

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE**

**VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN
ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE**

Paulo Roberto Magalhães Cordeiro
Universidade de Brasília, paulo.mestradoipea@gmail.com

José Marilson Martins Dantas
Universidade de Brasília; <https://orcid.org/0000-0001-6266-5233>,
marilsondantas@gmail.com

Clesia Camilo Pereira
Universidade de Brasília, <https://orcid.org/0000-0002-8407-8395>, clesia@unb.br

Resumo

O estudo objetiva verificar as percepções dos gestores municipais quanto ao planejamento e coordenação por parte da União, em relação aos repasses de recursos aos municípios. Na aplicação do *survey*, 75 servidores responderam (13 distritais e 62 municipais). Os resultados mostram que há necessidade de maior envolvimento dos órgãos federais nas fases de elaboração, execução e prestação de contas, para gerir os recursos federais visando a entrega dos produtos das políticas públicas às populações focais dos objetos dos acordos; necessidade de maior apoio da cúpula administrativa dos partícipes para a melhoria no processo; que falta melhorar o controle; e a baixa percepção em relação a processos, sistemas, canais de comunicação que permita o controle social participar dos inter-relacionamentos entre União e as entidades públicas para a formatação e execução dos planos de trabalho.

Palavras-Chave: *Accountability*. Políticas públicas. Transferências Voluntárias.

Abstract

The study aims to verify the perceptions of municipal managers regarding the existence of planning and coordination by the Union in relation to the transfer of resources to municipalities. In the survey application, responses were obtained from 75 servers, of which 13 were District and 62 were municipal. Among the results, the following stand out: the need for greater involvement of federal agencies in the elaboration, execution and accountability phases, so that federal resources can be managed in the sense of delivering the products of public policies to the focal populations of the objects of agreements; need for greater support from the administrative leadership of both participants to improve the process; lack improved control; and the low perception regarding processes, systems, communication channels that allow social control to participate in the interrelationships between the Union and the public entities for the format and execution of the work plans.

Keywords: *Accountability*. Public policy. Voluntary transfers.

Recebimento: 05/05/2021 - Aprovação: 22/08/2021

147

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE

1. INTRODUÇÃO

Esse estudo contribui para a análise e melhoria dos processos na gestão de políticas públicas ao se propor verificar a percepção dos gestores municipais e distritais na condução de processo de transferências voluntárias do Governo Federal sobre a ótica de planejamento, gestão e controle e apresentar os pontos de não conformidade vivenciados. Considerando que no Brasil se utiliza o modelo de descentralização para execução de gastos públicos, desde o advento da Constituição de 1988, a sinergia dos grupos envolvidos gera eficiência, que por sua vez pode ser revertida em entrega de valor público para a sociedade se bem gerido.

A administração pública, de forma geral, prima pela eficiência na utilização dos recursos devido às restrições orçamentárias e recursos técnicos para atender as contínuas e crescentes necessidades sociais e de infraestrutura para o desenvolvimento econômico. Com isso, nas administrações nos diferentes níveis governamentais são criados ou aperfeiçoados processos e inter-relacionamentos para a melhor utilização dos recursos disponíveis. Sendo uma dessas ações a implementação de políticas públicas realizadas com esforços conjuntos (financeiros ou técnicos), entre o setor público-público ou público-privado.

Dessa forma, e no intuito de ganho de eficiência na alocação dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social da União, diversos objetos de políticas públicas previstas nas peças orçamentárias da União são executados de forma descentralizada, por meio das transferências voluntárias¹ do orçamento fiscal e da seguridade social da União, por parte dos entes subnacionais, somados também os esforços de entidades privadas sem fins lucrativos.

Essa inter-relação entre diferentes organizações dos entes federativos, ou entre estas e as entidades privadas sem fins lucrativos, traduz-se em uma alternativa para a realização dos planos públicos em benefício para a sociedade. E é uma alternativa em relação a escassez de recursos financeiros aos entes subnacionais.

Também é certo que Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos, pela proximidade com as demandas da população, poderiam oferecer melhores bens e serviços à sociedade, em contraponto ao que seria ofertado de forma centralizada.

No entanto, as relações federativas, envolvendo os três níveis de governo, em um país de proporções continentais como o Brasil, que envolve 5.570 municípios, 26 Estados, um

¹ Artigo nº 25 da Lei Complementar nº 101/2000: 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.

Distrito Federal e Governo Central, conforme Rocha (2015, p. 16), “apresentam um elevado grau de complexidade, fruto das interações cooperativas e conflituosas, inerente à alocação de responsabilidades”.

Observa-se que a interface entre o setor público dos três níveis federados para as implementações das políticas públicas de interesses mútuos pode enfrentar dificuldades em relação à autonomia e coordenação entre as entidades envolvidas. Ou seja, nessa relação o processo de planejamento público pode não ter um devido alinhamento com os planos de cada um dos partícipes, seja por divergências quanto às políticas a serem executadas, as vertentes ideológico-partidárias ou mesmo devido à divergência relativa ao lapso temporal de discussão e aprovação dos próprios planejamentos, no que pode interferir no alinhamento das estratégias e na sua própria execução.

Assim, os acordos entre diferentes instâncias administrativas do setor público e desses com entidades privadas, por meio de convênios, contratados de repasses e termos de colaboração ou de fomento, podem não atingir a esperada eficiência nas operações devido a falhas ou ausências de um processo planejado para a formulação de uma parceria e a coordenado em relação ao acompanhamento da execução dos acordos firmados.

Diante disso, toma-se por hipótese no caso de não haver um processo planejado e coordenado por parte da União, assim como da não observação das capacidades operacionais das municipalidades, apesar das potencialidades de autonomia e proximidade com a população local, os repasses na verdade podem afetar negativamente a execução das políticas públicas, devido a atrasos na execução ou mesmo a inexecução parcial ou total dos acordos.

Dessa forma, este estudo objetiva verificar qual a percepção de gestores públicos municipais e do Distrito Federal², quanto à existência de um processo planejado e coordenado de repasses de recursos voluntários do orçamento fiscal e da seguridade social da União, para tais entes federados, na ótica da avaliação do planejamento, gestão e controle.

Esse estudo se justifica porque constitui-se um enorme desafio para a gestão pública formular e implantar modelos de gestão em relação à sistemática de celebração de acordos e a execução e prestação de contas desses recursos de transferências voluntárias da União, no intuito de maior eficiência, eficácia e efetividade do processo em si e da disponibilização dos objetos dos acordos a população focal das políticas públicas realizadas de forma descentralizada por parte dos entes subnacionais e organizações da sociedade civil.

² Distrito Federal foi incluído na pesquisa devido a sua característica anômala de funções de estado e município.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE

Matias-Pereira (2009) corrobora com esse entendimento ao argumentar que a gestão pública pode ser entendida como a governança de uma rede complexa, integrada por inúmeros e distintos atores como partes do governo local, regional e nacional, cujos objetivos e interesses são conflitantes.

Vale destacar que o processo de transferência voluntária respeita a autonomia definida na Constituição dos entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, inexistem um sistema de informação gerencial que permita a comunicação e a troca de informações para que seja avaliada a eficiência desse processo de transferência de recursos e sua consequente entrega de valor público.

Além desta seção introdutória, na seção dois contém a revisão de literatura em que são apresentados os elementos conceituais necessários para o entendimento da complexidade envolvendo a interação entre diferentes entidades no modelo descentralizado de gestão de recursos públicos. Na seção seguinte, na metodologia, descreve-se como a pesquisa foi realizada. Na seção quatro são apresentados e analisados os dados obtidos e por fim, as considerações finais que apontam os principais achados da pesquisa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Com a tendência de descentralização na Administração Pública criou-se um desafio para os países organizados em regimes federativos. Os governos subnacionais receberam maiores atribuições e passaram a ser responsáveis pela aplicação de um maior volume de recursos na provisão dos serviços públicos e implementação das políticas públicas (Baião, 2013).

