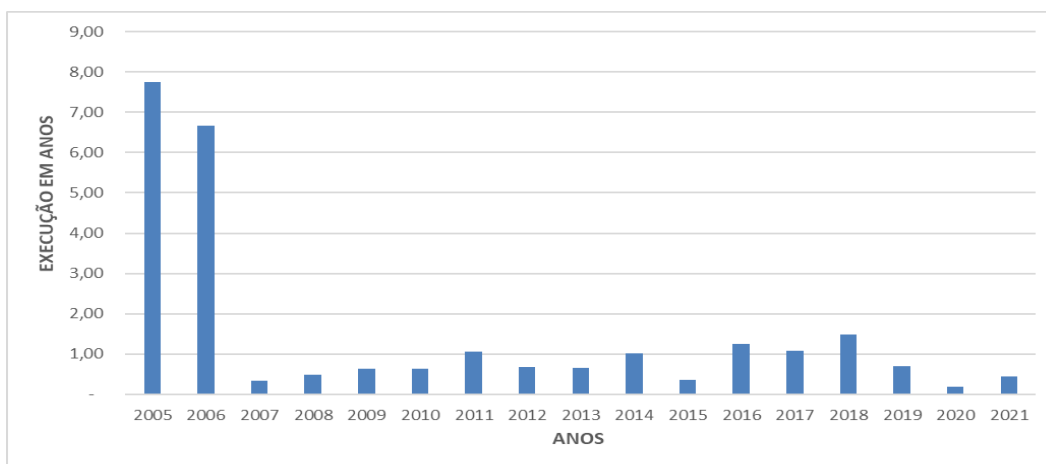
Fonte: IBGE e IPECE.

Elaboração: Paiva & Trompieri Neto (2016:10)

7.1.6. Tempo e valores médios de Execução dos convênios

O tempo médio de execução dos convênios foi calculado considerando o ciclo de vida dos instrumentos, a partir do início de suas vigências, até o final. Os tempos de execução de todos os instrumentos foram somados ano a ano e, assim, retirada a média de execução por ano, conforme figura 19. Nesse recorte foram considerados somente os convênios concluídos e os vigentes.

Figura 19 – Tempo médio de execução dos convênios



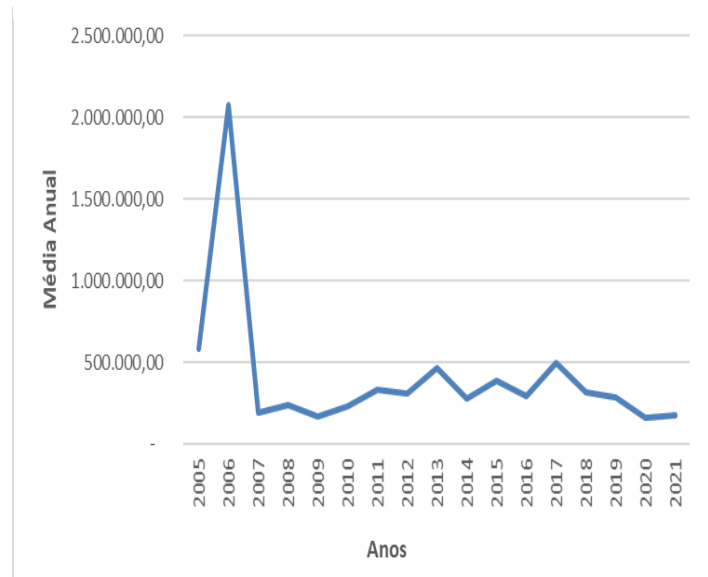
Fonte dados: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

Não existe 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. Ainda mais quando se constata que esses anos registraram somente quatro convênios, em 2005, e três, em 2006, e cujos valores somados no total passam de 8,5 milhões de reais pagos.

Os demais anos a partir de 2007 até 2021 apresentaram 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 7

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

Figura 20 – Média de valores anuais pagos

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

Este 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 (Controladoria Geral da União, 2018) que acusou um tempo médio de execução de 5,16 anos, no período 2008-2016, e considera 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, como mostra a Tabela 8 abaixo.

Tabela 8 – Valores mínimos e máximos executados (pagos) por ano a título de transferências voluntárias no Ceará – 2005/2021 (Em 1,00 Real)

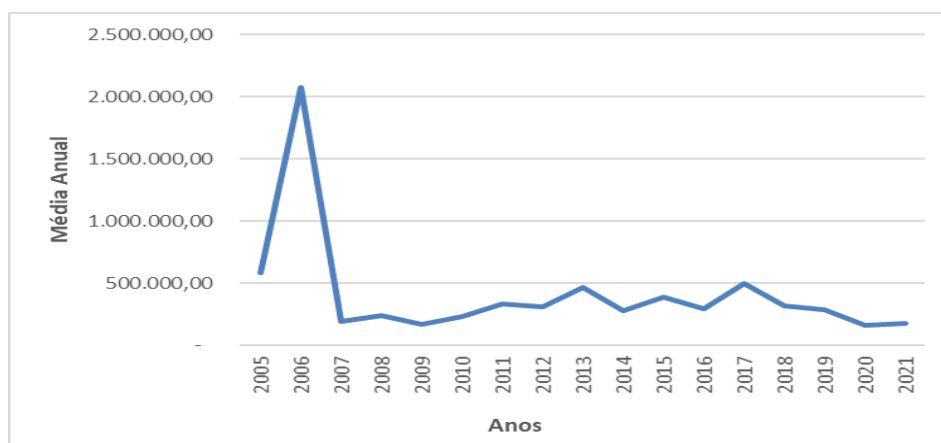
ANO	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
2005	2.313.676,16	4.060,00
2006	6.117.699,16	46.298,65
2007	14.219.859,26	6.000,00
2008	31.242.650,19	4.000,00
2009	27.718.941,50	5.000,00
2010	16.134.117,09	9.869,00
2011	17.680.596,35	10.000,00
2012	49.972.640,06	10.000,00
2013	102.579.626,61	10.000,00
2014	28.758.191,42	14.108,07
2015	139.027.603,48	8.500,00
2016	24.491.987,35	12.770,00
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
TOTAL	32.808.001,32	18.111,28

Fonte dados: Elaborada a partir de 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 mostra o caráter discricionário dessa modalidade de transferência na aplicação dos recursos.

Por outro lado, tem-se que a média dos valores executados dos convênios e instrumentos congêneres em reais (R\$) não chegam 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 mostrado na figura 21 abaixo.

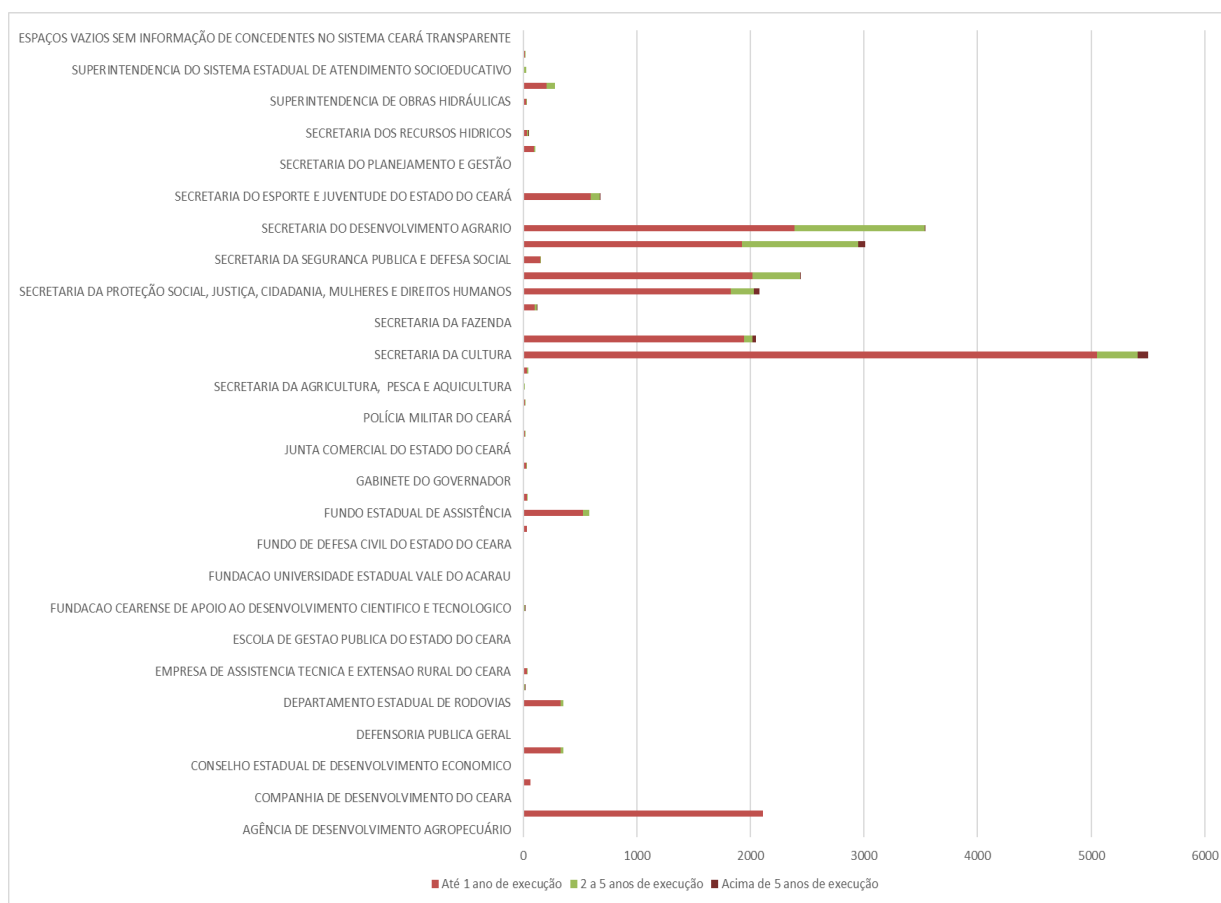
Figura 21 – Média dos valores em reais executados por ano de 2005-2021



Fonte dados: Elaborada a partir de 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 correspondem 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, como se vê no gráfico 21 acima. Considera-se, aqui, 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. Pode se constatar 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 demandam grandes somas de recursos.

Figura 22 – Número de convênios por órgão e por tempo de execução – 2005/2021



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

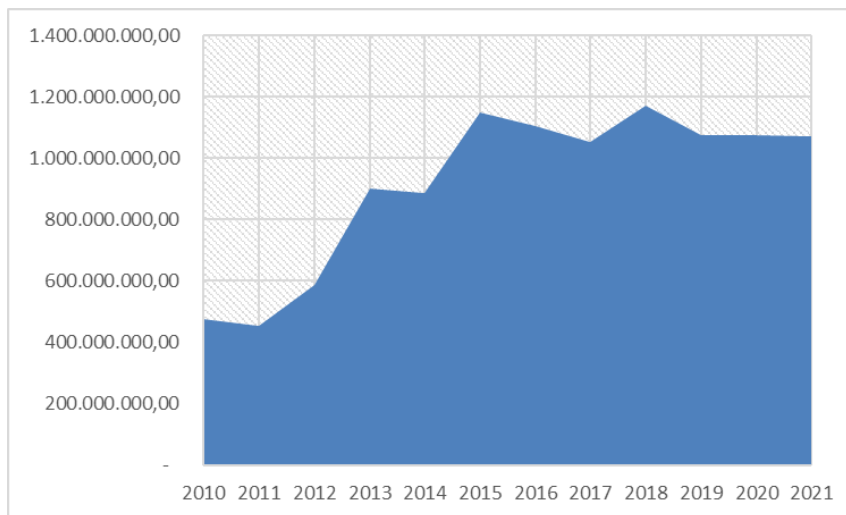
7.1.7. Execução por tipo de Conveniente

O conveniente, na parceria que executa as transferências voluntárias, é aquele que recebe os recursos e tem o dever de fazer uso deles de forma idônea. Ele é responsável pela aquisição dos bens e serviços na forma regulada na legislação das transferências voluntárias. Com a aquisição, segue-se o cumprimento dos itens do plano de trabalho, documento que compõe todo o processo de transferência de recursos, e que serve, ao final, para análise da prestação de contas, a cargo também do conveniente.

Os tipos de convenientes que têm assumido essa posição no Estado do Ceará, pela legislação podem ser pessoas físicas, jurídicas de direito público e de direito privado. Dentre as pessoas jurídicas de direito privado estão as organizações da sociedade civil, chamadas de OSC.

Compulsando as tabelas brutas do Ceará Transparente, foi possível gerar as informações por convenentes, referentes aos 10 maiores convênios, de 2010 a 2021. A figura 23 a seguir mostra a evolução dos valores por ano dos 10 maiores convênios.

Figura 23 – Evolução dos valores por ano dos 10 maiores convênios



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

Importa ressaltar que esses convênios por ano não são exatamente os mesmos. A figura 23 mostra a evolução daqueles que se destacam por ano, dentre os que têm maiores valores de pactuação. Importa esclarecer que os valores não são cumulativos por convênio, pois podem haver variações para mais ou para menos de um ano para outro dentro do mesmo convênio em virtude das alterações contratuais, ou pode simplesmente acontecer de um convênio compor os 10+ em um determinado ano, e no outro dar lugar a outro convênio superior em valor. A figura 24 a seguir mostra a composição dos 10 + no ano de 2021.

Figura 24 – Convênios ativos por convenente em 2021⁵¹

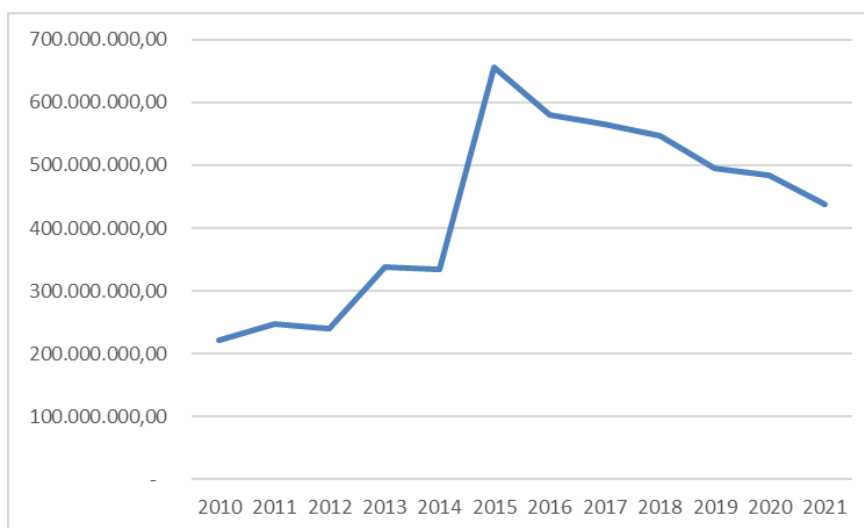


Fonte dados: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

Dos convenentes, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece, que provê o abastecimento de água do Estado, empresa de economia com capital aberto, aparece todos os anos dentre os destaques dos 10 maiores convênios celebrados por ano. Dentre os tipos de objetos que foram classificados para esse convenente, estão aqueles de “água e esgoto” e “serviços de engenharia”. A figura 25 a seguir mostra a evolução dos valores alcançados pela companhia que executa uma política pública de abastecimento de água.

⁵¹ Dados referentes ao ano de 2021, não cumulativos com outros anos. Posição 26 de janeiro de 2022.

Figura 25 – Evolução dos valores dos convênios da Cagece de 2010-2019



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

7.1.8. Execução por tipo de Concedente

O concedente é o ator do processo que disponibiliza os recursos para a execução da parceria. É o órgão estadual integrante do poder executivo que executa a política setorial específica. No processo das transferências voluntárias, ele pactua com um parceiro (conveniente) para realizar determinado objeto de interesse público da política setorial.

Dos valores totais pactuados de 2005 a 2021 no Estado do Ceará, tem-se o seguinte demonstrativo de valores pagos por órgãos concedentes – ver tabela 9. O Estado do Ceará possui 66 órgãos que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual, em conformidade com a Lei nº 16.710/2018, de 21 de dezembro de 2018, alterada pela Lei 16.863/2019, de 15 de abril de 2019 e alterações posteriores. Desse total, agrupam-se na tabela 9, um grupo de 49 órgãos/entidades identificados, e um campo sem identificação, que realizaram parcerias, e desembolsaram recursos financeiros. Alguns desses órgãos, já foram extintos e não compõem mais o organograma do Estado do Ceará, como é o caso da Secretaria da Pesca e da Aquicultura. Outro aspecto importante, é que existem os fundos que financiam determinadas políticas que aparecem na tabela 9 e na Figura 26 que não são órgãos (estruturas físicas) mas configuram unidades orçamentárias com personalidades jurídicas.

Tabela 9 – Valores totais pactuados das Transferências Voluntárias por órgão concedente no estado do Ceará de 2005 a 2021⁵²

CONCEDENTE	VALOR EM R\$ 1,00
CASA CIVIL	196.226.142,65
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO CEARA	30.700,00
CONSELHO DE POLITICAS E GESTAO DO MEIO AMBIENTE	950.531,60
CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1.600,00
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO CEARA	74.199.805,97
DEFENSORIA PUBLICA GERAL	4.060,00
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA	218.800,00
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE RODOVIAS	127.968.474,93
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO	9.346.221,19
EMPRESA DE ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSAO RURAL DO CEARA	1.470.498,32
EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO DO CEARA	-
ESCOLA DE GESTAO PUBLICA DO ESTADO DO CEARA	266.024,00
ESCOLA DE SAUDE PUBLICA	156.265,00
FUNDACAO CEARENSE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO	26.778.932,10
FUNDACAO CEARENSE DE METEOROLOGIA E RECURSOS HIDRICOS	1.094.500,00
FUNDACAO UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ	-
FUNDACAO UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI	407.060,32
FUNDO DE DEFESA CIVIL DO ESTADO DO CEARA	250.000,00
FUNDO DO DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E JUVENTUDE	8.810.204,72
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA	428.075.745,27
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	3.725.221,31
GABINETE DO GOVERNADOR	250.000,00
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO DO CEARA	2.101.170,65
JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO CEARA	58.465,33
NÚCLEO DE TECNOLOGIA E QUALIDADE INDUSTRIAL DO CEARÁ	875.240,45
POLÍCIA MILITAR DO CEARÁ	-
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	29.915.041,75
SECRETARIA DA AGRICULTURA, PESCA E AQUICULTURA	1.367.022,08
SECRETARIA DA CIENCIA, TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR	23.862.984,52
SECRETARIA DA CULTURA	226.638.392,21
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO	592.531.414,14
SECRETARIA DA FAZENDA	757.500,00
SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	415.088.486,49
SECRETARIA DA PROTEÇÃO SOCIAL, JUSTIÇA, CIDADANIA, MULHERES E DIREITOS HUMANOS	876.468.438,48
SECRETARIA DA SAUDE	768.948.732,33
SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA E DEFESA SOCIAL	18.571.991,75
SECRETARIA DAS CIDADES	1.330.811.983,62
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	715.179.507,14
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO	-
SECRETARIA DO ESPORTE E JUVENTUDE DO ESTADO DO CEARÁ	133.313.612,43

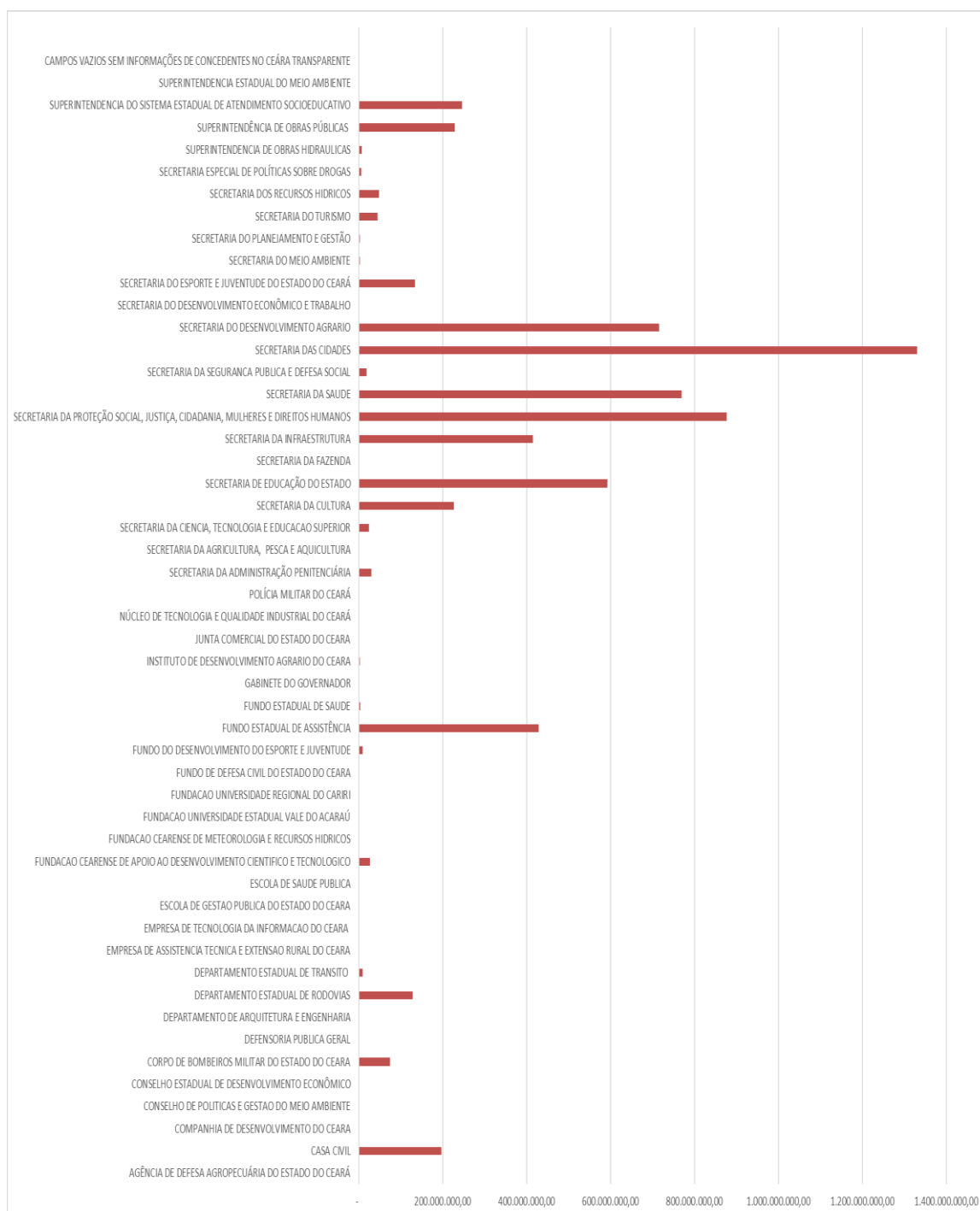
⁵² Posição dos dados colhidos no sítio eletrônico do Ceará Transparente, em 20 de janeiro de 2022.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE	2.160.000,00
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO	2.363.250,00
SECRETARIA DO TURISMO	44.497.962,12
SECRETARIA DOS RECURSOS HIDRICOS	47.619.652,69
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS	5.710.125,00
SUPERINTENDENCIA DE OBRAS HIDRAULICAS	7.269.532,64
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS	228.610.996,42
SUPERINTENDENCIA DO SISTEMA ESTADUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	245.425.186,45
SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE	990.130,00
CAMPOS VAZIOS SEM INFORMAÇÕES DE CONCEDENTES NO CEÁRA TRANSPARENTE	408.790,23
TOTAL DE 200 - 2021 (VALORES PAGOS)	6.601.791.396,30

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

A figura 26 também faz uma representação visual dos valores liberados por órgão concedente no período tratado de 2005 a 2021

Figura 26 – Valores executados por concedentes – 2005 a 2021



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

Os demonstrativos gráfico e tabela informam que a Secretaria das Cidades, Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, Secretaria da Saúde e Secretaria de Desenvolvimento Agrário foram as que mais executaram em valores financeiros no período. Assim, pode-se considerar que houve uma priorização das políticas

públicas de infraestrutura (Secretaria das Cidades), da área da Proteção Social e Direitos Humanos (Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, Saúde (Secretaria da Saúde) e políticas agrárias do Estado (Secretaria de Desenvolvimento Agrário).

Vale ressaltar que a política de saúde pública, de certo modo, tornou-se privilegiada, no período em tela, pelo financiamento financeiro por meio das transferências voluntárias, no quadro apresentado, considerando que, por determinação legal, a saúde pública já tem destinação de transferências de recursos por mandamento constitucional. É uma área que, tal qual a educação, que também recebeu recursos de transferências voluntárias, tem seus recursos assegurados pela ordem constitucional vigente no País.

A demonstração de recursos por concedente faz-se necessária para, de alguma forma, compensar a ausência de especificidade do objeto pactuado quanto ao tipo de política pública executada, conforme visto na figura 26 retro. De qualquer forma, depreende-se que áreas ligadas à infraestrutura, proteção social, justiça, cidadania, mulheres e direitos humanos, saúde e agricultura receberam maior priorização

7.2. Eficiência e Eficácia do processo de transferências voluntárias

Analisar a eficiência e eficácia de um processo diz respeito a considerar indicadores que dimensionam o nível de utilização dos recursos frente aos custos em disponibilizá-los, e o grau de cumprimento dos objetivos. No processo das transferências voluntárias, falar de eficiência é falar de quanto se consegue produzir com os recursos disponibilizados; e falar de eficácia é o quanto se alcançou de produtos e metas traçados, não esquecendo que essas duas dimensões – eficiência e eficácia – referem-se aqui à gestão que se faz do processo das transferências voluntárias.

Portanto, quando se diz que a gestão do processo foi ou não eficiente, está-se a dizer se os meios disponíveis para realizar esse processo são capazes de produzir bons resultados para o público beneficiário, considerados aqueles que são, em última instância os beneficiários da política pública. Quanto à eficácia, na gestão do processo de transferências voluntárias,

alcança-se quando há resultados que demonstram o cumprimento das metas propostas, tais como aqueles relativos à consecução do objeto da parceria. Um objeto de parceria que foi cumprido, no prazo estipulado, com menor dispêndio de recursos disponíveis, atendendo um interesse de política pública, pode-se dizer que atingiu a sua eficiência e eficácia.

Nas seções seguintes, abordar-se-ão aspectos relativos a eficiência e eficácia da execução e da prestação de contas das parcerias executadas no Estado do Ceará no período de 2005 a 2021.

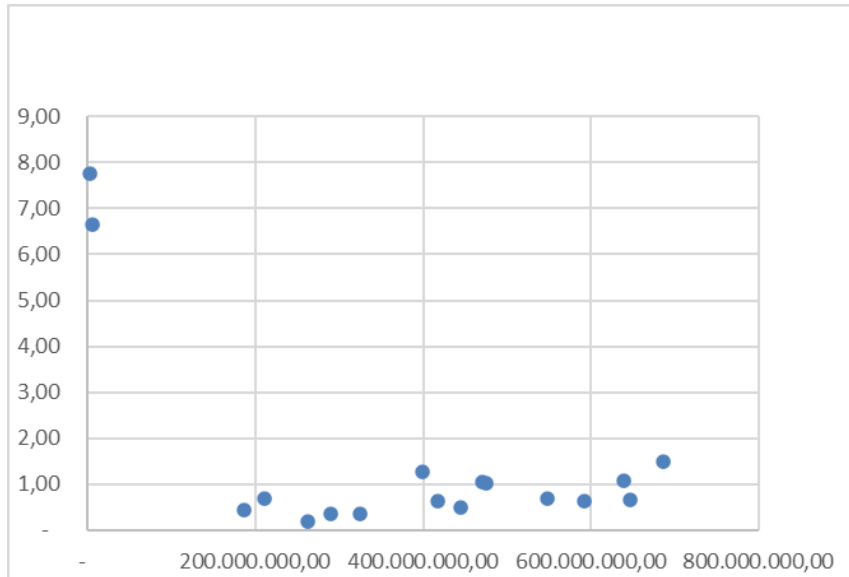
7.2.1. Análise da Relação do Tempo de Conclusão dos objetos das transferências com os valores despendidos, os esforços empreendidos (custo da gestão das transferências).

O tempo de conclusão dos convênios, com a finalização de seus objetos é preponderante para a análise da eficiência e eficácia 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, viu-se na seção 7.1.6. retro que essa média chega a 1,15 ano, se considerado a partir do ano de 2007, sendo que a maioria dos convênios apresentam valores executados abaixo de R\$ 500 mil (Figura 27), 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 as informações quanto ao objeto executado não são claras, quando denomina o tipo de objeto próximo a categorias de despesas, e a descrição do objeto por vezes não é clara. Os dados da Tabela 27 mostram que há valores diferenciados em relação a outros, cujos objetos aparentam semelhantes, porém com tempos diferenciados de execução.

Figura 27 – Tempo médio de execução dos convênios por ano e valor médio executado de 2005 a 2021

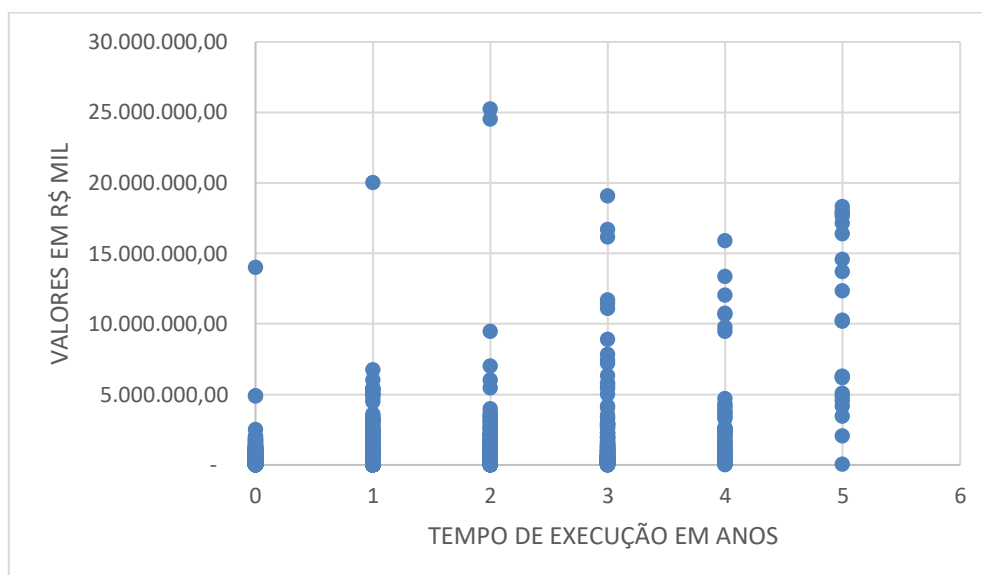


Fonte dados: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente

A figura 27 acima, de recorte temporal de 2005 a 2021, considerando a média de tempo anual de execução, versus os valores anuais executados, demonstra que há tempos de execução iguais para valores bastante diferenciados. A execução anual de valores aproximados de R\$ 200 milhões possuem 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 28 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 vê, por exemplo, com objetos de convênios que são executados com valores aproximados de 5 milhões, e que podem ser executados, em 1, 2, 3, 4 ou 5 anos.

Figura 28 – Valores de convênios por tempo de execução em anos – 2017-2021



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

Este facto 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 que o gráfico demonstra é 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, e mais ainda uma falha de gestão do processo dessas transferências.

O que se apresenta no estudo dessa relação é 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.

Um outro fator diz respeito às formas de aquisição feitas pelos convenientes que demandam um custo de execução para a realização do objeto do convênio. As formas de aquisição tanto para parceiros públicos quanto privados estão previstas na legislação das transferências voluntárias já indicadas aqui. As formas de aquisição de bens e serviços por parte do parceiro conveniente quando é ente ou entidade pública é feita por meio da modalidade de licitação de pregão, prioritariamente na forma eletrônica. As organizações

da Sociedade Civil, a partir do Marco Regulatório de 2014, Lei 13.019/2014, de 31 de julho de 2014, têm liberdade para realizarem suas aquisições de bens e serviços, no formato que entenderem, desde que atentem, dentre outros princípios, para o da legalidade, moralidade, boa-fé e economicidade.

