

XXIX Jornada Hispano Lusa  
Governo da Região Autónoma da Madeira  
Procedimento Interno 1/2014

## **AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA OBRAS DE ENGENHARIA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA**

Daniel Marques Moreira, [danielmoreira@alunos.utfpr.edu.br](mailto:danielmoreira@alunos.utfpr.edu.br), Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Curitiba, Rebouças 80230901 - Curitiba, PR - Brasil

Sónia Paula da Silva Nogueira, [sonia@ipb.pt](mailto:sonia@ipb.pt), Instituto Politécnico de Bragança, Campus de Santa Apolónia, 5300-253 Bragança, Portugal  
Centro de Investigação em Ciência Política, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga

Ricardo Lobato Torres, [rltorres@utfpr.edu.br](mailto:rltorres@utfpr.edu.br), Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Curitiba, Rebouças 80230901 - Curitiba, PR - Brasil

### **RESUMO**

As transferências voluntárias e as obras de engenharia desempenham um papel importante na viabilização de infraestruturas no Brasil, especialmente nas zonas rurais. Porém, observam-se poucos resultados efetivos na implementação dessas políticas. O artigo teve por objetivo estudar o desempenho de implementação e execução de transferências voluntárias para obras de engenharia em áreas de reforma agrária, a partir da investigação de índices de desempenho e avaliação política. Os programas foram avaliados por meio de uma pesquisa aplicada e documental do tipo quantitativa descritiva em ações do plano plurianual 2012-2015. A investigação de índices, realizada por meio de uma pesquisa exploratória, sugere que as transferências voluntárias apresentam desempenho com pouca eficácia, frustrando expectativas geradas em torno da formalização dos instrumentos. Como contribuição destaca-se a identificação de padrões de comportamento que expõem fragilidades dos programas e que podem auxiliar na compreensão de sucessos e fracassos para melhorias das políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** transferências voluntárias, políticas públicas, gestão pública, obras de engenharia.

### **ABSTRACT**

Voluntary transfers and engineering works play an important role in enabling infrastructures in Brazil, especially in rural areas. However, there are few effective results in implementing these policies. The main objective of this article was to study the implementation performance and execution of voluntary transfers for engineering works in agrarian reform areas, based on the investigation of performance indices and political evaluation. The programs were evaluated through an applied and documental research of quantitative descriptive type in actions of the multi-annual plan 2012-2015. Index research, conducted through exploratory research, suggests that voluntary transfers present a poor effectiveness, frustrating expectations generated by the formalization of the instruments. As a contribution, the identification of behavioral patterns stands out exposing weaknesses of the programs which can aid in the understanding of successes and failures to improve public policies.

**KEYWORDS:** Voluntary transfers, Public policies, Public management, Engineering works.

### **1. INTRODUÇÃO**

As transferências voluntárias caracterizam-se como um importante instrumento de implementação de políticas públicas. Especialmente para as esferas públicas municipais e estaduais, as transferências voluntárias oferecem uma excelente oportunidade para obtenção de aportes orçamentários a partir de recursos federais descentralizados pela União, que se destinam à execução de programas previamente publicados pelo

governo. A solicitação desses recursos é operacionalizada mediante o cadastramento de propostas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), denominado Rede SICONV (MPOG, 2016), em alinhamento com diretrizes previamente estabelecidas por órgãos da Administração Pública Federal.

No âmbito da política agrícola, fundiária e de reforma agrária, todos os anos são abertos programas destinados à implantação ou recuperação de obras de infraestrutura. De acordo com dados disponíveis no Portal PAINEL de Obras (MPOG, 2018a), durante o período de consolidação da Rede SICONV entre os anos de 2010 a 2017, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra<sup>1</sup> celebrou um total de 807 convênios de infraestrutura, resultando em investimentos na ordem de R\$ 1.434.977.885,40. São recursos que impactam positivamente os municípios beneficiados ao elevar sua capacidade de implementação de políticas públicas, especialmente ao considerar um contexto de ajuste fiscal, onde a margem para investimentos apresenta-se limitada (Moutinho, Kniess, & Maccari, 2013; Soares & Melo, 2016).

Apesar da previsibilidade de abertura desses programas, poucas entidades conseguem elaborar propostas passíveis de aprovação e, mesmo dentre as propostas aprovadas, apenas uma pequena parcela consegue atingir seus objetivos. Para que o melhor desempenho da Administração Pública possa ser alcançado é essencial compreender o sucesso e o fracasso das políticas públicas (Trevisan & Bellen, 2008). 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. Este comportamento pode ser evidenciado pelo desempenho da implementação e execução das transferências, ao considerar que desempenho versa sobre comportamento intencional, seja ele individual ou organizacional (Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015).

Diante deste contexto, o trabalho foca na seguinte questão de pesquisa: qual o desempenho de implementação e execução das transferências voluntárias vinculadas aos programas de infraestrutura disponibilizados para as áreas de reforma agrária? O artigo tem por objetivo identificar o desempenho de implementação e execução das transferências voluntárias concedidas pelo Incra em programas de infraestrutura, a partir da investigação de índices e avaliação da política. Para tanto, será feito um recorte temporal no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, de forma a concentrar resultados em um ciclo de planejamento governamental completo, de período mais recente.