Conforme apontado por Blöchliger e King (2006), de 1995 a 2004, observou-se o aumento da despesa recaída sobre as entidades estaduais, tais como saúde e ensino, na Itália, México e Espanha, ou políticas ativas de emprego no Canadá. Nos Estados Unidos, os estados assumiram plena responsabilidade por uma série de programas que antes eram suportados pelo poder central.

Para dar suporte financeiro a essa descentralização foram sendo instituídos mecanismos de repasses de recursos pelo Poder Central, por meio de transferências intergovernamentais, com extensão ao setor privado prestador de serviços públicos. No caso brasileiro, uma parte da provisão e implementação de políticas públicas foram direcionadas para as municipalidades, por meio da descentralização de competências ou mediante indução por meio dos acordos de transferências voluntárias da União.

Arretche (1999, p. 119), em relação à indução do poder central para as atribuições de competências para os níveis inferiores de gestão, afirma que: “Em um Estado Federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos diversos níveis subnacionais de governo, assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas – na ausência de imposições constitucionais – está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições”.

O mecanismo de transferências voluntárias vem se tornando num importante canal de distribuição dos recursos arrecadados pela União aos diversos entes subnacionais e entidades privadas sem finalidades lucrativas, no intuito de que estes últimos executem, de forma descentralizada, os objetivos das políticas públicas definidas nas leis orçamentárias anuais do Orçamento Geral da União.

Tais acordos são classificados em implementação de políticas públicas em rede. A parceria, em termos pragmáticos, é considerada um processo de negociação e definição de objetivos comum com implicações nas respectivas tarefas (Matias-Pereira, 2008). Ou seja, parcerias intergovernamentais (no caso de acordos entre os órgãos públicos das administrações federais, estaduais, municipais e distrital) para o fornecimento de projetos e atividades presentes nas peças orçamentárias de ambos os partícipes, configura-se em duplo interesse em executar determinada política pública.

Rezende (2011) destaca a dinâmica impressa no novo modelo de descentralização para execução dos gastos públicos, notadamente a partir do advento da Constituição de 1988, fundamentado na parceria entre as esferas de poder. Como exemplo, a responsabilidade do gasto em determinadas políticas públicas as localidades, como os serviços relacionados à saúde, educação, transporte.

Segundo Matias-Pereira (2008) a atuação em Redes e Parcerias estratégicas tem derivação no setor privado, tendo como arcabouço teórico a Teoria das Alianças Estratégicas e Parceiras que é utilizada no campo da administração, na qual as empresas percebem que existe apenas uma forma de sobrevivência num mundo altamente competitivo e globalizado: a união e soma de esforços.

Aliança estratégica, num sentido amplo, orientada para o setor público pode ser definida como o resultado de uma associação ente duas ou mais instituições, organismos ou empresas públicas, ou entre o setor público ou privado, que juntam recursos e *know-how* para implementar uma atividade específica, criar sinergias de grupos ou como opção estratégica de fortalecer suas competências. A associação, nesse caso, pode ser feita para atender as demandas

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE

da sociedade por bens e serviços em áreas sensíveis, como saúde, educação, alimentação, ciência e tecnologia, segurança, transferências de tecnologias, entre outras, bem como adquirir novas competências ou ganhar dimensão crítica (Matias-Pereira, 2009).

Há também um forte laço entre as Parcerias Intergovernamentais e os arranjos institucionais. Segundo Gomide e Pires (2014), arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processo que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. E ainda, que em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Importante ressaltar o estabelecimento de relações interorganizacionais no setor público coincidiram no tempo com o desenvolvimento do que foi chamado de movimento da Nova Gestão Pública – NGP ou *New Public Management* – NPM.

O desenvolvimento inicial da gestão intergovernamental representou o reconhecimento de que muitas políticas e programas requeriam atividades que ultrapassassem um único nível de governo ou uma única jurisdição, levando a abordagens alternativas da autoridade governamental autônoma e separada. Assim, múltiplos níveis estão simultaneamente envolvidos em programas e políticas e um nível isolado raramente tem poder único para influenciar o modo como os programas são projetados, financiados, administrados e fornecidos.

A NPM foi uma abordagem que muitas vezes teve como objetivo separar mais claramente os órgãos criadores de políticas públicas dos órgãos implementadores, a fim de impulsionar a eficiência e a eficácia administrativa. Os atores de nível central, provavelmente coordenadores, precisaram direcionar a tomada de decisão, acompanhar a implementação, estabelecimento e aplicação de padrões mínimos e prestação de assistência técnica e capacitação onde as capacidades locais variam muito (Xun 2014, p, 17).

Entretanto, apesar da Constituição de 1988 instituir uma série de mecanismos para o envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão das políticas públicas, por sua vez, tomou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas públicas no Brasil (Gomide & Pires 2014, p. 16).

Nas relações interorganizacionais é possível a ocorrência do problema abordado na Teoria Agente *versus* Principal. Ou seja, um *trade-off* entre o órgão da União repassador dos recursos e os órgãos dos entes subnacionais que os recebem, que podem ocasionar no atraso das execuções das políticas públicas caracterizadas de interesses mútuos ou mesmo na execução parcial ou inexecução total do objeto conveniado. O problema contemplado por essa Teoria está relacionado à assimetria de informação entre agente e principal, visto que o custo do controle total para o principal é tão elevado que não compensaria contratar o agente. No entanto, o agente, com único que detém todas as informações sobre seu próprio desempenho, pode utilizá-la de forma oportunista (Matias-Pereira, 2008).

A Teoria Agente-Principal assume ainda mais relevância na discussão sobre descentralização, tanto nas questões referentes ao federalismo (ou seja, envolvido as esferas de poderes subnacionais) quanto na descentralização intraorganizacional em agências e setores de governo, segundo Matias-Pereira (2008).

A proposição de parcerias pelos entes subnacionais, no primeiro momento, é de interesse dos gestores ou agentes políticos, a exemplo das emendas parlamentares. No entanto, em um segundo momento, apesar da restrição orçamentária imposta, os gestores têm a preferência em utilizar os recursos próprios em detrimento aos repasses voluntários da União. Assim, quanto menor for à contribuição direta dos repasses para o orçamento estadual e municipal, maior será, portanto, o risco de ineficiência e desperdícios na utilização desses recursos (Rezende, 2011). Sendo assim, a União ao “pulverizar” os recursos financeiros a uma gama de acordos para as entidades interessadas na execução de determinadas políticas públicas, na verdade pode estar induzindo ao pífio desempenho de execução de tais recursos.

Nesse sentido, a legislação sobre transferências voluntárias busca reduzir os conflitos de agência entre os partícipes dos acordos, na forma da comprovação da previsão orçamentária e participação financeira nos projetos de execução de objetivos mútua de políticas públicas.

Como forma dos órgãos da União poderem minorar a assimetria da informação, e, monitorar a execução das políticas públicas a cargos dos entes subnacionais e entidades privadas sem fins lucrativos, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) desenvolveu³ (em conjunto com outros órgãos federais) e implantou no ano de 2007⁴ um sistema para gerir os recursos do orçamento fiscal e da seguridade social da União, o denominado de Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses – SICONV.

³ Em atendimento as recomendações e imposições do Tribunal de Contas da União (TCU). Para detalhes sugere-se as leituras dos Acórdãos TCU nº 788/2006 e nº 2.066/2006.