Considerando os esforços que são despendidos por cada convenente para realizarem as suas aquisições, a partir dos atos preparatórios licitatórios ou de levantamento de orçamentos, que impactam no tempo de execução dos instrumentos, seria interessante que o Estado chamasse para si a responsabilidade de realizar essas aquisições de forma padronizada, quando se destinassem, sobretudo, à compra de bens e serviços de pequeno valor, de modo que se reduzisse a pulverização de objetos que levam muito tempo para serem executados, mesmo quando são de baixa complexidade, e de modo a proporcionar um maior controle sobre a qualidade e idoneidade da aquisição.

Essa alternativa no governo federal já existe, licenciada pela Legislação, o Decreto nº 6.170/2007, de 25 de julho que estabelece os seguintes termos sobre a possibilidade de aquisição pelos órgãos e entidades da administração federal: “Art. 15. Nos convênios em que o objeto consista na aquisição de bens que possam ser padronizados, os próprios órgãos e entidades da administração pública federal poderão adquiri-los e distribuí-los aos convenentes”.

Em decreto revogado do Estado do Ceará, de nº 31.621/2014, 07 de novembro de 2014, em seu artigo 8, existia a possibilidade de o Estado evocar para si essa responsabilidade de realizar as aquisições, sob o seu único crivo de escolha. Atualmente, porém, na legislação estadual não prevê mais essa possibilidade, aventada no dispositivo revogado:

Art. 8º O Poder Executivo poderá, a qualquer tempo e a seu exclusivo critério, exigir que as licitações destinadas à aquisição e contratação de bens e serviços necessários à execução do Plano de Trabalho, sejam total ou parcialmente, realizadas por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, nos termos do Art. 27 da Lei Complementar 119, de 28 de dezembro de 2012. (Decreto nº 31.621/2014, 07 de novembro de 2014)

7.2.2. Análise da etapa da Prestação de Contas das Transferências Voluntárias no Ceará de 2005 a 2021.

Um dos indicadores relevantes para a medição da eficiência e eficácia do processo de transferências voluntárias diz respeito à entrega da prestação de contas do instrumento. A prestação de contas, ou PC, como também é chamada, marca o fim do ciclo do instrumento, que começa com o termo de vigência inicial, e termina com termo final de vigência, correspondendo as duas datas limites de início e término da execução do objeto pactuado. Com a finalização da vigência, inicia-se o prazo de apresentação da PC, que no governo federal é de 60 dias, conforme a Portaria Interministerial nº 424/2016, de 30 de dezembro de 2016, em seu art. 59, inciso III; e na legislação do Estado do Ceará é de 30 dias, conforme decretos regulamentadores nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018, e nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018, também em conformidade com a Lei Complementar Estadual nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012.

Então, considerando o Estado do Ceará, tem-se como regra, a entrega da PC em até 30 dias, após o término da Vigência. Essa prestação de contas compreende a entrega pelo conveniente, ao concedente do i) Relatório Final de Execução do Objeto; ii) Devolução do saldo remanescente, quando houver; iii) Apresentação do extrato da prestação de contas.

A análise da PC é feita pelo concedente e deve fazê-lo no prazo de até 60 dias, contados da entrega pelo conveniente, sob pena do órgão concedente, se não o fizer no prazo máximo, ficar proibido de efetivar novas parcerias. Isso quer dizer que fica proibido de celebrar novos convênios.

O levantamento dos dados brutos das informações do Ceará Transparente de 20 janeiro de 2022 permitiu consolidar os dados acerca das prestações de contas dos instrumentos de parcerias de transferências voluntárias ocorridos de 2005 a 2021. Abaixo a tabela de consolidação das informações referentes à prestação de contas em seus diversos estágios, considerados aqueles encontrados no Sistema e-Parcerias no período citado. São os seguintes estágios da PC, no período investigado, disponibilizados pelo Sistema do Ceará Transparente.

Os conceitos apresentados a seguir sobre as prestações de contas foram formulados por dedução a partir das leituras das legislações e de algumas informações esparsas localizadas em tutoriais do e-Parcerias, porque não existem claramente dispostas nesses instrumentos, conforme já explicado nas páginas 175-176 deste trabalho.

- **Aprovada** – Quando o concedente analisa e aprova a PC sem ressalvas;
- **Aguardando análise** – Quando se aguarda análise por parte do concedente, e se encontra no prazo máximo de 60 dias;
- **Aguardando a prestação de contas** – Nesse caso, dá-se início a contagem do prazo para envio da PC pelo convenente, no prazo máximo de 30 dias após o término da vigência do instrumento;
- **Prestação de Contas em Análise** – Quando a PC já se encontra em apreciação pelo órgão concedente dos recursos;
- **Prestação de Contas não apresentada** – Neste caso, tem-se um período de mora indevida pelo convenente. Caso de descumprimento do prazo de 30 dias para apresentação;
- **Prestação de Contas Reprovada** – Caso em que foi feita a análise pelo concedente, e constatada irregularidades de ordem formal e/ou material que inviabilizaram o aceite da prestação de contas, e podem se configurar em omissão do dever de prestação de contas, descumprimento injustificado dos objetivos e metas do plano de trabalho, danos ao erário decorrentes de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e desvios ou desfalque de recursos públicos;
- **Sem prestação de contas** – Quando não houve a entrega da PC pelo convenente ao concedente;
- **Prestação de Contas não analisada** – Quando o órgão concedente não cumpriu ainda o seu papel de analisar a PC recebida do convenente;
- **Não está no e-Parcerias** – Esse estágio, na verdade, trata-se de um campo de informação trazido nas tabelas brutas do Ceará Transparente que informam não haver quaisquer informações sobre prestação de contas referente a alguns instrumentos do período investigado.
- **Prestação de Contas Regular** – Esse termo é utilizado pela legislação e pelo sistema e-Parcerias para as prestações de contas tratadas como aprovadas, na forma do inciso I do artigo 119 do Decreto nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018 e,

inciso I do artigo 105 do Decreto nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018. Se ela for considerada regular é aprovada com ressalvas ou sem ressalvas. Essa informação é corroborada pela Portaria Controladoria Geral do Estado 218/2018, 07 de novembro de 2018, no inciso II, letra “d”, do artigo 105;

- **Prestação de Contas com Ressalvas** – A prestação de contas com ressalvas é uma prestação de contas considerada aprovada (ou regular com ressalvas) na forma da legislação mencionada no item “x” acima.

É importante destacar que as duas últimas nomenclaturas, prestação de contas regular e regular com ressalvas, foram inovações trazidas pelas legislações das transferências voluntárias do ano de 2018. O termo Regular pode ser tomado na acepção de “aprovada” também. O facto é que até janeiro de 2022, no sistema e-Parcerias, co-existem as duas nomenclaturas.

Abaixo, a Tabela 10 consolida a situação das prestações de contas das transferências voluntárias, no período 2005 a 2021 no Estado do Ceará, num total de 23.836.

Tabela 10 – Situação das prestações de contas no período de 2005 a 2021

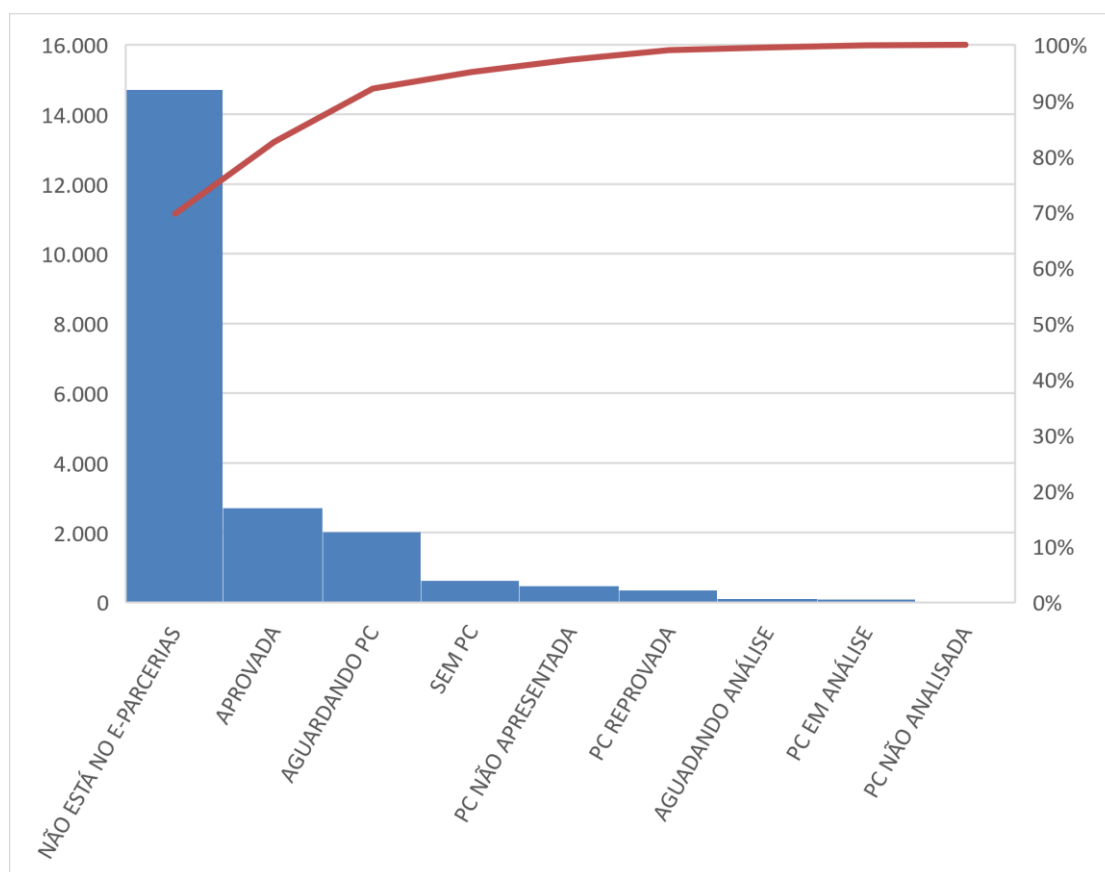
Aguardando análise da prestação de contas	242
Aguardando prestação de contas	1694
PC não está no e-Parcerias	16109
PC aprovada	3305
PC em análise	132
PC irregular	56
PC não analisada	38
PC não apresentada	389
PC regular	869
PC regular com ressalvas	18
Prestação de contas reprovada	366
Sem prestação de contas	618
TOTAL DE PRESTAÇÕES DE CONTAS	23.836

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

Observa-se que o quantitativo expresso na tabela referente à situação “PC não está no e-Parcerias” demonstra que essa informação encontra-se localizada talvez somente em meio físico (“em papel”). Cabe aqui a interrogação de porque não há registros das mesmas no Sistema, considerando que lá se encontram informações sobre o convênio ajustado. É possível que muitos desses números não tenham tido as suas informações transferidas/inseridas para o Sistema e-Parcerias em função de que o módulo de prestação de contas só esteve *online* a partir de 2014, por meio do Decreto 31.621/2014, de 07 de novembro de 2014. Mesmo assim, há outros registros pós 2014, que evidenciam a inexistência do registro da prestação de contas no Sistema e-Parcerias.

Observando a figura 29 abaixo, tem-se uma visualização dos estados das prestações de contas referente às transferências voluntárias.

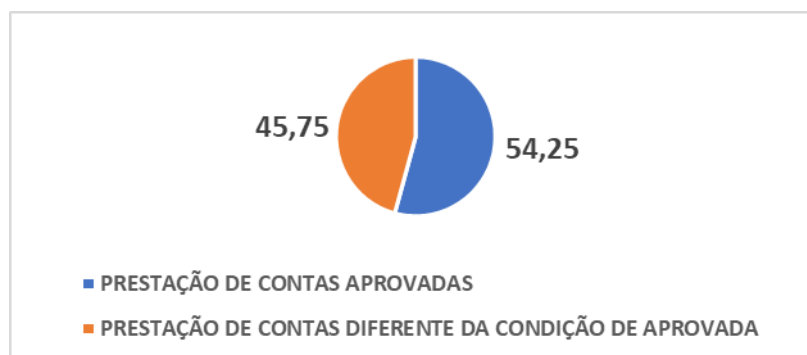
Figura 29 – Situação das prestações de contas das Transferências Voluntárias de 2005 a 2021 no Estado do Ceará



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

No gráfico seguinte, figura 30, subtraindo-se as informações relativas à situação “prestação de contas não está no e-Parcerias”, que tem um quantitativo bastante alto, vê-se que a situação das prestações de contas aprovadas ainda é inferior quando se compara com todas as demais situações que não se encontram nesse patamar. Assim, resumindo-se e totalizando todas as situações consideradas como negativas ou penderes ao favorecimento da prestação de contas, em uma situação diferente das aprovadas’, ainda se observa a grande defasagem em termos percentuais da condição de “prestação de contas aprovada”. Evidentemente há convênios que têm situações de vigências extensas e por isso as situações de pendências ou ausências de análises ainda se justificam. Contudo, considerando o tempo de execução das parcerias desde 2005, esse percentual de aprovação ainda é considerado baixo para o volume de recursos já empregados na execução desta política pública.

Figura 30 – Situação das prestações de contas: aprovadas X prestações de contas em condições diferentes de aprovadas⁵³



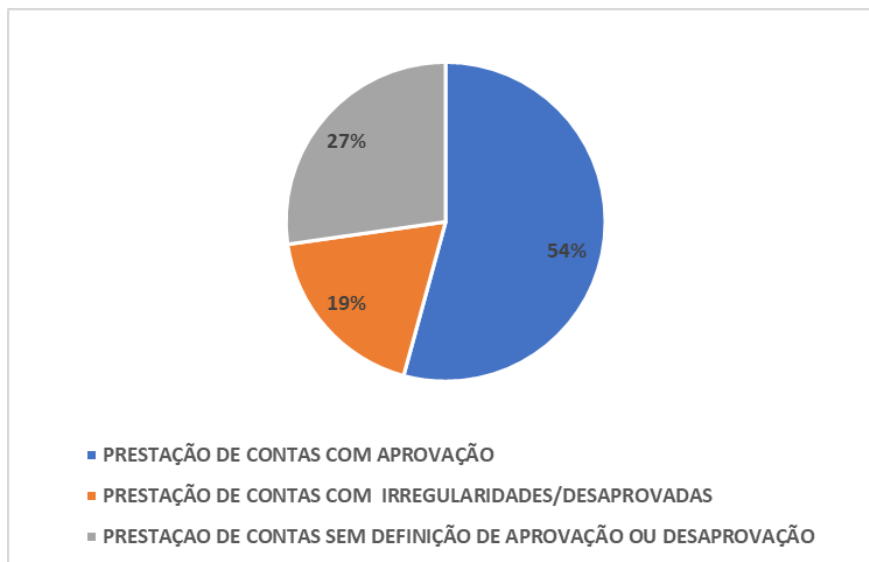
Fonte dados: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente

Observa-se que há uma grande necessidade de melhoria na gestão da prestação de contas, considerando o grande contingente de instrumentos sem registros de informação (16.109) no e-Parcerias, chegando quase a um percentual de mais de 90% (figura 29). Com essa informação não se sabe ao certo quantas prestações de contas estão em situação favorável ou desfavorável. Atente-se, ainda, para o quantitativo de PCs aprovadas, um total de 4.192, somando-se as regulares e as regulares com ressalva, representando 54% contra 19% de

⁵³ O percentual do gráfico de 45,75% referente ao status de “prestação de contas diferente da condição de aprovada” não inclui aquelas prestações de contas que se apresentam com o status “não estão no e-parcerias” dentro do Sistema e-Parcerias.

irregularidades/desaprovação, e 27% daquelas que se encontram ainda em situação indefinida de aprovação ou reprovação, conforme figura 31 abaixo.

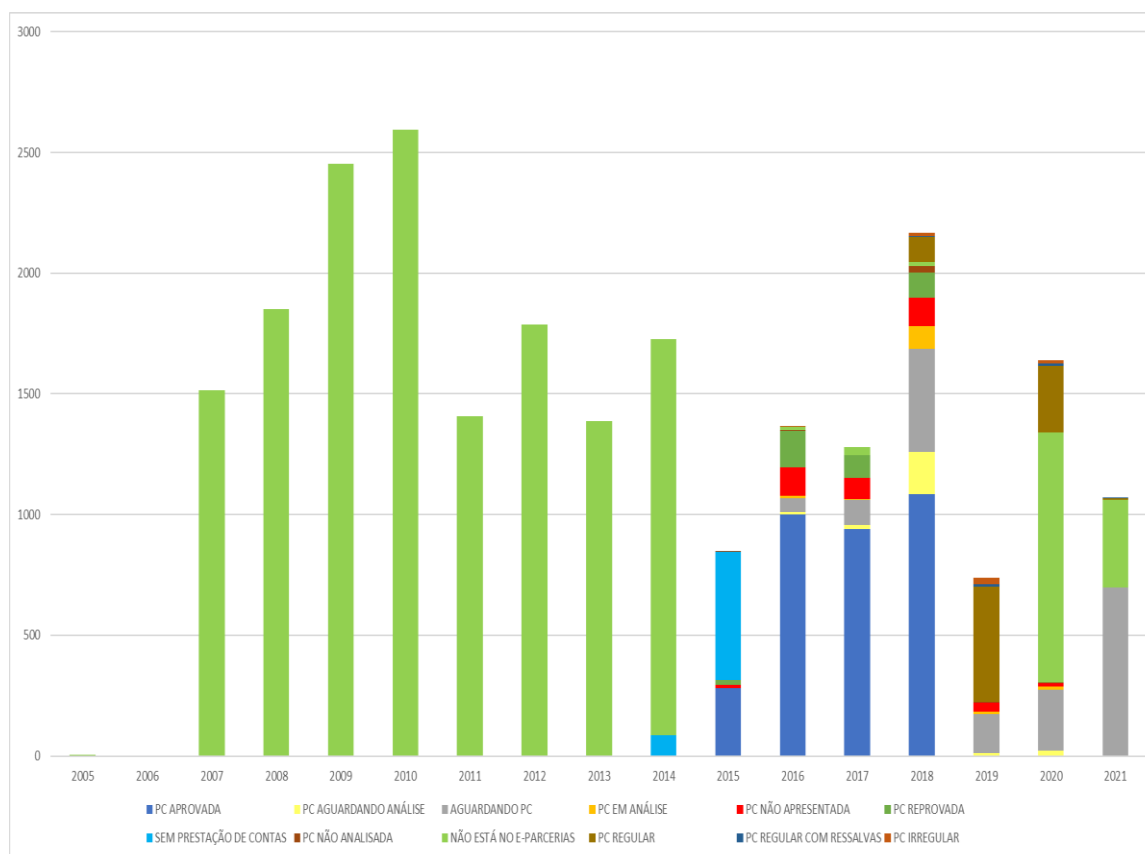
Figura 31 – Situação das prestações de contas em condição de aprovação ou reprovação de 2005 a 2021



Fonte: Elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente

Outras relações das prestações de contas podem ser vistas quanto ao comportamento das situações de aprovações/regularidades e desaprovações/irregularidades, ou ainda as situações de pendências em relação aos anos de 2005 a 2021. No tocante ao comportamento do estágio de prestação de contas durante o período destaca-se a figura 32 abaixo:

Figura 32 – Estágio das prestações de contas por ano de execução de 2005 a 2021



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

O comportamento das transferências voluntárias, descrita no gráfico, demonstra um movimento bastante oscilante. Os anos de 2005 e 2006 são inexpressivos em informação. A partir de 2007 até 2014, não há registros de prestação de contas no e-Parcerias. É plausível que elas existam ou tenham existido em meio físico, até à entrada da legislação em 2014, porém não se tem notícia de seu “status”. A partir de 2015 os estágios começaram a diversificar porque as informações passaram a ser contabilizadas no sistema e-Parcerias. A partir de 2019 a 2021 os estágios das prestações de contas já aparecem na condição com pendências. No entanto, chama a atenção que em 2021 aparece novamente um considerável bloco de prestação de contas no estágio de “*não está no e-Parcerias*”, num total de 16.109 registros entre vigentes e concluídos de 2017 a 2021. Desperta atenção que as informações referentes a esse bloco tanto se referem aos convênios concluídos e vencidos, quanto a convênios vigentes, no entanto, para os últimos, o referido estágio de “*não está no e-Parcerias*” não deveria existir, porque se a vigência não terminou, não há que se falar ainda

em prestação de contas. É possível que a informação não esteja na sua melhor definição e que se trate de uma impropriedade ao lançar a notificação no sistema.

Observa-se uma grave deficiência na gestão das informações ao classificar os estágios das prestações de contas com aparente duplicação de sentidos, tais como se observa com os termos: “*aprovada*”, “*regular*” e “*regular com ressalvas*”, “*reprovada*” e “*irregular*”, além do grande contingente de convênios que não apresentam informações das prestações de contas ou se encontram em estágios de pendências sem finalizações.

Observou-se que o *status* do convênio referente a “*aguardando prestação de contas*”, no sistema refere-se tanto aos instrumentos concluídos quanto aqueles que se encontram vigentes. Na verdade há um número de 1.400 convênios que se encontram na situação de vigentes, mas que figuram o *status* de “*aguardando prestação de contas*”, contra 294 que estão na condição de concluídos. O que se constitui em uma impropriedade, considerando que essa situação dos convênios em relação às prestações de contas deveria se referir somente aos convênios concluídos, ou seja, após o término da vigência, quando se inicia o prazo para entregá-la. Vale ressaltar que os que estão vigentes têm data de término prevista para 2022 e 2023. Mais uma razão para não associar esse *status* de “*aguardando prestação de contas*” aos convênios vigentes.

Quanto ao *status* “*aguardando análise da prestação de contas*” aparece tanto para convênios concluídos (a maioria), quanto para convênios ainda vigentes (1 caso). Esse *status*, em regra, é para ser usado quando o conveniente já entregou a Prestação de Contas. Os demais *status* de “*prestação de contas regular*”, “*prestação de contas irregular*”, “*prestação de contas regular com ressalvas*” aparecem somente para os convênios concluídos. Pelo que já se observa coerência nessa informação. Mesmo assim, as informações no campo do sistema e-Parcerias “*situação física*” encontram-se em desacordo com esses *status*.

Os gestores concedentes dos recursos públicos necessitam atentar para essa condição que se apresenta para a etapa de prestação de contas. Essa é uma etapa decisiva para se conhecerem todos os esforços empregados durante as etapas de celebração e execução, e

mais fortemente dessa última. Sem dúvida, a etapa da prestação de contas é informadora dos resultados esperados durante todo o processo de vigência e execução dos instrumentos de parcerias. A etapa de prestação de contas é balizadora dos resultados esperados de eficiência dos recursos empregados, e da eficácia dos resultados relativos à política pública que foi promovida por meio da execução do objeto da parceria.

7.2.3. Sugestões de Melhorias à gestão do processo das transferências voluntárias.

Diante do exposto no capítulo, sugerem-se melhorias para fins de eficiência e eficácia do processo que viabiliza a operacionalização das transferências voluntárias no Estado do Ceará. Faz-se aqui de modo sumarizado, conforme tópicos a seguir.

- i. Relacionar os objetos dos convênios às políticas públicas que serão beneficiadas com a intervenção dos recursos das transferências voluntárias, de forma que se tenha de forma clara qual política pública está sendo atendida com os recursos concedidos;
- ii. Melhorar os campos descritivos de informações dos convênios no e-Parcerias, eliminando classificações de sentido duplicado, especialmente no que dizem respeito aos estágios e situações físicas de execução, acompanhamento e prestação de contas dos instrumentos. Extinguir do sistema e-Parcerias categorias de classificação indefinidas como: “*outros*”, “*não está no e-Parcerias*”, etc.;
- iii. Solucionar os campos vazios existentes no Sistema e-Parcerias, restaurando as informações relativas aos instrumentos;
- iv. Estabelecer nomenclatura e conceitos padrão das classificações dos estágios dos convênios em suas diversas etapas: celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas nos tutoriais editados pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado a fim de atender ao público usuário dessas informações;
- v. Estabelecer ou melhorar as rotinas de monitoramento para evitar o grande contingente de convênios sem execução plena, ou seja, que não alcançam 100% concluído;
- vi. Estabelecer estratégias de monitoramento dos convênios, observando a relação tempo de execução e valores concedidos, de modo que somente se concretizem parcerias quando verificado 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. Estabelecer um tempo máximo de execução, considerado o histórico de convênios semelhantes que foram bem-sucedidos;

- vii. No destaque dado pelo sítio eletrônico do Ceará Transparente onde constam os 10 maiores convênios firmados por ano, que fique evidente, de forma clara, a política pública que está sendo beneficiada.

7.3. Resumo do capítulo

As etapas de execução e prestação de contas são decisivas para o alcance da eficiência e eficácia de todo o processo de transferências voluntárias. A gestão desse processo necessita ser o mais ágil e coerente, de modo a zelar pela boa utilização dos recursos públicos. 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 .

Ficou evidenciado que a categorização dos objetos dos convênios não restou bem definida quando se trata de relacioná-los com áreas de políticas públicas, estando mais próximas dos elementos de despesas. Esse fator concorre para a ausência ou fragilidade de informações no Estado do Ceará, no âmbito das transferências voluntárias, dificultando classificar os objetos dos convênios conforme a política pública que está sendo favorecida.

Observou-se indefinição no agrupamento da categoria de objetos dos convênios (categoria “tipo de objeto”), discriminada como “outros”, segundo informação proveniente do sistema e-Parcerias, reproduzido no Site do Ceará Transparente, e que se constitui em óbice para a correta identificação do tipo de despesa ou despesas que levam a um consumo considerável de recursos do período de 2005 a 2021.

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, pactuados, varia entre R\$ 2.500,00 e R\$ 139,0 milhões.

A Secretaria das Cidades, Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, Secretaria da Saúde e Secretaria de Desenvolvimento Agrário foram as que mais executaram em valores financeiros no período, havendo uma priorização das políticas públicas de infraestrutura (Secretaria das Cidades), da área Social e Direitos Humanos (Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, Saúde (Secretaria da Saúde) e políticas agrárias do Estado (Secretaria de Desenvolvimento Agrário).

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 tempos de execução semelhantes com valores bastante diferentes. Inclusive há instrumentos com valores maiores que são concluídos com mais celeridade. Pauta-se pela premissa que instrumentos de maior valor tendem a ser mais complexos.

Os resultados apontam para a necessidade de melhoria na gestão das informações das prestações de contas. Há que haver um esforço em prol de informações mais uniformes quanto às discriminações dos estágios das mesmas, de modo que sejam coerentes quanto ao período de vigência dos instrumentos, observando se ainda estão em execução, ou mesmo se já foram concluídos, de modo que se adeque a informação dos estágios de modo preciso e coerente.

No capítulo a seguir, prossegue-se à avaliação da gestão do processo de transferências voluntárias, com apresentação de dados e análise do resultado do inquérito realizado por meio de questionário com gestores dos instrumentos, que são técnicos das áreas dos órgãos concedentes dos recursos, objetos das parcerias.

Capítulo VIII – Resultados da análise da gestão do processo das transferências sob o olhar dos gestores de instrumentos

Este capítulo dedica-se à apresentação e análise dos coletados no inquérito realizado por meio de questionário *online* com os gestores de instrumentos do Estado do Ceará que operacionalizam as transferências voluntárias. Os dados foram processados por meio do software estatístico IBM SPSS 2.0. O uso desta ferramenta permite a análise da realidade social, através de técnicas estatísticas, com o objetivo de obter os melhores resultados científicos (Meirelles, 2014: 66).

8.1. Análise Descritiva

Uma vez aplicado o questionário entre os gestores de instrumento, as respostas coletadas foram distribuídas em seções, e a partir daí, realizou-se a análise descritiva detalhada, por meio da manipulação da base de dados primários, com apoio em variáveis, ligadas à eficiência e eficácia, a fim de permitir a organização e síntese das informações necessárias do conjunto de dados coletados. Segundo Reis e Reis (2002, p. 5) a utilização de método de estatística descritiva se destina “organizar, resumir e a descrever os aspectos importantes de um conjunto de características observadas ou comparar tais características entre dois ou mais conjuntos”.

A análise das frequências encontra-se dividida em seções conforme a estrutura do questionário. Assim, inicialmente analisam-se os aspectos demográficos e a caracterização dos gestores; em seguida as respostas e suas respectivas frequências absolutas e relativas a respeito da legislação do processo de transferências voluntárias; do conhecimento específico do fluxo; seguido do conhecimento sobre as etapas do processo; conclui-se com as opiniões sobre a ferramenta do “e-Parcerias”.

8.1.1. Aspectos Sociodemográficos

A população de gestores de instrumentos, que operacionalizam o sistema e-Parcerias do Estado do Ceará, consiste em 106 indivíduos, sendo que a amostra foi de 46 indivíduos, o que representa, aproximadamente, 43,39% da população total, inferindo-se constituir esta,

uma boa representatividade dos gestores de instrumento e, dessa forma, ser adequada para este trabalho de investigação.

De acordo com o observado na tabela 11, a seguir, quanto ao quesito gênero, a amostra dos respondentes do questionário encontra-se equilibrada (50%; 23 para masculino e 23 para feminino). Um total de 63% (29 dos respondentes) destes gestores possuem como maior etapa de ensino concluída a pós graduação, sendo ela mestrado acadêmico, ou especialização. Ninguém afirmou possuir o grau correspondente ao doutorado. Um pequeno percentual da amostra possui apenas o ensino médio/técnico como grau de instrução (8,7%; 4 indivíduos). Observando a caracterização dos respectivos vínculos institucionais, majoritariamente são servidores efetivos (67,4%; 31 indivíduos) e apenas 4 dos respondentes (8,7%), não se encontravam trabalhando no seu órgão de origem.

Em termos de tempo de atuação como gestor de instrumento, um percentual de 50% da amostra encontrava-se concentrada em até 3 anos de atuação (23 gestores), enquanto 17 indivíduos (37%) afirmaram ter entre 3 e 5 anos de experiência. Além disso, apenas 6 dos mesmos (13%) assinalaram tempo equivalente a mais de 5 anos.

Assim, ao analisar as características da amostra, percebe-se que o perfil dos gestores de instrumento tende a ser bem equilibrado em termos de gênero, com uma boa formação acadêmica (equivalente ao ensino superior ou pós-graduação), majoritariamente com postos de trabalhos estáveis (servidores efetivos) e com tempo de atuação relevante como gestor de instrumento, após um ano na função.

Tabela 11 – Aspectos sociodemográficos dos gestores de instrumentos – frequências

Variáveis		Frequência	%
Qual o gênero?	Masculino	23	50.0
	Feminino	23	50.0
	Total	46	100.0
Qual o seu grau de instrução?	Ensino Médio / Técnico	4	8.7
	Ensino Superior	13	28.3
	Mestrado / Especialização	29	63.0
	Total	46	100.0
É servidor efetivo?	Não	15	32.6
	Sim	31	67.4
	Total	46	100.0
Encontra-se lotado em seu órgão de origem?	Cedido de outro órgão	4	8.7
	Lotado no órgão de origem	42	91.3
	Total	46	100.0
Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento	Menos de 1 ano	11	23.9
	Entre 1 ano e menos que 3 anos	12	26.1
	Entre 3 e 5 anos	17	37.0
	Mais de 5 anos	6	13.0
	Total	46	100.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora

Entre as respostas dos dados sociodemográficos apresentados importa destacar aspectos relativos ao grau de instrução, ao vínculo funcional desses servidores com a instituição e a sua fixação no órgão de origem.

Quanto ao grau de instrução (63% mestrado ou especialização), observa-se nos dados expostos, uma possível sinalização aliada da compreensão do processo das transferências voluntárias e todos os seus componentes (legislação, sistema e-Parcerias, fluxo do processo e suas etapas, atores envolvidos etc), ou seja, há melhores condições dos gestores de instrumentos apreenderem e absorverem melhor o conteúdo e aplicação do processo.