A prática da análise política é essencial para a formulação das políticas públicas e para a avaliação de efetividade dos programas depois de implementados (Kraft & Furlong, 2010). Contudo, em geral, as avaliações aplicadas na gestão pública tendem a focar apenas no desempenho orçamentário do planejamento, limitando-se a verificar se a meta financeira alocada para determinado período foi efetivamente executada. A exploração do desempenho de implementação e execução dos programas de infraestrutura visa aprofundar este debate, apresentando elementos que devem conduzir a análise política para reflexões que vão além do enfoque orçamentário.

Além desta introdução, o artigo está organizado em mais cinco seções. A segunda seção descreve os conceitos de transferências voluntárias e programas de infraestrutura em áreas da reforma agrária. A terceira aborda a avaliação de políticas públicas e indicadores de desempenho. A quarta seção trata da metodologia da pesquisa. A quinta seção apresenta os resultados da pesquisa iniciando-se com a investigação dos índices de desempenho dos programas e seguindo-se com uma reflexão sobre o comportamento das transferências voluntárias. Por fim, a sexta e última seção apresenta as conclusões da pesquisa.

## **2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E OS PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA NAS ÁREAS DA REFORMA AGRÁRIA DO BRASIL**

As transferências voluntárias são amplamente utilizadas para a execução de programas de governo. Sua operacionalização é realizada por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Rede SICONV, instituído pelo Decreto n.º 6.170/2007. De acordo com o Tribunal de Contas da União [TCU] (2016):

---

<sup>1</sup> O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Autarquia Federal criada por meio do Decreto n.º 1.110, de 9 de julho de 1970, é o órgão responsável pela execução da política agrícola, fundiária e de reforma agrária no Brasil.

Entende-se por transferências voluntárias os recursos financeiros repassados pela União a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e que não se origine de determinação constitucional ou legal, ou destine-se ao Sistema Único de Saúde. (p. 9).

A gestão dessas transferências é alicerçada nas determinações constitucionais que definem o modelo atual de modernização do planejamento e da gestão governamental, por meio do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), o qual integra plano com orçamento (Patricio Neto, Rissete, Silva, & Farah Junior, 2010). Os instrumentos orçamentários conhecidos como PPA, LDO e LOA são complementares entre si e operam como instrumentos legítimos de definição e articulação de políticas e programas da Administração Pública, dando eficácia a direitos previstos em lei (Jacob, 2013).

Os programas com disponibilidade de operação mediante as transferências voluntárias devem ser divulgados pela Administração Pública Federal na Rede SICONV em até sessenta dias após a sanção da LOA. Quando publicado, o programa deve fornecer o máximo de detalhes possível de forma a auxiliar os interessados na avaliação das necessidades locais, ou seja, se a adesão ao programa seria uma alternativa interessante para implementação da política, indicando objetivos, exigências, padrões, critérios, procedimentos, etc. Os programas acabam por atuar como instrumentos de integração das políticas públicas entre as diversas esferas de governo (Lopes, 2016).

Apesar da publicação dos programas ser em tese apenas uma possibilidade (ao considerar o princípio da oportunidade e conveniência, que se renova a cada ciclo orçamentário), existe uma certa previsibilidade quanto à sua divulgação, uma vez que os mesmos se vinculam com projetos e atividades estabelecidos pelo Plano Plurianual (PPA). A LDO fornece o detalhamento das regras para operação das transferências, fixando faixas de valores mínimos e máximos que devem ser exigidos como contrapartida. A LOA indica a provisão orçamentária disponível para o exercício financeiro.

Após a disponibilização dos programas pelo órgão concedente, os interessados na implementação das políticas devem submeter suas propostas de execução e planos de trabalho na Rede SICONV, com vistas à formalização dos instrumentos. As transferências voluntárias são identificadas por modalidades. O Incra, enquanto órgão concedente, opera por meio de convênios. O convênio é um tipo de transferência voluntária que tem por objetivo a execução de projeto ou atividade, onde o proponente e o órgão concedente trabalham em regime de mútua cooperação (TCU, 2016).

### **Figura 1: Atuação das Superintendências Regionais do Incra nos Estados**



Fonte: INCRA, 2018. Disponível em <http://www.incra.gov.br/>

O Incra possui 30 Superintendências Regionais (SR) no território nacional (Apêndice A). Para cada Superintendência é aberto um programa específico na Rede SICONV para as ações de infraestrutura em áreas de reforma agrária, de forma a facilitar o recebimento e análise de propostas nas respectivas jurisdições. Destaque para o ano de 2014, que foi uma exceção, onde cada Superintendência divulgou dois programas distintos de infraestrutura em função de um chamamento público nacional trabalhado especificamente naquele ano. Assim, no período que compreende o PPA 2012-2015, foram abertos 150 programas regulares de infraestrutura pelo Incra.

Os programas de infraestrutura são destinados à implantação ou recuperação de obras de engenharia essenciais à subsistência e desenvolvimento no meio rural, como é o caso das estradas vicinais, dos sistemas de abastecimento de água e da eletrificação rural. A padronização do nome do programa indica o termo “INFRA-ESTRUTURA BÁSICA”, seguido pela identificação da Superintendência Regional. Sua vinculação com o PPA 2012-2015 vem do programa 2066 – reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária, ação 8396 – implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento.