⁴ Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE

Diante do exposto, observa-se o grau de complexidade envolvendo a interação entre diferentes entidades, com sua estrutura administrativa, representada pelos seus órgãos, cada qual com seus objetivos e interesses não raras vezes conflitantes. Não diferente seria a acomodação de tantos fatores relacionados à autonomia e interdependência no processo de formulação e à implementação de políticas públicas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para este estudo, uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, foi elaborada um *survey* (52 perguntas), com escalas de 0 a 10, categorizadas em: Planejamento orçamentário, Gestão e Controle embasadas no rito legal que estabelece os procedimentos de elaboração do orçamento e modificado pelo resultado da aplicação de pré-testes. As escalas do questionário foram agrupadas em 4 níveis de observação: (0) – Não se aplica/nenhuma/péssimo; (1 a 3) – Aplica-se pouco/baixo/ruim; (4 a 7) – Sim, em parte/médio/bom; (8 a 10) – Sim, totalmente/fácil/ótimo.

O *survey* foi aplicado, após a realização de pré-testes para sua validação, a um grupo de discussão *online* relativo às transferências voluntárias da União, durante o mês de maio de 2016, por meio de formulário eletrônico, no qual participam gestores públicos e privados que lidam com tal recurso federal. Esse grupo envolve gestores públicos e profissionais da contabilidade que trabalham com transferência de recursos públicos. A inclusão do Distrito Federal como ente municipal visou identificar possíveis *gaps* ocasionados por questões relacionadas ao distanciamento geográfico entre as municipalidades e o poder central.

Justifica-se a escolha da amostra, gestores públicos municipais, pois Campello e Matias (2000), indicam a administração financeira municipal como a esfera mais adequada para atender às demandas sociais, por estar mais próximo aos problemas e suscetíveis ao controle da sociedade. E, segundo Afonso e Araújo (2010), os recursos oriundos de esferas superiores constituem a principal fonte de recursos para execução de obras de maior vulto uma vez que as receitas próprias não são suficientes dada sua competência para arrecadação.

Ademais, os dados obtidos nos *surveys* foram tratados estatisticamente, avaliando-se frequência e correlação, no intuito de verificar a tendência das respostas dos gestores distritais em comparação com as dos municipais. Todas as análises foram realizadas utilizando o software R versão 3.2.4 (16 de março de 2016) “*Very Secure Dishes*”, Copyright © 2016 The R Foundation for Statistical Computing.

4. RESULTADOS

A seguir, são apresentados os resultados da análise do perfil dos respondentes, seguido pela análise dos resultados da aplicação dos *surveys*.

4.1 Do perfil dos respondentes

O banco de dados foi composto pelas respostas de 75 servidores (62 municipais; 13 distritais). Entre os “gestores municipais” 63% dos respondentes tinham grau de instrução de nível superior. Entre estes, 49% eram formados em Administração (49%), seguidos de 18% formados em Contabilidade e 8% em Economia.

Em relação à dedicação do tempo laboral, registramos que 56% dos respondentes realizam suas atividades exclusivamente na gestão dos recursos de transferências voluntárias e 44% com o compartilhamento do seu tempo para outras atividades. A maioria (75,8%) dos respondentes declarou ter entre 1 a 6 anos de experiência.

Todos os 13 respondentes do grupo “gestores distritais”, disseram possuir cursos de nível superior e 54% declararam ser ocupantes de cargos de chefia ou assessoria. Neste grupo, 31% declararam sua formação em Administração, 15% em Direito e 15% em Contabilidade. Outras formações perfizeram 38%. Neste grupo, 62% manifestaram ter dedicação exclusiva a atividade, contra 38% que compartilham seus tempos com atividades alheias à gestão dos recursos de transferências voluntárias da União.

Quanto à experiência na atividade 61,54% declaram ter entre 1 a 6 anos de experiência. Destaca-se que houve 38% que declararam ter entre 1 a 3 anos de experiência, significando, tal como no grupo de gestores municipais, alta rotatividade na atividade de gestão de recursos de transferências voluntárias da União.

4.2 Análise dos resultados dos *surveys*

Os resultados foram tabulados sob a forma de painel de dados e agrupados em duas categorias: Gestores Distritais e Gestores Municipais. Os dados foram carregados no programa estatístico *R*, versão 3.1.2, com apoio da interface *R Studio*. Foram usados os pacotes “library (xlsx)” e “library (reshape)” e estruturados *scripts* para o cálculo de estatística descritiva.

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO,
GESTÃO E CONTROLE**

**VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT
AND CONTROL PERSPECTIVE**

Tabela 1 – Resultados do questionário aplicado aos gestores distritais e gestores municipais.

	<i>Questões</i>	<i>Respostas Gestores Distrital</i>				<i>Respostas Gestores Municipais</i>			
		Somatório	Média	DesvPad	ErroPad	Somatório	Média	DesvPad	ErroPad
<i>a1</i>	Na fase de elaboração do PPA da União, a União disponibiliza canais de comunicação para que seu órgão possa apresentar proposições de políticas públicas?	41	3,15	1,68	0,46	200	3,23	1,95	0,25
<i>a2</i>	Considerando as demandas sobre seu órgão de políticas públicas, há iniciativas/incentivos para que técnicos do seu órgão participem PPA da União, inserindo proposições?	25	1,92	1,19	0,33	173	2,79	2,08	0,26
<i>a3</i>	Considerando as proposições perante os setoriais de planejamento da União, há uma boa receptividade quanto ao atendimento das demandas do seu órgão?	36	2,77	1,96	0,54	159	2,56	1,98	0,25
<i>a4</i>	Considerando os trâmites para a elaboração do PPA, o seu órgão possui colaboradores com conhecimentos adequados para participarem na elaboração de propostas no PPA da União?	42	3,23	1,69	0,47	185	2,98	1,74	0,22
<i>a5</i>	O distanciamento geográfico em relação a sua instituição para com os órgãos da União dificulta no inter-relacionamento para a proposição de políticas públicas no PPA?	23	1,77	1,59	0,44	395	6,37	1,33	0,17
<i>a6</i>	Observa-se o PPA da União e da sua Entidade para a elaboração dos projetos prévios para a captação de recursos?	26	2,00	1,78	0,49	195	3,15	2,13	0,27
<i>b1</i>	Na fase de elaboração da LOA da União, a União disponibiliza canais de comunicação para que seu órgão possa apresentar proposições de políticas públicas?	47	3,62	1,19	0,33	200	3,23	1,85	0,24
<i>b2</i>	Considerando as demandas do órgão, há iniciativas/incentivos para técnicos do seu órgão participem da elaboração da LOA da União?	23	1,77	1,24	0,34	190	3,06	2,29	0,29
<i>b3</i>	Considerando as interações perante os setoriais da União, há uma boa receptividade das propostas de objetos de políticas públicas por parte dos técnicos da União?	35	2,69	2,18	0,60	164	2,65	1,78	0,23
<i>b4</i>	Considerando os trâmites da elaboração da LOA, o seu órgão possui colaboradores com conhecimentos adequados para participarem da elaboração de propostas na LOA da União?	36	2,77	2,13	0,59	226	3,65	1,92	0,24

Continua...