Quanto à relação funcional do gestor do instrumento com a sua instituição (67,4% são “*servidores efetivos*”), bem como a sua fixação no órgão de origem (91,3% estão “*lotados*”

no órgão de origem”). Pode se interpretar que ambos os dados indicam uma presunção de segurança nas condições de continuidade da operação dos trabalhos por esses gestores. Na primeira variável ser “*servidor efetivo*” tem-se uma determinada garantia de estabilidade do servidor na função estatal que exerce; e na segunda, “*lotado no órgão de origem*” determina-se a radicalização (não absoluta, é verdade) no órgão originário de sua lotação, ou seja, indicam condições de permanência

Outro aspecto a destacar refere-se ao tempo de atuação dos gestores de instrumentos. Cumpre salientar que gestores de instrumentos são servidores da instituição em que trabalham (efetivos ou não) que desempenham essa função de gestor de instrumento como um atributo a mais em suas funções. São funções delegadas para exercerem de modo temporário a gestão dos instrumentos (convênios e congêneres).

Os instrumentos têm um prazo de vigência (que vai da assinatura até o final de sua execução); normalmente, os gestores de instrumentos são nomeados no próprio instrumento e o são para toda a sua vigência e ainda para o acompanhamento da prestação de contas. Os dados apresentados na tabela 11, acima, indicam uma diversificação, relativamente equilibrada, em termos de tempo de experiência. Pode se inferir que gestores com menos tempo de experiência (menos de 1 ano) sejam novatos na função, entre 3 e 5 anos, já acumulem pelo menos um instrumento (convênio) com vigência prolongada para gerir, o mesmo facto se diz para aqueles que possuem mais de cinco anos na função de gestor de instrumento. É comum, gestores de instrumentos gerirem mais de um instrumento. Entretanto, os dados não induzem a dizer que eles permanecem no mesmo instrumento até o final de sua vigência.

8.1.2. Legislação do Processo de Transferências das Transferências Voluntárias

Em seguida, os gestores foram indagados a respeito de seu domínio sobre a legislação, assinalando-o em uma escala de 1 a 10, sendo 1 insuficiente e 10 excelente. A tabela 12, a seguir, permite observar que mais de 54% da amostra detém um conhecimento de até 7 pontos em 10 possíveis na escala apresentada, enquanto apenas 6,5% dos mesmos manifestaram ter conhecimento considerado excelente.

O maior percentual observado foi entre os níveis 7 e 8 (13 indivíduos; 28,3% e 10 indivíduos; 21,7%, respectivamente). Nenhum gestor afirmou ter conhecimento insuficiente a respeito da legislação e um total de 2,2% (1 indivíduo) assinalou um conhecimento de nível 2.

Considerando a escala de avaliação sobre o conhecimento de legislação, apesar de se apresentar resultados de autoavaliação, obtém-se um nível elevado de conhecimento sobre legislação por parte dos gestores de instrumentos. Esta variável que se destaca como elemento indutor da eficácia da gestão do processo, mostrou-se com parâmetros percentuais otimistas. Deve-se ressaltar também, que este nível de conhecimento sobre a legislação manifesta-se apesar do pouco tempo de experiência constatado entre os gestores de instrumento. Isto pode ser atribuído ao facto da maioria dos gestores terem uma boa formação acadêmica.

Tabela 12 – Domínio da legislação das transferências voluntárias

Nível de Conhecimento	<i>f</i>	%
2	1	2.2
4	3	6.5
5	6	13.0
6	2	4.3
7	13	28.3
8	10	21.7
9	8	17.4
10	3	6.5
Total	46	100.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

O domínio da legislação é um pressuposto necessário para a viabilização de operacionalização do processo das transferências voluntárias. É possível operacionalizar o sistema sem conhecimento da legislação? Sim, porém isso redundaria em ineficácia na gestão do processo e na própria qualidade dos resultados dessa operacionalização. As respostas dos inquiridos mostrou que 76,1% da amostra detém um conhecimento

acumulado até 8 na escala de 1 a 10, o que se infere ser um bom resultado para a gestão do processo.

A seguir investigam-se aspectos referentes à legislação considerando situações de compreensão e relações daquela com outros fatores, como a gestão, os seus controles e a operacionalização do processo, sob o ponto de vista dos gestores de instrumentos. A tabela 13 a seguir evidencia esses resultados.

Tabela 13 – Opiniões sobre a legislação das transferências voluntárias: mudanças, compreensão, controle e gestão

Ordem de concordância	Discordo Totalmente		Discordo		Indiferente		Concordo		Concordo Totalmente	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Variável	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
A legislação é de fácil compreensão.	1	2.2	10	21.7	1	2.2	34	73.9	0	0.0
A legislação facilita a gestão e operacionalização	2	4.3	5	10.9	5	10.9	34	73.9	0	0.0
As mudanças na legislação contribuíram para melhorar a gestão do processo.	1	2.2	5	10.9	5	10.9	35	76.1	1	2.2
Os controles existentes na legislação influenciam o gestor do seu órgão ou entidade na hora de decidir sobre a escolha da parceria.	1	2.2	6	13.0	9	19.6	30	65.2	0	0.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Ao investigar as questões relacionadas à legislação, os gestores foram indagados sobre alguns aspectos tendo fornecido a sua opinião em uma escala de cinco pontos que varia entre “*discordo totalmente*” (sendo este equivalente a 1) a “*concordo totalmente*” (equivalente a 5).

Sobre a assertiva de a “*legislação é de fácil compreensão*”, conforme a tabela 13, acima, podemos observar que, quando indagados a respeito da facilidade em compreender a legislação, quase 74% (34 indivíduos) dos indivíduos indicaram “*concordar*” que a compreendem, 21,7% “*discordam*” da afirmação, (2,2%) são “*indiferentes*”, e também o correspondente a 2,2% “*discordam totalmente*” com a mesma afirmação, o que significa dizer dificuldade em compreender a legislação.

Em termos de gestão e operacionalização, 73,9% (34 gestores) assinalaram concordar que a legislação facilita a gestão e a operacionalização das transações. Opiniões “*indiferentes*” ou que “*discordam*” totalizaram 10,9%, enquanto 4,3% dos gestores discordam totalmente.

Quanto à assertiva relativa “às mudanças ocorridas na legislação contribuíram para melhorar a gestão do processo” mais de 76% dos respondentes afirmaram “*concordar*”, 10,9% manifestaram-se ser “**indiferentes**”. O mesmo percentual se observou entre os que “*discordaram*” (10,9%). Apenas um indivíduo (2,2%) assinalou “*discordar totalmente*”. (2,2%), e de modo contrário, também 2,2% afirmou concordar totalmente que as mudanças ocorridas na legislação contribuíram para melhorar a gestão do processo.

Por último, levando em consideração a afirmação “*Os controles existentes na legislação influenciaram o gestor na hora de decidir sobre a escolha da parceria*” (ver tabela 13), nenhum dos gestores concordou totalmente com a mesma. Apenas 65,2% (30 indivíduos) afirmaram concordar, seguidos de 19,6% que são indiferentes, 13% (6) discordam da sentença e, de maneira similar às demais afirmações, também apenas uma pessoa discordou totalmente com a questão.

O grande conhecimento auto reportado pelos gestores de instrumentos a respeito da legislação, provavelmente pode advir da facilidade que a maioria reportou em compreender a legislação. Por consequência, também pode favorecer o facto de que gestores de instrumento, de um modo geral, acreditam que a legislação facilita a gestão e operacionalização de todo o processo. Além disso, também se mostraram receptivos no sentido de acreditar que as mudanças ocorridas na legislação, favoreceram a melhoria da gestão como um todo.

Quanto aos controles existentes na legislação, embora o nível de concordância tenha sido menor, aproximadamente 65% dos gestores concordam que os controles influenciam os gestores máximos dos órgãos na escolha da parceria. No entanto, a esse respeito, cumpre afirmar que a Administração Pública tem como um dos pressupostos básicos o princípio da legalidade, o qual foi insculpido na Constituição Brasileira. As normas legais, quando não são inconstitucionais ou imorais devem ser cumpridas. Os controles existentes nos estatutos legais das transferências voluntárias também devem ser observados e cumpridos em sua íntegra. Desse modo, controles legais são normas cogentes que devem ser observadas por todos os gestores, quiçá ainda mais pelo gestor máximo do órgão que é quem autoriza a realização da parceria.

Assim, o percentual de respostas que informa a impressão desses gestores, e que gravita em torno de 65% por cento, ainda pode ser considerado um patamar baixo, para o tamanho do compromisso que se assume frente às pactuação de parcerias que envolve, às vezes, somas vultosas e significativas de recursos. É preciso que todos os gestores máximos dos órgãos observem os controles existentes na legislação na hora de firmarem parcerias.

É, portanto, um indicador de eficácia que precisa avançar para que se melhore os resultados da gestão do processo. Os dados da tabela 13, de um modo geral, refletem a importância da legislação como elemento, sobretudo para a eficácia, da gestão do processo.

8.1.3. Fluxo do Processo de Transferências

Nesta terceira seção, analisa-se o conhecimento dos gestores de instrumento relativamente ao fluxo do processo de transferências voluntárias. A respeito disso (tabela 14), 63% dos gestores concordaram com a afirmação de que os mesmos dominam o conhecimento do fluxo de transferências. Contudo, ao analisar o percentual acumulado de respostas na tabela, mais de 26% das respostas dos gestores totalizam “*discordo totalmente*”, “*discordo*” e “*indiferente*” com relação ao domínio do fluxo do processo. Isso permite afirmar que, mesmo não sendo a maioria, há 12 gestores entre os inquiridos que não se sentem confiantes quando ao domínio do conhecimento do fluxo. Aqueles que afirmaram “*concordar totalmente*”, isto é, detém grande domínio sobre o fluxo do processo somaram 10,9% (somente 5 gestores).

Tabela 14 – Conhecimento do fluxo do processo das transferências voluntárias

Ordem de Concordância	<i>f</i>	%	% Acumulado
Discordo Totalmente	3	6.5	6.5
Discordo Indiferente	1	2.2	8.7
Concordo	8	17.4	26.1
Concordo Totalmente	29	63.0	89.1
	5	10.9	100.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Mesmo com o percentual de mais de 26% entre os que “*discordam*” e os “*indiferentes*” quanto ao conhecimento do fluxo de processos, há, porém, uma maioria dos gestores que afirma ter conhecimento do fluxo. Esse resultado, aliado ao domínio da legislação por parte dos gestores de instrumento, torna-se um ponto forte em prol da eficácia/eficiência do processo.

No que concerne os resultados das parcerias efetivadas e a sua associação com o conhecimento do fluxo e a boa gestão, as respostas dos gestores concentraram-se mais nas opções “*concordo*” e “*concordo completamente*” (56,5% e 34,8% respectivamente). Nenhum gestor respondeu que “*discorda totalmente*”, sendo que o valor de quem responde que discorda ou é indiferente é de 8,7% (tabela 15, abaixo).

Tabela 15 – Conhecimento do fluxo do processo associado à boa gestão traz melhores resultados

Ordem de Concordância	<i>f</i>	%	% Acumulado
Discordo	2	4.3	4.3
Indiferente	2	4.3	8.7
Concordo	26	56.5	65.2
Concordo Totalmente	16	34.8	100.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Quanto a outras questões referentes ao fluxo do processo, os gestores foram indagados a respeito de aspectos relacionados à dificuldade, celeridade e complexidade do processo, tendo-lhes sido pedido para ordenar as etapas listadas de 1 a 7 representando o grau de dificuldade, sendo que o 1 representava “*extremamente fácil*” e 7 “*extremamente difícil*”. Conforme exibido na tabela 16, abaixo, em termos de frequência das respostas obtidas, as diversas etapas do processo apresentaram percentuais semelhantes entre os diferentes níveis de escala. No entanto, a etapa “*prestação de contas*” revelou-se ser a etapa considerada como “*extremamente difícil*” ($f = 6$; 13%), seguida pela “*execução*” e “*monitoramento*” que apresentaram valores semelhantes ($f = 4$; 8,7%). Quanto às assinaladas majoritariamente como “*extremamente fácil*”, tem-se o “*cadastramento de parceiros*” ($f = 10$; 21,7%) e “*divulgação de programas*” ($f = 8$; 17,4%).

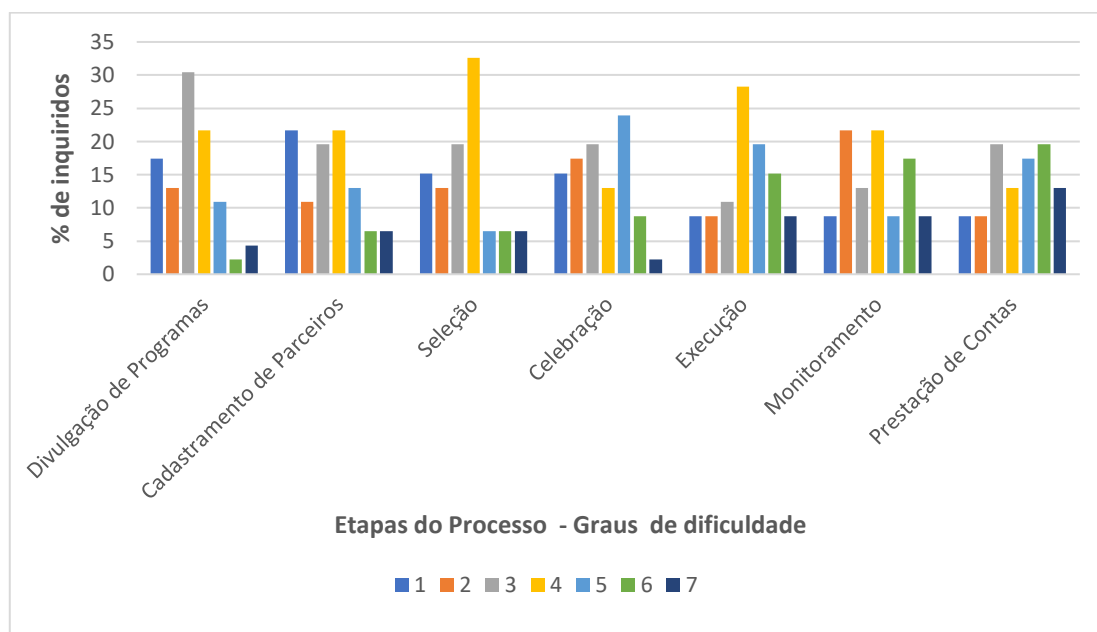
Tabela 16 – Grau de dificuldade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

Grau de Dificuldade	Extremamente Fácil		2		3		4		5		6		Extremamente Difícil	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Divulgação de Programas	8	17.4	6	13.0	14	30.4	10	21.7	5	10.9	1	2.2	2	4.3
Cadastramento de Parceiros	10	21.7	5	10.9	9	19.6	10	21.7	6	13.0	3	6.5	3	6.5
Seleção	7	15.2	6	13.0	9	19.6	15	32.6	3	6.5	3	6.5	3	6.5
Celebração	7	15.2	8	17.4	9	19.6	6	13.0	11	23.9	4	8.7	1	2.2
Execução	4	8.7	4	8.7	5	10.9	13	28.3	9	19.6	7	15.2	4	8.7
Monitoramento	4	8.7	10	21.7	6	13.0	10	21.7	4	8.7	8	17.4	4	8.7
Prestação de Contas	4	8.7	4	8.7	9	19.6	6	13.0	8	17.4	9	19.6	6	13.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

A partir dos graus de dificuldades demonstrados na tabela 16, acima, construiu-se o Gráfico (figura 33 abaixo) para facilitar a visualização dos resultados.

Figura 33 – Distribuição dos graus de dificuldades (de 1 a 7) por etapas do macroprocesso de transferências voluntárias



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Constata-se que para as etapas “*seleção*”, “*execução*” e “*monitoramento*”, a resposta 4 foi a mais escolhida. As mesmas etapas foram ordenadas pelos gestores tendo em conta a sua celeridade. A classificação variou entre 1, sendo este equivalente a “*extremamente moroso*” e 7, sendo equivalente a “*extremamente célere*”, conforme tabela 17 a seguir.

Tabela 17 – Grau de celeridade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

Grau de Celeridade	Extrema mente Moroso		2		3		4		5		6		Extrema mente Célere	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Etapas	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Divulgação de Programas	5	10.9	3	6.5	5	10.9	9	19.6	13	28.3	8	17.4	3	6.5
Cadastramento de Parceiros	4	8.7	2	4.3	7	15.2	10	21.7	11	23.9	10	21.7	2	4.3
Seleção	4	8.7	4	8.7	7	15.2	11	23.9	10	21.7	7	15.2	3	6.5
Celebração	3	6.5	4	8.7	7	15.2	13	28.3	8	17.4	9	19.6	2	4.3
Execução	3	6.5	3	6.5	10	21.7	11	23.9	9	19.6	5	10.9	5	10.9
Monitoramento	4	8.7	3	6.5	4	8.7	11	23.9	10	21.7	12	26.1	2	4.3

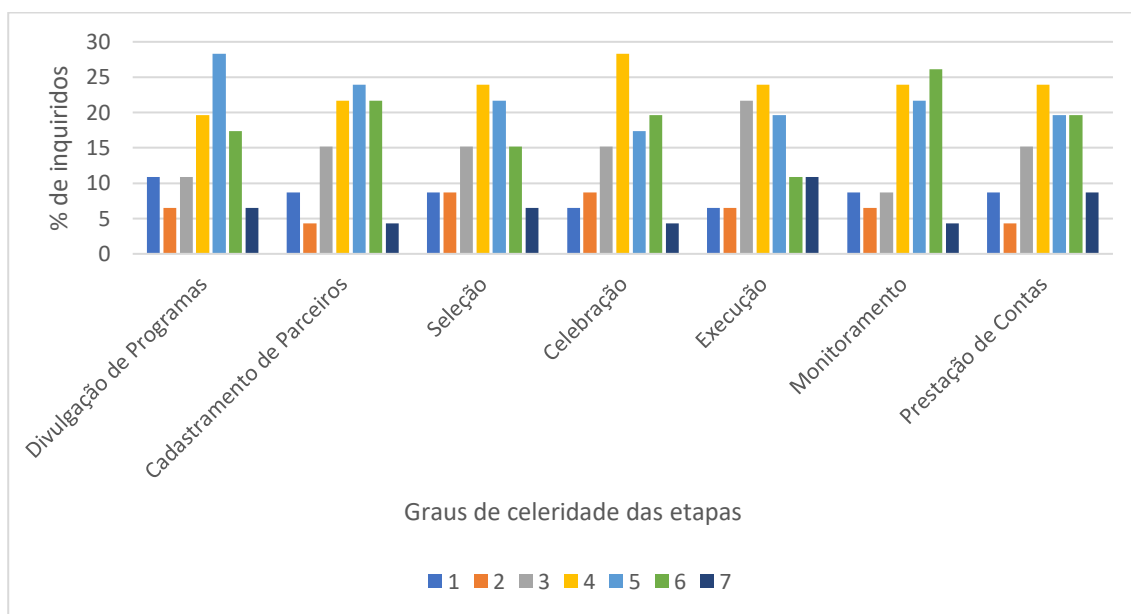
Prestação de Contas	4	8.7	2	4.3	7	15.2	11	23.9	9	19.6	9	19.6	4	8.7
---------------------	---	-----	---	-----	---	------	----	------	---	------	---	------	---	-----

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora

Entre as etapas com maior percentual apontadas como “*extremamente célere*” estão a etapa de “*execução*” ($f = 5$; 10,9%) e, apesar de selecionada como a mais difícil, a “*prestação de contas*” também obteve o segundo maior percentual quando apontada como “*extremamente célere*” ($f = 4$; 8,7%). Por outro lado, entre a categoria “*extremamente moroso*”, apesar dos percentuais entre as etapas não se mostrarem muito discrepantes, a etapa de “*divulgação de programas*” apresentou o maior percentual de gestores que a classificou nesta categoria ($f = 5$; 10,9%).

Novamente, os dados relativos a essa variável mostraram que há uma preponderância no grau “4” de celeridade, com evidência para a etapa de celebração, seguidas das etapas de seleção, execução, monitoramento e prestação de contas, como mostra o gráfico abaixo (figura 34).

Figura 34 – Distribuição dos graus de celeridade das etapas do processo de transferências voluntárias



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Um terceiro fator a ser analisado sobre as etapas do fluxo, corresponde à complexidade das mesmas. Assim, a seguir, analisa-se este quesito de acordo com a opinião dos gestores, variando, as suas respostas, entre 1, que equivale a etapas pouco complexas, e 7, que equivale a etapas extremamente complexas.

Tabela 18 – Grau de complexidade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

Grau de Complexidade	Pouco Comple xa		2		3		4		5		6		Extrema mente Comple xa	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Etapas														
Divulgação de Programas	8	17.4	8	17.4	10	21.7	9	19.6	5	10.9	3	6.5	3	6.5
Cadastramento de Parceiros	10	21.7	5	10.9	8	17.4	10	21.7	2	4.3	3	6.5	3	6.5
Seleção	6	13.0	5	10.9	7	15.2	11	23.9	10	21.7	4	8.7	3	6.5
Celebração	7	15.2	4	8.7	8	17.4	11	23.9	11	23.9	4	8.7	1	2.2
Execução	5	10.9	5	10.9	3	6.5	10	21.7	12	26.1	7	15.2	4	8.7
Monitoramento	4	8.7	7	15.2	5	10.9	10	21.7	7	15.2	7	15.2	6	13.0
Prestação de Contas	4	8.7	2	4.3	6	13.0	6	13.0	8	17.4	13	28.3	7	15.2

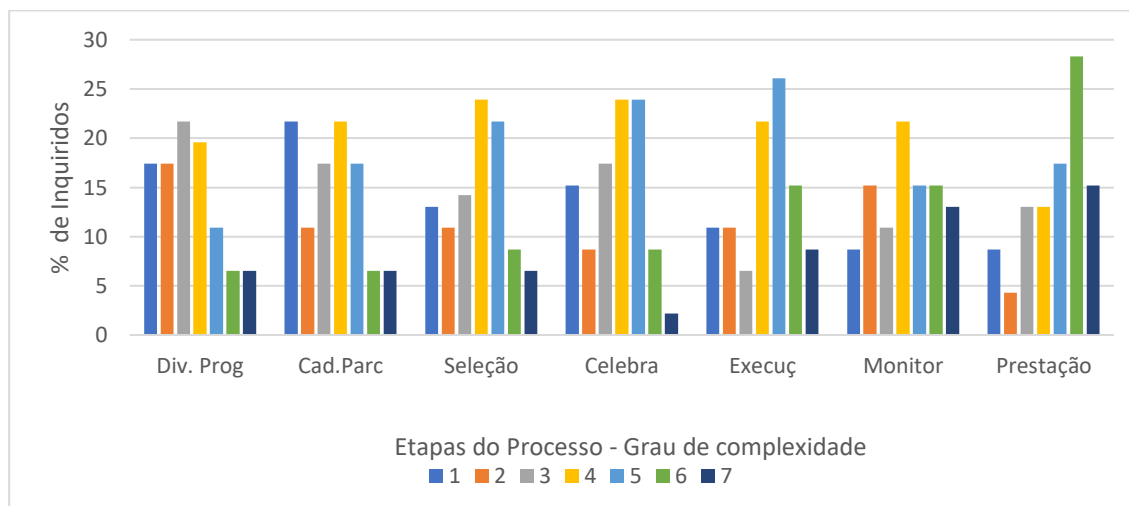
Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Como se pode ver através da tabela 18, a etapa de “prestação de contas”, além de ser considerada a mais difícil e a segunda mais célere, também foi considerada (pela maioria dos respondentes) como a mais complexa ($f = 7$; 15,2%); a etapa de monitoramento foi a considerada como a segunda de maior complexidade ($f = 7$; 15,2%). Em contrapartida as etapas selecionadas como sendo as “extremamente menos complexas” correspondem a “cadastramento de parceiros” ($f = 10$; 21,7%) e “divulgação de programas” ($f = 17,4$ %). Adicionalmente, as etapas de “celebração” ($f = 15,2$ %), “seleção” ($f = 6$; 13%) e “execução” ($f = 5$; 10,9%) também são consideradas pelos respondentes como sendo pouco complexas.

O gráfico a seguir (figura 35) ilustra a distribuição dos graus de complexidade apontados pelos inquiridos nas etapas do processo. Mais uma vez, se percebe a centralidade de respostas nos graus 4, 5, com destaque para as etapas de cadastramento de parceiros,

seleção, celebração e execução. Mas a etapa de Prestação de contas é realmente apontada como a mais complexa, com graus 6 e 7.

Figura 35 – Distribuição dos Graus de complexidade das etapas do processo de Transferências Voluntárias



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

8.1.4. Conhecimento Específico das Etapas do Processo de Transferências Voluntárias

Analisa-se, a seguir as impressões de cada gestor sobre as etapas do processo de maneira mais específica. Considerando as etapas de “*divulgação de programas*” e “*validação do cadastro*”, a tabela 19, a seguir, apresenta a opinião dos respondentes em termos de periodicidade de ocorrência (nunca = 1, raramente = 2, às vezes = 3, frequentemente = 4 e sempre = 5). Quando indagados sobre se a divulgação dos programas é uma etapa efetivamente cumprida, observa-se que a maior concentração das respostas se encontra em “às vezes” ($f = 11$; 23,9%), “frequentemente” ($f = 11$; 23,9%) e “sempre” ($f = 13$; 28,3%) (ver Tabela X). Uma minoria respondeu que a etapa de “*divulgação de programas*” nunca é cumprida efetivamente ($f = 5$; 10,9%).

A etapa de divulgação de programas figura na legislação das transferências voluntárias, como uma obrigação a ser cumprida. A sua importância se dá em função da comunicação que se faz ao público que deseja realizar parcerias com o Estado. Portanto, a sua função é de informação, dar conhecimento aos interessados sobre o rol de ofertas por meio de

programas e projetos estabelecidos no orçamento do Estado para que se realizem parcerias. Os dados mostram percentuais ainda expressivo nas categorias “nunca”, “raramente”, “às vezes” e “frequentemente”, em tese, deveriam apresentar percentuais 0%, e a categoria “sempre” deveria ser 100%, ou muito próximo disso, porque as informações já se encontram disponíveis no orçamento estadual. Então só é preciso divulgar essa informação de forma qualificada nos canais de comunicação do órgão concedente dos recursos.

Tabela 19 – Cumprimento de etapas do processo: divulgação de programas e validação de cadastro

Ocorrência	Nunca		Raramente		Às vezes		Frequentem ente		Sempre	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
A divulgação de programa é uma etapa efetivamente cumprida pelo órgão/secretaria.	5	10.9	6	13.0	11	23.9	11	23.9	13	28.3
O órgão/entidade já realizou validações de cadastros de parceiros por delegação CGE.	8	17.4	7	15.2	11	23.9	12	26.1	8	17.4
Há demora na validação de cadastros de parceiros pela CGE	5	10.9	12	26.1	21	45.7	5	10.9	3	6.5

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Indagou-se, também, a respeito da validação de cadastros por delegação da CGE e, neste caso, as respostas concentraram-se nas categorias “às vezes” ($f = 11$; 23,9%) e “frequentemente” ($f = 12$; 26,1%). As categorias “nunca”, “raramente” e “sempre” apresentaram percentuais menores: “nunca” e “sempre” apresentaram as mesmas frequências ($f = 8$; 17,4%) e a menor frequência foi observada entre aqueles que responderam “raramente” ($f = 7$; 15,2%).

Sobre a frequência com que a CGE demora a realizar a etapa de cadastro de parceiros, a maior parte dos inquiridos responde “às vezes” (f = 21; 45,7%) e “raramente” (f = 12; 26,1%). Enquanto isso, a minoria afirmou que a demora sempre ocorre (f = 3; 6,5%).

A validação de cadastro é uma variável que pode impulsionar todo os atos subsequentes dentro do macroprocesso das transferências voluntárias. É a partir da validação que as parcerias poderão ser firmadas. Só são feitas parcerias se o cadastro estiver válido; isso não quer dizer que a validação obriga o Estado a realizar a parceria. Mas se o fizer, o cadastro deverá estar válido. O papel da Controladoria em validar (ou invalidar) no menor tempo possível os cadastros ou mesmo em delegar essa atividade para os órgãos solicitantes é, portanto, uma condição de celeridade para os demais atos do processo para aqueles convênios que vierem a ser firmados.

A seguir, apresentam-se as respostas sobre a etapa de seleção e o grau de dificuldade presente na execução de tal etapa. Conforme observado na tabela 20 e no gráfico presente na figura 36, abaixo, a maioria aponta para a inexistência de dificuldade entre as atividades (f = 11; 23,9%). De ressaltar que cerca de 30% dos inquiridos não sabe responder (f = 14; 30,4%).

Tabela 20 – Grau de dificuldade na etapa de seleção do processo das transferências voluntárias.

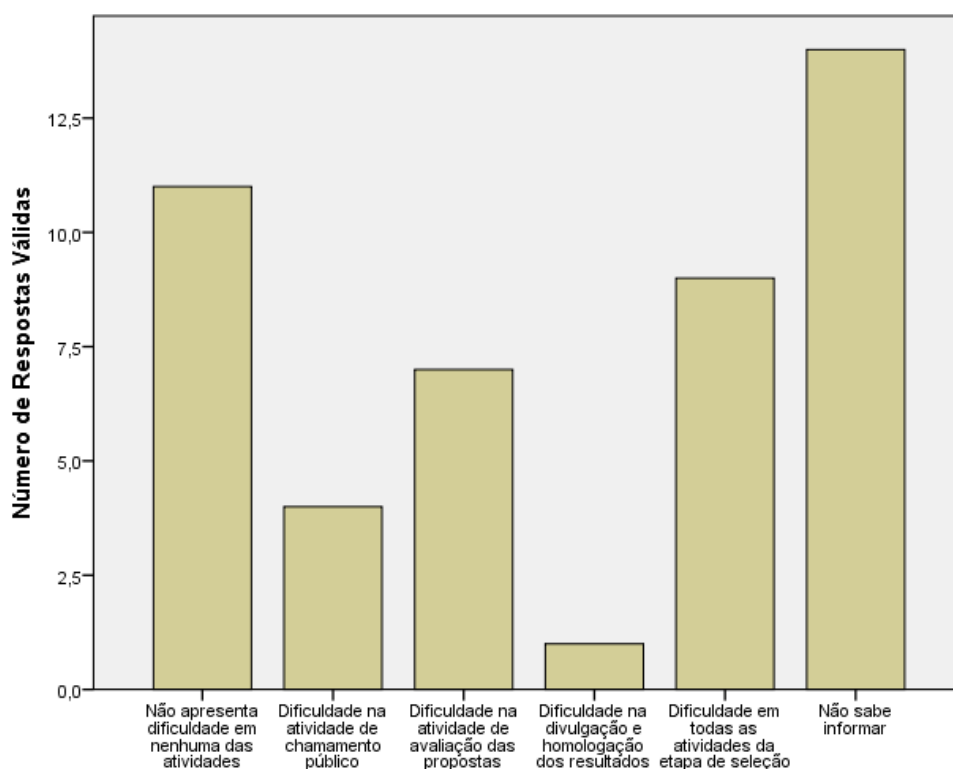
Variáveis	Frequência	%	Acumulado (%)
Não apresenta dificuldade em nenhuma das atividades	11	23,9	23,9
Dificuldade na atividade de chamamento público	4	8,7	32,6
Dificuldade na atividade de avaliação das propostas	7	15,2	47,8
Dificuldade na divulgação e homologação dos resultados	1	2,2	50

Dificuldade em todas as atividades da etapa de seleção	9	19,6	69,6
Não sabe informar	14	30,4	100

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Entre aqueles que afirmaram ter dificuldades, a maioria assinalou que estas estão presentes em todas as atividades (f=9; 19,6%), seguidos daqueles que as têm na atividade de avaliação das propostas (f = 7; 15,2%), seguindo-se a atividade de chamamento público (f= 4; 8,7%) e, por último, apenas um indivíduo reportou dificuldade na divulgação e homologação (2,2%). Chama atenção o quantitativo que não sabe informar sobre as dificuldades nas atividades específicas da etapa de seleção; esse quantitativo pode representar que não existe dificuldade em nenhuma dessas atividades ou que os respondentes não conhecem essas atividades. (rever isso) – pela tabela não é assim. Pode ser: não sabe informar se existe dificuldades por que não as conhece.

Figura 36 – Representação do grau de dificuldade na etapa de seleção do processo das Transferências Voluntárias



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Quanto à etapa de celebração dos instrumentos (convênios e congêneres), interessa averiguar se a decisão da gestão do órgão alinha-se com os objetivos e planos estratégicos da política do órgão. Novamente, as respostas encontram-se concentradas entre “*frequentemente*” ($f = 19$; 41,3%) e “*sempre*” ($f = 16$; 34,8%). Não obstante, 6 indivíduos afirmaram que tal questão ocorre “*às vezes*” (13%), e 5 opinaram “*raramente*” ($f = 4$; 8,7%) e nunca ($f = 1$; 2,2%).