### **3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INDICADORES DE DESEMPENHO**

De acordo com Gelinski e Seibel (2008, p.228), “as políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas”. As necessidades públicas podem surgir nas mais diversas áreas, de forma que as políticas públicas existem para aliviar inquietações pessoais e da sociedade (Dye, 2011). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu a política agrícola, fundiária e de reforma agrária para que o governo pudesse lidar, de forma particular, junto a diversas necessidades e tensões do meio rural. Algumas ações permanentes derivam do estabelecimento dessa agenda, como é o caso dos programas de infraestrutura, abordados na seção anterior.

Para uma melhor compreensão sobre o comportamento desses programas é importante resgatar alguns modelos de análise e formulação de políticas públicas. Dentre eles, destaca-se o ciclo da política pública, o qual conforme Souza (2006, p.29) “é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

A fase de implementação envolve todas as atividades projetadas para levar a cabo as políticas aprovadas pelo legislativo (Dye, 2011), as quais no contexto brasileiro envolvem o PPA, LDO e LOA. As transferências voluntárias surgem como uma sistemática de implementação na medida em que oferecem os meios para a

execução da política. Na fase de implementação a burocracia assume papel importante ao influenciar diretamente o desempenho das tarefas. Via de regra, os órgãos e entidades públicas recebem apenas uma direção geral sobre o programa de ação, devendo decidir por si mesmos a forma de executá-lo. Porém, há de se destacar que as decisões de como fazer permanecem subordinadas a ritos legais e normativos existentes, que muitas vezes atuam como fatores limitantes na esfera de ação.

A fase de avaliação é o momento em que os programas implementados devem ser analisados quanto a seus impactos efetivos, a partir da indagação dos déficits de efetividade e dos efeitos colaterais indesejados, para previsão de consequências em ações futuras (Frey, 2000). Para Faria (2005), a avaliação conceitua-se por três aspectos:

*“(...) a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas e curso; e c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da accountability.” (Faria, 2005, p.97).*

Faria (2005) discorre que existem basicamente quatro tipos de uso da avaliação: instrumental, conceitual, instrumento de persuasão e esclarecimento. No uso instrumental, o que se destaca é a divulgação dos resultados. O uso conceitual está conectado com a compreensão da natureza dos resultados, sendo mais utilizado pelos técnicos que trabalham com o programa. A avaliação como instrumento de persuasão é utilizada para mobilizar apoio para mudanças na política ou no programa, a partir de posições previamente tomadas por aqueles que tem o poder de decisão. O uso como esclarecimento foca nos impactos da política, acumulando conhecimento de diversas avaliações sobre a política.

A avaliação das políticas públicas teve uma expansão acentuada entre as décadas de 1980 e 1990, tendo por objetivo primordial a reforma do Estado, que privilegiava dois propósitos básicos: uma perspectiva de contenção de gastos públicos, com melhorias de eficiência e produtividade e a reavaliação da pertinência das instituições do governo (Faria, 2005). Nesse modelo, influenciado pelo gerencialismo público e pela necessidade de ajuste fiscal, a eficiência torna-se o objetivo principal da política pública (Souza, 2006).

Para Lopes (2016), as peças orçamentárias que funcionam ao mesmo tempo como ferramentas de planejamento, gestão e transparência dos gastos públicos, acabam privilegiando o monitoramento das execuções orçamentárias das ações em detrimento de uma avaliação do programa como um todo. Porém, a avaliação política não pode ficar restrita ao desempenho orçamentário da ação, uma vez que isto limita as possibilidades de melhoramentos ao focar em apenas um dos aspectos do processo.

*“Precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados.” (Souza, 2003, p.17).*

Neste contexto, para se avaliar o comportamento das transferências voluntárias, torna-se necessário explorar variáveis que causam impactos sobre os resultados, a partir dos dados de implementação dos programas. Para Kraft e Furlong (2010), um dos aspectos mais importantes da análise política envolve a coleta e interpretação de informações, de forma a esclarecer causas e efeitos dos problemas públicos. Rocha (2010) pondera que o conjunto de métodos usados para a avaliação de programas pode envolver a análise dos dados fornecidos pela Administração Pública e por sistemas de informação, além da coleção e análise de medidas de desempenho.

Ao avaliar o uso das transferências voluntárias enquanto modelo de implementação de políticas públicas é necessário identificar padrões de comportamento, de forma a destacar eventuais fragilidades em ações para proposição de soluções e melhorias. Esses padrões de comportamento podem ser identificados por meio da análise de desempenho. O desempenho poderia ser conceituado por meio de três atividades principais: medição, relato e gerenciamento (Radnor & Barnes, 2007). Costa e Castanhar (2003) consideram que o processo de avaliação política caracteriza-se como uma maneira de mensurar o desempenho de programas, resultando na necessidade de definição de medidas para a aferição dos resultados.

A medição de desempenho consiste na valoração da quantidade ou qualidade de entradas, saídas, resultados e níveis de atividade de um evento ou processo (Mizrahi, 2017). Na gestão pública, a medição de desempenho precisa ser pesquisada e adaptada de acordo com o seu contexto (Akim & Mergulhão, 2015). Para Dooren,

Bouckaert e Halligan (2015), a medição de desempenho envolve um processo com cinco passos: priorização do que precisa ser medido, seleção de indicadores, coleta de dados, análise de resultados e relato das descobertas.