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO,
GESTÃO E CONTROLE**

**VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT
AND CONTROL PERSPECTIVE**

	<i>Questões</i>	Respostas Gestores Distrital				Respostas Gestores Municipais			
		Somatório	Média	DesvPad	ErroPad	Somatório	Média	DesvPad	ErroPad
<i>b5</i>	O distanciamento geográfico da sua instituição para com os órgãos da União dificulta no inter-relacionamento e apresentação das demandas do seu órgão?	24	1,85	1,28	0,36	425	6,85	1,00	0,13
<i>b6</i>	Observa-se a LOA da União e da sua Entidade para a elaboração dos projetos prévios para a captação de recursos?	25	1,92	1,38	0,38	194	3,13	1,78	0,23
<i>c1</i>	Anterior ao repasse de recursos houve transferências de conhecimentos em relação à gestão, a exemplo de cursos de capacitações, <i>workshops</i> , reuniões etc. com os órgãos da União?	34	2,62	2,06	0,57	185	2,98	2,27	0,29
<i>c2</i>	Os órgãos da União instituem práticas rotineiras para a identificação de pontos críticos no processo de repasses de recursos e as disseminam aos órgãos estaduais ou municipais recebedores dos recursos?	26	2,00	2,04	0,57	169	2,73	1,92	0,24
<i>c3</i>	Gestores públicos locais com poder decisório tiveram reuniões de integração com Gestores Federais para alinhamento das estratégias nos programas a serem executados de forma descentralizada?	31	2,38	2,29	0,64	96	1,55	1,21	0,15
<i>c4</i>	Técnicos do seu órgão tiveram ou tem reuniões ou capacitações rotineiras para a elaboração dos projetos a serem apresentados?	31	2,38	2,02	0,56	97	1,56	1,12	0,14
<i>c5</i>	Técnicos do seu órgão tiveram apoio técnico dos técnicos dos órgãos da União para a elaboração dos projetos?	23	1,77	0,93	0,26	80	1,29	1,07	0,14
<i>C6</i>	Seu órgão possui capacidade para a elaboração de projetos, sem o auxílio de outros órgãos ou entidades?	48	3,69	2,06	0,57	159	2,56	1,42	0,18
<i>c7</i>	A capacidade técnico-operacionais declaradas por seu órgão, nos planos de trabalhos, reflete a real capacidade para executar o objeto da política pública?	39	3,00	1,78	0,49	153	2,47	1,45	0,18

c8	O distanciamento geográfico da sua instituição para com os órgãos da União dificulta no inter-relacionamento para a formatação do projeto?	27	2,08	1,50	0,42	417	6,73	1,11	0,14
----	--	----	------	------	------	-----	------	------	------

Continua...

	<i>Questões</i>	Respostas Gestores Distrital				Respostas Gestores Municipais			
		Somatório	Média	DesvPad	ErroPad	Somatório	Média	DesvPad	ErroPad
d1	Há visitas sistemáticas de técnicos da União para verificar o andamento dos grandes projetos executados por sua entidade?	32	2,46	1,90	0,53	99	1,60	1,37	0,17
d2	Há frequentes comunicados dos técnicos da União quanto à observação de atrasos na execução dos objetos dos acordos?	33	2,54	1,71	0,48	278	4,48	1,58	0,20
d3	Há frequentes recomendações quanto à adoção de melhores práticas para a execução dos acordos?	32	2,46	1,51	0,42	247	3,98	1,57	0,20
d4	O distanciamento geográfico da sua instituição para com os órgãos da União dificulta no inter-relacionamento para o acompanhamento da execução?	25	1,92	1,04	0,29	389	6,27	1,19	0,15
d5	O seu órgão possui capacidade técnico-operacional para executar as políticas públicas pactuadas com a União?	31	2,38	1,12	0,31	224	3,61	1,58	0,20
d6	A união apoia a realização de eventos para a disseminação das melhores práticas para a execução dos recursos de transferências voluntárias?	29	2,23	1,88	0,52	117	1,89	1,32	0,17
d7	De forma geral, como você classifica a gestão da União sobre os recursos descentralizados para o seu órgão?	43	3,31	1,25	0,35	160	2,58	1,46	0,19
e1	Existem recomendações do controle interno do estado/município para a melhoria de gestão dos recursos recebidos por seu órgão?	33	2,54	1,94	0,54	113	1,82	1,51	0,19
e2	Existem recomendações do controle externo da União para a melhoria da gestão dos recursos repassados pela a União ao seu órgão?	33	2,54	1,98	0,55	185	2,98	1,65	0,21
e3	Há considerações do seu órgão sobre as recomendações do controle interno/externo por seu órgão?	59	4,54	1,13	0,31	254	4,10	1,62	0,21
e4	As unidades de controle interno acompanham a execução e a prestação de contas dos recursos recebidos de forma sistemática?	23	1,77	1,48	0,41	103	1,66	1,29	0,16

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE

e5	É verificada a participação do controle social sobre a atividade de captação e execução de recursos públicos?	22	1,69	1,49	0,41	49	0,79	0,79	0,10
----	---	----	------	------	------	----	------	------	------

Continua...

	<i>Questões</i>	Respostas Gestores Distrital				Respostas Gestores Municipais			
		Somatório	Média	DesvPad	ErroPad	Somatório	Média	DesvPad	ErroPad
e6	As informações sobre a execução físico-financeira estão disponíveis em tempo real para a população focal da política pública?	15	1,15	1,14	0,32	44	0,71	0,71	0,09
e7	Há mecanismos/sistema para o acompanhamento da execução físico/financeira pelas partes interessadas, além do sistema Siconv?	20	1,54	1,13	0,31	68	1,10	1,02	0,13
f1	Em relação à política de repasses de recursos da União, você considera que a alta administração do seu órgão está envolvida na busca por melhores práticas para a captação de recursos?	35	2,69	1,93	0,54	137	2,21	1,36	0,17
f2	Em relação à política de repasses de recursos da União, você considera que a alta administração do seu órgão está envolvida na busca por melhores práticas para a execução dos recursos recebidos?	33	2,54	1,81	0,50	124	2,00	1,12	0,14
f3	Em relação à política de repasses de recursos da União, você considera que a alta administração da União está envolvida na busca por melhores práticas para o repasse dos recursos?	34	2,62	1,19	0,33	161	2,60	1,31	0,17
f4	Em relação à política de repasses de recursos da União, você considera que a alta administração da União está envolvida na busca por melhores práticas para a execução dos recursos repassados?	33	2,54	1,13	0,31	162	2,61	1,14	0,15
f5	As iniciativas e propostas para melhoria no processo de captação e execução de recursos são consideradas pela alta administração do seu órgão?	29	2,23	2,01	0,56	126	2,03	1,38	0,17
g1	Ocorreu alguma alteração no modo de gerir os recursos com a instituição do Sistema SICONV?	82	6,31	2,18	0,60	389	6,27	1,60	0,20

g2	O sistema SICONV permitiu uma melhor integração das informações de execução dos recursos com os órgãos federais?	64	4,92	1,55	0,43	406	6,55	1,61	0,20
----	--	----	------	------	------	-----	------	------	------

Continua...

	Questões	Respostas Gestores Distrital				Respostas Gestores Municipais			
		Somatório	Média	Somatório	Média	Somatório	Média	Somatório	Média
g3	Com a instituição do Sistema SICONV promoveu uma antecipação na identificação de programas passíveis de execução por seu órgão?	33	2,54	1,94	0,54	140	2,26	1,40	0,18
g4	Na instituição do Sistema SICONV, o seu órgão obteve nos últimos três anos o apoio dos órgãos da União quanto ao treinamento dos colaboradores para a utilização?	20	1,54	1,33	0,37	64	1,03	0,79	0,10
g5	Em referência ao sistema SICONV, você considera que é um sistema que permite o planejamento?	40	3,08	2,29	0,64	176	2,84	1,29	0,16
g6	Em referência ao sistema SICONV, você o considera como um sistema de gestão?	55	4,23	2,17	0,60	230	3,71	1,55	0,20
g7	Em referência ao sistema SICONV, você o considera como um sistema de controle?	76	5,85	1,86	0,52	332	5,35	1,59	0,20
g8	Com relação a sua atividade diária na utilização do Sistema SICONV, como você classificaria o nível de dificuldade na sua operacionalização?	96	7,38	1,56	0,43	427	6,89	1,56	0,20
h1	De forma geral, como você classifica a atual sistemática de transferências voluntárias da União?	57	4,38	2,26	0,63	175	2,82	1,57	0,20
h2	De forma geral, como você classifica a o desempenho do seu órgão na gestão dos recursos de transferências voluntárias?	45	3,46	1,13	0,31	150	2,42	1,41	0,18
h3	De forma geral, você classifica o processo de repasses de recursos voltado para o planejamento?	42	3,23	1,96	0,54	192	3,10	1,06	0,14
h4	De forma geral, você classifica o processo de repasses de recursos voltado para a Gestão?	68	5,23	2,59	0,72	242	3,90	1,62	0,21
h5	De forma geral, você classifica o processo de repasses de recursos voltado para o Controle?	75	5,77	1,96	0,54	421	6,79	1,49	0,19

*Escore: 0) – Não se aplica/nenhuma/péssimo; (1 a 3) – Aplica-se pouco/baixo/ruim; (4 a 7) – Sim, em parte/médio/bom; (8 a 10) – Sim, totalmente/fácil/ótimo.