Tabela 21 – Decisão da gestão do órgão em compatibilidade com objetivos e planos estratégicos da política do órgão.

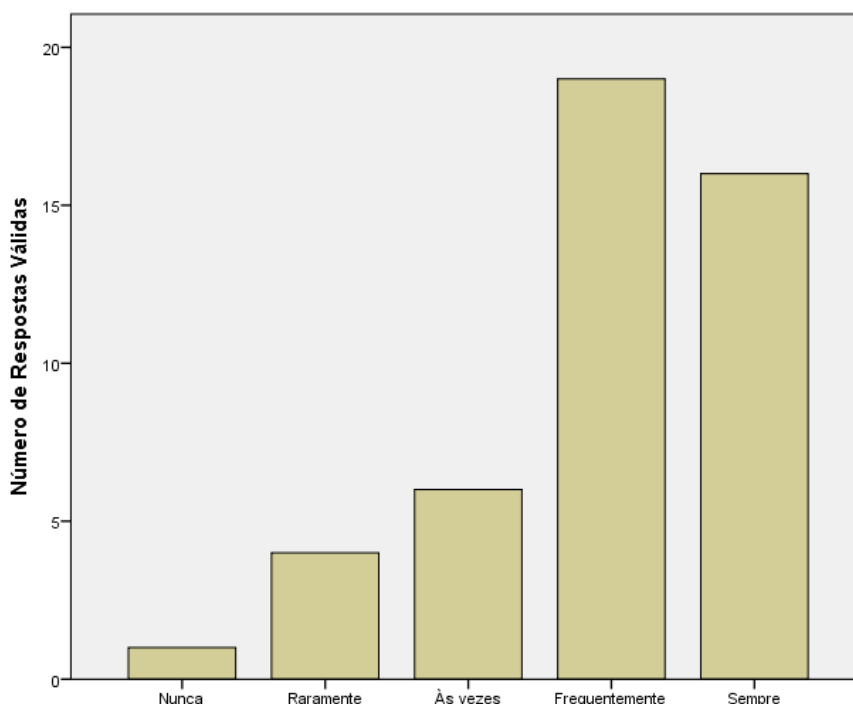
Variáveis	Frequência	Percentual
Nunca	1	2.2
Raramente	4	8.7
Às vezes	6	13.0
Frequentemente	19	41.3
Sempre	16	34.8
Total	46	100.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Os objetivos e planos estratégicos da política de governo estão estabelecidos normalmente em lei, tal como a lei do Plano Plurianual, que se estabelece para quatro anos, na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias anual. As parcerias realizadas por meio de convênios e instrumentos congêneres devem obedecer a esses objetivos e metas estabelecidos, ou seja, devem estar em consonância com o plano estratégico maior de governo.

Na Tabela 21, acima e no gráfico (figura 37), abaixo, percebe-se, ainda, um percentual alto de “*frequentemente*”, em torno de 41%, e a existência de percentuais em “*nunca*”, “*raramente*” e “*às vezes*”, o que indica que deve haver um monitoramento mais apurado aquando da escolha dessas parcerias para que as mesmas estejam alinhadas com os planos e objetivos estratégicos do órgão.

Figura 37 – Representação da decisão da gestão do órgão em compatibilidade com objetivos e planos estratégicos da política do órgão



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

A seguir, na tabela 22, apresentam-se as respostas sobre a celeridade atribuída a atividades específicas da etapa de seleção do processo de transferências voluntárias (considerando 1 = lento e 8 = célere). Como se constata, a atividade classificada como a mais célere correspondeu à “*publicidade do instrumento*”, em razão da soma das duas notas mais altas atribuídas a essa variável, isto é, “7” e “8”, e que correspondem aos valores 26,1% e 13%, cujo total na escala de celeridade é 39,1%. Nesse caso, optou-se por somar os dois percentuais, para diferenciá-los de outros, por exemplo, os que constam na atividade “*elaboração da minuta do instrumento*”, que também totalizou 26,1% nas categorias de respostas do grau “7” de celeridade e 10,9% no grau “8, porém totalizando 37%, o que faz dessa variável a segunda mais célere.

Utilizando-se da mesma estratégia de totalização de valores percentuais, observa-se que a “*análise do plano de trabalho*” foi a atividade que apresentou o maior percentual de

respondentes somadas as duas últimas categorias (13%) indicando ser a atividade menos célere dentre as aqui analisadas.

Tabela 22 – Celeridade das atividades específicas do da etapa de seleção das transferências voluntárias (Frequências Relativas e Absolutas)

Escala de Celeridade	1		2		3		4		5		6		7		8	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
A averiguação de todos os requisitos da celebração	1	2.2	1	2.2	5	10.9	13	28.3	8	17.4	5	10.9	7	15.2	6	13.0
A análise do Plano de Trabalho	2	4.3	4	8.7	4	8.7	8	17.4	12	26.1	4	8.7	9	19.6	3	6.5
A vistoria de funcionamento	3	6.5	2	4.3	6	13.0	6	13.0	7	15.2	9	19.6	9	19.6	4	8.7
A elaboração da minuta do instrumento	1	2.2	4	8.7	6	13.0	5	10.9	5	10.9	8	17.4	12	26.1	5	10.9
A vinculação orçamentária e financeira do objeto a ser executado	0	0.0	4	8.7	5	10.9	10	21.7	8	17.4	6	13.0	9	19.6	4	8.7
A elaboração do parecer jurídico	1	2.2	3	6.5	4	8.7	10	21.7	6	13.0	6	13.0	11	23.9	5	10.9
A formalização do instrumento	1	2.2	3	6.5	3	6.5	10	21.7	6	13.0	8	17.4	10	21.7	5	10.9
A publicidade do instrumento	2	4.3	2	4.3	3	6.5	5	10.9	8	17.4	8	17.4	12	26.1	6	13.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

O instrumento pode sofrer algumas alterações através de aditivos ou apostilamentos. Assim, a tabela 23, a seguir, expressa a opinião dos gestores a respeito de tal tema (com a escala variando entre 1 = discordo totalmente; 2= discordo; 3= indiferente; 4 = concordo e 5 = concordo totalmente).

Tabela 23 – Opinião do gestor sobre as alterações dos instrumentos das parcerias – frequências

Concordância Variáveis	Discordo Totalmente		Discordo		Indiferente		Concordo		Concordo Totalmente	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Muitos aditivos ao instrumento significam ausência de um bom planejamento por parte do convenente.	3	6.5	10	21.7	7	15.2	19	41.3	7	15.2
Aditivos e apostilamentos impactam negativamente na execução do objeto.	5	10.9	19	41.3	10	21.7	10	21.7	2	4.3
Alterações propostas no plano de trabalho poderiam ser evitadas se houvesse uma análise acurada por parte do concedente.	6	13.0	14	30.4	6	13.0	15	32.6	5	10.9
O rito a ser seguido pelos aditivos e apostilamentos é muito “burocrático” e termina por atrasar a execução.	3	6.5	11	23.9	5	10.9	21	45.7	6	13.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Os gestores concordam que muitos aditivos ao instrumento significa a ausência de um bom planejamento por parte do conveniente (média =3,37)⁵⁴. Nesta questão, conforme se pode ver através da tabela 23, a maioria das respostas concentrou-se entre discordo ($f = 10$; 21,7%), indiferente ($f = 7$; 15,2%) e concordo ($f = 19$; 41,3%).

Adicionalmente, os gestores opinaram a respeito do impacto negativo que aditivos e apostilamentos podem causar na execução do objeto. Neste ponto, quase 50% da amostra discordou (parcialmente) com a afirmação ($f = 19$; 41,3%), enquanto mais de 10% discordou completamente. Aqueles que se manifestaram “*indiferentes*” e “*concordam com a afirmação*” apresentaram proporções equivalentes ($f = 10$; 21,7%), enquanto apenas dois indivíduos (4,3%) afirmaram “*concordar totalmente*” com a afirmação.

Proporções semelhantes somaram aqueles que discordam ($f = 14$; 30,4%) e os que concordam ($f = 15$; 32,6%) com a questão “*alterações propostas no plano de trabalho poderiam ser evitadas se houvesse uma análise acurada por parte do concedente*”. Existem 6 gestores que “*discordaram totalmente*” e mostraram-se “*indiferentes*” ($f = 6$; 13%) enquanto 5 gestores (10,9%) afirmaram concordar totalmente com a afirmação.

Ainda relacionado às alterações do instrumento, os gestores também opinaram a respeito da burocracia que envolve os aditivos e apostilamentos e se esta burocracia acaba por retardar a execução. Sendo assim, mais de 45% dos mesmos ($f = 21$) “*afirmaram concordar*” com a questão. Sobre este assunto, 11 gestores (23,9%) “*afirmaram discordar*”, enquanto 6 gestores “*concordaram totalmente*” (13%) e três “*discordam totalmente*” (6,5%).

Pretendia-se, igualmente, saber o conhecimento dos respondentes sobre as etapas específicas do processo, pelo que foram indagados sobre a execução, monitoramento e prestação de contas, bem como as dificuldades envolvidas em cada uma delas.

⁵⁴ Conforme consta na Tabela 41, no Apêndice.

Quanto ao grau de dificuldade/compreensão das atividades das etapas do processo (tabela 24, abaixo) os gestores também foram solicitados a responder de acordo com uma escala de 1 a 5, variando entre “*discordo totalmente*” = 1 e “*concordo totalmente*” = 5 em termos de dificuldades.

Em termos de resposta média, os gestores mostraram-se mais inclinados a concordar com a dificuldade presente em compreender os atos desenvolvidos pelo convenente, uma vez que as categorias de “*concordo*” e “*concordo totalmente*” somaram 50% dos respondentes, enquanto 4,3% afirmaram “*discordar totalmente*”, 26,1% apenas discordaram e 19,6% mostraram-se indiferentes quanto a esta afirmação. Quanto a compreender a sistemática e as condições de pagamentos por meio de ordens bancárias de transferências, apesar do percentual de “*concordo*” ser de 43,5%, 34,8% dos inquiridos discorda da afirmação.

Sobre as dificuldades em ter uma comunicação fluida e célere com o convenente, os respondentes também mostraram “*concordar*” (54,3%) e “*concordar totalmente*” (8,7%) com a afirmativa, reduzindo, assim, o percentual daqueles que discordaram (21,7%), foram “*indiferentes*” (8,7%) ou “*discordaram totalmente*” (6,5%).

Outra atividade que também apresentou um grau de concordância elevado (13% para “*concordo totalmente*” e 47,8% para “*concordo*” entre os gestores de instrumento diz respeito ao estabelecimento de troca de informações dentro do processo de monitoramento (ver tabela 24).

Tabela 24 – Grau de dificuldade/compreensão das atividades das etapas do processo das transferências voluntárias (frequências relativas e absolutas)

Grau de Concordância	Discordo Totalmente		Discordo		Indiferente			Concordo		Concordo Totalmente	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	
Compreender os atos desenvolvidos pelo convenente (desde à aquisição de bens e serviços, contratação, movimentação de recursos financeiros, execução do objeto e comprovação das despesas).	2	4.3	12	26.1	9	19.6	20	43.5	3	6.5	
Compreender a sistemática e as condições de pagamentos por meio das Ordens Bancárias de Transferências – OBTs.	2	4.3	16	34.8	6	13.0	20	43.5	2	4.3	
Ter uma comunicação fluida e célere com o convenente.	3	6.5	10	21.7	4	8.7	25	54.3	4	8.7	
Realizar os atos de monitoramento a bom termo, respeitando os prazos, compreendendo o acompanhamento físico e financeiro, na qualidade de gestor do instrumento.	3	6.5	12	26.1	3	6.5	24	52.2	4	8.7	
Estabelecer a troca de informações dentro do processo de monitoramento com os atores nessa etapa do processo: o colaborador da área de negócios, o colaborador financeiro, o fiscal do instrumento, e a CGE (um deles ou todos).	3	6.5	13	28.3	2	4.3	22	47.8	6	13.0	
Determinar diligências e medidas coercitivas quando detectadas irregularidades na execução do instrumento.	3	6.5	11	23.9	6	13.0	21	45.7	5	10.9	
O cumprimento do prazo de entrega da prestação de contas de responsabilidade do convenente.	2	4.3	13	28.3	4	8.7	23	50.0	4	8.7	
O cumprimento das exigências documentais que compõem o processo de prestação de contas de responsabilidade do convenente.	3	6.5	11	23.9	6	13.0	21	45.7	5	10.9	

O cumprimento do prazo para a análise da prestação de contas entregue por parte do seu órgão (concedente).	3	6.5	16	34.8	6	13.0	16	34.8	5	10.9
Implementar as medidas restritivas relativas à Tomada de Contas Especial.	3	6.5	12	26.1	6	13.0	20	43.5	5	10.9

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora

8.1.5 Conhecimento sobre a Ferramenta “e-Parcerias”

Esta subseção, apresenta as opiniões dos gestores quanto à ferramenta utilizada “e-Parcerias”, cujos resultados se apresentam na tabela 25, a seguir.

Tabela 25 – Conhecimento e utilização do sistema e-Parcerias

Variáveis	Discordo Totalmente		Discordo		Indiferente		Concordo		Concordo Totalmente	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
O Sistema e-Parcerias dá resultados quanto à eficiência do processo (considere a eficiência quanto ao uso dos recursos: tempo, custos, produtividade do processo).	1	2.2	7	15.2	7	15.2	25	54.3	6	13.0
Os atos/procedimentos dentro do Sistema e-Parcerias guardam estreita identificação com a legislação.	1	2.2	4	8.7	4	8.7	27	58.7	9	19.6
O Sistema e-Parcerias dá suporte à sua tomada de decisão no âmbito de suas competências.	1	2.2	3	6.5	5	10.9	32	69.6	5	10.9
O Sistema e-Parcerias dá suporte à tomada de decisão do gestor máximo do órgão.	1	2.2	2	4.3	11	23.9	27	58.7	5	10.9
O Sistema e-Parcerias é de fácil navegação, compreensão e manuseio.	3	6.5	11	23.9	6	13.0	24	52.2	2	4.3

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Como se constata, um total de 54,3% dos gestores ($f = 25$) esteve em concordância com o fato do sistema e-Parcerias promover a eficiência do processo. Em contrapartida, 14 gestores estiveram em desacordo ($f = 7$; 15,2%) ou foram indiferentes a tal questão. Aqueles que concordaram totalmente somaram 13% ($f = 6$) e somente um indivíduo (2,2%) discordou totalmente da afirmação, e também deveriam informar seu grau de concordância/discordância sobre as atividades das etapas do processo.

Quanto aos procedimentos dentro do sistema, um percentual ainda maior ($f = 27$; 58,7%) concordou com o fato destes terem estreita relação com a legislação. Não obstante, quanto às outras categorias, as opiniões foram mais dispersas: 19,6% ($f = 9$) afirmaram que concordam totalmente; os valores entre os que se mostram indiferentes ou discordam com o assunto foram equivalentes ($f = 4$; 8,7%); e 2,2% discordaram totalmente da questão (1 indivíduo).

A percentagem de gestores de instrumentos que concordaram com a afirmativa de que o sistema dá suporte à sua tomada de decisão, no âmbito de suas competências, foi próxima dos 70% ($f = 32$). Uma percentagem menor, quando comparada às demais afirmativas, mostrou-se em desacordo ($f = 3$; 6,5%). Quanto aos que opinaram serem indiferentes ou concordarem totalmente somaram as mesmas percentagens ($f = 5$; 10,9%). Novamente, apenas um indivíduo é que se manifestou ser totalmente contra.

Uma outra questão investigada, foi a respeito do suporte que o sistema “e-Parcerias” fornece ao gestor máximo do órgão, em termos de tomada de decisão. O percentual de gestores que “concorda” com esta afirmação foi de 58,7%. Esse percentual é inferior ao número de gestores de instrumentos que acha que o “*sistema dá suporte à sua tomada de decisão no âmbito de suas competências*”, que foi de 69,6%. Por sua vez, a proporção de gestores que opinou de maneira indiferente correspondeu a 23,9%, maior portanto quando comparada ao percentual apresentado na afirmativa de que o “*sistema dá suporte à sua tomada de decisão no âmbito de suas competências*”. Cinco (5) gestores opinaram concordar totalmente (10,9%). Nesse caso, talvez seja importante, para trabalhos futuros, investigar o motivo porque esse suporte do sistema e-Parcerias está sendo aproveitado para a tomada de decisão do gestor máximo de alguns órgãos e de outros não.

Por último, sobre a facilidade para a utilização do sistema, um maior número de gestores (24) concordou com a afirmação (52,2%), somados a 2 gestores que afirmaram concordar totalmente (4,3%). Não obstante, um percentual considerável discorda ($f = 11$; 23,9%), opinando que o sistema não é fácil de usar, seguidos de 6 que se manifestaram indiferentes (13%), e 3 que discordaram totalmente (6,5%) com a facilidade em utilizar o “e-Parcerias”.

Em relação à quantidade de capacitações que os gestores receberam acerca do sistema e-Parcerias, em termos de percentual acumulado, 93,5% da amostra afirmou haver recebido até duas capacitações, enquanto 61,3% respondeu não ter realizado nenhuma capacitação (tabela 26).

Tabela 26 – Capacitações sobre o sistema “e-Parcerias” – frequências

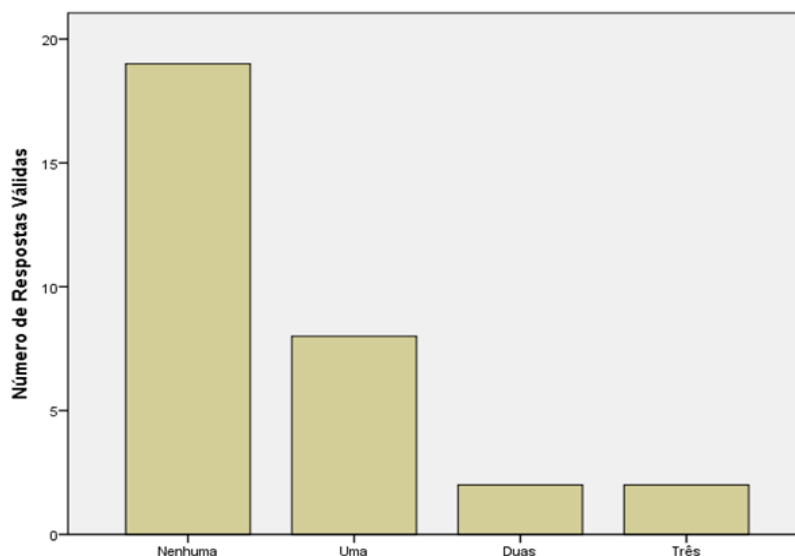
Quantidade de Capacitações	<i>f</i>	%
Nenhuma	19	41.3
Uma	8	17.4
Duas	2	4.3
Três	2	4.3
Não responderam	15	32.6
Total	46	100.0

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora

Seguindo essa linha de raciocínio e observando o Gráfico abaixo (figura 38), vemos que o maior percentual dos respondentes (19 indivíduos) mostrou não ter feito nenhuma capacitação. Contudo, uma menor percentagem de respondentes fez duas ou três capacitações. Além disso, nenhum gestor assinalou ter feito quatro capacitações ou mais⁵⁵

⁵⁵ Cabe aqui ressaltar que 15 gestores inquiridos optaram por não responder à pergunta, gerando assim, um total de 15 *missings*.

Figura 38 – Número de gestores de instrumentos com capacitações realizadas na sistemática do e-Parcerias



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Também se indagou a respeito da suficiência das mesmas para operacionalizar o e-Parcerias (eficácia) e sobre o suporte dado pela CGE (tabela 27, abaixo). Dos respondentes, 14 gestores (30,4%) concordaram com o fato das capacitações serem suficientes para operacionalizar o sistema, 2 indivíduos concordaram totalmente (4,3%). Em contrapartida, 15 indivíduos discordaram, (32,6%), 7 indivíduos (15,2%) discordaram totalmente, e 8 indivíduos (17,4%) referiram ser indiferente.

Percebe-se que, apesar do percentual de respondentes ter afirmado “*concordar*” (30,4%) que as capacitações realizadas foram suficientes, um percentual de 32,6% afirmou discordar. As capacitações são insumos necessários para que se viabilizem melhores resultados da gestão do processo pelos gestores de instrumentos, e não só a gestão do processo em si, mas a sua operacionalização dentro do e-Parcerias. São, portanto, insumos que proporcionam tanto eficiência quanto eficácia ao processo e sua gestão.

Quanto ao item relacionado com o suporte dado pela CGE ao desenvolvimento das atividades dentro do sistema e-Parcerias, 50% da amostra (23 indivíduos) respondeu concordar que o suporte é bom, 10,9% (5 indivíduos) concorda totalmente, contra 17,4%

que se diz indiferente (8 indivíduos), 15,2% (7 indivíduos) que discorda totalmente, e 6,5% (3 indivíduos) que discorda totalmente.

A participação da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, como gestora central do processo das transferências voluntárias é vital e indispensável em todas as etapas do processo. Ela é a gestora e principal mentora das bases legais e operacionais do processo de transferência voluntárias no Estado do Ceará. Portanto, o suporte dado aos órgãos é de fundamental importância para que toda a gestão do processo e seus diversos atores estejam sincronizados com suas diretrizes. Apesar do percentual de 50% concordar que ela dá suporte, a CGE precisa avançar nesses resultados, atingindo uma maior satisfação nesse item do questionário.

Tabela 27 – Eficácia das capacitações e suporte às atividades do e-Parcerias – frequências

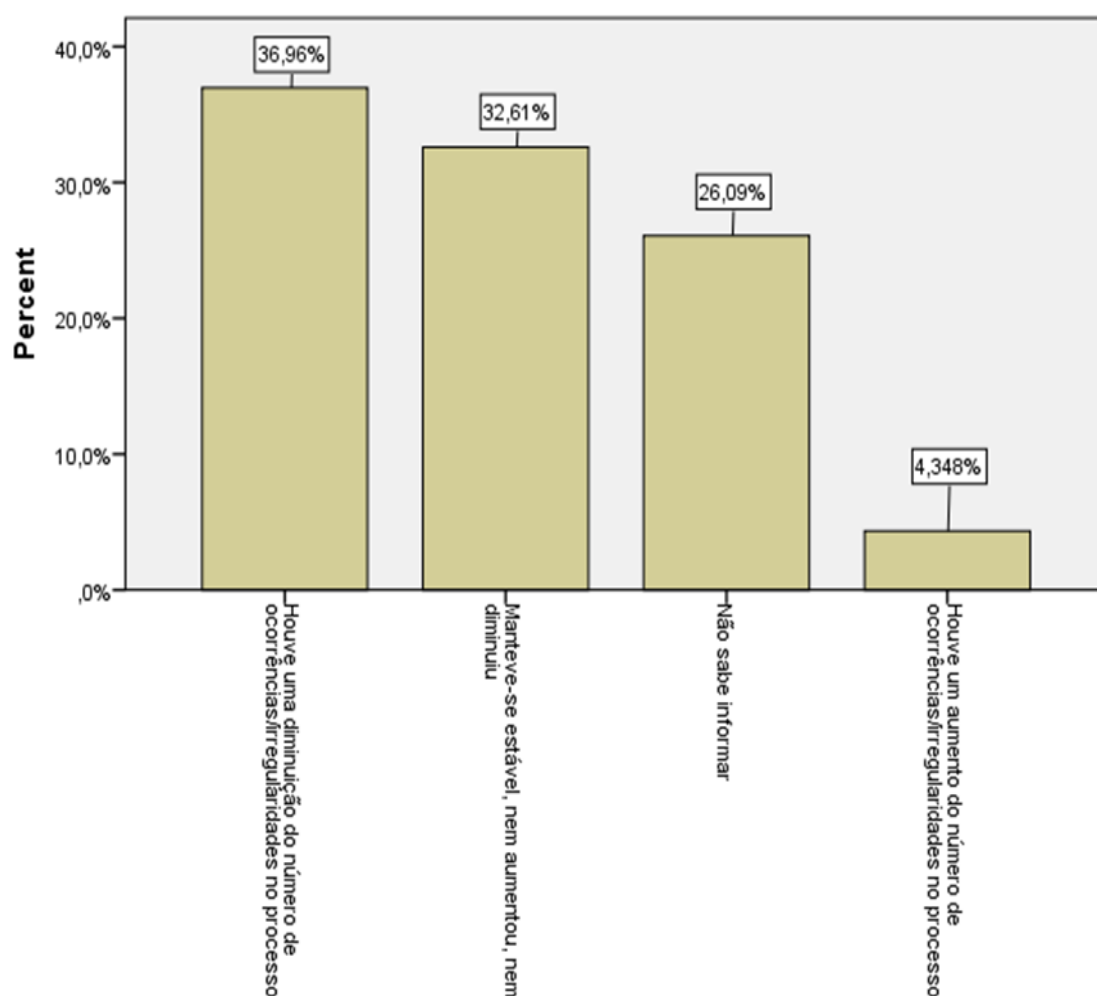
Variáveis	Discordo totalmente		Discordo		Indiferente		Concordo		Concordo Totalmente	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
As capacitações realizadas foram suficientes para operacionalizar o Sistema e-Parcerias.	7	15.2	15	32.6	8	17.4	14	30.4	2	4.3
A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, como gestora do sistema e-Parcerias, dá um bom suporte para o desenvolvimento das atividades dentro do Sistema	3	6.5	7	15.2	8	17.4	23	50.0	5	10.9

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora

8.1.6. Gestão do Processo de Transferências Voluntárias

Por último, analisam-se, também, os resultados da gestão dos processos. Para tanto, foi solicitado aos inquiridos que opinassem com relação à associação presente entre a gestão e os resultados obtidos, levando em consideração o tempo e experiência do respondente. Assim, como se pode visualizar no gráfico abaixo (figura 39), 36,96% dos gestores referiu ter havido uma diminuição do número de ocorrências/irregularidades no processo. Em contrapartida, 32,61% dos mesmos concordaram que o número de ocorrências se manteve estável. Mais de 26% não souberam opinar a respeito e, por último, apenas 4,38% dos gestores afirmou haver percebido um aumento destas ocorrências/ irregularidades.

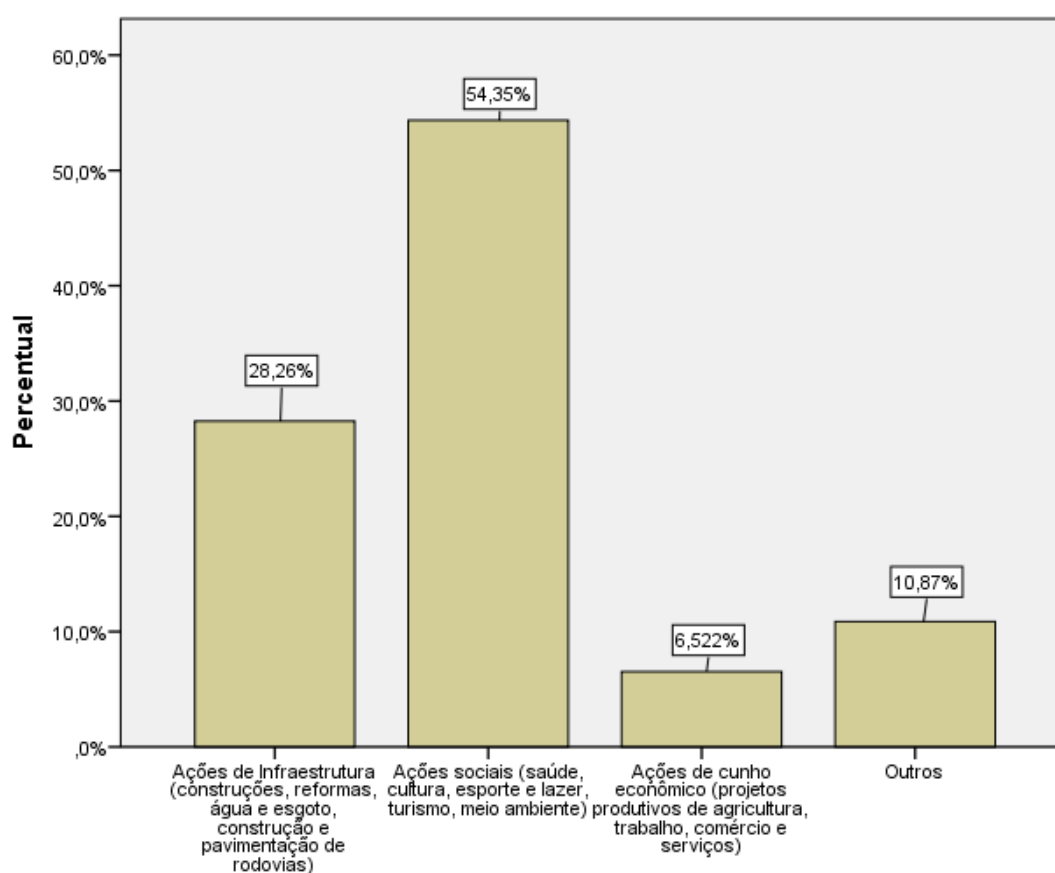
Figura 39 – Percentual de ocorrências e diligências no processo das transferências voluntárias



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora

Averiguou-se, em seguida, qual instrumento é mais requisitado pela instituição em que o respondente trabalha. Mais de 54% (um total de 25 indivíduos) afirmaram serem ações de cunho social (saúde, educação, cultura, turismo, esporte e lazer, entre outras), 28,26% assinalou ações de infraestrutura e, apenas, 6,52% assinalou ações de cunho econômico. Aqueles que acreditaram ser ações de outra classificação somaram um total de 10,87% da amostra.

Figura 40 – Classificação de objetos de Transferência Voluntária por setor de área de atuação de política de governo.

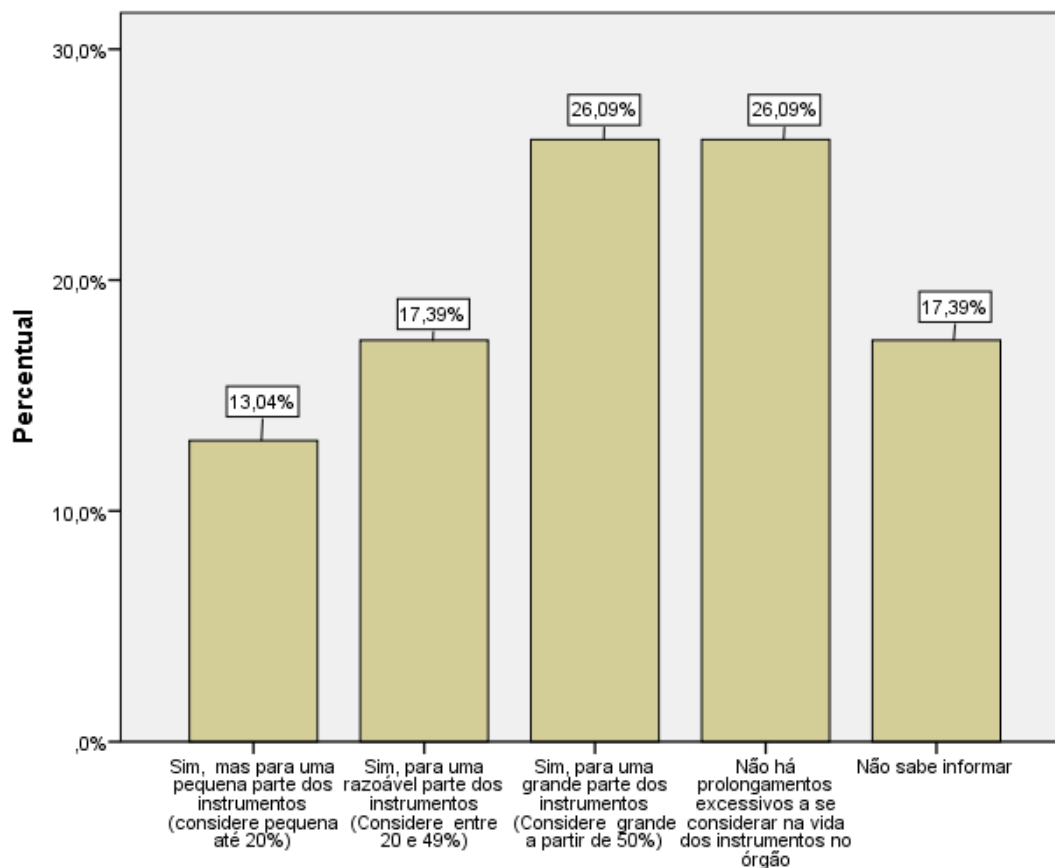


Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora

Os gestores também foram solicitados a responder a respeito do tempo de duração do período de vigência/execução dos instrumentos celebrados nas respectivas instituições. Com isso, levando em consideração o gráfico abaixo (figura 41), infere-se que proporções equivalentes da amostra (26,09%) considera que: i) o período de vigência é muito longo para uma grande parte dos instrumentos (50% dos instrumentos ou mais); e ii) não há prolongamentos excessivos. Enquanto isso, também com proporções iguais (17,39%),

alguns gestores responderam que esta demora ocorre para uma parte razoável dos instrumentos (entre 20% e 49%), e outros “*não souberam opinar*” a respeito. Por último, a menor proporção (13,04%) da amostra respondeu que apenas uma pequena parte dos instrumentos (até 20%) sofre essa demora.