O uso de indicadores para avaliação de programas é de grande utilidade para os agentes políticos e instituições. A simplicidade dos resultados expressos por indicadores permite uma análise objetiva de cenários, desde que bem compreendidos seus significados. Se bem empregados, os indicadores podem enriquecer a interpretação da realidade e auxiliar a análise e implementação de políticas (Januzzi, 2002). Regra geral, a medição de desempenho no setor público é concebida por meio da formulação de indicadores (Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015).

A formulação de indicadores pode ser trabalhada nos mais diversos contextos, variando de acordo com a cultura da organização e do que se pretende medir. Os indicadores, quando formulados, devem obedecer certos princípios, como: serem sensíveis a mudanças; estarem precisamente definidos; serem compreensíveis aos leitores; devem estar documentados; devem ser relevantes; devem ser oportunos; devem ser factíveis; devem estar em consonância com os processos e as predefinições dos dados (Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015).

Os critérios mais comuns de avaliação destacam a efetividade, eficiência, equidade e viabilidade política (Kraft & Furlong, 2010). Para Costa e Castanhar (2003), a eficiência mede a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos, enquanto a eficácia é a medida do grau em que o programa atinge seus objetivos e metas.

## **4. METODOLOGIA**

### **4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA**

O presente trabalho classifica-se como uma pesquisa aplicada quanto a sua natureza, pois visa apresentar resultados úteis para a solução de problemas aplicados (Strapasson, Magalhães, & Custódio, 2013). Do ponto de vista dos métodos, classifica-se como uma pesquisa documental, a qual é alicerçada em publicações existentes (Gil, 2008). Em relação à forma de coleta de dados, trata-se de uma pesquisa quantitativa-descritiva (Marconi & Lakatos, 2003), aplicada para delineamento e análise de dados dos programas de infraestrutura. No que diz respeito aos seus objetivos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois visa apresentar uma visão geral acerca de determinado fato novo (Gil, 2008).

De acordo com Cotta (2001), os aspectos metodológicos da avaliação de políticas públicas podem classificar-se em função do seu *timing*, da posição do avaliador em relação ao objeto de avaliação e da natureza do objeto avaliado. Para o estudo em pauta, no que diz respeito ao seu *timing*, a avaliação pode ser classificada tanto como intermediária, quanto posterior (*ex post*), uma vez que parte do objeto de estudo encontra-se em ação e parte encontra-se concluída, como é o caso dos instrumentos com prestações de contas aprovadas. Enquanto avaliação intermediária, o foco está em oferecer um melhor suporte para a gestão do programa. Enquanto avaliação posterior, estuda-se a eficácia do programa. No que diz respeito à posição do avaliador, trata-se de uma observação externa. No que tange à classificação do ciclo político, a pesquisa está focada nas fases de implementação e avaliação política.

### **4.2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO**

Para a avaliação do comportamento das transferências voluntárias foi realizado um recorte nos programas de infraestrutura divulgados pelo Incra no PPA 2012-2015, por meio de uma pesquisa documental aplicada na Rede SICONV. O foco da pesquisa em programas destinados à agricultura familiar da reforma agrária justifica-se pelos seguintes motivos: i) o impacto significativo que as transferências voluntárias causam em infraestruturas de zonas rurais de municípios com reduzida capacidade de arrecadação e investimento (Moutinho *et al.*, 2013); ii) a abrangência nacional de atendimento dos programas e a disponibilização de aderência em todos os anos do PPA 2012-2015 (MPOG, 2018b); iii) a natureza relevante das obras trabalhadas nesses programas, essencial à viabilização de política pública em estágio de implementação

(INCRA, 2018) e iv) são escassos os estudos publicados que apresentem a avaliação de comportamento desses programas. A delimitação temporal da pesquisa entre os anos de 2012 a 2015 deve-se ao fato deste período englobar o plano plurianual de ciclo completo mais recente, possibilitando uma avaliação objetiva quanto ao planejamento que fora estabelecido naquela peça orçamentária. Além disso, considera-se que ao longo deste período permaneceu em vigor uma única regulamentação para a execução das transferências, a saber, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU/N.º 507, de 24 de novembro de 2011, vigente entre os anos de 2012 a 2016. Se o período em estudo abrangesse eventual mudança de regulamentação, os parâmetros de comparação da execução dos instrumentos poderiam ser distorcidos.

Primeiramente, foram identificados 150 programas regulares disponibilizados pelo Incra na Rede SICONV entre os anos de 2012 a 2015 (MPOG, 2018b). A seguir, foram obtidos os extratos detalhados de todas as propostas cadastradas em cada um dos programas (MPOG, 2018b).