** Fonte: elaboração dos autores.

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE**

**VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN
ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE**

A análise dos dados demonstrou que a maioria das respostas se situou entre 1 a 3 – Aplica-se pouco/baixo/ruim. Em destaque, o bloco de questões sobre “Planejamento Orçamentário” e “Gestão”, indicando uma baixa avaliação quanto aos inter-relacionamentos com os órgãos da União para a elaboração do PPA, LOA e elaboração de projetos para a execução das políticas públicas de objetivos mútuos. Os dados são a seguir, apresentados na Tabela 2.

Tabela 2. Principais resultados obtidos para o bloco de questões sobre Planejamento Orçamentário e Gestão.

Perguntas	DF		Municípios	
	Média	DP	Média	DP
a1	3,15	1,68	3,23	1,95
b1	3,62	1,19	3,23	1,85
a2	1,92	1,19	2,79	2,08
b2	1,92	1,19	2,79	2,08
a3	2,77	1,96	2,56	1,98
b3	2,69	2,18	2,65	1,78
a4	3,23	2,18	2,98	1,74
b4	2,77	2,13	2,26	3,65
a6	2,00	1,78	3,15	2,13
b6	1,92	1,38	3,13	1,78
c1	2,62	2,06	2,98	2,27
c3	2,38	2,29	1,55	1,21
c2	2,04	0,57	2,73	1,92
d3	2,46	1,51	3,98	1,57
c4	2,38	2,02	1,56	1,12
c5	1,77	0,93	1,29	1,07
a5	1,77	1,59	6,37	1,33
c6	3,69	2,06	2,56	1,42
d6	2,38	1,12	3,61	1,58
g4	1,54	1,33	1,03	0,79
c8	2,08	1,50	6,73	1,11

Fonte: Elaboração dos autores, a partir da aplicação do questionário.

Verifica-se um baixo score para as respostas para a questão d1, para ambos os grupos de respondentes. Observa-se, na questão d4, que o distanciamento geográfico dos órgãos da União para com as entidades públicas municipais ocasiona em uma dificuldade de acompanhamento da execução daqueles para com estes (média 6,27, categoria 4 a 7 – sim, em parte, com desvio padrão de 1,19). Para os gestores distritais o distanciamento geográfico não tem impacto significativo, devido à administração pública distrital ocupar a mesma base geográfica dos repassadores dos recursos, os órgãos da união (média 1,92 e desvio padrão de 1,04).

Fatos esses permitem a conclusão de que, apesar de todo o aparato tecnológico para promover a comunicação, os gestores municipais encontram dificuldades para o inter-relacionamento com os gestores ministeriais para a proposição de políticas públicas nos instrumentos de planejamento governamental da União, na formatação de projetos e nas ações de acompanhamento da execução. Diferente dos gestores distritais que compartilham a mesma base geográfica ministerial. Essa conclusão proporciona indícios da ausência de um sistema de informação gerencial que permita melhorar o processo de comunicação independente da proximidade física dos atores. Esse resultado reforça a necessidade de implementação de ferramentas de gestão de transferências intergovernamentais voltadas para a melhoria da comunicação e geração de informações gerenciais que podem diminuir o custo de transação entre os entes, dessa forma aumentando a eficiência das políticas públicas e da aplicação de recursos das transferências voluntárias, permitindo uma equalização horizontal ou redistribuição regional (Tanzi, 1995; Ahmad & Brosio, 2006, & Rezende, 2010).

Nas respostas as questões d6 e g4, identificou-se a baixa percepção, tanto dos gestores distritais quanto municipais, em relação à participação dos órgãos da União na disseminação de melhores práticas para a execução dos recursos de transferências voluntárias e apoio para o treinamento no sistema federal para a gestão dos acordos, o Siconv. Demarchi *et al* (2016, p. 1084), apresentam evidências de que o Siconv deveria proporcionar mecanismos para análise técnica de decisões para atender adequadamente as demandas municipais de forma técnica, “sem a ajuda de parlamentares, rompendo definitivamente com a tradição clientelista da gestão pública”. Esses autores ainda defendem que o Governo deveria estudar possibilidades de apoiar os pequenos municípios na elaboração e acompanhamento de projetos técnicos.

Em referência às respostas dos gestores municipais, foram identificados os maiores desvios padrões nas questões: *b2* (Média 3,06 e DP 2,29); *c1* (Média 2,98 e DP 2,27); *a6* (Média 3,15 e DP 2,13); e *a2* (Média 2,79 e DP 2,08). Dessa forma, o modelo atual de repasses de recursos permite inferir que é difícil fazer o planejamento antecipado utilizando os dados do Siconv, ou seja, não permite a proatividade e a antecipação de programas passíveis para a realização de acordos e a elaboração de projetos de forma conjunta para a execução das políticas públicas a serem executadas de forma descentralizada, mediante os convênios com a União. Bragança, Bezerra Filho e Medeiros (2020) corroboram com esse resultado pois buscaram contribuir com o aperfeiçoamento do processo de planejamento e gestão de investimentos do setor público ao evidenciarem que fatores tais como descontinuidade, ausência de finalidade e descontrole demonstram, significativamente, assimetria da informação entre planejamento e a execução orçamentária de investimentos públicos do âmbito municipal.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE

Relativo às respostas para o bloco “controle”, obtivemos como respostas semelhantes dos gestores distritais para as questões e1 (média 2,54 e DP 1,94) e f2 (média 2,54 e DP 1,81). Para os gestores municipais, obtivemos como respostas, (média 1,82 e DP 1,51 e média 2,00 e DP 1,12, respectivamente). Para ambos os grupos, as respostas são relativas ao item: aplica-se pouco/baixo/ruim. Verifica-se assim, que são baixas as percepções dos gestores distritais e municipais em relação às recomendações do controle interno para a melhoria da gestão e o apoio da alta administração do órgão distrital ou municipal na melhoria da aplicação dos recursos.

Também é baixa a percepção de ambos os grupos quanto ao acompanhamento da execução e prestação de contas dos recursos recebidos (questão e4), por parte do controle interno (DF: média 1,77 e DP 1,48; municípios: média 1,66 e DP 1,29). Também se observa a quase inexistência de mecanismos e sistemas de acompanhamento físico-financeiro dos acordos, na questão e7 (DF: média 1,54 e DP 1,13; municípios: média 1,10 e DP de 1,02).

O controle interno se faz necessário porque, segundo Camargo (2018), permite adotar medidas corretivas tempestivamente após detecção de necessidades. Cruz, Michener e Andretti (2021) encontraram evidências de que municípios que recebem maior volume de transferências voluntárias têm maior probabilidade de atender aos requisitos de transparência interna, no entanto, os resultados desse estudo apontam também que boa parte dos municípios da amostra encontravam-se inadimplentes com pelo menos um dos itens obrigatórios para o recebimento de transferência voluntárias. Essa constatação evidencia uma fragilidade dos controles internos dos municípios.

Quanto às recomendações do controle externo e apoio da alta administração dos órgãos da União para a melhoria de desempenho dos recursos repassados, verifica-se que para o DF e municípios também é baixa a percepção quanto à preocupação da melhoria do processo, visto na questão e2: médias distritais e desvios padrão, respectivamente, 2,54 e 1,98 e 2,62 e 1,19. A questão f3, vê-se o mesmo para os gestores municipais (média e DP: 2,98 e 1,65 e 2,60 e 1,31, respectivamente).