Figura 41 – Opinião a respeito do período de vigência/execução dos instrumentos celebrado

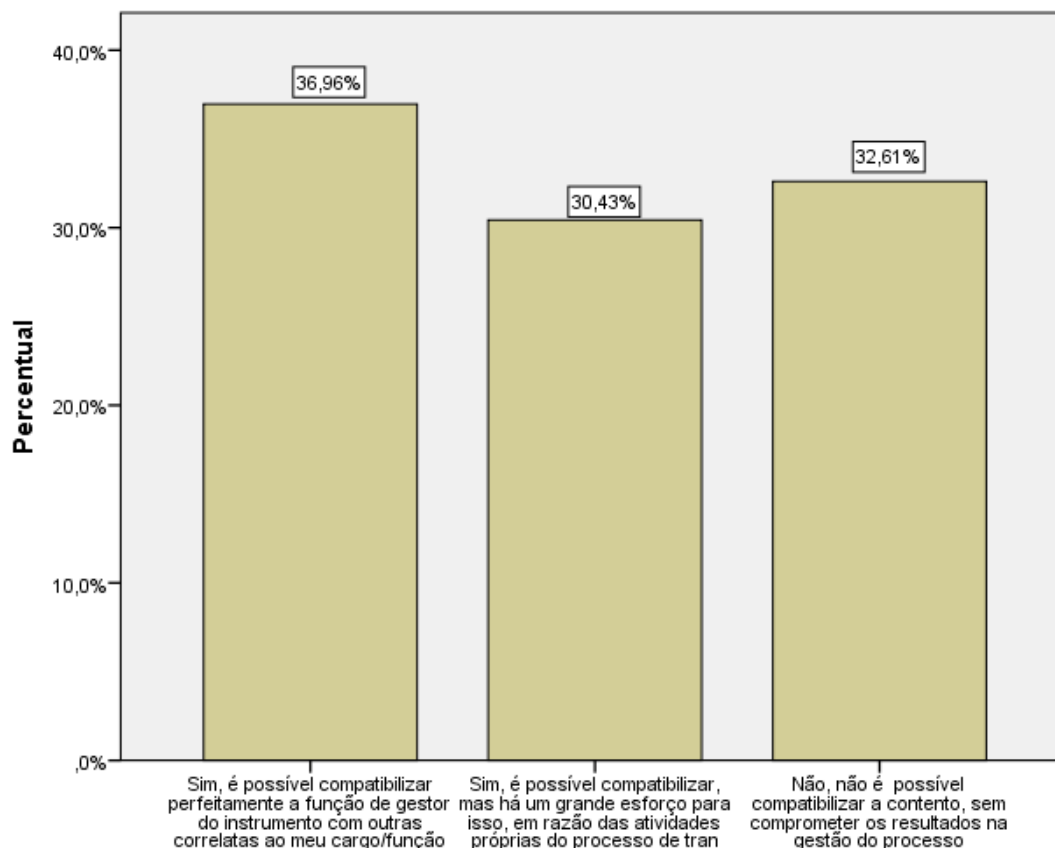


Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Os gestores reportaram não dedicar o seu tempo, exclusivamente, a operacionalizar o sistema porque desenvolvem outras atividades no órgão no qual trabalham. A respeito do tempo para conciliar essas atividades vemos que, aproximadamente, 37% dos gestores inquiridos afirmaram que é possível compatibilizar perfeitamente a função de gestor do instrumento com outras atividades. Em contraste, 32,61% dos mesmos manifestaram que não é possível compatibilizar as atividades da gestão com as demais atividades sem comprometer os resultados da gestão. Por último, 30,43% afirmaram que é possível a

compatibilização com outras atividades, sendo, no entanto, necessário, um grande esforço (ver gráfico abaixo, figura 42).

Figura 42 – Dedicção de Tempo de trabalho dos gestores de instrumentos



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

A par dos comentários sobre os resultados que se faz mais amiúde, em seção própria, na discussão dos resultados, destacam-se aqui pontos importantes trazidas pelas respostas dos gestores de instrumento ao questionário, no que diz respeito aos indicadores de eficiência e eficácia da gestão do processo.

Os indicadores de eficiência encontram-se fundamentados nas questões ligadas ao custo (recursos) e custo de gestão do tempo das transferências voluntárias que agilizam o processo permitindo a visualização, identificação de óbices ou gargalos na fluidez do processo. No sentido deste último, destacam-se nos resultados apresentados acima, o grau de dificuldade, de celeridade e complexidade do processo. Essas três variáveis abordadas

no questionário apontam para uma necessidade de melhoria na gestão do processo. Em princípio, pode-se considerar que a celeridade pode ser uma variável impactada pelas outras duas: “*dificuldade*” e “*complexidade*”, pois segundo Bijos (2018, p. 343), a celeridade pode ser afetada por aspectos institucionais e atores mesmo sem poder decisório no processo. De facto, a variável “*dificuldade*” diz respeito ao grau de empecilho em realizar as etapas do processo, e a complexidade, por sua vez, refere-se às etapas que possuem um alto grau de dependência ou de subordinação de outras para ser realizada.

Assim, pode se considerar que a celeridade da gestão do processo pode ser afetada em função do deslinde que os atores ou aspectos institucionais conseguem dar como respostas as essas etapas que foram consideradas difíceis, ou complexas. Nesse caso, nos resultados, chama-se a atenção para a etapa de prestação de contas que foi considerada a mais difícil, e também a mais complexa. Parece ser paradoxal, no entanto, porque foi considerada como a segunda mais célere, donde se conclui que, apesar da dificuldade e complexidade da etapa, ela consegue ter um certo destaque na variável da celeridade, e isso pode ser compreendido, em parte, pelos prazos legais que devem ser cumpridos pelos atores institucionais do processo.

Outro indicador analisado diz respeito aos resultados do sistema tecnológico e-Parcerias quanto à eficiência da gestão do processo considerando o uso dos recursos (custos, tempo, produtividade). Sobre esse prisma, os gestores de instrumentos afirmaram concordar, totalizando um percentual de 67,03, entre os que concordam e concordam totalmente, contra 32,24, somados os que discordam e os indiferentes ao questionamento.

Quanto à eficácia da gestão do processo, toma-se como destaques os indicadores relativos ao conhecimento da legislação, do fluxo do processo, e do sistema e-Parcerias. O conhecimento da legislação como um elemento indutor da eficácia da gestão do processo mostrou-se em parâmetros percentuais otimistas, com cerca de 54% dos respondentes a admitir conhecer a legislação, num intervalo de conhecimento de 7 a 10 pontos, considerada a escala de 1 a 10, sendo 1 “*insuficiente*” e 10 “*excelente*”. Para corroborar esse resultado, ao serem indagados sobre a legislação facilitar a gestão e a operacionalização das parcerias, aproximadamente 74% concordaram com a afirmativa.

Outro ponto que revela a eficácia da gestão do processo, é o seu fluxo. Nesse ponto, os gestores de instrumentos foram concordes em admitir domínio do fluxo, e concordaram com a máxima de que os resultados das parcerias efetivadas estão relacionados ao conhecimento do fluxo, associado à boa gestão. Nesse caso, obteve-se a resposta de que há um domínio do fluxo, em concreto, mas não há, na outra questão, uma certeza, apenas uma opinião que esse domínio associado à boa gestão traz melhores resultados.

Ainda sobre o sistema e-Parcerias e sua relação com a legislação, verificou-se que o mesmo guarda estreita relação com a legislação, apontado por 58,7% dos questionados, bem como se verifica que aproximadamente 70% dos respondentes concordam com o facto do Sistema e-Parcerias dar suporte à tomada de decisão.

Sobre a utilização do sistema, em aspectos que dizem respeito à facilidade, compreensão e navegabilidade no mesmo, apesar de um número considerável de respondentes concordar com a afirmação (52,2%), há um percentual que discorda a respeito (23,9%), indicando uma necessidade de se aperfeiçoar esse instrumento para que mais usuários do sistema estejam satisfeitos.

Desse modo, o sistema e-Parcerias apresenta dois pontos fortes: a estreita relação com a legislação, o que cabe dizer que os seus procedimentos atendem ao previsto na legislação, e que ainda, dá suporte à tomada de decisão pelos gestores, tanto aos de instrumentos, com percentual próximo dos 70%, quanto dos gestores máximos dos órgãos, em percentual ainda que menor (58,7%).

Esses percentuais indicam a força do sistema e-Parcerias. constituindo-se em importante ferramenta para operacionalização das transferências voluntárias, e contribuindo para a eficácia da gestão do processo. Outros comentários que se juntam a esses serão tratados em seção própria na discussão dos resultados.

8.2. Análise de Frequências Cruzadas e Correlações

Nesta seção, optou-se por realizar a análise de frequências cruzadas, correlações estatísticas e a análise da dispersão dos dados através da representação gráfica de *boxplot* (caixa de bigodes), a fim de entender melhor a interação entre variáveis, coletadas pelo questionário, quando analisadas em conjunto, visando apresentar a relação entre a eficiência e eficácia do processo.

As variáveis e suas correlações foram discriminadas conforme tabelas que se seguem e visam encontrar resultados voltados para aspectos que identifiquem a eficiência e eficácia dessa relação. Algumas das variáveis se classificam como ligadas à eficiência. São aquelas voltadas para insumos, tempo, custo, e aquelas ligadas à gestão operacional e legal do processo. Para Marinho e Façanha (2001: 2) a eficiência importa na competência para produzir resultados, no menor dispêndio de recursos e esforços. Na tabela 28, abaixo, caracterizam-se como variáveis orientadas para a eficiência, as que estão ligadas ao tempo (“tempo de experiência como gestor de instrumento”), recursos e esforços (“função do gestor compatibilizadas com outras funções” e “vínculo funcional do gestor de instrumento”).

As variáveis tomadas como ligadas à eficácia se justificam em função do cumprimento das metas pretendidas em função dos produtos realizados. De facto, autores como Draibe (2001: 35-36) reputam ao conceito de eficácia a relação entre as características e qualidades dos processos e dos sistemas de implementação de um programa, e os resultados a que se chega. Para a autora, será mais eficaz, se os resultados forem alcançados no menor tempo, com menor custo e com mais qualidade, e para essa finalidade é preciso se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação.

A tomada desses conceitos, no entanto, é uma adoção convencional que melhor se adequa ao enquadramento realizado das variáveis (tabela 28), abaixo sem, contudo, desconsiderar sobre a dificuldade de se interpretar esses conceitos de modo separado. Quando se compara, mede e avalia questões ligadas a esses tópicos há momentos em que se geram interpretações distintas e em outros são tratados como sinônimos. Apesar de serem termos distintos, ambas as medidas de eficiência e eficácia podem influenciar uma na outra (Guilherme & Pinto, 2017:109). Por essa razão, utilizaram-se correlações apresentadas a seguir.

Na tabela 28, abaixo, as que se destacam como variáveis de eficácia dizem respeito ao “conhecimento”, como sendo o resultado alcançado no campo da experiência, da legislação, do fluxo do processo, que oportuniza saber as impressões e percepções do gestor do instrumento, bem como o grau de dificuldade encontrados.

Tabela 28 – Variáveis de eficiência e eficácia e correlações

VARIÁVEIS	VARIÁVEL CORRELACIONADA
1) Tempo de experiência do gestor de instrumento (EFICIÊNCIA)	a) Conhecimento da legislação do gestor do instrumento (EFICÁCIA)
	b) Impressões do gestor de instrumento sobre a legislação (EFICÁCIA)
	c) Conhecimento sobre o fluxo do processo das transferências voluntárias (EFICÁCIA)
	d) Conhecimento sobre o fluxo do processo associado à boa gestão. (EFICÁCIA)
	e) Grau de dificuldade na etapa da seleção da parceria (EFICÁCIA)
	f) Relações entre legislação e procedimentos no e-Parcerias (Eficácia)
	g) Capacitações (EFICIÊNCIA / EFICÁCIA)
2) Conhecimento da legislação do gestor de instrumento (EFICÁCIA)	h) Vínculo funcional do gestor de instrumento (EFICIÊNCIA)
3) Ocorrências/Irregularidades do processo (EFICÁCIA)	i) Áreas de execução de políticas públicas. (EFICÁCIA)
4) Função de gestor de instrumento e a compatibilidade com outras funções (EFICIÊNCIA)	j) Vínculo funcional do gestor de instrumento (EFICIÊNCIA)

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora.

A correlação é uma medida de intensidade e de relação linear entre duas variáveis, cujo objetivo é verificar a associação entre as variáveis escolhidas (Martins, 2002: 287)⁵⁶, assim, a estatística permite que esta análise favoreça a inferência quanto à eficiência e eficácia.

Ao analisar a correlação da variável “*tempo de experiência do gestor do instrumento*” com as demais variáveis acima citadas, objetiva-se conhecer em que medida ela se relaciona com o conhecimento obtido e a performance do gestor de instrumento frente a situações que lhe são expostas. Isto é, quanto maior o tempo de experiência adquirido pelo gestor, maior seria sua experiência gerindo o sistema de transferências e, conseqüentemente,

⁵⁶ Ver capítulo VI da metodologia.

deveria encontrar menores obstáculos ao decorrer da execução dos projetos. Trata-se de uma presunção, que poderá ser verificada em trabalhos futuros.

Além disso, analisa-se o cruzamento de outras variáveis de eficácia que dizem respeito ao “*conhecimento*”, como sendo o resultado alcançado no campo da experiência, da legislação, do fluxo do processo, que oportuniza saber as impressões e percepções do gestor do instrumento, bem como o grau de dificuldade encontrados.

Aqui faz-se necessária, também, a análise de variáveis com relação ao vínculo funcional do servidor gestor de instrumento. Esta necessidade se faz no sentido de captar algum resultado que sobressaia em função dessa relação funcional ser vitalícia ou transitória, e se isso gera algum impacto na performance de aprendizagem ou de execução de trabalhos do gestor de instrumento, ou se ainda se diferencia de algum modo o tipo de atuação desempenhada em função do vínculo laboral.

Ainda sobre as correlações, a análise dos resultados se faz da seguinte maneira: interpreta-se o coeficiente de correlação (coeficiente de Kendall), que varia entre -1 e +1. No caso de ser superior a zero será uma correlação positiva/direta (à medida que uma variável aumenta, a outra também e vice versa) e, no caso de o coeficiente ser inferior a zero, será uma correlação negativa/inversa (ambas variáveis se movimentam em sentidos contrários). É de ressaltar, no entanto, que a interpretação da correlação é puramente matemática sem qualquer implicação de causalidade (Martins, 2002 p.288).

Além do coeficiente, as tabelas também apresentam a significância estatística, isto é, analisa-se o “p-valor” fornecido pela correlação. Caso esta seja inferior a 0,05, implica em uma significância estatística da correlação (ela de fato existe e não é apenas uma variação amostral). Caso o “p-valor” seja superior a 0,05, implica afirmar que esta correlação apresentada é apenas uma variação da amostra e não pode ser assumida para a população do estudo.

Assim, a primeira correlação a ser analisada, diz respeito ao tempo de experiência exercendo a função de gestor e o respectivo conhecimento sobre a legislação de convênios

e instrumentos congêneres. Conforme pode ser analisado na tabela 29, a seguir, existe uma correlação positiva entre essas duas variáveis que se mostra significativa estatisticamente (a nível de 5%, isto é, “p-valor” inferior a 0,05), conforme assinalado pelo coeficiente de Kendall. Esta correlação é de 26,5% indicando que à medida que o indivíduo ganha mais experiência exercendo a função de gestor, seu conhecimento sobre legislação também aumenta.

Tabela 29 – Tempo de experiência e conhecimento da legislação do gestor de instrumento

			Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento	Conhecimento sobre a Legislação
Kendall's tau_b	Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento	Correlation Coefficient	1	,265*
		Sig. (2-tailed)	.	0,029
		N	46	46
	Conhecimento sobre a Legislação	Correlation Coefficient	,265*	1
		Sig. (2-tailed)	0,029	.
		N	46	46

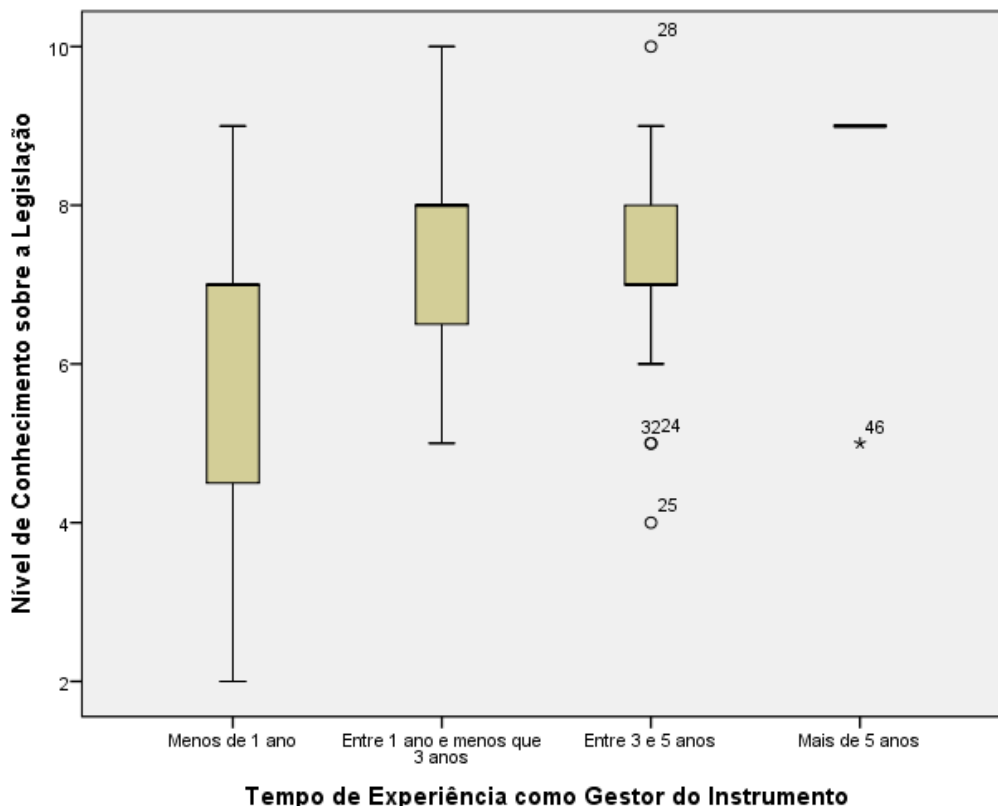
(*) Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Elaborado pela autora.

Além da correlação de significância constatada, ao cruzar as variáveis, também são observadas as respostas dos gestores a respeito do respectivo nível de conhecimento sobre legislação por tempo de experiência na função. Assim, evidencia-se, novamente, a correlação existente entre as variáveis, uma vez que as respostas mais variadas se encontram em indivíduos que possuem até um ano de experiência, com graus de conhecimento que vão de aproximadamente “5” até “7”, os que detêm experiência entre 1 e 3 anos, já alavancam seus graus de conhecimento partir de aproximadamente “6,5” até “8”. Os que detêm tempo de experiência entre três e cinco anos, os dados concentram-se entre “7” e “8”. Para aqueles com experiência superior a 5 anos, evidencia-se um maior

nível conhecimento sobre a legislação, com a concentração de valores no grau 9, como se observa no gráfico abaixo (figura 43).

Figura 43 – Representação do tempo de experiência versus conhecimento da legislação do gestor de instrumento

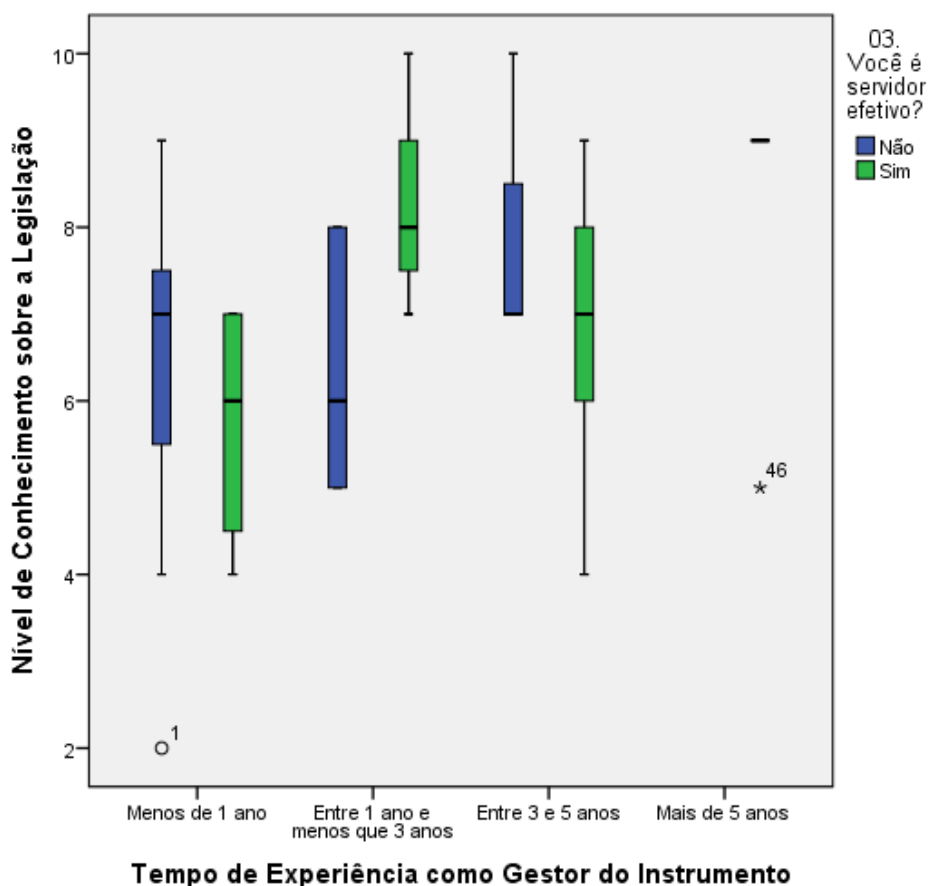


Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Sobre essa relação, também se considera relevante observar as respostas obtidas por tipo de servidor inquirido, isto é, caso ele seja efetivo ou não. Conforme pode ser analisado no gráfico abaixo (figura 44), durante o primeiro ano de experiência, servidores não efetivos demonstram um maior domínio da legislação, quando comparados aos efetivos. No entanto, à medida que o gestor ganha maior experiência (entre 1 a 3 anos), o domínio maior aparenta ser dos gestores de instrumentos efetivos. Entre três e cinco anos esse facto inverte-se, passando a ser o domínio da legislação dos gestores de instrumentos cujo vínculo é não efetivo. Novamente, passados os cinco anos tal conhecimento aparenta ser mais homogêneo (maior) entre ambos os tipos de servidores. Esse é um facto que acontece sem haver uma explicação plausível para essa alterabilidade de conhecimento (domínio da

legislação) com o tempo de serviço e o vínculo laboral dos gestores de instrumentos. É interessante trazer essa informação como perspectivas de trabalhos futuros, talvez realizando entrevistas e ouvindo o entrevistado de modo mais direto, de forma a clarificar o porquê desse comportamento.

Figura 44 – Domínio da legislação versus vínculo funcional do gestor de instrumento com o órgão



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

No intuito de entender melhor a opinião dos gestores de instrumentos, baseado no seu tempo de experiência, apresentam-se as tabelas que seguem e que averigam questões relacionadas à legislação, como a facilidade de sua compreensão por parte dos gestores, os impactos causados na gestão devido a mudanças na legislação e os controles existentes e sua influência na tomada de decisão do gestor.

Quanto à questão “a legislação ser de fácil compreensão”, 100% dos gestores que possuíam mais de 5 anos de experiência afirmaram concordar com a afirmativa. Entre gestores de instrumentos que possuíam entre 3 a 5 anos de experiência, as opiniões mostraram-se mais divididas, uma vez que 5 destes (29,4%) opinaram discordar, 1 mostrou-se indiferente (5,9%) e 11 (64,7%) concordaram com a afirmativa.

Contudo, entre os demais níveis de experiência, os percentuais de concordância foram semelhantes: 75% para os gestores com mais de um ano e menos de três de experiência, e aqueles com menos de um ano de experiência somaram 72,7%.

Tal análise de frequências cruzadas, ao ver as grandes proporções de concordância, fornece um forte indicativo de que a compreensão da legislação não apresenta uma dificuldade entre os gestores de instrumento, independentemente de seu tempo de experiência.

Tabela 30 – Relação entre o tempo de experiência do gestor de instrumento e suas impressões sobre aspectos da legislação das transferências voluntária (A legislação é de fácil compreensão)

Tempo de experiência como gestor do instrumento	A legislação é de fácil compreensão.				Total	
	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo		
Menos de 1 ano	Valor 9,10%	1 9,10%	2 18,20%	0 0,00%	8 72,70%	11 100,00%
Entre 1 ano e menos que 3 anos	Valor %	0 0,00%	3 25,00%	0 0,00%	9 75,00%	12 100,00%
Entre 3 e 5 anos	Valor %	0 0,00%	5 29,40%	1 5,90%	11 64,70%	17 100,00%
Mais de 5 anos	Valor %	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	6 100,00%	6 100,00%
Total	VALOR %	1 2,20%	10 21,70%	1 2,20%	34 73,90%	46 100,00%

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Em seguida, quando indagados a respeito da legislação e a sua facilidade com a operacionalização, também foi observado que 100% dos gestores mais experientes (mais de cinco anos no cargo) concordaram com o facto de que a legislação facilita a operacionalização. Percentuais menores são observados entre gestores com menos tempo de experiência e que concordam com a afirmativa. Assim, evidencia-se que gestores menos experientes apresentam maior propensão a discordar sobre a assertiva: entre os gestores que possuem entre 3 e 5 anos de experiência, 2 deles (11,8%) discordaram; entre aqueles com 1 e menos de 3 anos de experiência, 25% destes discordaram com a questão; e um gestor (9,1%) entre aqueles que tem menos de 1 anos de experiência discordou totalmente. Assim, observa-se que essa percepção da facilidade que a legislação fornece à gestão e à operacionalização provavelmente requer mais tempo de experiência como gestor do instrumento.

Tabela 31 – Relação entre o tempo de experiência do gestor de instrumento e as suas impressões sobre aspectos da legislação das transferências voluntárias (A legislação facilita a gestão e operacionalização)

Tempo de experiência como gestor de instrumento		A legislação facilita a gestão e operacionalização				Total
		Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	
Menos de 1 ano	Valor %	1 9,10%	0 0,00%	2 18,20%	8 72,70%	11 100,00%
Entre 1 ano e menos que 3 anos	Valor %	1 8,30%	3 25,00%	1 8,30%	7 58,30%	12 100,00%
Entre 3 e 5 anos	Valor %	0 0,00%	2 11,80%	2 11,80%	13 76,50%	17 100,00%
Mais de 5 anos	Valor %	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	6 100,00%	6 100,00%
Total	Valor %	2 4,30%	5 10,90%	5 10,90%	34 73,90%	46 100,00%

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Uma última questão averiguada a respeito da legislação, diz respeito aos controles existentes na mesma (Tabela 32, abaixo). As opiniões apresentadas quanto a esta questão em específico, contrastaram mais entre os níveis de experiência dos gestores e proporções maiores de concordância foram observados entre aqueles gestores com menos experiência.

Entre os gestores com mais de cinco anos de experiência somente 2 (33,3%) concordaram com tal afirmativa (enquanto 33,3% afirmaram ser indiferentes e 33,3% discordaram). A proporção de concordância entre gestores de 3 a 5 anos foi superior quando comparada a proporção de gestores mais experientes que opinou da mesma forma ($f = 8$; 47,1%), enquanto 83,3% (10 gestores) dos gestores com experiência entre 1 e menos que 3 anos concordaram e quase 100% (exceto um indivíduo) dos gestores com menos de um ano opinaram da mesma maneira.

A distribuição das opiniões mostradas na tabela informa que à medida que o gestor de instrumento avança em tempo de serviço na função, ele parece perceber que os controles existentes na legislação não influenciam os gestores máximos dos órgãos na escolha da parceria. Ou seja, essa sua impressão advém do conhecimento que se estabelece com a maturação do tempo. Percebe-se que os gestores de instrumentos com menos tempo de serviço na função tendem a concordar com a afirmação, e isso parece se explicar pelo facto de ainda serem neófitos no assunto.

Tabela 32 – Relação entre o tempo de experiência do gestor de instrumento e suas impressões sobre aspectos da legislação das transferências voluntárias

Tempo de experiência como gestor de instrumento		Os controles existentes na legislação influenciam o gestor na hora de decidir sobre a escolha da parceria.				Total
		Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	
Menos de 1 ano	Valor %	1 9,10%	0 0,00%	0 0,00%	10 90,90%	11 100,00%
Entre 1 ano e menos que 3 anos	Valor %	0 0,00%	1 8,30%	1 8,30%	10 83,30%	12 100,00%
Entre 3 e 5 anos	Valor %	0 0,00%	3 17,60%	6 35,30%	8 47,10%	17 100,00%
Mais de 5 anos	Valor %	0 0,00%	2 33,30%	2 33,30%	2 33,30%	6 100,00%
Total	Valor %	1 2,20%	6 13,00%	9 19,60%	30 65,20%	46 100,00%

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora.

Em síntese, quando analisadas estas questões específicas relacionadas à legislação por tempo de experiência como gestor, observa-se que a legislação é uma aliada do gestor em termos de eficiência, uma vez que houve uma boa avaliação por parte dos mesmos, independentemente do tempo de experiência. Isto acontece tanto quanto à de facilidade de compreensão, quanto aos impactos positivos que esta causa na gestão. Não obstante, quanto aos controles existentes na legislação influenciarem o gestor máximo na tomada de decisão, os gestores de instrumentos que concordam com a afirmação são aqueles que têm menos tempo de serviço na função.

Uma outra correlação diz respeito ao tempo de experiência como gestor e a relação que esta variável estabelece com o conhecimento sobre o fluxo do processo das transferências voluntárias. A relação tempo de experiência com conhecimento do fluxo demonstrada de forma positiva pelo coeficiente obtido, apontado em 29,7%, com um nível de significância estatística de 5%, (coeficiente de Kendall), condiz com a afirmação que à medida que se exerce a função de gestor no tempo, melhora o conhecimento sobre a legislação. Assim se observa na tabela 33, a seguir.