A partir das informações de situação das propostas<sup>2</sup> agruparam-se os dados de interesse da pesquisa em categorias semelhantes, para avaliação do desempenho da implementação. Considerando que a implementação das transferências voluntárias possui basicamente três fases distintas depois da disponibilização de programas, que são a fase de apresentação de propostas, a fase de execução do instrumento e a fase de prestação de contas, e que a formalização das transferências voluntárias é concretizada a partir do ato de assinatura do convênio, foram selecionadas quatro variáveis para a construção dos indicadores de implementação que são: 1) o número de propostas apresentadas por programa (n1); 2) o número de convênios assinados (n2); 3) o número de convênios anulados (n3), e 4) o número de prestações de contas aprovadas (n4).

Para medição do desempenho de implementação dos convênios de infraestrutura foram propostos os seguintes indicadores:

**Quadro 1 – Índices de desempenho de implementação**

Indicador	Definição	Unidade	Fórmula
IPTC	Índice de propostas transformadas em convênios: mede a relação entre o total de convênios assinados e o total de propostas apresentadas por programa.	%	$\frac{\sum n2}{\sum n1} 100$
ICAN	Índice de convênios anulados: mede a relação entre o total de convênios anulados e o total de convênios assinados. Nota: Os convênios anulados são aqueles que são encerrados antes da execução física ou orçamentária.	%	$\frac{\sum n3}{\sum n2} 100$
IPAP	Índice de prestações de contas aprovadas: mede a relação entre o total de prestações de contas aprovadas e o total de convênios assinados. A prestação de contas aprovada sinaliza a conclusão do instrumento.	%	$\frac{\sum n4}{\sum n2} 100$

Fonte: Elaboração própria 2018

Na sequência, foram coletados valores financeiros para avaliação do desempenho da execução dos convênios em cinco situações distintas, que são: 1) valor total dos convênios assinados (r1); 2) valor total das obras concluídas (r2), que são aqueles convênios que cumpriram com os objetivos e metas estabelecidas no plano de trabalho; 3) valor total dos convênios com prestações de contas rejeitadas (r3); 4) valor total dos convênios inadimplentes (r4), e 5) valor total dos convênios anulados (r5).

Para medição do desempenho da execução dos convênios de infraestrutura foram propostos os seguintes indicadores:

**Quadro 2 – Índices de desempenho de execução**

Indicador	Definição	Unidade	Fórmula
IRCO	Índice de recursos aplicados em obras concluídas: mede a relação entre o valor total das obras concluídas e o valor total dos convênios assinados.	%	$\frac{\sum r2}{\sum r1} 100$

<sup>2</sup> A situação das propostas é um campo padronizado pela Rede Siconv que revela o *status* do instrumento, ou seja, qual fase de implementação o mesmo se encontra.

**Quadro 2 – Índices de desempenho de execução**

Indicador	Definição	Unidade	Fórmula
IRMS	Índice de recursos investidos em instrumentos malsucedidos: mede a relação entre o valor total dos convênios com prestações de contas rejeitadas e valor total dos convênios inadimplentes com o valor total de convênios assinados.	%	$\frac{\sum(r3 + r4)}{\sum r1} 100$
IRCA	Índice de recursos aplicados em convênios anulados: mede a relação entre o valor total dos convênios anulados e o valor total dos convênios assinados.	%	$\frac{\sum r5}{\sum r1} 100$

Fonte: Elaboração própria 2018

Por fim, apresenta-se uma reflexão sobre o comportamento das transferências voluntárias em áreas da reforma agrária a partir dos índices investigados e de fundamentos teóricos de avaliação de políticas públicas.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 5.1 INVESTIGAÇÃO DE ÍNDICES

No processo de investigação de índices, a primeira observação realiza-se a partir dos números absolutos de instrumentos. A situação dos programas de infraestrutura encontra-se discriminada na Tabela 1, indicando o número de propostas cadastradas, convênios assinados, convênios anulados e convênios que tiveram suas prestações de contas aprovadas entre os anos de 2012 a 2015 em cada Superintendência Regional.

**Tabela 1 – Situação das transferências voluntárias – Período 2012-2015**

SR	Nº de propostas apresentadas (n1)					Nº de convênios assinados (n2)					Nº de convênios anulados (n3)					Nº de prestações de contas aprovadas (n4)				
	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total
01	47	80	57	29	213	19	17	23	13	72	0	0	2	0	2	10	4	5	2	21
02	48	237	171	18	474	5	6	5	2	18	0	0	0	0	0	3	1	0	0	4
03	8	18	10	8	44	0	0	1	3	4	0	0	0	1	1	0	0	0	2	2
04	42	47	68	34	191	0	1	0	2	3	0	0	0	2	2	0	1	0	0	1
05	0	23	129	24	176	0	0	2	1	3	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1
06	4	14	14	5	37	0	4	0	0	4	0	3	0	0	3	0	1	0	0	1
07	0	6	17	2	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
08	2	27	93	42	164	0	1	0	5	6	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0
09	24	25	76	44	169	1	2	9	1	13	0	2	3	0	5	1	0	1	0	2
10	10	41	76	12	139	1	6	15	0	22	1	2	10	0	13	0	4	0	0	4
11	12	23	24	12	71	3	5	4	2	14	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
12	144	171	128	86	529	10	19	12	7	48	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
13	104	95	134	35	368	0	7	3	0	10	0	2	2	0	4	0	1	0	0	1
14	1	2	6	0	9	1	1	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	0	5	10	3	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	2	13	50	12	77	0	0	4	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	2	35	91	34	162	0	14	0	0	14	0	0	0	0	0	0	7	0	0	7
18	18	0	2	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	3	1	12	1	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	1	2	5	0	8	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
21	1	1	22	0	24	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	0	0	7	2	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	3	16	7	9	35	0	3	0	2	5	0	1	0	1	2	0	2	0	0	2
24	4	30	56	14	104	0	2	1	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
25	9	23	54	4	90	1	0	6	2	9	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0