Em relação ao controle social, se existe uma dificuldade relatada internamente pelos próprios gestores na relação com o governo federal, conforme resultados apontados, imagine a dificuldade para a sociedade exercer o controle social. Esse fato é observado nas respostas em que os gestores distritais e municipais atribuíram as médias respectivas de 1,15 e 0,71, com DP de 1,14 e 0,71, em relação ao questionamento e6. *Este fato pode estar impactando na*

possibilidade de acompanhamento e participação do controle social (questão e5) no processo de captação e execução dos recursos públicos da União executados por meio dos convênios da União com os entes federados, cujos servidores respondentes têm atividades (DF: média 1,69 e DP 1,49; municípios: média 0,79, DP 0,79).

Corroborar essa afirmação o baixo *score* atribuído à questão e7. Neste item, a média e DP para ambos os grupos foi, para DF: média 1,54 e DP 1,13; e para os municípios: média 1,54 e DP 1,10). Cabeceira (2009) destaca a existência de arcabouço legal extensivo a todos os órgãos públicos e partes envolvidas no processo e sugere que para se garantir o controle social é necessário dar treinamento aos agentes públicos para a transparência e exigência de uma demanda organizada por grupos de interessados da sociedade dotados de conhecimento sobre diferentes áreas de governo.

Em relação ao envolvimento das altas administrações distritais e municipais, os respondentes atribuíram uma baixa percepção em relação às questões f1 e f4, as quais abordam ambos os assuntos. As respectivas notas dos gestores distritais tiveram médias de 2,69 e 2,54, para tais questões. A atribuição das médias das notas dos gestores municipais foi de 2,21 e 2,61.

A análise conjunta das questões f2 e f4 mostrou que, para ambos os grupos, existe a percepção de que a alta administração da União e dos órgãos de lotação dos gestores respondentes do questionário não estão envolvidos com a melhoria no processo de execução dos recursos de transferências voluntárias, cujos scores ficaram abaixo da pontuação 3, da categoria (1 a 3) - Aplica-se pouco/baixo/ruim. Provavelmente essa percepção se dá em função da baixa qualidade da informação gerencial e das informações obtidas no Siconv.

Chama atenção a baixa nota em relação à resposta da questão f5 que versa sobre a consideração da alta administração sobre as iniciativas e propostas para melhoria no processo de captação e execução de recursos. Nestes itens, as médias de ambos os grupos de gestores foi, respectivamente, DF: Média 2,23 e DP 2,01; Municípios: Média 2,03 e DP 1,38).

Em relação às percepções dos gestores distritais e municipais quanto à tendência do processo de transferências voluntárias da união devido às características que a enquadrem ou ao planejamento (questões g5 e h3) ou a gestão (questões g6 e h4) ou ao controle (questões g7 e h5), verifica-se que as maiores médias foram atribuídas ao “controle”, seguido da “gestão”, ficando assim com menor média o “planejamento”.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE

Finalmente, quanto ao bloco de questões em relação às percepções gerais, verifica-se que o nível de dificuldade de operacionalização do sistema Siconv é alto. A média das notas de ambos os grupos de gestores, em relação a questão g8, situou-se na categoria 4 a 7; com médias de 7,38 e DP 1,56, para os gestores distritais e média 6,89 e DP 1,56, para os gestores municipais.

Quanto à classificação da sistemática de transferências dos recursos voluntários da União (questão h1), os gestores distritais percebem que o processo é bom. A média de notas enquadrou-se na categoria 4 a 7. No entanto, para os gestores municipais a classificação é ruim, evidenciada pela média de 2,82 para a mesma questão. Quanto ao desempenho do órgão de lotação dos gestores distritais e municipais, respondentes do questionário, observa-se que as médias das notas se situaram na categoria 1 a 3, ou seja, aplica-se pouco/baixo/ruim.

4.2.1 Análise de comparação de Médias

Nesta fase verificou-se se as médias das respostas dadas para as perguntas foram iguais entre os gestores do DF e municípios. Para isso, primeiramente verificou-se a normalidade dos dados, com erro de 5%. Logo, foram utilizados dois testes: Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk, sendo este último o mais indicado. Como os dados não possuíam distribuição normal, foi utilizado a abordagem não-paramétrica por meio do teste de Mann-Whitney.

4.2.1.1 Teste de Comparação de Médias de Mann-Whitney

O teste não-paramétrico de Mann-Whitney é utilizado para comparação de médias de dois grupos ou população independentes. A amostra foi dividida em dois grupos: gestores distritais e municipais. O teste visou comparar se havia diferença de comportamento do fator dentre os grupos. A hipótese nula do teste é que as médias (ou comportamento) eram iguais nos dois grupos. A hipótese alternativa é que eram diferentes nos dois grupos. Assumindo um erro de 5%, decidiu-se não rejeitar a hipótese nula se o p-valor fosse maior que o erro (0,05). Por outro lado, decidiu-se aceitar a hipótese alternativa se o p-valor fosse menor que 0,05 (Tabela 3).

Tabela 3 – resultados dos testes de comparação de médias

<i>Pergunta</i>	<i>U de Mann-Whitney</i>	<i>Wilcoxon W</i>	<i>Z</i>	<i>P-valor</i>
<i>a1</i>	393,500	484,500	-,151	0,880
<i>a2</i>	296,000	387,000	-1,686	0,092
<i>a3</i>	400,000	2353,000	-,047	0,963
<i>a4</i>	385,000	2338,000	-,287	0,774
<i>a5</i>	37,500	128,500	-5,870	0,000*
<i>a6</i>	313,000	404,000	-1,376	0,169
<i>b1</i>	359,000	2312,000	-,701	0,484
<i>b2</i>	288,500	379,500	-1,764	0,078
<i>b3</i>	387,000	2340,000	-,261	0,794
<i>b4</i>	312,000	403,000	-1,425	0,154
<i>b5</i>	22,000	113,000	-6,085	0,000*
<i>b6</i>	300,500	391,500	-1,655	0,098
<i>c1</i>	344,000	435,000	-,894	0,371
<i>c2</i>	313,000	404,000	-1,384	0,166
<i>c3</i>	358,000	2311,000	-,753	0,451
<i>c4</i>	353,000	2306,000	-,877	0,381
<i>c5</i>	316,500	2269,500	-1,553	0,120
<i>c6</i>	310,000	2263,000	-1,529	0,126
<i>c7</i>	351,000	2304,000	-,851	0,395
<i>c8</i>	23,500	114,500	-6,225	0,000*
<i>d1</i>	368,000	2321,000	-,565	0,572
<i>d2</i>	201,500	292,500	-3,408	0,001*
<i>d3</i>	217,500	308,500	-2,965	0,003*
<i>d4</i>	0,000	91,000	-6,763	0,000*
<i>d5</i>	273,500	364,500	-2,080	0,038*
<i>d6</i>	350,500	2303,500	-,893	0,372
<i>d7</i>	341,000	2294,000	-1,009	0,313
<i>e1</i>	367,500	2320,500	-,572	0,567
<i>e2</i>	293,000	384,000	-1,706	0,088
<i>e3</i>	358,000	2311,000	-,777	0,437
<i>e4</i>	390,000	481,000	-,222	0,825
<i>e5</i>	309,000	2262,000	-1,544	0,123
<i>e6</i>	382,500	2335,500	-,335	0,738
<i>e7</i>	302,000	2255,000	-1,726	0,084
<i>f1</i>	369,000	2322,000	-,595	0,552
<i>f2</i>	375,000	2328,000	-,536	0,592
<i>f3</i>	390,000	481,000	-,229	0,819
<i>f4</i>	373,500	464,500	-,594	0,552
<i>f5</i>	363,000	454,000	-,650	0,515
<i>g1</i>	351,000	2304,000	-,902	0,367
<i>g2</i>	216,500	307,500	-3,197	0,001
<i>g3</i>	392,000	2345,000	-,178	0,859
<i>g4</i>	388,000	2341,000	-,262	0,793

Continua...