Tabela 33 – Correlação entre Tempo de experiência do gestor de instrumento e conhecimento sobre o fluxo do processo das transferências voluntárias

			Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento	Conhecimento do fluxo das transferências voluntárias.
Kendall's tau_b	Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento	Correlation Coefficient	1	,297*
		Sig. (2-tailed)	.	0,022
	N	46	46	
	Conhecimento do fluxo das transferências voluntárias.	Correlation Coefficient	,297*	1
Sig. (2-tailed)		0,022	.	
N		46	46	

(*) *Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).*

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Com base, ainda, no tempo de experiência do gestor de instrumento, busca-se analisar a opinião dos respectivos se o domínio do fluxo do processo traz melhores resultados às parcerias efetivadas. Como se pode ver pela tabela 34, os gestores, cujo tempo de experiência é menor (menos que um ano), tendem a estar completamente de acordo com tal afirmação, dividindo-se as respostas entre “*concordo*” ($f = 8$; 72,7%) e “*concordo totalmente*” ($f = 3$; 27,3%). Para aqueles que têm um pouco mais de experiência (entre um ano e menos que três), apesar de nenhum se manifestar ser indiferente, um total de 16,7% dos respondentes discordou com a afirmação. Aqueles com tempo de experiência entre três e inferior a 5 anos manifestaram-se, em parte, indiferentes (11,8%). Os gestores com maior tempo de experiência (superior a 5 anos), também assinalaram estar de acordo com a questão, representando 100% dos inquiridos (concordo - 66,7%) - e concordo totalmente – 33,3%).

Tabela 34 – Tempo de experiência e conhecimento do gestor sobre o fluxo do processo associado à boa gestão

Tempo de Experiência como gestor do instrumento	Conhecimento do fluxo associado à boa gestão traz melhores resultados às parcerias efetivadas				Total	
	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente		
Menos de 1 ano	Valor	0	0	8	3	11
	%	0,00%	0,00%	72,70%	27,30%	
Entre 1 ano e menos que 3 anos	Valor	2	0	6	4	12
	%	16,70%	0,00%	50,00%	33,30%	
Entre 3 e 5 anos	Valor	0	2	8	7	17
	%	0,00%	11,80%	47,10%	41,20%	
Mais de 5 anos	Valor	0	0	4	2	6
	%	0,00%	0,00%	66,70%	33,30%	
Total	Valor	2	2	26	16	46
	%	4,30%	4,30%	56,50%	34,80%	

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Investigam-se, a seguir, as atividades que representam maior dificuldade para os gestores (por tempo de experiência) dentro da etapa de seleção (tabela 35). Considerando os gestores que possuem menos de um ano de experiência, além da maioria não saber informar qual o maior nível de dificuldade entre as atividades ($f = 4$; 36,4%), uma grande percentagem (27,3%) informou ter grande dificuldade em todas as atividades da etapa de seleção. Os indivíduos com uma maior experiência (entre um ano e menos que três), 33,30% não sabem informar; 33,30% não apresentam dificuldade em nenhuma das atividades da etapa da seleção, e 25% relatou dificuldade em todas as etapas. A atividade de chamamento público destacou-se de modo mais específico, o maior percentual encontrado foi de 11,8% entre aqueles que têm entre três e cinco anos, e responderam ter dificuldade nessa atividade. Em todas as respostas dadas para esse item, comparativamente com os demais, foi onde se encontrou menores percentuais.

Entre 3 e 5 anos, 17,6% dos indivíduos inquiridos assinalaram não ter nenhuma dificuldade nas atividades da etapa de seleção. O mesmo percentual de indivíduos (17,6%) relatou dificuldade na atividade de avaliação das propostas.

Por último, entre os gestores com o maior nível de experiência (mais de cinco anos), as respostas mostraram-se mais dispersas, uma vez que, entre aqueles que assinalaram ter alguma dificuldade, 50% destes afirmou tê-las na atividade de avaliação de propostas, enquanto 16,7% relatou que a maior dificuldade está em todas as atividades da etapa de seleção e 33,3% dos mesmos relatou não ter dificuldades.

Tabela 35 – Tempo de experiência do gestor do instrumento associado ao grau de dificuldade na etapa da seleção da parceria

		Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento				Total
		Menos de 1 ano	1 ano e menos que 3 anos	3 e 5 anos	Mais de 5 anos	
Não apresenta dificuldade em nenhuma das atividades	Valor	2	4	3	2	11
	%	18,20%	33,30%	17,60%	33,30%	23,90%
Dificuldade na atividade de chamamento público	Valor	1	1	2	0	4
	%	9,10%	8,30%	11,80%	0,00%	8,70%
Dificuldade na atividade de avaliação das propostas	Valor	1	0	3	3	7
	%	9,10%	0,00%	17,60%	50,00%	15,20%
Dificuldade na divulgação e homologação dos resultados	Valor	0	0	1	0	1
	%	0,00%	0,00%	5,90%	0,00%	2,20%
Dificuldade em todas as atividades da etapa de seleção	Valor	3	3	2	1	9
	%	27,30%	25,00%	11,80%	16,70%	19,60%
Não sabe informar	Valor	4	4	6	0	14
	%	36,40%	33,30%	35,30%	0,00%	30,40%
Total	Valor	11	12	17	6	46
	%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

A etapa de Seleção possui em suas atividades um rol de subatividades que requer dos atores envolvidos muita atenção. É na etapa de seleção que se prepara o ambiente para a tomada de decisão da efetivação da parceria. Observa-se que aqueles que têm mais de cinco anos conseguem responder de modo mais específico qual atividade encontram dificuldades, não tendo registrado nenhuma resposta no campo “*não sabe informar*”, desse modo, a gestão do processo deve concentrar mais esforços de melhoria nas atividades cujas afirmativas respondidas por esse grupo de respondentes mostram algum percentual de dificuldade.

Ao analisar com mais profundidade a ferramenta do sistema e-Parcerias, averigua-se a correlação entre o tempo de experiência como gestor de instrumento e o nível de concordância do mesmo com a estreita relação existente entre a legislação e os procedimentos dentro do sistema. Assim, constata-se uma correlação positiva e significativa (coeficiente de correlação = 0,036) entre ambas variáveis de 27% (ver tabela 36).

Tabela 36 – Tempo de experiência do gestor e as relações entre legislação e procedimentos no e-Parcerias

			Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento	Os procedimentos dentro do Sistema guardam estreita identificação com a legislação.
Kendall's tau_b	Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento	Correlation Coefficient	1	,269*
		Sig. (2-tailed)	.	0,036
		N	46	46
	Os atos/procedimentos dentro do Sistema e-Parcerias guardam estreita identificação com a legislação.	Correlation Coefficient	,269*	1
	Sig. (2-tailed)	0,036	.	
	N	46	46	

(*) Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Além de examinar a ótica do gestor sobre o e-Parcerias e sua relação com a legislação, é necessário também averiguar a respeito das capacitações realizadas ao longo do período

estudado. Presume-se que gestores com mais tempo exercendo a função, participariam de mais capacitações. Não obstante, conforme se constata pela tabela 37, nenhum gestor cujo tempo de experiência é superior a cinco anos possui mais de uma capacitação. Assim 50% destes possuem apenas uma e os outros 50% possuem nenhuma.

Ao reduzir o tempo de experiência para três a cinco anos, o percentual de gestores que possui uma capacitação passa para 11,1% (apenas um indivíduo), os demais não possuem capacitações. Quanto àqueles que possuem menos de um ano de experiência, apenas dois indivíduos possuem uma capacitação. Os que possuem entre um ano e menos de três (4 indivíduos) têm duas ou três capacitações. Os demais possuem uma ou nenhuma.

Tabela 37 – Tempo de experiência dos gestores de instrumentos e a relação com o número de capacitações

		Tempo de Experiência como Gestor do Instrumento				Total
		Menos de 1 ano	Entre 1 ano e menos que 3 anos	Entre 3 e 5 anos	Mais de 5 anos	
Nenhuma	Valor	2	6	8	3	19
	%	50,00%	50,00%	88,90%	50,00%	61,30%
Uma	Valor	2	2	1	3	8
	%	50,00%	16,70%	11,10%	50,00%	25,80%
Duas	Valor	0	2	0	0	2
	%	0,00%	16,70%	0,00%	0,00%	6,50%
Três	Valor	0	2	0	0	2
	%	0,00%	16,70%	0,00%	0,00%	6,50%
Total	Valor	4	12	9	6	31
	%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Observa-se, agora, a avaliação dos inquiridos sobre a usabilidade da ferramenta e-parcerias (tabela 38). Os dois gestores que fizeram 3 capacitações (nível máximo de capacitações feitas pelos indivíduos da amostra) não “concordam” que o sistema seja de fácil navegação, compreensão e manuseio. Dos dois gestores que fizeram duas capacitações, um afirmou ser indiferente à afirmativa, o outro concorda com tal facto. Em

seguida, para os que realizaram apenas uma, as opiniões mostraram-se divididas onde 37,5% concordaram, 25% mostraram-se indiferente e, entre as demais opiniões, as proporções foram as mesmas ($f = 1$; 12,5%). Também analisando a opinião daqueles que não realizaram capacitações, 57,9% concorda com a afirmativa, seguidos de 31,6% que discordaram de tal questão.

Tabela 38 – Capacitações dos gestores de instrumentos e a usabilidade do sistema e-Parcerias

		O Sistema e- Parcerias é de fácil navegação, compreensão e manuseio.					Total
		Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente	
Nenhuma	Valor	1	6	0	11	1	19
	%	5,30%	31,60%	0,00%	57,90%	5,30%	100,00%
Uma'	Valor	1	1	2	3	1	8
	%	12,50%	12,50%	25,00%	37,50%	12,50%	100,00%
Duas	Valor	0	0	1	1	0	2
	%	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	0,00%	100,00%
Três	Valor	0	2	0	0	0	2
	%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Total	Valor	2	9	3	15	2	31
	%	6,50%	29,00%	9,70%	48,40%	6,50%	100,00%

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistem e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Na tabela 39 e no gráfico da figura 45, a seguir, mostra-se o quadro de ocorrências/irregularidades com relação ao tipo de objeto do instrumento que o gestor mais acompanha, em seu respectivo órgão. Assim, considerando o tipo de intervenções de política pública ligadas à área social (saúde, cultura, educação, lazer, turismo, entre outras), os gestores que lidam majoritariamente com este tipo de ações foram os que mais reportaram a diminuição das ocorrências/ irregularidades no processo (56% dos gestores que lidam com este tipo de ação).

Tabela 39 – Ocorrências/Irregularidades e a relação com as áreas de execução de políticas públicas.

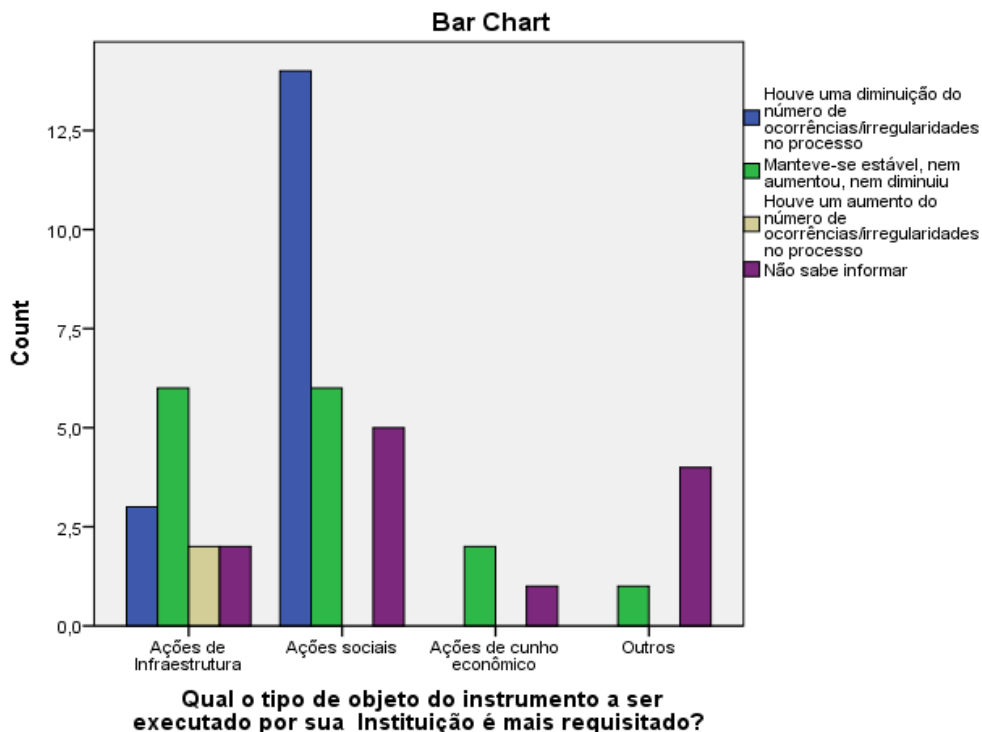
		Qual o tipo de objeto do instrumento a ser executado por sua Instituição é mais requisitado?				Total
		Ações de Infraestrutura	Ações sociais	Ações econômicas	Outros	
Houve uma diminuição do número de ocorrências/irregularidades no processo	Valor	3	14	0	0	17
	%	23,10%	56,00%	0,00%	0,00%	37,00%
Manteve-se estável, nem aumentou, nem diminuiu	Valor	6	6	2	1	15
	%	46,20%	24,00%	66,70%	20,00%	32,60%
Houve um aumento do número de ocorrências/irregularidades no processo	Valor	2	0	0	0	2
	%	15,40%	0,00%	0,00%	0,00%	4,30%
Não sabe informar	Valor	2	5	1	4	12
	%	15,40%	20,00%	33,30%	80,00%	26,10%
Total	Valor	13	25	3	5	46
	%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Em segundo lugar, quando inquiridos sobre as ações do tipo infraestrutura, 23,1% dos gestores reportaram uma diminuição das ocorrências, enquanto 46,2% dos gestores reportaram a estabilidade do seu número. Já sobre as ações de cunho econômico, 66,7% dos gestores que lidam com este tipo reportam a sua estabilidade e o restante (33,3%) não

sabe informar. Quanto aos gestores que lidam com outro tipo de objetos, 80% deles não sabe informar a variação de ocorrências/ irregularidades.

Figura 45 – Representação gráfica das ocorrências/irregularidades e a relação com as áreas de execução de políticas públicas



Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

Finalmente, cumpre analisar o vínculo institucional do servidor (efetivo, ou contratado na forma de prestação de serviços) e a compatibilidade com outras atividades desenvolvidas pelo mesmo, além do gerenciamento do instrumento de transferências (tabela 40). Considerando aqueles que afirmam que é possível a compatibilização com outras atividades, a maior proporção entre os gestores não efetivos respondeu que tal situação é possível (40%) ou que é possível, porém com grande esforço (33,3%). Este tipo de observação entre os gestores que são efetivos reduz-se para 35,5% e 29%, respectivamente. Consequentemente, uma proporção maior dos servidores efetivados afirma que não é possível gerir este instrumento concomitantemente com outras atividades (esta proporção para servidores não efetivos corresponde a 26,7%).

Tabela 40 – Função de gestor e compatibilidade com outras funções

Considera que a função de gestor tem compatibilidade com outras atividades desenvolvidas por você no órgão que trabalha?		Você é servidor efetivo?		Total
		Não	Sim	
Sim, é possível compatibilizar perfeitamente a função de gestor do instrumento com outras correlatas ao meu cargo/função	Valor	6	11	17
	%	40,00%	35,50%	37,00%
Sim, é possível compatibilizar, mas há um grande esforço para isso, em razão das atividades próprias do processo de transferências voluntárias	Valor	5	9	14
	%	33,30%	29,00%	30,40%
Não, não é possível compatibilizar a contento, sem comprometer os resultados na gestão do processo	Valor	4	11	15
	%	26,70%	35,50%	32,60%
Total	Valor	15	31	46
	%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro 2021. Produzido pela autora.

8.3. Discussão dos Resultados

Nesta seção faz-se referência aos principais resultados apresentados nas análises quer das estatísticas descritivas quer bivariadas do questionário aplicado aos gestores de instrumentos das parcerias realizadas, no âmbito das transferências voluntárias no Estado do Ceará. Estes resultados serão discutidos de forma sucinta e, na medida do possível, comparados, para que a avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias, que é realizada neste trabalho, seja balizada pelos critérios de eficiência e eficácia, sob o olhar dos gestores de instrumentos, bem como pelos resultados encontrados e comentados no capítulo VII deste texto.

Na esteira do que preconizou Draibe (2001: 35) sobre a avaliação de eficácia “quando se examinam os processos e sistemas de implementação, são eficazes aqueles nos quais predominam fatores facilitadores de resultados, em quantidade e qualidades máximas e em menor tempo de execução”. Sob esse prisma, o elemento facilitador de resultados na gestão do processo das transferências é o conhecimento da legislação. Assim, conforme investigado neste capítulo, mais de 70% dos gestores inquiridos assinalaram possuir um conhecimento que variava numa escala entre 7 a 10 pontos (num máximo de 10 pontos) sobre a legislação do processo de transferências voluntárias. Também sob a ótica do gestor e, possivelmente associados ao alto grau de domínio da legislação, foi possível averiguar que esta mesma dá um grande suporte para uma melhor execução e gestão do fluxo de transferências voluntárias. E tal suporte foi constatado, uma vez que questões como a legislação ser de fácil compreensão, facilita a gestão e operacionalização, com a concordância de aproximadamente 73,9% dos inquiridos.

A correlação positiva e significativa entre o tempo de experiência e o domínio da legislação (0,265) nos fornece fortes indícios de que quanto maior o tempo do inquirido enquanto gestor, maior o domínio da legislação. Esse é um fator que beneficia o processo e sua gestão, porque significa que gestores mais experientes que dominam a legislação têm mais chance de contribuir para resultados mais eficientes e eficazes para o processo.

Ainda a respeito da relação entre o conhecimento da legislação e o tempo de experiência, ao analisarmos essa relação por tipo de vínculo funcional (servidor efetivo ou não), constata-se que são os servidores não efetivos, com menos de um ano de experiência quem dominam a legislação. Não é possível saber ao certo a razão dessa diferenciação, isto porque, a priori, em tese, não seria o vínculo funcional que determinaria o domínio da legislação. Uma causa possível talvez seja porque servidores não efetivos têm vínculo laboral mais instável e por isso talvez haja maior cobrança sobre eles, exigindo-lhes maior retorno de conhecimento. No entanto, à medida que esta experiência vai aumentando, entre três e cinco anos, são os servidores efetivos que se destacam no domínio da legislação, e aqui se tem uma retomada desse domínio por partes desses gestores (efetivos) que permanecem mais tempo na função.

Quanto ao fluxo do processo, observa-se que mais de 73% da amostra declaram dominá-lo. Os respondentes ainda concordam que um melhor conhecimento do fluxo leva a melhores resultados às parcerias efetivadas. Ainda com relação ao conhecimento sobre o fluxo das transferências, também foi observada uma correlação positiva e significativa (a nível de 5%) com respeito ao tempo de experiência (coeficiente de Kendall). Tal correlação também nos permite inferir que quanto maior o tempo de experiência do gestor do instrumento, maior tende a ser o domínio do fluxo também. E, levando em consideração essa associação entre ambas as variáveis, infere-se também que gestores com maior experiência tendem a concordar que o “*domínio sobre o fluxo e a boa gestão*” melhoram os resultados das parcerias efetivadas, o que indica uma eficácia maior com relação ao resultado final do processo.

Importantes aspectos abordados na pesquisa como dificuldade, celeridade e complexidade também são fatores dentro do fluxo do processo que sinalizam a eficiência do mesmo. Em termos de gargalos (restrições) encontrados em relação à eficiência, a etapa de prestação de contas e execução do processo foram assinaladas pelos gestores como as mais difíceis, isto é, apresentam-se com obstáculos na sua realização.

O grau de complexidade por sua vez, refere-se àquelas etapas que possuem um alto grau de dependência de outras, ou de subordinação. Assim, a etapa considerada como mais complexa também diz respeito à prestação de contas, seguidas pela etapa de execução e monitoramento (monitorização). Tendo em vista esses fatores, sob a ótica do gestor, pode-se inferir que tanto a prestação de contas, como a etapa de execução representam uma restrição para o fluxo do processo como um todo.

Veja-se, agora, os aspectos relacionados com a morosidade do processo e que acabam por interferir na sua eficiência. As etapas de seleção e celebração foram consideradas as mais morosas. A etapa de prestação de contas, por sua vez, é destacada como a segunda mais célere de todo o processo, sendo a de monitoramento, a mais célere de todas.

É importante destacar a etapa de prestação de contas, tomada nesse trabalho como um indicador de eficácia, quando concluída, e que foi classificada pelos gestores de: difícil, célere e a mais complexa. Pode-se depreender destas classificações, sugestivamente

antagônicas, que, apesar de apresentar as características de “*difícil*” e “*complexa*”, quando se realiza, torna-se mais “*célere*”, ou seja, a que se concretiza em menor espaço de tempo, quando tudo flui da forma necessária e determinada pela legislação. É importante assinalar que a etapa de prestação de contas se inicia com o término da vigência do instrumento e finaliza com o encerramento do mesmo. Isto é, quando se dá a aprovação ou rejeição da prestação de contas. É uma das etapas que possui uma menor quantidade de atos, considerando-se em relação às demais, o que pode ser o motivo pelo qual os gestores a tenham classificado como a segunda mais célere. Nesse resultado, cumpre observar, que a etapa da prestação de contas, como a finalização do ciclo do processo, é considerada um indicador de grande importância para medir a eficácia da gestão do processo, e do próprio processo em si.

Quanto aos indicadores de eficiência, grande parte deles se situam na fase de execução do objeto e dizem respeito aos custos gerais do processo, que incluem os valores deliberados, no tempo aprazado pelas parcerias. A fase de execução é justamente o período em que se podem estabelecer majoritariamente os saneamentos e ajustes necessários para a realização do objeto pactuado. Portanto, os indicadores de eficiência apontados pelos gestores de instrumentos, com base novamente em Draibe (2001: 36), dizem respeito aos parâmetros técnicos de tempo e custo.

As demais etapas, anteriores à prestação de contas, foram consideradas menos difíceis, ou menos complexas. Etapas menos difíceis e menos complexas, tendem a tornar mais fluído o processo, evitando gargalos e óbices. Observa-se na opinião dos gestores de instrumentos, que as etapas classificadas como mais fáceis foram a “*Divulgação de Programas*” e “*Cadastramento de Parceiros*”.

A etapa de divulgação de programas, no entanto é uma etapa cuja frequência não é muito observada pelos órgãos, considerando os percentuais esparsos respondidos nas variáveis de: “*às vezes*”, “*frequentemente*”, e “*sempre*”, do que se depreende que é uma etapa que não gera dependência para a realização das demais. Com efeito, constatou-se que essa etapa não tem a frequência que deveria ter, pois ela deveria ocorrer sempre. Assim, pouco menos de 50% responderam que ela nunca, raramente ou somente às vezes é cumprida.

Quanto à abertura da possibilidade de os próprios órgãos realizarem a validação parece ter sido uma medida que possibilitou maior fluidez ao processo, uma vez que mais de 43% dos gestores realiza com frequência, ou sempre, tais validações, o que encontra consonância com as respostas dadas sobre a validação delegada pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, retirando, assim, um pouco do excesso da carga sobre o órgão de Controle Interno do Estado, fazendo com que os gestores relatassem não haver percebido demora nesta mesma validação quando realizada pela CGE (mais de 75% afirmou que isso nunca, raramente ou somente às vezes ocorre). Tal resultado demonstra o cumprimento do papel do Órgão da Controladoria em agilizar a gestão do processo.

Quanto à etapa de cadastramento de parceiros, foi considerada como fácil, e a segunda mais célere, muito embora seja uma etapa condicional para a realização das demais, segundo a legislação. Importante frisar que a etapa de “*Divulgação de Programas*” e “*Cadastramento de Parceiros*” também foram consideradas menos complexas.

Quanto à etapa de celebração, o maior indicativo é de que nesta etapa a decisão da gestão deve se encontrar alinhada aos objetivos e planos estratégicos da política do órgão. Contudo, apesar do maior percentual encontrar esse alinhamento, há um quantitativo que afirmou que isso nunca, raramente, ou somente às vezes ocorre (23,9%). Com isto, nota-se a importância de melhorar esse processo, de modo que todos os órgãos do Estado tenham os objetivos das parcerias alinhadas à política do órgão. Isso significa dizer que o processo decisório sobre as celebrações de parcerias deve atender aos objetivos estratégicos da política do setor.

É sabido que o instrumento pode sofrer alguns tipos de alterações como aditivos e apostilamentos, e com isso, existe a preocupação de que o excesso de aditivos possa sinalizar uma certa ausência de um bom planejamento por parte do conveniente. Neste sentido, mais de 56% de indivíduos concordaram com tal afirmação. Por outro lado, este excesso de alterações, aparenta não impactar negativamente na execução do objeto, visto que pelo menos 52% discordaram com o facto. Mesmo não havendo impacto no resultado e execução do objeto, a burocracia envolvida nos procedimentos de aditivos e apostilamento aparenta tornar o processo menos eficiente, uma vez que esta burocracia

acaba atrasando a execução, pelo que haveria a necessidade de rever a burocracia envolvida.

Foi constatada, também, uma dificuldade por parte do gestor em compreender os atos desenvolvidos pelo convenente, uma vez que a maioria concordou com a afirmativa, quando indagados a respeito (43,5% dos mesmos, além dos 6,5% que concordam totalmente com a afirmação). Além disso, também reportaram uma dificuldade de estabelecer uma comunicação fluida com o mesmo (54,3% dos mesmos, além dos 8,7% que concordaram totalmente). Essas duas pontuações reportam a existência de dificuldade na comunicação, com o convenente. É necessário estabelecer uma melhora nos atos de comunicação entre o concedente (gestor do instrumento) e o convenente, para que esta seja fluída e se concretize uma gestão do processo eficiente e eficaz durante todo o tempo de vigência do instrumento.

Outro fator facilitador de resultados, apontado por Draibe (2001: 35), diz respeito aos sistemas. No caso das transferências voluntárias, tem-se a ferramenta tecnológica chamada de e-Parcerias. Nos resultados apresentados referentes a essa variável, constata-se a existência de uma correlação positiva entre o tempo de experiência e a opinião (concordância) dos gestores sobre a estreita relação existente entre os procedimentos do sistema e-parcerias e a legislação (correlação significativa de 26,9%). Observa-se ainda mais (sob a ótica do gestor) a importância dada à legislação para o melhor funcionamento do processo e, principalmente, dentro do sistema e-Parcerias.

Cabe, também, analisar a eficácia das capacitações no sentido da melhoria da operacionalização do gestor sobre a ferramenta. Assim, ao considerar as dificuldades encontradas pelo gestor, também se observa que a grande maioria (61,3%) dos inquiridos não havia recebido nenhuma capacitação sobre a ferramenta, ou, quando muito, somente uma. Tal questão implica em uma deficiência, pois torna muito maior a probabilidade de um gestor encontrar alguma dificuldade ao longo da operacionalização da ferramenta, e conseqüentemente, acabar por diminuir a agilidade do processo, além de impactar diretamente na eficiência do processo como um todo.

Isso pode ser mais bem observado ao analisar a opinião dos indivíduos com relação à facilidade de operacionalizar o sistema. Apesar de uma grande proporção não ter realizado nenhuma capacitação e achar que o sistema é de fácil compreensão (57,9%), há uma parte significativa dos servidores que acredita que este não seja de fácil operação, inclusive para aqueles que já realizaram três capacitações.

Além disso, ainda com relação ao tempo de experiência, ressalta o fato de que aqueles gestores de instrumentos, que possuem mais de 5 anos de experiência na função, não terem mais do que uma capacitação na área do e-Parcerias. De facto, 50% deles (com mais de 5 anos de experiência) possuem uma capacitação, os outros 50% não possuem nenhuma.

Quanto ao sistema e-Parcerias os resultados das opiniões expressas pelos respondentes revelam a credibilidade na ferramenta como um apoio para a gestão do processo, declarando-a como aliada no suporte à tomada de decisões, tanto no nível da decisão central dos gestores de instrumentos quanto no nível da decisão dos gestores máximos.

Nesta última afirmação, é necessário atentar para o representativo percentual (58,7%) de gestores de instrumentos que concordou com a afirmação de que o sistema e-Parcerias apoia a tomada de decisão dos gestores máximos. Na opinião desses, o sistema e-Parceria é um aliado para a eficiência da gestão do processo. Quanto à navegabilidade do sistema, apesar de um bom número concordar que é de fácil usabilidade há, porém, um grupo de inquiridos que expressa a necessidade de uma intervenção de melhoria por parte da CGE, possivelmente por meio de mais treinamentos e capacitações – a ideia, sempre presente que perante o uso e exploração de plataformas digitais, a formação é crítica.

É importante salientar que os resultados obtidos no capítulo VII mostram um sistema com falhas em informação, necessitando de uma gestão mais diligente, quanto ao trato das informações que migram para o Portal do Ceará Transparente, de modo a municiar de informação mais precisa a população sobre a política pública que está sendo executada, por meio das transferências voluntárias.

Na etapa de seleção, quando investigados os gargalos existentes por tempo de experiência do gestor de instrumento, observa-se que aqueles gestores com 3 ou mais anos de experiência, representam um baixo percentual, e não apresentam dificuldade em nenhuma atividade desta etapa (17,6% para os de 3 a 5 anos e 33,3% para os que detêm 5 anos ou mais). A maior dificuldade parece estar na atividade de avaliação das propostas para gestores com um maior nível de experiência, o que demanda uma grande atenção por parte da gestão do processo, considerando que se gestores com mais experiência estão tendo dificuldade nas análises das propostas, o que se dirá daqueles que têm menos tempo de experiência? Recomenda-se à gestão do processo, tanto em nível central, quanto setorial, formas de intervenção para promover melhorias nesse quesito.

Em termos de resultados obtidos, é de grande relevância observar quais foram aqueles que trouxeram maiores e melhores resultados ao longo do período analisado neste estudo e, assim, mapear quais as ações que promoveram melhores desempenhos em termos de eficiência e de eficácia no processo de transferências voluntárias. Levando em consideração os tipos de objetos realizados pelas parcerias, cumpre destacar que mais de 54% desses objetos referem-se a ações sociais, grupo de ações que também apresentou o maior percentual de diminuição do número de irregularidades ao longo do tempo analisado. Não obstante, ações de infraestrutura apresentaram o maior aumento de irregularidades, necessitando, portanto, de ser revisto o fluxo desse tipo de ações.

Esses foram os pontos, sem desprezar os demais, que mereceram um destaque em função da avaliação de eficiência e eficácia da gestão do processo, muito embora, todos aqueles já comentados criticamente no capítulo VII, resultado de análises documentais, e que apontam, sobretudo, para a eficácia, também compõem o arcabouço das análises, e complementam as análises da pesquisa feita por questionário junto aos gestores de instrumentos, e que foram detalhados ao longo desse capítulo.

8.4. Resumo do capítulo

O Capítulo encerrou os trabalhos de pesquisa desta investigação, com a apresentação dos resultados do questionário aplicado ao público de 46 inquiridos, caracterizado como gestores de instrumentos que operacionalizam o sistema e-Parcerias no Estado do Ceará.

A partir das respostas foram feitas análises descritivas detalhadas por meio da manipulação de dados primários, com apoio nas variáveis apresentadas no próprio questionário, ligadas à eficiência e a eficácia que foi observada na gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará.

A análise das frequências foi distribuída conforme as seções do questionário, e assim se analisaram os aspectos referentes aos dados sociodemográficos, legislação do processo das transferências voluntárias, conhecimentos sobre o fluxo do processo, e sobre a ferramenta e-Parcerias que operacionaliza as transferências voluntárias. Também foram apresentadas análises de frequências de cruzadas, correlações estatísticas e análise da dispersão de dados para melhor compreender a interação entre variáveis, coletadas por meio do questionário, quando analisadas em conjunto.

Após o reporte dos resultados observados, destacam-se como resultados aqueles relacionados à eficiência e eficácia da gestão do processo. Desse modo, identificou-se que, as etapas de prestação de contas e execução foram assinaladas pelos gestores como as mais difíceis, isto é, apresentam-se com obstáculos na sua realização. A etapa de prestação de contas foi classificada pelos gestores como a mais: “*mais difícil*”, “*segunda mais célere*” e “*mais complexa*”, considerada de grande importância para medir a eficácia do da gestão do processo e do próprio processo em si. Por sua vez, as demais etapas do processo, anteriores à prestação de contas, foram constatadas como menos difíceis ou menos complexas, e tendem a permitir maior fluidez no fluxo do processo, evitando gargalos.