**Tabela 1 – Situação das transferências voluntárias – Período 2012-2015**

SR	Nº de propostas apresentadas (n1)					Nº de convênios assinados (n2)					Nº de convênios anulados (n3)					Nº de prestações de contas aprovadas (n4)				
	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total
26	4	29	64	16	<b>113</b>	1	5	5	0	<b>11</b>	1	5	4	0	<b>10</b>	0	0	0	0	<b>0</b>
27	32	60	78	24	<b>194</b>	7	5	14	1	<b>27</b>	0	0	3	0	<b>3</b>	5	1	3	0	<b>9</b>
28	15	20	40	8	<b>83</b>	2	3	3	1	<b>9</b>	0	0	1	0	<b>1</b>	0	0	0	0	<b>0</b>
29	22	9	24	10	<b>65</b>	2	0	2	2	<b>6</b>	0	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	<b>0</b>
30	17	24	36	3	<b>80</b>	0	10	0	0	<b>10</b>	0	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>579</b>	<b>1.077</b>	<b>1.561</b>	<b>491</b>	<b>3.708</b>	<b>53</b>	<b>112</b>	<b>111</b>	<b>45</b>	<b>321</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>6</b>	<b>53</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>57</b>

Fonte: Elaboração própria com base em consulta ao SICONV (MPOG, 2018b)

A partir da tabulação da situação das transferências voluntárias do período em estudo, são calculados os índices de propostas transformadas em convênios (IPTC), índices de convênios anulados (ICAN) e índices de prestações de contas aprovadas (IPAP), com resultados expressos na Tabela 2. A evolução dos índices IPTC, ICAN, IPAP, por ano, pode ser visualizada no Gráfico 1.

Os resultados revelam que o grau de implementação das transferências voluntárias varia significativamente entre as Superintendências Regionais, assim como ao longo do período analisado. Ao destacar a média dos resultados de todas as regionais, o índice de propostas transformadas em convênio (IPTC) revela que 9% das propostas enviadas no PPA para análise na Rede SICONV foram aprovadas e transformadas em convênios. Os percentuais médios anuais do IPTC não variam significativamente no período em relação à média do PPA. Já o índice de convênios anulados (ICAN) apresentou um pico de 25% no exercício de 2014, enquanto no ano de 2012 este índice era de apenas 6%. O índice de prestações de contas aprovadas (IPAP) apresentou uma redução gradual ao longo dos anos, iniciando com um índice de aprovação de contas de 36% em 2012 e terminando com um valor de 9% em 2015, revelando uma variação negativa de 27%. Isto se explica pelo fato de que quanto mais antigo o convênio maior a probabilidade de estarem esgotados os prazos legais para a prestação de contas de recursos.

**Tabela 2 – Índice IPTC, ICAN e IPAP – Período 2012-2015**

SR	IPTC					ICAN					IPAP				
	2012	2013	2014	2015	Média PPA	2012	2013	2014	2015	Média PPA	2012	2013	2014	2015	Média PPA
01	40%	21%	40%	45%	<b>34%</b>	0%	0%	9%	0%	<b>3%</b>	53%	24%	22%	15%	<b>29%</b>
02	10%	3%	3%	11%	<b>4%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	60%	17%	0%	0%	<b>22%</b>
03	0%	0%	10%	38%	<b>9%</b>	0%	0%	0%	33%	<b>25%</b>	0%	0%	0%	67%	<b>50%</b>
04	0%	2%	0%	6%	<b>2%</b>	0%	0%	0%	100%	<b>67%</b>	0%	100%	0%	0%	<b>33%</b>
05	0%	0%	2%	4%	<b>2%</b>	0%	0%	50%	0%	<b>33%</b>	0%	0%	50%	0%	<b>33%</b>
06	0%	29%	0%	0%	<b>11%</b>	0%	75%	0%	0%	<b>75%</b>	0%	25%	0%	0%	<b>25%</b>
07	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
08	0%	4%	0%	12%	<b>4%</b>	0%	100%	0%	20%	<b>33%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
09	4%	8%	12%	2%	<b>8%</b>	0%	100%	33%	0%	<b>38%</b>	100%	0%	11%	0%	<b>15%</b>
10	10%	15%	20%	0%	<b>16%</b>	100%	33%	67%	0%	<b>59%</b>	0%	67%	0%	0%	<b>18%</b>
11	25%	22%	17%	17%	<b>20%</b>	33%	0%	0%	0%	<b>7%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
12	7%	11%	9%	8%	<b>9%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	8%	0%	<b>2%</b>
13	0%	7%	2%	0%	<b>3%</b>	0%	29%	0%	0%	<b>40%</b>	0%	14%	0%	0%	<b>10%</b>
14	100%	50%	17%	0%	<b>33%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
15	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
16	0%	0%	8%	8%	<b>6%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
17	0%	40%	0%	0%	<b>9%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	50%	0%	0%	<b>50%</b>
18	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
19	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
20	0%	0%	20%	0%	<b>13%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
21	0%	100%	0%	0%	<b>4%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>