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE**

**VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN
ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE**

<i>Pergunta</i>	<i>U de Mann-Whitney</i>	<i>Wilcoxon W</i>	<i>Z</i>	<i>P-valor</i>
<i>g5</i>	389,000	2342,000	-,232	0,816
<i>g6</i>	338,000	429,000	-1,063	0,288
<i>g7</i>	388,500	479,500	-,267	0,789
<i>g8</i>	400,500	491,500	-,040	0,968
<i>h1</i>	294,000	2247,000	-1,736	0,083
<i>h2</i>	329,500	2282,500	-1,183	0,237
<i>h3</i>	383,000	474,000	-,328	0,743
<i>h4</i>	350,000	2303,000	-,870	0,385
<i>h5</i>	260,000	351,000	-2,339	0,019

* estatisticamente significante

Fonte: elaboração dos autores

Observou-se ainda na tabela 2 que em todos os casos o escore Z é negativo. Como o valor de referência foi o grupo dos gestores distritais, o cálculo foi feito visando à comparação do escore médio distrital menos o escore médio municipal. Assim, foram definidas as seguintes hipóteses:

- $\left\{ \begin{array}{l} H0: A \text{ média populacional é igual para os dos grupos} \\ H1: A \text{ média populacional é maior nos municípios que no DF} \end{array} \right.$

A seguir, apresentamos a tabela com os dados recalculados.

Tabela 4 – recálculo de comparação do escore médio distrital menos o escore médio municipal

<i>Pergunta</i>	<i>U de Mann-Whitney</i>	<i>Wilcoxon W</i>	<i>Z</i>	<i>P-valor</i>
<i>a1</i>	393,500	484,500	-,151	0,440
<i>a2</i>	296,000	387,000	-1,686	0,046*
<i>a3</i>	400,000	2353,000	-,047	0,481
<i>a4</i>	385,000	2338,000	-,287	0,387
<i>a5</i>	37,500	128,500	-5,870	0,000*
<i>a6</i>	313,000	404,000	-1,376	0,084
<i>b1</i>	359,000	2312,000	-,701	0,242
<i>b2</i>	288,500	379,500	-1,764	0,039*
<i>b3</i>	387,000	2340,000	-,261	0,397
<i>b4</i>	312,000	403,000	-1,425	0,077
<i>b5</i>	22,000	113,000	-6,085	0,000*
<i>b6</i>	300,500	391,500	-1,655	0,049*
<i>c1</i>	344,000	435,000	-,894	0,186
<i>c2</i>	313,000	404,000	-1,384	0,083
<i>c3</i>	358,000	2311,000	-,753	0,226
<i>c4</i>	353,000	2306,000	-,877	0,190
<i>c5</i>	316,500	2269,500	-1,553	0,060
<i>c6</i>	310,000	2263,000	-1,529	0,063
<i>c7</i>	351,000	2304,000	-,851	0,197
<i>c8</i>	23,500	114,500	-6,225	0,000*
<i>d1</i>	368,000	2321,000	-,565	0,286
<i>d2</i>	201,500	292,500	-3,408	0,000*

<i>d3</i>	217,500	308,500	-2,965	0,002*
<i>d4</i>	0,000	91,000	-6,763	0,000*

Continua...

<i>Pergunta</i>	<i>U de Mann-Whitney</i>	<i>Wilcoxon W</i>	<i>Z</i>	<i>P-valor</i>
<i>d5</i>	273,500	364,500	-2,080	0,019*
<i>d6</i>	350,500	2303,500	-,893	0,186
<i>d7</i>	341,000	2294,000	-1,009	0,157
<i>e1</i>	367,500	2320,500	-,572	0,284
<i>e2</i>	293,000	384,000	-1,706	0,044*
<i>e3</i>	358,000	2311,000	-,777	0,219
<i>e4</i>	390,000	481,000	-,222	0,412
<i>e5</i>	309,000	2262,000	-1,544	0,061
<i>e6</i>	382,500	2335,500	-,335	0,369
<i>e7</i>	302,000	2255,000	-1,726	0,042*
<i>f1</i>	369,000	2322,000	-,595	0,276
<i>f2</i>	375,000	2328,000	-,536	0,296
<i>f3</i>	390,000	481,000	-,229	0,410
<i>f4</i>	373,500	464,500	-,594	0,276
<i>f5</i>	363,000	454,000	-,650	0,258
<i>g1</i>	351,000	2304,000	-,902	0,183
<i>g2</i>	216,500	307,500	-3,197	0,001*
<i>g3</i>	392,000	2345,000	-,178	0,429
<i>g4</i>	388,000	2341,000	-,262	0,397
<i>g5</i>	389,000	2342,000	-,232	0,408
<i>g6</i>	338,000	429,000	-1,063	0,144
<i>g7</i>	388,500	479,500	-,267	0,395
<i>g8</i>	400,500	491,500	-,040	0,484
<i>h1</i>	294,000	2247,000	-1,736	0,041*
<i>h2</i>	329,500	2282,500	-1,183	0,118
<i>h3</i>	383,000	474,000	-,328	0,371
<i>h4</i>	350,000	2303,000	-,870	0,192
<i>h5</i>	260,000	351,000	-2,339	0,010

Fonte: elaboração dos autores.

Assim, verifica-se que há evidências suficientes para inferir que as médias populacionais encontradas no grupo de gestores municipais são maiores que as médias populacionais dos gestores distritais nas perguntas: a2, a5, b2, b5, b6, c8, d2, d3, d4, d5, e2, e7 e g2, assumindo um erro de 5%.

4.2.2 Análise de Correlação

A análise de Correlação Linear entre as duas variáveis, primeiramente depende da distribuição dos dados estudados. Como não houve normalidade em nenhuma das variáveis, foram feitos testes não-paramétricos de correlação de Spearman. Este teste tem as seguintes hipóteses:

$$\begin{cases} H0: \text{Não há correlação entre as variáveis na população} \\ H1: \text{Há correlação entre as variáveis na população (positiva ou negativa)}. \end{cases}$$

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE**

**VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN
ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE**

Se o p-valor for menor que o erro assumido, há indícios de correlação entre as variáveis na população. Caso contrário, não se pode afirmar que há correlação entre as variáveis na população. Abaixo, segue a tabela 5 com os resultados.

Tabela 5 – Resultados dos testes de correlação

<i>Correlação</i>	<i>P-valor</i>	<i>Sinal da Correlação</i>	<i>Correlação amostral</i>
<i>a1 x b1</i>	0,00	Positivo	0,96
<i>a2 x b2</i>	0,00	Positivo	0,92
<i>a3 x b3</i>	0,00	Positivo	0,94
<i>a4 x b4</i>	0,00	Positivo	0,58
<i>a5 x b5</i>	0,00	Positivo	0,59
<i>a6 x b6</i>	0,00	Positivo	0,91
<i>c1 x c3</i>	0,00	Positivo	0,37
<i>c2 x d3</i>	0,01	Positivo	0,31
<i>c4 x c5</i>	0,70	Negativo	-0,05
<i>c6 x d5</i>	0,38	Negativo	-0,10
<i>c8 x d4</i>	0,00	Positivo	0,80
<i>d1 x d4</i>	0,34	Negativo	-0,11
<i>d6 x g4</i>	0,22	Positivo	0,14
<i>e1 x f2</i>	0,46	Positivo	0,09
<i>e2 x f3</i>	0,94	Positivo	0,01
<i>e4 x e7</i>	0,00	Positivo	0,33
<i>e5 x e6</i>	0,02	Positivo	0,46
<i>e5 x e7</i>	0,08	Positivo	0,20
<i>f1 x f4</i>	0,02	Positivo	0,28
<i>f2 x f4</i>	0,02	Positivo	0,27
<i>g1 x g6</i>	0,00	Positivo	-0,21
<i>g2 x g7</i>	0,07	Negativo	-0,14
<i>g3 x g5</i>	0,05	Positivo	0,23
<i>g5 x h3</i>	0,01	Positivo	0,30
<i>g6 x h4</i>	0,00	Positivo	0,65
<i>g7 x h5</i>	0,44	Negativo	-0,09

Fonte: elaboração dos autores.