Entre outros aspectos que precisam ser melhorados na gestão do processo das transferências voluntárias, destaca-se a decisão do gestor máximo estar alinhada aos planos e objetivos estratégicos do órgão, no momento da celebração da parceria. Apesar de haver um grande quantitativo que obedece a esse alinhamento, há ainda um percentual expressivo de 23,9% que precisa de atender a esta orientação. Um outro aspecto que precisa de melhorar na gestão do processo é a comunicação entre os interlocutores: conveniente (o parceiro que recebe os recursos financeiros) e o concedente (órgão que concede os recursos financeiros).

Quanto aos aspectos considerados positivos nos resultados apresentados, destaca-se o conhecimento e o domínio da legislação das transferências voluntárias. Por sua vez, o Sistema e-Parcerias, foi tomado como um forte aliado para tomada de decisão, o que também o é para a eficiência da gestão do processo. Adicionalmente, foi também referida a sua contribuição na descentralização para validação de cadastros de parceiros pelos órgãos concedentes, promovida pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará.

Capítulo IX – Conclusões e contributos

9.1. Introdução

O presente trabalho é finalizado com a realização da Avaliação das Transferências Voluntárias, outrora jamais realizada no Estado do Ceará. Nesse aspecto, pode se dizer, que, para além do ineditismo da proposta realizada, o Estado do Ceará ganha uma importante ferramenta de informação do comportamento e tratamento dado à operacionalização das Transferências Voluntárias no Estado.

É oportuno lembrar o papel das transferências voluntárias que ocupam papel de destaque no cenário nacional, fazendo parte de uma grande estrutura que alimenta o federalismo fiscal, e ainda o federalismo chamado do tipo cooperativo, que permite o financiamento das políticas públicas, também como forma de equalização social entre os estados.

Este Capítulo constitui a Conclusão de todo o Trabalho de pesquisa desenvolvido. Para esse posicionamento é preciso revisitar os objetivos traçados na introdução deste texto e o alcance de seus resultados. Seguem-se, também, as limitações da investigação e os trabalhos que poderão ser realizados no futuro.

9.2. Revisitar os Objetivos

A proposta do trabalho foi a de Avaliar a gestão do processo das transferências voluntárias por ser uma lacuna na gestão da informação do Estado que pudesse orientar gestores decisores ou, ao menos, abrir uma janela de comunicação com os procedimentos adotados ao longo do período de 2005-2021, quando em 2005 se iniciou a formalização dos atos de transferências voluntárias no Estado.

Nesse sentido, o objetivo geral foi atendido pois a gestão que operacionaliza o sistema de transferências voluntárias no Estado foi avaliada, tendo sido demonstrado na primeira parte da Avaliação realizada, os resultados apresentados, os indicadores de eficiência focados na relação tempo de existência dos convênios, versus os valores utilizados, através das

mais diversas combinações e agregações: por concedentes, conveniente, objetos, entre outros. Constatou-se, na primeira parte da avaliação da gestão do processo que o mesmo apresenta alguns entraves de morosidade, em algumas etapas do processo, desproporções de execução em termos de tempo e valor dos instrumentos, tornando a gestão desse processo pouco eficiente e eficaz, a despeito de todas as melhorias implementadas e de todos os esforços despendidos pela Controladoria e Ouvidoria quanto à gestão do processo, tais como a atualização das normas legais, esforço de capacitação das equipes envolvidas, e as atualizações do sistema e-Parcerias, na tentativa de ser uma ferramenta de fácil e eficaz operacionalização.

A outra razão que se aponta para demonstrar o cumprimento do objetivo geral de avaliação diz respeito à verificação da eficácia da gestão do processo por meio de indicadores que se apoiam no sistema tecnológico e-parcerias, na legislação e na fase de prestação de contas.

Ainda com relação ao objetivo geral, a segunda parte da avaliação que focou nas respostas do inquérito realizado com os gestores de instrumentos, mostrou que a gestão do processo para ser eficiente e eficaz tem como aliado a legislação e o sistema e-Parcerias. Mas mostrou também diversas fragilidades tais como: excesso de instrumentos com vigência prolongada, há ainda um grande distanciamento entre as parcerias firmadas e o alinhamento com os objetivos estratégicos do órgão setorial que executa a política pública, reduzida capacitação dos gestores de instrumentos e, ainda, dificuldade de compreensão da usabilidade da ferramenta e-Parcerias.

A avaliação permitiu identificar os fatores críticos e de sucesso na gestão do processo das transferências voluntárias, nas suas etapas de execução e prestação de contas, mostrando o impacto que essa gestão tem sobre o processo, e o quanto ele precisa de avançar e implementar melhorias como as que foram apontadas no Capítulo VII. Com isso cumpriram-se o objetivo 01, conforme apresentados na introdução deste texto.

Também logrou-se êxito ao cumprir o objetivo específico número 02 porque ficou manifesto o papel do Controle Interno e a sua importância na gestão do processo, demonstrado pelo levantamento das evidências de sua atuação dentro do Estado do Ceará, e como é decisiva essa atuação para a operacionalização das transferências voluntárias.

Nesse ponto destaca-se a relevância do sistema tecnológico e-Parcerias, que se constitui numa plataforma indispensável para o trato e gerenciamento das informações lançadas. No entanto, o Sistema possui fragilidades que devem ser sanadas para o melhor gerenciamento dos dados, para que se possa dar o melhor tratamento à informação. O potencial plenamente utilizado pelo sistema e-Parcerias é notadamente o registro da celebração e pactuação das parcerias. O registro dos dados dentro do sistema, como os atos executórios, por exemplo, são porém ainda pouco expostos para a população. Assim cumpriu-se o objetivo específico número 3.

O objetivo específico número 04 foi cumprido com a realização do questionário aplicado aos gestores de instrumento, que expressaram as suas opiniões e impressões sobre a gestão do processo. A abordagem conseguiu reunir uma amostra de 46 respondentes, no universo de 106 gestores ativos, tendo sido destacado das suas opiniões que a legislação das transferências voluntárias e o e-Parcerias, sistema tecnológico que operacionaliza essas transferências, são importantes aliados para a eficiência e eficácia da gestão do processo.

O objetivo número 05 se realiza a partir da conclusão dos resultados apresentados nesta Tese, quando se viabiliza a oportunidade de dar conhecimento aos gestores sobre a avaliação aqui concluída, para suas tomadas de decisões.

9.3. Contributos

São contributos que resultam da realização deste projeto de pesquisa:

- i. O pioneirismo de realizar uma avaliação da gestão do processo que executa as transferências voluntárias no Estado do Ceará, permitindo fazer um levantamento dos seus principais aspectos relativos à eficiência e eficácia, de modo a se conhecer, por meio do *background*, o comportamento dos procedimentos, atividades e decisões tomadas quanto a essa modalidade de transferência intergovernamental no Estado;
- ii. O agrupamento da legislação, as suas interrelações e discussões no tocante às transferências voluntárias, no Estado do Ceará, permitindo ao leitor interessado nas

diversas áreas, profissional e acadêmica, conhecer com maior profundidade a matéria;

- iii. O registro e detalhamento da informação do processo das transferências voluntárias executadas no Estado do Ceará, com referências críticas para a sua melhoria, que permitirá ao gestor interessado, conhecer o comportamento efetivado de 2005 a 2021 e realizar mudanças necessárias, assim o deseje;
- iv. Promoção de uma visão sistêmica de todo o processo mostrando os contextos legais, operacionais e gerenciais, entre sistemas tecnológicos e atores governamentais envolvidos, delineando as relações entre eles, e apontando as fragilidades e fortalezas existentes;
- v. O próprio resultado da avaliação, nunca antes realizada sobre as transferências voluntárias que possibilitará à gestão das transferências no Estado do Ceará, conhecer o caminho que já foi percorrido, especialmente à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, que é o órgão central de controle que faz a gestão de todo o processo, com impacto nos órgãos que o executam;
- vi. A possibilidade de influenciar a decisão dos gestores do processo das transferências voluntárias no Estado do Ceará, no tocante à escolha de financiamento para políticas públicas de facto efetivas para a população e condizentes com o planejamento estratégico do Governo;
- vii. Promover melhorias no fluxo do processo das transferências voluntárias no Estado, pelo conhecimento dos óbices existentes tanto em nível central do Controle Interno que gerencia todo o Sistema, quanto em nível operacional nos diversos órgãos do Estado;
- viii. Possibilidade de influenciar outros Estados da Federação a fazerem o mesmo, seja em nível organizacional público ou acadêmico.

9.4. Limitações e Trabalhos futuros

É preciso destacar que as conclusões e resultados apresentados não encerram aqui o processo de pesquisa iniciado, nem mesmo quer dizer que este esteja completo. Percebe-se que existe uma zona muito ampla de investigação, que pode (e deve) ser feita no campo das transferências voluntárias, pela importância e caráter singular que assume no âmbito

da Federação, que envolve a realização de políticas públicas, e que desafiam propostas de averiguação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas implementadas por meio desse instrumento.

Entre as limitações da presente pesquisa, aponta-se a complexidade da rede de atores envolvidos nas diferentes esferas públicas e privadas, o que impossibilitou colher as impressões representativas de todos os atores participantes envolvidos no processo. Contudo, pode ser afirmado que essa é uma limitação até necessária, porque nenhum trabalho deste tipo poderia cobrir tamanho universo de participantes. Neste caso, com integrantes em nível estadual e municipal, com atuação de quem concede recursos no primeiro nível, e de quem recebe, no segundo.

Outra limitação diz respeito a informações gerenciais disponíveis na plataforma de onde se fez a retirada dos Dados – O Ceará Transparente – que não dispõe de todos os dados referentes e utilizados dentro do Sistema e-Parcerias, existindo também informações em campos da Plataforma que se encontram descontinuadas, campos vazios, o que favoreceu que alguns dos dados levantados e reportados neste trabalho, deixassem de ser contabilizados de um modo mais formal e consistente entre plataformas, do que aquele que deveria ser exigível.

Quanto aos trabalhos futuros há muitas possibilidades a serem desenvolvidas. Há direcionamentos, por exemplo, para investigar a efetividade dessa modalidade de transferência intergovernamental de recursos nas políticas públicas, no usuário final, no interesse do cidadão; e também relativos ao papel diferenciado das transferências voluntárias e à forma como é trabalhada no Estado, dentro da concepção do federalismo fiscal do tipo cooperativo, o desafio da utilização dos recursos das transferências voluntárias. Em complemento, também entre a escolha discricionária do gestor de onde aplicar os recursos e o mérito dessa escolha tendo em consideração os interesses comuns da população, entre outros contextos e desafios que se colocam quando se procede à gestão da coisa pública.

9.5. Recomendações

Neste trabalho as lições aprendidas deram-se em torno do longo processo que efetiva uma política de estado, bastante complexa porque envolve várias etapas, atividades, e gestores de diferentes níveis de atuação e decisão. Essa política de Estado, que se efetiva entre entes federados precisa ser tratada de forma ética, responsável e voltada na sua concretização para o interesse público. Portanto, recomenda-se aos gestores e operadores dessa política:

- O tratamento dado às transferências voluntárias deve estar desprovido de interesses políticos escusos, de barganhas políticas, em disputas por lócus ou territórios. Essa modalidade de transferência entre os entes federados deve ser incorporada ao espírito do federalismo cooperativo, que visa reduzir assimetrias e desproporções entre os entes da Federação. Deve pressupor colaboração mútua, com um fim em prol da coletividade;
- No Ceará, as transferências voluntárias, numa forma mais sumária e mais pertinente à gestão do processo, devem observar:
 - a) A reversão do histórico e grande passivo de convênios sem execução plena (com alcance de 100%) e com prestações de contas sem finalização, deixando à mercê a resposta à sociedade dos recursos públicos empregados;
 - b) A indicação clara e inequívoca das políticas públicas que estão sendo executadas na modalidade de transferências voluntárias;
 - c) Atentar, de modo contínuo, para o fluxo do processo das transferências voluntárias, a fim de torná-lo mais ágil, mais eficiente e menos burocrático;
 - d) Observar a relação tempo versus valores dos objetos dos convênios, de modo que os instrumentos de menores valores sejam executados em menor tempo, em razão da menor complexidade e extensão. Nesse sentido, cabem medidas de simplificação e redução do processo, para reduzir o tempo de finalização dos instrumentos;
 - e) A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, a despeito de todos os esforços, como gestora central das transferências voluntárias, deve atentar para todas as informações referentes a todas as etapas que constam no sistema tecnológico que operacionaliza as parcerias e alimentar os campos de

informações referentes aos convênios de forma clara e inequívoca, formalizando os termos em consonância com a legislação, e eliminando ou suprimindo campos vazios. Deve tornar tanto quanto possível as informações do sistema e-Parceria mais gerenciais fornecendo insumos para os gestores setoriais para a tomada de decisão;

f) Os órgãos concedentes dos recursos devem atentar para o tipo de parceria firmada, observando os objetivos estratégicos do órgão, a conformidade com a política pública setorial, e a capacidade de execução dos convenientes.

Referências

Acórdão nº 2256/2018, de 26 de setembro de 2018, do Plenário do TCU. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202256%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> [obtido a 28/11/2021].

Acórdão nº 997/2007, de 08 de maio de 2007, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520997%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520> [obtido a 28/01/2021].

Acórdão nº 1313/2009 – Plenário (TC 002.856/2006-8), publicado na Ata nº24/2009 – Plenário, Ministro Marcos Vilaça, Sessão de 17 de junho de 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC-002.856%252F2006-8%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520> [obtido a 19 de maio de 2020].

Adjafre, G. A. M. et al. (2019). Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, 17(1), pp. 307-327. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671476> [obtido a 20 de fevereiro de 2021].

Ala-Harja, M. & Helgason, S. (2014). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, 51(4), pp. 5-60. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334> [obtido a 11 de janeiro de 2021].

Alencar C. O. & Fonseca, A. C. P. D. (2016). Excelência na Gestão Pública: a contribuição do Controle Interno da Marinha do Brasil. *REGE – Revista de Gestão*, 23(2), pp. 172-184. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/121141> [obtido a 02 de setembro de 2019].

Araújo, D. A. & Nunes, P. R. C. (2018). *Manual de Aula nº 02 – A função controle no poder executivo estadual*. Fortaleza-Ce, Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará.

Araújo, L. & Rodrigues, M. D. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*. Editora Mundos Sociais, 83, pp. 11-35. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2662> [obtido a 20 de fevereiro de 2021].

Araújo, R. M. de et al. (2017). Controle interno no Rio Grande do Norte: um estudo na visão dos controllers municipais. *Nucleus*, 14(1), pp. 79-94. Disponível em: <http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/2143> [obtido a 02 de setembro de 2019].

Arretche, M. & Rodden, J. (2004). Política distributiva na federação: Estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47(3), pp. 549-576.

Assumpção, J. J. & Campos, L. M. de S. (2009). Avaliação de Projetos Sociais: A Rede, os Nós e a Teia. In: *XXXIII Encontro da ANPAD*. São Paulo, pp. 1-16. Disponível em: http://anpad.com.br/pt_br/index_event. Edições anteriores. 2009. Arquivo 2009_APS 582.pdf. [obtido a 11 de janeiro de 2021].

Ávila, T. C. X. & Figueiredo, F. N. de A. (2013). O comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 – um estudo aplicado ao município de Maranguape. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, 11(1), pp. 299-323.

Backes, R. G. et al. (2006). A Participação da Controladoria no Processo de Gestão Governamental. *Contexto*, 6(10), pp. 1-23. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/11230> [obtido a 02 de outubro de 2019].

Baião, A. L. et al. (2017). Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 68(3), pp.583-610.

Banco Mundial (2014). *Seminário: O Controle Interno Governamental no Brasil – Velhos Desafios, Novas Perspectivas*. Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/events/2014/04/16/brazil-government-internal-control-accounting-auditing> [obtido a 02 de outubro de 2019].

Bijos, D. (2018). Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. *Revista Desenvolvimento em Questão*, 16(44), pp. 322-350.

Bonavides, P. (2016). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores.

Boullosa, R. de F. (2020). Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. *Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL*, 4(18), pp. 9-37. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61647> [obtido a 11 de janeiro de 2021].

Caetano, C. C. R. et al (2017). A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 51(5), pp. 897-916. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ykQZM8dBwM7BJkddjLBzggD/abstract/?lang=pt> [obtido a 09 de março de 2019].

Castro, S. H. R. & Castro, R. R. (2021). Avaliação de políticas públicas: uma nova fronteira para o Controle Externo e pilar estruturante da democracia. *Revista Controle*, 19(1), pp. 21-38. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348535249_Avaliacao_de_politicas_publicas_uma_nova_frenteira_para_o_Controlo_Externo_e_pilar_estruturante_da_democracia [obtido a 20 fevereiro de 2021].

Catarino, J. R. & Abraham, M. (2018). O Federalismo Fiscal no Brasil e na União Europeia. *Rei – Revista Estudos Institucionais*, 4(1), pp. 186-210. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/263> [obtido a 08 de março de 2020]

Chacon, S. S. & Nascimento, V. S. (2020). Para além do (pré)conceito e do discurso – Proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. *Revista*

- Avaliação de Políticas Públicas AVAL*, 4(18), pp. 65-87. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61650> [obtido a 03 de março de 2021]
- Cohen, E. & Franco, R. (1993). *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes. Disponível em: <https://estadoeadministracaofcap.files.wordpress.com/2012/10/cohenfranco-1993.pdf> [obtido a 11 de janeiro de 2021].
- Comissão Técnica nacional de Governança (2010). *Manual de Controles Internos*, São Paulo: ABRAPP. Disponível em: <https://www.abrapp.org.br/produto/manual-de-controles-internos/> [obtido a 04 de outubro de 2019].C
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO (2013). *COSO: Controle Interno - Estrutura Integrada*. Disponível em: <https://iso31000.net/sumario-executivo-coso-2013/>. [obtido a 20 de outubro de 2022].
- Connelly, L. M. (2008). Pilot Studies. *Research Roundtable*, 17(6). Disponível em: <https://www.thefreelibrary.com/Pilot+studies.-a0192589717> [obtido a 07 de março de 2021].
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [obtido a 20 de março de 2019].
- Constituição do Estado do Ceará de 1989 (2016). Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado. Fortaleza: INESP, 2016. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf> [obtido a 20 de março de 2019].
- Conti, J. A. (2012). Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. In: Conti, J.A (ed.). *Levando o Direito Financeiro a Sério*. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda, pp. 13–16. Disponível em: <https://docplayer.com.br/29757362-Levando-o-direito-financeiro-a-serio.html> [obtido a 08 março de 2019].
- Costa, D. C (2020). Análise crítica sobre a nova Emenda Constitucional n. 105/2019. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 25, 6085. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/79664> [obtido a 08 de fevereiro de 2022].
- Costa, F. G. P. & Neto, O. de S. C. (2011). *Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385453/Manual_de_Obtenção_de_Recursos_Federais.pdf?sequence=1 [obtido a 22 de fevereiro de 2021].
- Cunha, P. R. et al. (2012). Análise do problema de pesquisa dos artigos científicos publicados no 11º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 6(15), pp. 123-141. Disponível: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/52660> [obtido a 07 de março de 2020].
- Dallaverde, A. K. (2016). *As Transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. In: Conti, J. M (Coord.). *Série Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, pp. 25-90. doi: 10.5151/9788580392036.

Decreto nº 28.841, de 23 de agosto de 2007. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 27 de agosto de 2007. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-28.841-23-de-agosto-de-2007-D.O.E-23-de-agosto-de-2007-1-1.pdf> [obtido a 08 de fevereiro de 2022]

Decreto nº 29.020/2007, de 25 de outubro de 2007. Governo do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 27 de agosto de 2007. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-29.020-25-de-outubro-de-2007-D.O.E-29-de-outubro-de-2007-1-1.pdf> [obtido a 20 de maio de 2020].

Decreto nº 29.317/2008, de 11 de junho de 2008. Governo do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará* de 13 de junho de 2008. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-N%C2%BA-29.317-de-11-de-junho-de-2008-D.O.E-13-de-junho-de-2008-1.pdf> [obtido a 20 de maio de 2020].

Decreto nº 31.198, de 30 de abril de 2013. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 02 de maio de 2013, Fortaleza, V (080), p. 1.

Decreto nº 31.238, de 25 de junho de 2013. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 01 de julho de 2013, V(080), pp. 1-9.

Decreto nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, 01 de outubro de 2018, X, 184. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32810-2018-Parcerias-com-OSC.pdf> [obtido a 20 de maio de 2022].

Decreto nº 34.096, de 08 de junho de 2021. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 08 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/06/DECRETO-PROCESSO-ELETRONICO-1.pdf> [obtido a 11 de janeiro de 2021].

Decreto nº 32.872, de 04 de novembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará* de 07 de novembro de 2018. Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/10/Decreto-n%C2%BA32.875.pdf> [obtido a 08 de março de 2020].

Decreto nº 32.810, de 28 de setembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará* de 01 de outubro de 2018. Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32810-2018-Parcerias-com-OSC.pdf> [obtido a 08 de março de 2020].

Decreto nº 32.811, de 28 de setembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará* de 01 de outubro de 2018. Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32811-2018-Conv%C3%AAnios-e-Instrumentos-Cong%C3%AAneres.pdf> [obtido a 08 de março de 2020].

Decreto nº 32.873, de 04 de novembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará* de 07 de novembro de 2018. Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/10/Decreto-n%C2%BA32.875.pdf> [obtido a 08 de março de 2020].

Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União* de 27 de março de 1967. Presidência da República do Brasil. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=200&ano=1967&ato=087ATRq50MZRVTFce> [obtido a 08 de março de 2020].

Decreto nº 33.805, de 09 de novembro de 2020. Institui a política de gestão de riscos do poder executivo do estado do Ceará. Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/11/Decreto-33805-2020-Politica-de-Gestao-de-Riscos-do20201110p01.pdf> [obtido a 03 de março de 2021]

Decreto nº 33.951, de 23 de fevereiro de 2021. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, 24 de fevereiro de 2021, XIII, 45. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/02/do20210224p01-paginas-8-13.pdf> [obtido a 04 de março de 2021].

Decreto nº 31.406, de 29 de janeiro de 2014. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 14 de novembro de 2014, VI (021), pp. 2-8. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Decreto-31.406-2014.pdf> [obtido a 20 de agosto de 2020].

Decreto nº 31.621, de 07 de novembro de 2014. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 11 de novembro de 2014, VI (211), pp. 1-5. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Decreto-n%C2%BA-31.621-de-07-de-novembro-de-2014-1.pdf> [obtido a 20 de agosto de 2020].

Decreto nº 6.170/2007, de 25 de julho de 2007. *Diário Oficial da União* de 26/07/2007. Presidência da República do Brasil, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm [obtido a 08 de março de 2020].

Dias, R.; & Matos, F. (2012). *Políticas públicas. Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas.

Diniz, G.P.M. (2014). O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, 9(1), p. 1-32. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/44574> [obtido a 02 de setembro de 2019].

Di Pietro, M. S. Z. (2007). *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

Draibe, S. M. (2001). Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In Barreira, M. C. R. N. & Carvalho, M. do C. B. (eds.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC -SP; Cenpec, pp.13-42. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763> [obtido a 11 de janeiro de 2021].

Dye, T. D (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice- Hall.

Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), pp. 383-400. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2008920> [obtido a 19 de julho de 2021]

Emenda Constitucional 105/2019, de 12 de dezembro de 2019. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm [obtido a 08 de fevereiro de 2022].

Emenda Constitucional do Estado do Ceará nº 75 de 2012 de 20, de dezembro de 2012. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará* de 27 de dezembro de 2012. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Emenda-Constitucional-75_2012-Controle-Interno.pdf [obtido a 03 de abril de 2020].

Faria, C. A. P. de (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), pp. 21-29. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrtDXgxRjDGgZPYjc/?format=pdf&lang=pt> [obtido a 20 de junho de 2021].

Faria, C. A. P. de F. (2005). A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(59), pp. 97-109. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MvmWkGqbKQ6DrSP9shg/abstract/?lang=pt> [obtido a 04 de junho de 2020]

Farias, R.P et. al (2009). A metodologia COSO como ferramenta de gerenciamento dos controles internos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(3), p. 55-71. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/49583650_A_Metodologia_Coso_como_Ferramenta_de_Gerenciamento_dos_Controles_Internos [obtido a 30 de agosto de 2019].

Ferreira, A. B. H. (1986). *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: editora Nova Fronteira.

Ferreira, I. F. S. & Bugarin, M. S. (2007). Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 61(3), pp. 271-300. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/PqKJhdmBNGD6GGtnD9jJVwj/?format=pdf&lang=pt> [obtido a 30 de novembro de 2020].

Filho, D. & Júnior, J. (2009). Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). *Política Hoje*, 18, pp 115-146.

Filho, J. A. de O. (2010). Controle Interno e Externo da Gestão Pública. Brasília – DF: AVM Instituto.

Franzese, C. et al. (2009). *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: ENAP.

Freire, D. A. A. & Batista, P. C. D. S. (2018) Natureza Preventiva do Controle Interno no Setor Público. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, 15(2), pp. 380-413.

Freitas, et al. (2016). Controladoria: Estudo na perspectiva da Teoria dos Stakeholders. *Revista de Informação Contábil – RIC*, 10(4), pp. 15-31.

Frey, K. (2000). Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21,

pp. 211-259. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89> [obtido a 20 de junho de 2021].

Furiati, A. A. (2019). *Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: Uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação brasileira* (dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43851?locale=pt_BR [obtido a 08 de fevereiro de 2022].

Gadelha, A. L. L., Gouveia, L. B. and Mesquita, A. (2022). Transferências voluntárias : aspectos teóricos e práticos no contexto do federalismo fiscal brasileiro, *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 20(1), pp. 218–253. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/issue/view/35> [obtido a 08 de março de 2022]

Garrido, E. et al. (org.) (2010). Estudos Técnicos CNM. Confederação Nacional de Municípios. Brasília: CNM, pp. 105 – 122. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/EstudosTecnicos-Volume2\(2010\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/EstudosTecnicos-Volume2(2010).pdf) [obtido a 08 de março de 2021].

Gasparini, C. E. & Miranda, R. B. (2011). Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, (36), pp. 311-349. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/230/211> [obtido a 12 de março de 2020].

Gianezini, K. et al. (2017). Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, 21 (2), pp. 1065-1084. Disponível: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262> [obtido a 20 de junho de 2021].

Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Atlas: São Paulo.

Gomes, E. (2009). Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. *Direito Público*, 6 (27), pp. 76-93. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565> [obtido a obtido a 13 de março de 2020].

Gonçalves, A. L. (2013). Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas e arrecadação tributária dos municípios brasileiros. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 15 (28), pp. 17-27. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2606> [obtido a 12 de março de 2020].

Gouveia, L. B. & Ranito, J. (2004). *Sistemas de Informação de Apoio à Gestão*. Porto – Portugal: Sociedade Portuguesa de Inovação, pp. 1-96. Disponível em: https://spi.pt/documents/books/inovacao_autarquia/docs/Manual_VII.pdf [obtido a 07 de março de 2021].

Ham, S. H. (2015). Social Program Evaluation and Interpretation: A Literature Review. *ResearchGate*, pp. 8-38. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/265225331_Social_Program_Evaluation_And_Interpretation_A_Literature_Review [obtido a 20 de julho de 2020]

Howlett, M. & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance*, 2(2), pp. 57–71. Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/149> [obtido a 20 de junho de 2021].

Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/ SEPLAN número 01, de 27 de janeiro de 2005. Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-CONJUNTA-SECON-SEFAZ-SEPLAN-n%C2%BA-01-27-01-2005-D.O.E-31-01-2005.-1.pdf> [obtido a 20/05/2020].

Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997. *Diário Oficial da União* de 31 de janeiro de 1997. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/instrucoes-normativas/item/4029-instru%C3%A7%C3%A3o-normativa-stn-n%C2%BA-01,-de-15-de-janeiro-de-1997> [obtido a 16/05/2020].

Instrução Normativa nº 03/2008, de 16 de junho. *Diário Oficial do Estado do Ceará* de 08/08/2008. Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-Conjunta-SECON-SEFAZ-SEPLAG-N%C2%BA-03-de-16-06-2008-D.O.E-de-08-08-2008.pdf> [obtido a 16 de maio de 2021].

Instrução Normativa nº 71/2012, de 28 de novembro de 2012. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-71-de-28-de-novembro-de-2012-20235428> [obtido a 28 de novembro de 2019].

Instrução Normativa Conjunta CASA CIVIL/SEFAZ/SEPLAG/CGE/PGE Nº 01/2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2022/01/IN-CONJUNTA-CASA-CIVIL-CGE-SEFAZ-SEPLAG.pdf> [obtido a 28 de novembro de 2021].

Jannuzzi, P. de M. (2020). Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. *Revista Avaliação de Políticas Públicas AVAL*, 4 (18), pp. 39-61. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/61649/162643> [obtido a 04 abril de 2021]

Laisner, R. C. e Mario, C. G. De (2015). Os Desafios da Avaliação de Políticas Públicas Como Instrumento Estratégico De Gestão e De Controle Social. *Revista Políticas Públicas*, 18(2), pp. 619-630. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164/3952> [obtido a 20 de junho de 2021].

Lakatos, E. M. & Marconi, M. de A. (1992). *Metodologia do trabalho científico: Procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. São Paulo, SP: Atlas.

Laswell, H. D. (1936/1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland. New York: Meridian Books.

Lei nº 15.360, de 04 de junho de 2013. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 10 de junho de 2013, V (106), p. 1. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Lei-n%C2%BA.-15.360-2013.pdf> [obtido a 20 de junho de 2020].

Lei nº 16.710, de 21 de dezembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 27 de dezembro de 2018, Fortaleza, X (241), p. 1. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/01/LEI-N%C2%BA16.710-21-de-dezembro-de-2018..pdf> [obtido a 20 de outubro de 2020].

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Presidência da República. DOFC de 23 de março de 1964, pp. 2745. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4320&ano=1964&ato=21c3Zq5UNVRVT2b4> [obtido a 20 de setembro de 2020].

Lei Complementar 119/2012, de 28 de dezembro de 2012. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 15 de janeiro de 2013. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/05/Lei-Complementar-no119-2012-e-suas-alteracoes-ate-a-LC-no213-2020.pdf> [obtido a 08 de março de 2021].

Lei complementar nº 243, 31 de maio de 2021. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, 31 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/06/do20210531p01-LEI-COMPLEMENTAR-No243-31-de-maio-de-2021.-1-1.pdf> [obtido a 08 de fevereiro de 2022]

Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm [obtido a 20 de maio de 2022].

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. *Diário Oficial da União* de 05 de maio de 2000. Presidência da República do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm [obtido a 04 de abril de 2020].

Lei Complementar nº 131/2000, de 27 de maio de 2009. Presidência da República. *Diário Oficial*, de 28 de maio de 2009, p. 2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm [obtido a 07 de março de 2020].

Lei Complementar nº 178/2018. Governo do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 11 de maio de 2018. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20180511/do20180511p01.pdf> [obtido a 30/05/2020].

Lei Complementar nº 234, de 09 de março de 2021. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 09 de março de 2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/03/do20210309p01-LEI-COMPLEMENTAR-No234-09-de-marco-de-2021..pdf> [obtido a 08 de fevereiro de 2022]

Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. *Diário Oficial da União* de 01/08/2014. Presidência da República, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm [obtido a 05 de maio de 2020].

Lei nº 13.297, de 07 de março de 2003. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 07 de março de 2003. Disponível em:

<https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2003/13297.htm> [obtido a 14 de setembro de 2019].

Lei nº 13.325, de 14 de julho de 2003. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 15 de julho de 2003. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2003/13325.htm> [obtido a 14 de setembro de 2019].

Lei nº 16.710, de 21 de dezembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 27 de dezembro de 2018, pp. 1-16. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/01/LEI-N%C2%BA16.710-21-de-dezembro-de-2018.pdf> [obtido a 14 de setembro de 2020].

Lei nº 14.306, de 02 de março de 2009. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 05 de março de 2009, Fortaleza, I, (042), pp. 1-3. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/LEI-N%C2%BA-14.306-de-02-de-mar%C3%A7o-de-2009-D.O.E.-de-05-de-mar%C3%A7o-de-2009.pdf> [obtido a 14 de setembro de 2020].

Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 11 de julho de 2012, IV(131), p. 1. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Lei-n%C2%BA-15.175-28-de-junho-de-2012.pdf> [obtido a 14 de setembro de 2020].