**Tabela 2 – Índice IPTC, ICAN e IPAP – Período 2012-2015**

SR	IPTC					ICAN					IPAP				
	2012	2013	2014	2015	Média PPA	2012	2013	2014	2015	Média PPA	2012	2013	2014	2015	Média PPA
22	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
23	0%	19%	0%	22%	<b>14%</b>	0%	33%	0%	50%	<b>40%</b>	0%	67%	0%	0%	<b>40%</b>
24	0%	7%	2%	0%	<b>3%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	50%	0%	0%	<b>33%</b>
25	11%	0%	11%	50%	<b>10%</b>	0%	0%	17%	50%	<b>22%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
26	25%	17%	8%	0%	<b>10%</b>	100%	100%	0%	0%	<b>91%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
27	22%	8%	18%	4%	<b>14%</b>	0%	0%	21%	0%	<b>11%</b>	71%	20%	21%	0%	<b>33%</b>
28	13%	15%	8%	13%	<b>11%</b>	0%	0%	33%	0%	<b>11%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
29	9%	0%	8%	20%	<b>9%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
30	0%	42%	0%	0%	<b>13%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
<b>Média Global</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>9%</b>	<b>9%</b>	<b>6%</b>	<b>14%</b>	<b>25%</b>	<b>13%</b>	<b>17%</b>	<b>36%</b>	<b>21%</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>	<b>18%</b>

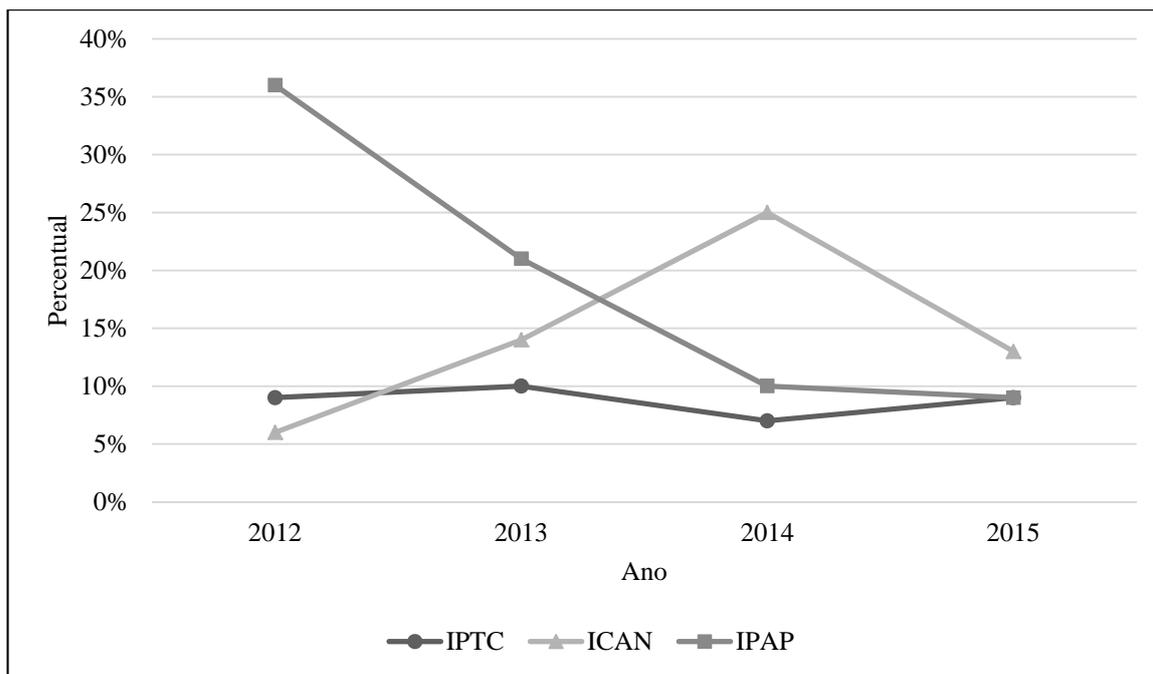
Fonte: Elaboração própria com base em consulta ao SICONV (MPOG, 2018b)

Ao comparar os resultados individuais entre as Superintendências, a SR-01 se destaca com o maior IPTC do período, com média de 34%, seguida de perto pela SR-14, com IPTC de 33%. Isto significa que aproximadamente uma em cada três propostas apresentadas nessas regionais foi transformada em convênio. Em relação ao ICAN, os destaques negativos são a SR-20, onde 100% dos convênios assinados foram anulados, e a SR-26, com 91% de anulação de instrumentos. Por fim, as Superintendências com maior IPAP são a SR-03 e a SR-17, ambas com 50% dos convênios assinados no período com prestação de contas aprovada.

Um outro foco de observação é realizado a partir da execução das transferências voluntárias, com resultados expressos nas Tabelas 3 e 4.