As correlações cujos p-valores associados estão em destaque são as que possuem este valor menor que o erro de 5%. Deste modo, há indícios que haja correlação entre estas variáveis destacadas na população. Se realizarmos testes unilaterais, verificamos que há evidências de assumir que há uma correlação população positiva na população entre as variáveis acima, exceto para o caso da comparação entre as variáveis g2 e g7, onde a inferência a ser realizada é que esta correlação é negativa na população, sempre assumindo um erro de 5%.

5. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi verificar qual a percepção de gestores públicos municipais e do Distrito Federal, quanto à existência de um processo planejado e coordenado de repasses de recursos voluntários do orçamento fiscal e da seguridade social da União, para tais entes federados, na ótica da avaliação do planejamento, gestão e controle.

Os resultados das análises dos questionários aplicados a gestores distritais e gestores municipais apresentaram baixos *scores* quanto à percepção de um processo planejado e coordenado de repasses dos recursos federais às diversas entidades receptoras dos recursos, que permita uma boa utilização dos recursos financeiros disponíveis.

Os principais resultados foram, de acordo com os 75 respondentes:

- O atual sistema não permite a antecipação de programas para a pactuação de acordos, devido à falta de canais efetivos de comunicação nas fases de elaboração dos instrumentos de planejamento da União ou pela carência de conhecimento adequado por parte dos gestores municipais quanto ao processo de elaboração do planejamento federal.
- Existe a percepção da necessidade de maior envolvimento dos órgãos federais nas fases de elaboração, execução e prestação de contas, para que os recursos federais possam geridos no sentido de entrega dos produtos das políticas públicas as populações focais dos objetos dos acordos.
- Pode-se perceber a necessidade de maior apoio da cúpula administrativa de ambos os partícipes para a melhoria no processo de transferências e captação, execução e prestação de contas dos recursos.
- Quanto à tendência do processo de transferências voluntárias para o planejamento, gestão ou ao controle, foi possível identificar que os maiores scores foram atribuídos à sensação de controle no processo de transferências voluntárias, seguido da gestão. Dessa forma, segundo as percepções levantadas, o processo está pendente para o controle.
- Verificou-se a baixa percepção em relação a processos, sistemas, canais de comunicação que permita o controle social participar dos inter-relacionamentos entre União e as entidades públicas para a formatação e execução dos planos de trabalho.

Importante mencionar que os testes estatísticos de significância, apesar da inexistência de uma distribuição normal relacionada às respostas dos gestores distritais e municipais, apresentaram evidências que há uma correlação positiva entre as respostas entre ambos os grupos de gestores. Dessa forma, observa-se que não foram identificados elementos suficientes

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE

para concluir que as descentralizações de recursos e de responsabilidades da União são melhores do que se fossem realizadas de forma direta por parte da União.

Diante disso, tendo a União um alto poder de indução na formulação de políticas públicas os entes subnacionais, devido à relativa centralização do quantum tributário, impõem-se a necessidade de agir com maior planejamento e coordenação. Isso devido à sua estratégia de atuação em ampliar as responsabilidades dos entes subnacionais e entidades privadas sem fins lucrativos quanto ao atendimento das competências que possibilitam um compartilhamento de ações, e não oferecer apenas o suporte financeiro para a implementação das políticas públicas que tenham objetivos mútuos entre as três esferas de poder e para com as organizações sociais.

Sendo assim, é necessário que a União forneça melhores canais de comunicação no processo de orçamentação pública para que os entes subnacionais e entidades privadas sem fins lucrativos possam atuar como futuros parceiros na execução das políticas públicas; assim como, realizar programas de treinamento para os setoriais estaduais e municipais para o melhor entendimento do processo de orçamentação pública, operacionalização dos sistemas de tecnologia da informação da União, relacionadas às transferências voluntárias, sobretudo o Sistema Siconv.

E, quanto às ações controle, que os órgãos de competência busquem atuar de forma a auxiliar a gestão dos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos voluntários da União, com a ampliação das auditorias operacionais.

Portanto, é fundamental que se encontre canais efetivos de planejamento, gestão e controle para permitir que as diversas entidades, públicas ou privadas, tenham maior poder de alocação, gestão e atendimento das demandas em nível local, nos objetos das políticas públicas realizadas de forma conjunta com a União.

Considera-se como limitação do estudo o fato de ter sido aplicado somente a gestores públicos municipais e distritais, uma vez que o Distrito Federal acumula competências municipais e estaduais. Recomenda-se como pesquisa futura ampliar a amostra para gestores na esfera estadual.

6. REFERÊNCIAS

Afonso, J. & Araújo, E. A. (2000). Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. In: 3º Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais – RFI, realizado na ESAF, 2000, Brasília. Anais eletrônicos...

- Brasília, 2000. Disponível em: < https://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes/esaf/caderno-financas/CFP1/CFP_n1.pdf#page=19>. Acesso em: 09/02/2016
- Ahmad, E. & Brosio, G. (2006). *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Arretche, M.T.S. (1999). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(14), 111-141.
- Baião, A. L. (2013). *O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Blöchliger, H. E. & King, D. (2006). *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism. No. 2, OECD Publishing. Recuperado em 12 maio 2016, de: <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en>.
- Bragança, M. P., Bezerra Filho, J. E. & Medeiros, M. L. (2020). Análise da Percepção dos Profissionais Envolvidos no Planejamento dos Investimentos Públicos Municipais e seus Fatores Determinantes. *Anais do XIV Congresso AnpCont*, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.
- Cabeceira, A. G. (2009). Transparência e controle social: os impactos do SICONV na relação Estado e terceiro setor. Monografia (*Especialização em Orçamento e Finanças*), Universidade de Brasília, Brasília.
- Camargo, M. R. (2018). Gerenciamento de Projetos: Fundamentos e Prática Integrada. 2ª ed. Gen Atlas.
- Campello, C. & Matias, A. (2000). Administração Financeira Municipal. São Paulo: Atlas.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília. Recuperado em 13 abril 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- Cruz, T., Michener, G. & Andretti, B. (2021). Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 22, p. 357-377.
- Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. (2007) Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Recuperado em 13 abril 2016, de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>.
- Demarchi, E., Gallo, Z., Casério, V. M. R. & Lorenzo, H. C. (2016). Captação de Recursos pelo Sistema Sincov: Avaliação dos Entraves Encontrados em Municípios de Pequeno Porte. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, v.14, n. 1, p. 1067-1087.
- Gomide, A. A. & Pires, R. R. C. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *Capacidades estatais e democracia*, 15.
- Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 13 abril, 2016, de <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>.
- Matias-Pereira, J. (2008). *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Manual de gestão pública contemporânea* (2a ed.) São Paulo: Atlas.

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A ÓTICA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE**

**VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT: AN
ANALYSIS OF THE PLANNING, MANAGEMENT AND CONTROL PERSPECTIVE**

- Rezende, F. (2010). Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: Oliveira, R. P. & Santana, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, p. 71-88.
- Rezende, F.A. (2011). *Finanças Públicas* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Rocha, B. F. F. (2015). *Governança em Múltiplos Níveis: Análise do Modelo de Política Fiscal Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv. Um novo paradigma nas Transferências Voluntárias da União*. Recuperado em 14 abril 2016, de: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/254/Sistema%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Conv%C3%AAnios%20e%20Contratos%20de%20Repasse%20%28Siconv%29.pdf?sequence=1>.
- Tanzi, V. (1995). Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, DC: The World Bank.
- Xun, W. (2014). *Guia de políticas públicas: Gerenciando processos*. Brasília: Enap.