Lei nº 16.717, de 21 de dezembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 26 de dezembro de 2018, Fortaleza, X (240), p. 21. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/01/LEI-N%C2%BA16.717-21-de-dezembro-de-2018.pdf> [obtido a 14 de setembro de 2020].

Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União* de 21/06/1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm [obtido a 14 de novembro de 2020].

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União* de 01/10/1997. Presidência da República do Brasil, p. 21.801. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm [obtido a 22 de maio de 2020].

Lindblom, C. E. (1959) The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (02), pp.78-88. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973677> [obtido a 05 de maio de 2021]

Lindblom, C. E. Still (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39 (06), pp.517-526. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/976178> [obtido a 05 de maio de 2021]

Linhares, P. et al. (2012). Cooperação federativa: A formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: Linhares, P. et al. (org.). *Federalismo à brasileira – Questões para discussão*. Brasília: IPEA, pp. 39–56. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf [obtido a 08 de março de 2020].

Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5572739/mod_resource/content/1/%5BLoewenstein - Teoría de la Constitución.pdf [obtido a 10/03/2020].

Lynn, L. E. (1980). *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*.

Lyra, R. P. (2005) Ouvidor: O Defensor dos Direitos na Administração Pública. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Ouvidorias.pdf> [obtido a 04 de março de 2021].

Machado, C. M. (2015). A importância dos preceitos de governança corporativa e de controle interno sobre a evolução e a internacionalização das Normas de Contabilidade e Auditoria. Disponível em: http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_governanca_corporativa2.pdf [obtido a 02 de setembro de 2019].

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Secretaria Geral da Presidência da República Disponível em: http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf [obtido a 25 de maio de 2020].

Marçola, C. (2011). Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública, *Revista do Serviço Público*, 62 (01), pp. 75-87. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/62> [obtido a 24 de julho de 2019].

Lakatos, E. M. & Marconi, M. de A. (2003) *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo, SP: Atlas.

Marinho, A. & Façanha, L. O. (2001). *Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como Dimensões Operacionais da Avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, pp. 1-22. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2328/1/TD_787.pdf [obtido a 07 de março de 2020].

Marins, D. V. (2016). *O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais*. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora.

Marrara, T. (2005). Identificação de convênios administrativos no direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, 100, p. 551-571. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67683> [obtido a 08 de maio de 2020].

Martinez, L. F. & Ferreira, A. I. (2007). *Análise de dados com SPSS – Primeiros Passos*. Lisboa: Escolar Editora.

Martins, G. (2002). *Estatística Geral e Aplicada*. São Paulo: Atlas.

Mead, L. M. (1995) Public Policy: Vision, Potential, Limits. *Policy Currents (Newsletter of the Public Policy Section, APSA)*, 68 (03). Disponível em: <https://nyuscholars.nyu.edu/en/publications/public-policy-vision-potential-limits> [obtido a 05 de maio de 2021]

Meireles, H. L. (2000). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores.

Meirelles, M. (2014). O uso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) na Ciência Política: uma breve introdução. *Pensamento Plural*, 14, pp 65-92.

Mendes, M. et.al. (2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Revista Textos para discussão*, 40, pp. 1-111. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma> [obtido a 10 de março de 2020].

Miles, E. A. E. et al. (2013). *Internal Control – Integrated Framework – Executive Summary*. Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive-Summary.pdf> [obtido a 09 de outubro de 2019].

Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (2018) *Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União, Exercícios 2008-2016* (relatório). Disponível em:

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=fals e&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=avalia%C3%A7%C3%A3o+da+gest%C3%A3o+das+transfer%C3%Aancias+volunt%C3%Arias+da+Uni%C3%A3o+-+Exerc%C3%ADcio+2008-2016&dataPublicacaoInicio=2018-04-01&dataPublicacaoFim=2018-04-30&fixos=#lista> [obtido a 08 de março de 2020]

Moutinho, J. da A. (2016). Transferências voluntárias da união para municípios brasileiros: Mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, 50(1), pp. 151–166. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/cMyN7mCMBcsHPBMmSQsN4cd/abstract/?lang=pt> [obtido a 01 de março de 2021].

Moreira, M. A., et al. (2017). Controle Interno como instrumento de gestão pública. *Revista de Informação Contábil*, 11(4), pp. 39–53. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/article/view/231400> [obtido a 01 de setembro de 2021].

Nunes, E. P. & Coronel, D. A. (2013). O controle Interno como instrumento de gerenciamento na Universidade Federal do Pampa. *Estudo e Debate*, 20(1), pp. 143-160, Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/587> [obtido a 20 de outubro de 2019].

Nunes, P. R. C. et al. (2012). Evidências de Práticas de Governança na Administração Pública do Estado do Ceará. In: Encontro de Administração Pública e Governo 2012, Salvador – BA, pp. 1-16. Disponível em: http://anpad.com.br/pt_br/index_event Edições anteriores. 2012. Arquivo 2012_APB1137.pdf [obtido a 02 de outubro de 2020].

Nunes, P. R.C. N. (2006). *Práticas de Auditoria de Desempenho em órgãos estaduais brasileiros de controle interno – Elementos para a configuração de um modelo* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado, Fortaleza-CE. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/21434> [obtido a 02 de outubro de 2021].

Oates, W. E. (2006). On the theory and practice of finance. *International Journal of Social Economics*, 31(7), pp. 684-705. Disponível em : <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/03068290410540882/full/html> [obtido a 05 de maio de 2021].

Obinger, H et al. (2005). *Federalism and the Welfare State – New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponível em: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Federalism%20and%20the%20Welfare%20State,%20New%20World%20and%20European%20Experiences.pdf [obtido a 05 de maio de 2021].

Oliveira Filho, J. A. & Soares, A. F. (2010). *Controle Interno e Externo Da Gestão Pública*. Brasília, DF. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/260648059/Controle-Interno-e-Externo-Da-Gestao-Publica> [obtido a 16 de maio de 2022]

Operações de Crédito de Estados e Municípios. Manual para Instrução de Pleitos MIP. Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/15042013_Manual_de_Instruo_de_Pleitos.pdf [obtido a 19 de maio de 2020].

Paes-Sousa, R. & Vaitsman, J. (2011). Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, (1), pp. 18-35. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201101003/pdf/1598015026-1-18.pdf> [obtido a 12 de janeiro de 2021]

Paiva, W. de L. & Neto, N. T. (2015). *Indicadores Econômicos do Ceará 2015*. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/Indicadores_Economicos_2015.pdf [obtido a 14 de novembro de 2020]

Parreira, A. & Silva, A. L. (2015). A lógica complexa da avaliação. *Ensaio, Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 23(87), pp. 367-388. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/PdfvfhZd5WGVf6Zd4HksTVP/?lang=pt> [obtido a 20 de março de 2021].

Paula, J. C. T. (2006). *O processo de Institucionalização da Atividade de auditoria da Controladoria Geral do Município de Fortaleza: Uma análise sob a perspectiva da Teoria Institucional* (dissertação de mestrado). Mestrado Profissional. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/21424> [obtido a 02 de outubro de 2019].

Paulo, L. F. A. (1988). O PPA como instrumento de planejamento e Gestão Estratégica. *Revista do Serviço Público*, 61(2), pp. 171-187. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44> [obtido a 20 de junho de 2021].

Pereira, W et al. (1980). *Estatística para as Ciências Sociais*. São Paulo: Saraiva

Peters, B. G. (1986). *American Public Policy*. Chatham. N.J.: Chatham House.

Pietro, M. S. Z. (2007). *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

Pontes, P. (2016). *IPECE: Textos para discussão. Uma aplicação de indicadores de sustentabilidade fiscal no Estado do Ceará*. 19, Julho de 2016. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_119.pdf [obtido a 14 de novembro de 2020]

Portaria Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, nº 087, de 08 de abril de 2016. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 14 de abril de 2016, Fortaleza, VIII (068), p.

15. [https](https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/PORTARIA-N%C2%BA-0872016-14-DE-ABRIL-DE-2016.pdf) Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/PORTARIA-N%C2%BA-0872016-14-DE-ABRIL-DE-2016.pdf> [obtido a 14 de novembro de 2020]

Portaria Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, nº 59, de 30 de abril de 2019. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 06 de maio de 2019, XI (083), p. 6. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/05/Portaria-n%C2%BA-59-2019-pages-6-7.pdf> [obtido a 14 de setembro de 2019].

Portaria Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, nº. 003, de 22 de janeiro de 2013. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, 01 de abril de 2013, V (058), p. 7. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Portaria-003A2013.pdf> [obtido a 20 de setembro de 2020].

Portaria Interministerial, nº 127, de 29 de maio de 2008. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008> [obtido a 08 de março de 2020].

Portaria Interministerial, nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016> [obtido a 08 de março de 2020].

Portaria nº 011/2015, de 19 de janeiro de 2015. Governo do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 27 de janeiro de 2015. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/PORTARIA_OPERACIONAL_SICONV_CE.pdf [obtido a 27 de maio de 2020].

Portaria nº 031/2014, de 11 de março de 2014. Governo do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 11 de março de 2014. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Portaria-n%C2%BA031-2014-2.pdf> [obtido a 27 de maio de 2020].

Portaria nº 130/2015, de 30 de setembro de 2015. Governo do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/PORTARIA130.pdf> [obtido a 27/05/2020].

Portaria nº 218/2018, de 07 de novembro de 2018. Governo do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, de 07 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/11/DOE-07.11.18-PORTARIA-218-2018-E-PARCERIAS-COINP.pdf> [obtido a 25 de maio de 2020].

Poucinho, M. (2012). *Metodologia de Investigação e Comunicação do Conhecimento Científico*. Lidel, Lisboa.

Prado, S. (2007). *A questão fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas*. CEPAL/IPEA. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37929> [obtido a 10/03/2020].

Prates, W. O. (2017). *Estatísticas para ciências sociais aplicadas*. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis, Superintendência de Educação à distância. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24557> [Obtido a 12 de março de 2021]

Prado, S., Quadros, W., Cavalcanti, C. E. (2003). *Partilha de Recursos na Federação Brasileira*. FFUNDAp. São Paulo.

Presidência da República Casa Civil. Decreto do Poder Executivo nº 6.170/2007, de 25 de julho de 2007. *Diário Oficial da União* de 26/07/2007, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm [obtido a 08 de março de 2020].

Presidência da República do Brasil, p. 8.269. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm [obtido a 08 de março de 2020].

Prodanov, C. C. & Freitas, E. C. (2013) *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Novo Hamburgo: Feevale.

Proposta de Emenda à Constituição de 1988, nº 45, de 07 de outubro de 2009. Câmara de Deputados. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93534> [obtido a 23 de setembro de 2020].

Ramos, P. R. de A. (2010). Corrupção na Administração Pública e crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores. *Revista Mineira de Contabilidade*, 4(40), pp. 14-22. Disponível em: <https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/338> [obtido a 20 de outubro de 2020].

Raupp, F. M. & Beuren, I. M. (2006). Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In Beuren, I. M. (Org.). *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade*. São Paulo: Atlas.

Reis, I. P. dos (2017). *Justiça Distributiva e Federalismo Cooperativo: igualdade federativa como critério norteador para promover partilha dos royalties Petrolíferos do Pré-Sal* (tese de doutoramento). Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte –MG. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-ASWK9S>. [obtido a 15 de outubro de 2020].

Reis, E.A., Reis I.A. (2002). *Análise Descritiva de Dados. Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG*. Disponível em: <http://www.est.ufmg.br/portal/arquivos/rts/rte0202.pdf> [Obtido a 12 de março de 2021]

Rezende, F. (2006). Os desafios do federalismo fiscal. In: Rezende, F. (Org.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

Rezende, F. (2007). Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal*, (9), pp. 55-102. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272007000200006 [obtido a 10 de março de 2020].

Rocha, D. G. da (2007). *Orçamento Público Federal, Competência Tributária e Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo sobre a constitucionalidade do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Monografia)*. Curso de Especialização em Orçamento Público,

Instituto Serzedello Corrêa e Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/orcamento-publico-federal-competencia-tributaria-e-lei-de-responsabilidade-fiscal-estudo-sobre-a-constitucionalidade-do-artigo-11-da-lei-de-responsabilidade-fiscal.htm [obtido a 15 de maio de 2021].

Sakurai, S. N. (2013). Efeitos assimétricos das Transferências Governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 43(2), pp. 309-332. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1446> [obtido a 15 de maio de 2020].

Sanchez, O. A. (2003). O poder burocrático e o controle da informação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 58, pp. 89-119. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100006&script=sci_abstract&tlng=pt [obtido a 02 de outubro de 2019].

Scriven, M. (1974). Evaluation perspectives and procedures. In: Pophan, W. J. *Education research*. Berkeley, California: McCutchan Publishing.

Scriven, M. (2007). *The Logic of Evaluation*. In: H.V. Hansen, et. al. (Eds.). *Dissensus and the Search for Common Ground*, CD-ROM, Windsor, ON: OSSA, pp. 1-16. Disponível em: <https://scholar.uwindsor.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1390&context=ossaarchive> [obtido a 05 de maio de 2021]

Secchi, L. (2013). *Políticas Públicas: Conceitos esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Serapioni, M. (2016). Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 31, pp. 59-80. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461/1251> [obtido a 11 de janeiro de 2021].

Severino, M. P. S. R. S. (2020) Avaliação do Processo de Implementação do Programa Incluir na UFRN. *Revista Avaliação de Políticas Públicas AVAL*, 4(18), pp. 167–187. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61648> [obtido a 04 abril de 2021]

Silva, A. H. C. et al (2017). Evolução do Controle Interno no Setor Público: Um Estudo Dos Novos Normativos Emitidos Entre 2003-2016. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (Online)*, 22 (2), pp. 20-38. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/32362> [obtido a 11 de março de 2021].

Silva, E. L. da & Menezes, E. M. (2001). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina.

Silva, M. S. (2005). Teoria do federalismo fiscal notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, 15(1), pp. 117-137. Disponível em <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/447> [obtido a 10 de março de 2020].

Silva, P. (2012). Sistemas de controlo de gestão: Uma abordagem Operacional. *Contabilidade & Empresas*, 2(15), pp. 16-18. Disponível em: https://issuu.com/paulinosilva123/docs/2012-05_artigo_sistemas_de_controlo [obtido a 02 de outubro de 2019].

Silva, P.& Ferreira, A. (2010). Performance management in primary healthcare services: evidence from a field study. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 7(4), pp. 424-449. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/11766091011094527/full/html> [obtido a 02 de outubro de 2019].

Silva, R. M. P. et al. (2018). Controle Social: A Atuação dos Conselhos Municipais na Região Nordeste. *Gestão e Regionalidade*, 34(101), pp. 74-90. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/1334/133460253006/html/> [obtido a 02 de outubro de 2019].

Simon, H. (1957). *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID.

Soares, M. M. & de Melo, B. G. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Publica*, 50(4), pp. 539-561. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SPMSQVnNnSNnkzKCJpZsFvNb/abstract/?lang=pt> [obtido a 10/03/2021].

Soares, M. M. (1998). Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (44), pp. 137-163. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dP7mn79wBtKGDm5McqqnHDF/abstract/?lang=pt> [obtido a 11 de março de 2021].

Soares, M. M. & Machado, J. A. (2018). *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: ENAP. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_PoliticadasPublicas.pdf [obtido a 10 de março de 2020].

Souza, C. (2003). Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, 16(39), pp. 11-24. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743> [obtido a 11 de janeiro de 2021].

Sousa, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), pp. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> [obtido a 20 de junho de 2021]

Suzart, J. A. et al. (2018). Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiro. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 11(1), pp. 127-145. Disponível em: <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/363> [obtido a 20/03/2020].

Thomé, V. A. & Tinoco, J. E. P. (2005). A existência do controle interno como auxílio à governança para gerar informações aos Stakeholders das Entidades Públicas: A realidade

em 20 prefeituras do Estado do Paraná. In *5º Congresso USP: Controladoria e Contabilidade*. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos52005/253.pdf> [obtido a 24 de julho de 2019].

Torres, M. L. (2012). A alteração do objeto conveniado e a diferença entre o desvio de finalidade e o desvio de objeto. *Revista Jus Navigandi*, 17(3458). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23254> [obtido a 20 de março de 2020].

Toscano Jr. & E. M., Leitão, C. R. S. (2006). Os desafios do controle interno governamental diante da reforma do Estado: o caso do programa de modernização do controle interno do estado da Paraíba (Promocin). *Cadernos EBAPE*, 4 (1), pp. 211-212. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/SfGRbKCcwSsBVrCGHMr73MR/abstract/?lang=pt> [obtido a 30 de setembro de 2019].

Trevisan, A. P. & Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública – RAP*, 42(3), pp. 529–550. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDtjDgy/?format=pdf&lang=pt> [obtido a 30 de setembro de 2020].

Trevisan, A. P. & van Bellen, H. M. (2009). Análise de Políticas Públicas: O Caso do Projeto Microbacias. In: *33º Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração enANPAD*, São Paulo – SP, pp. 1-16. Disponível em: Disponível em: http://anpad.com.br/pt_br/index_event Edições anteriores. 2009. Arquivo 2009_ APS2512.pdf. [obtido a 12 de janeiro de 20021]

Apêndices

Apêndice – 1

SECÃO 1 DE 8

QUESTIONÁRIO SOBRE A GESTÃO DO PROCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESTADO DO CEARÁ GESTORES DE INSTRUMENTO DE CONVÊNIOS/CONGÊNERES

O presente questionário faz parte da pesquisa que se insere no projeto de investigação do Doutorado em Ciências da Informação da Universidade Fernando Pessoa em Porto – Portugal, cuja proposta é avaliar a gestão das transferências voluntárias, no período de 2005-2021.

O público respondente são os GESTORES DE INSTRUMENTOS que operacionalizam o sistema e-Parcerias nos diversos órgãos do Estado do Ceará. Não há respostas certas ou erradas. Apenas se pretende conhecer a sua opinião. As respostas são completamente confidenciais. O tempo estimado é de 20-25 minutos. O questionário tem 25 perguntas distribuídas em 7 seções e uma última (seção 8 de agradecimento).

Obrigada por participar!

TERMO CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Ao participar dessa pesquisa, cujo propósito é avaliar a gestão do processo das transferências voluntárias no Estado do Ceará, no contexto da investigação do Doutorado em Ciências da Informação da Universidade Fernando Pessoa em Porto – Portugal, desenvolvida pela doutoranda ANA LÚCIA LIMA GADELHA, você toma ciência do objetivo do referido estudo, manifestando seu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por essa participação, estando ciente ainda que todas as respostas têm caráter confidencial, e que portanto sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma lhe identificar, será mantido em sigilo. Todos os dados que interessam à pesquisa serão utilizados, e os que de outro modo não interessarem serão descartados.

Aceita Participar?

- Sim
- Não

SECÃO 2 DE 8

ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS

01. Qual o seu sexo?

0. Feminino
1. Masculino
3. Prefiro não responder

02. Qual seu grau de instrução

1. Ensino Médio/Técnico

2. Ensino Superior
3. Especialização/ Mestrado
4. Doutorado

03. Você é servidor efetivo?

0. Sim
1. Não

04. Você está lotado em seu órgão de origem ou é cedido de outro órgão?

1. Lotado no órgão de origem
2. Cedido de outro órgão

05. Há quanto tempo trabalha como gestor de instrumento?

- 1 – Menos de 1 ano
- 2 – Entre 1 ano e menos que 3 anos
- 3 – Entre 3 e 5 anos
- 4 – Mais de 5 anos

SECÃO 3 DE 8

LEGISLAÇÃO DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FINANCEIROS – CONVÊNIO E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

Esse tópico visa conhecer o domínio sobre a legislação e em que grau a mesma influencia na melhoria do processo das transferências voluntárias do Estado do Ceará.

06. Como classifica seu conhecimento da Legislação de convênios e instrumentos congêneres do Estado do Ceará? Ordene a pontuação de 1 ao 10, sendo 1 insuficiente e 10 excelente.

Seu conhecimento

() 1 () 2 () 3 4 () 5 () 6 () 7 () 8 () 9 () 10 ()

07. Classifique a relação entre legislação e gestão. Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo.

Discordo Totalmente Discordo Indiferente Concordo Concordo Totalmente

1. A legislação das transferências voluntárias é de fácil compreensão.
2. A legislação (leis e decretos) facilita a gestão e operacionalização das transferências voluntárias.
3. As mudanças na legislação contribuíram para melhorar a gestão do processo.
4. Os controles existentes na legislação das transferências voluntárias influenciam o gestor do seu órgão/entidade na hora de decidir sobre a escolha de determinada parceria.

SECÃO 4 DE 8 **FLUXO DO PROCESSO**

Conhecimento do Fluxo do Processo

Esse tópico visa conhecer os conhecimentos do gestor do instrumento sobre o fluxo do processo de transferências voluntárias de recursos.

08. Considere o seu grau de conhecimento do fluxo das transferências voluntárias.

Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo.

Discordo Totalmente Discordo Indiferente Concordo Concordo Totalmente

1. Conhece bem o fluxo das transferências voluntárias.
2. O conhecimento do fluxo associado à boa gestão do processo traz melhores resultados às parcerias efetivadas.

09. Nessa questão objetiva-se saber quais etapas do processo considera que são mais fáceis e mais difíceis.

Ordene as etapas do processo por grau de dificuldade, considerando 1 extremamente fácil e 7 extremamente difícil.

1. Divulgação de Programas
2. Cadastramento de Parceiros
3. Seleção
4. Celebração
5. Execução
6. Monitoramento
7. Prestação de Contas

10. Nessa questão objetiva-se saber quais etapas do processo considera que são mais céleres e as que são menos céleres para realizar.

Ordene as etapas do processo por grau de celeridade, considerando 1 extremamente moroso e 7 extremamente célere.

1. Divulgação de Programa
2. Cadastramento de Parceiros
3. Seleção
4. Celebração
5. Execução
6. Monitoramento
7. Prestação de Contas

11. Nessa questão objetiva-se saber quais etapas do processo considera que são mais complexas e menos complexas para realizar.

1. Divulgação de Programa

2. Cadastramento de Parceiros
3. Seleção
4. Celebração
5. Execução
6. Monitoramento
7. Prestação de Contas

SEÇÃO 5 DE 8

CONHECIMENTO ESPECÍFICO DAS ETAPAS

Essa seção visa conhecer suas impressões sobre as etapas dos processos no tocante à celeridade e complexidade.

ETAPAS: DIVULGAÇÃO DE PROGRAMAS, CADASTRAMENTO DE PARCEIROS, SELEÇÃO E CELEBRAÇÃO

12. Sobre as etapas de divulgação de programas e validação de cadastro.

Nunca Raramente Às vezes Frequentemente Sempre

1. A etapa de divulgação de programa é uma etapa efetivamente cumprida pelo órgão/secretaria em que você trabalha.
2. O órgão/entidade que você trabalha já realizou validações de cadastros de parceiros por delegação da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.
3. Há demora na validação de cadastros de parceiros pela CGE.

13. A etapa de seleção inicia o processo de escolha das parcerias do instrumento. Em sua opinião, ela apresenta algum grau de dificuldade na realização/operacionalização de suas atividades?

Considere atividades da etapa de Seleção : Chamamento Público, Avaliação das propostas e divulgação e homologação dos resultados

1. Não apresenta dificuldade em nenhuma das atividades da Seleção.
2. Apresenta mais dificuldades na atividade de chamamento público.
3. Apresenta mais dificuldades na atividade de avaliação das propostas.
4. Apresenta mais dificuldades na divulgação e homologação dos resultados.
5. Apresenta dificuldades em todas as atividades da etapa de seleção.
6. Não sabe informar

14. A etapa de celebração acontece quando os parceiros resolvem assinar o instrumento. Em sua opinião, nessa etapa de celebração para execução do objeto, a decisão da gestão do órgão alinha-se aos objetivos e planos estratégicos da política do órgão?

Nunca Raramente Às vezes Frequentemente Sempre

15. Nessa questão objetiva-se conhecer a sua opinião sobre a celeridade da realização das atividades da etapa de seleção do processo de transferências voluntárias.

Ordene as atividades abaixo por ordem de celeridade do, considerando 1 = lento e 8 = Rápido

1. A averiguação de todos os requisitos da celebração
2. A análise do Plano de Trabalho
3. A vistoria de funcionamento
4. A elaboração da minuta do instrumento
5. A vinculação orçamentária e financeira do objeto a ser executado
6. A elaboração do parecer jurídico
7. A formalização do instrumento
8. A publicidade do instrumento

16. Dentre as alterações previstas para o instrumento estão o aditivo e apostilamento, sobre essas alterações, manifeste o seu grau de concordância a respeito das afirmações abaixo.

Discordo Totalmente Discordo Indiferente Concordo Concordo Totalmente

1. Muitos aditivos ao instrumento significam ausência de um bom planejamento por parte do convenente.
2. Aditivos e apostilamentos impactam negativamente na execução do objeto.
3. Alterações propostas no plano de trabalho poderiam ser evitadas se houvesse uma análise acurada por parte do concedente.
4. O rito a ser seguido pelos aditivos e apostilamentos é muito “burocrático” e termina por atrasar a execução.

ETAPAS DE: EXECUÇÃO, MONITORAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Nas questões a seguir considere dificuldade aspectos de ordem formal/ material relativas ao processo nas etapas de execução, monitoramento e prestação de contas.

17. As afirmações abaixo estão expressas como DIFICULDADES e referem-se às etapas de Execução, Monitoramento e Prestação de Contas. Marque o seu grau de concordância a respeito dessas informações expressas como dificuldades.

LEMBRE-SE!! As afirmações abaixo estão escritas na perspectiva de serem DIFICULDADES, marque o seu grau de concordância ou discordância a respeito dessas afirmações.

Discordo Totalmente Discordo Indiferente Concordo Concordo Totalmente

1. Compreender os atos desenvolvidos pelo convenente (desde à aquisição de bens e serviços, contratação, movimentação de recursos financeiros, execução do objeto e comprovação das despesas).
2. Compreender a sistemática e as condições de pagamentos por meio das Ordens Bancárias de Transferências – OBTs.
3. Ter uma comunicação fluida e célere com o convenente.

4. Realizar os atos de monitoramento a bom termo, respeitando os prazos, compreendendo o acompanhamento físico e financeiro, na qualidade de gestor do instrumento.
5. Estabelecer a troca de informações dentro do processo de monitoramento com os atores nessa etapa do processo: o colaborador da área de negócios, o colaborador financeiro, o fiscal do instrumento, e a CGE (um deles ou todos).
6. Determinar diligências e medidas coercitivas quando detectadas irregularidades na execução do instrumento.
7. O cumprimento do prazo de entrega da prestação de contas de responsabilidade do convenente.
8. O cumprimento das exigências documentais que compõem o processo de prestação de contas de responsabilidade do convenente.
9. O cumprimento do prazo para a análise da prestação de contas entregue por parte do seu órgão (concedente).
10. Implementar as medidas restritivas relativas à Tomada de Contas Especial.

SEÇÃO 6 DE 8

CONHECIMENTOS SOBRE O E-PARCELIAS

Nas questões a seguir, manifeste suas opiniões acerca do sistema informatizado do e-Parcerias.

As questões a seguir relacionam-se ao sistema e-Parcerias, gerenciado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, e aos aspectos de operacionalização das transferências voluntárias dentro do referido Sistema e como se apresenta no dia a dia da instituição.

Discordo Totalmente Discordo Indiferente Concordo Concordo Totalmente

18. Manifeste sua opinião (grau de concordância) sobre a relação entre o Sistema informatizado do e-Parcerias e a Gestão das Transferências Voluntárias.

Discordo Totalmente Discordo Indiferente Concordo Concordo Totalmente

1. O Sistema e-Parcerias dá resultados quanto à eficiência do processo (considere a eficiência quanto ao uso dos recursos: tempo, custos, produtividade do processo).
2. Os atos/procedimentos dentro do Sistema e-Parcerias guardam estreita identificação com a legislação.
3. O Sistema e-Parcerias dá suporte à sua tomada de decisão no âmbito de suas competências.
4. O Sistema e-Parcerias dá suporte à tomada de decisão do gestor máximo do órgão.
5. O Sistema e-Parcerias é de fácil navegação, compreensão e manuseio.

19. Informe quantas capacitações você teve oportunidade de participar sobre o e-Parcerias.

1. Nenhuma
2. Uma
3. Duas
4. Três
5. Quatro
6. Cinco
7. Mais de cinco

20. As afirmações a seguir referem-se às Capacitações e o suporte dado pela CGE no tocante ao sistema e-Parcerias. Expresse o seu grau de concordância em relação a essas afirmações.

Discordo Totalmente Discordo Indiferente Concordo Concordo Totalmente

1. As capacitações realizadas foram suficientes para operacionalizar o Sistema e-Parcerias.
2. A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, como gestora do sistema e-Parcerias, dá um bom suporte para o desenvolvimento das atividades dentro do Sistema e-Parcerias.

SECÃO 7 DE 8

GESTÃO DO PROCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Essa seção faz referência aos resultados da gestão do processo no plano da eficácia. Considere assim aqueles resultados que melhoram o processo e trazem mais qualidade das informações e possibilitam o alcance dos objetos das transferências voluntárias que são as políticas públicas.

21. Nas afirmações a seguir, qual sua opinião sobre a gestão do processo de transferências e os resultados quanto à sua eficácia, considerando o tempo de sua experiência nesse processo.

Considere eficácia a redução no número de ocorrências geradas tanto pelo Sistema e-Parcerias, quanto as ocorrências geradas pelo Controle Interno. Responda conforme as opções abaixo às assertivas formuladas.

1. Houve uma diminuição do número de ocorrências/irregularidades no processo.
2. Manteve-se estável, nem aumentou, nem diminuiu.
3. Houve um aumento do número de ocorrências/irregularidades no processo.
4. Não sabe informar.

22. Qual o tipo de objeto do instrumento a ser executado por sua Instituição é mais requisitado?

1. Ações de Infraestrutura (construções, reformas, água e esgoto, construção e pavimentação de rodovias).
2. Ações sociais (saúde, cultura, esporte e lazer, turismo, meio ambiente).

3. Ações de cunho econômico (projetos produtivos de agricultura, trabalho, comércio e serviços)
4. Outros

23. Considera que o período de vigência/execução dos instrumentos celebrados em sua Instituição é muito longo (acima do razoável para a execução de um objeto)?

1. Sim, mas para uma pequena parte dos instrumentos (considere pequena até 20%).
2. Sim, para uma razoável parte dos instrumentos (Considere entre 20 e 49%).
3. Sim, para uma grande parte dos instrumentos (Considere grande a partir de 50%)
4. Não há prolongamentos excessivos a se considerar na vida dos instrumentos no órgão.
5. Não sabe informar.

24 . Considera que a função de gestor de instrumento tem compatibilidade de tempo com outras atividades desenvolvidas por você no órgão em que trabalha?

Sim, é possível compatibilizar perfeitamente a função de gestor do instrumento com outras correlatas ao meu cargo/função exercido.

Sim, é possível compatibilizar, mas há um grande esforço para isso, em razão das atividades próprias do processo de transferências voluntárias, para não comprometer resultados.

Não, não é possível compatibilizar a contento, sem comprometer os resultados na gestão do processo.

Outros

25. Outras contribuições. Nessa questão fica livre, para acrescentar outros pontos favoráveis/desfavoráveis que impactam na gestão do processo de transferências operado pelo e-Parcerias do Estado do Ceará. (Texto de resposta longa/aberta)

SECÃO 8 DE 8

AGRADECIMENTO

Agradecemos sua participação. Reforçamos que os seus dados são confidenciais. Se desejar, enviaremos suas respostas. Nesse caso, informar o email, a seguir (opcional).

Apêndice – 2

Tabela 41 – Indicadores: média, mediana e desvio padrão

variáveis	Total		Média	Mediana	Desvio Padrão
	Válido	Sem respostas			
Muitos aditivos ao instrumento significa ausência de um bom planejamento por parte do convenente.	46	0	3.37	4.00	1.181
Aditivos e apostilamentos impactam negativamente na execução do objeto.	46	0	2.67	2.00	1.076
Alterações propostas no plano de trabalho poderiam ser evitadas se houvesse uma análise acurada por parte do concedente.	46	0	2.98	3.00	1.273
O rito a ser seguido pelos aditivos e apostilamentos é muito “burocrático” e termina por atrasar a execução.	46	0	3.35	4.00	1.178