Considerando os valores totais movimentados por ano, é possível perceber que o índice médio de recursos aplicados em obras concluídas (IRCO), igual a 9 % na média do PPA, é inferior ao índice de prestações de contas aprovadas (IPAP), equivalente a 18 % (Tabela 2). Dois fatores podem explicar este resultado. Primeiro, o montante de recursos repassados nos instrumentos com prestações de contas aprovadas pode ser inferior ao montante de recursos repassados aos demais instrumentos. Segundo, uma prestação de contas aprovada pode não corresponder a um objeto concluído, uma vez que a devolução de recursos, independente da conclusão do objeto (e desde que cumpridos os termos da lei) é suficiente para a aprovação das contas.

### Gráfico 1 – Evolução dos índices globais de desempenho de implementação – Período 2012-2015



Fonte: Elaboração própria 2018 com base em consulta ao SICONV (MPOG, 2018b)

**Tabela 3 – Execução dos convênios – Período 2012-2015**

Ano	Indicador			
	Convênios assinados (r1) R\$	Obras concluídas (r2) R\$	Prestações de contas rejeitadas e convênios inadimplentes (r3 + r4) R\$	Convênios anulados (r5) R\$
2012	98.477.660,58	18.208.652,54	18.961.578,17	5.090.493,84
2013	195.834.349,64	24.263.304,97	6.715.269,22	10.201.299,68
2014	184.283.010,56	10.088.505,73	0,00	33.759.670,96
2015	95.988.014,05	1.573.611,32	0,00	14.031.568,62
<b>Total</b>	<b>574.583.034,83</b>	<b>54.134.074,56</b>	<b>25.676.847,39</b>	<b>63.083.033,10</b>

Fonte: Elaboração própria com base em consulta ao SICONV (MPOG, 2018b)

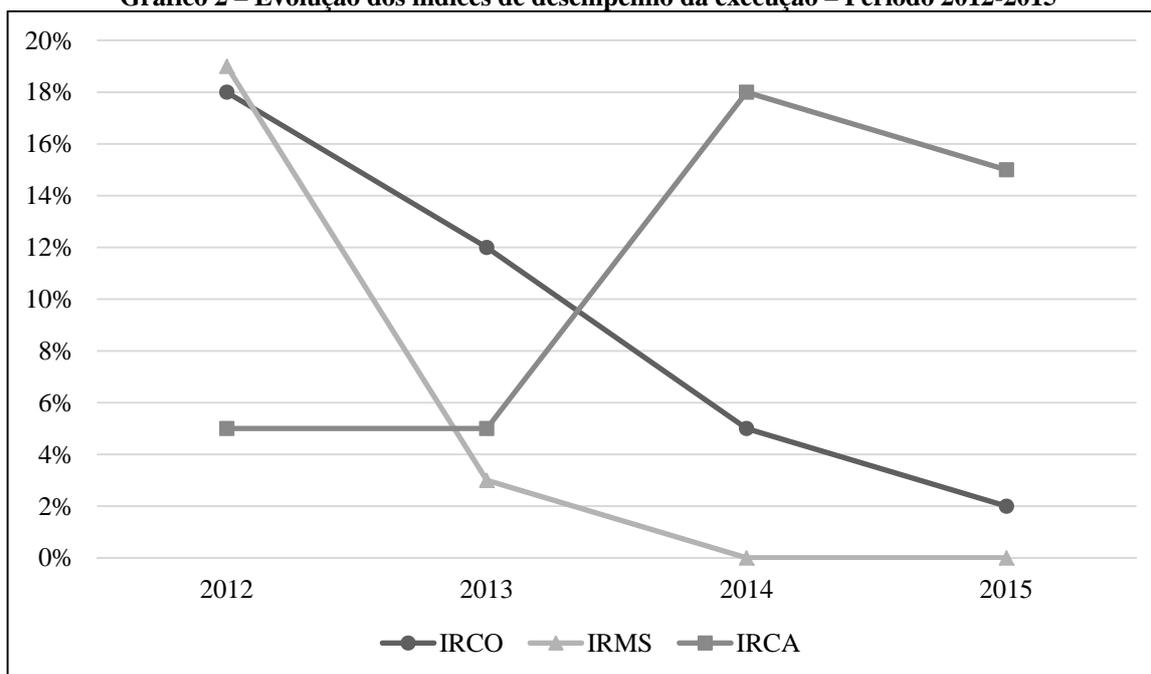
**Tabela 4 – Índices IPCO, IRMS e IRCA – Período 2012-2015**

Indicador	2012	2013	2014	2015	Média PPA
IRCO	18%	12%	5%	2%	9%
IRMS	19%	3%	0%	0%	4%
IRCA	5%	5%	18%	15%	11%

Fonte: Elaboração própria com base em consulta ao SICONV (MPOG, 2018b)

O índice de recursos aplicados em convênios malsucedidos (IRMS) apresenta um pico de 18% no ano de 2012, mas não há resultados publicados para os anos de 2014 e 2015. Já o índice de recursos aplicados em convênios anulados percorreu um caminho inverso no período, praticamente triplicando de valor entre 2013 e 2014. A evolução dos índices de desempenho da execução pode ser melhor compreendida no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Evolução dos índices de desempenho da execução – Período 2012-2015**



Fonte: Elaboração própria 2018 com base em consulta ao SICONV (MPOG, 2018b)

## 5.2 O COMPORTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

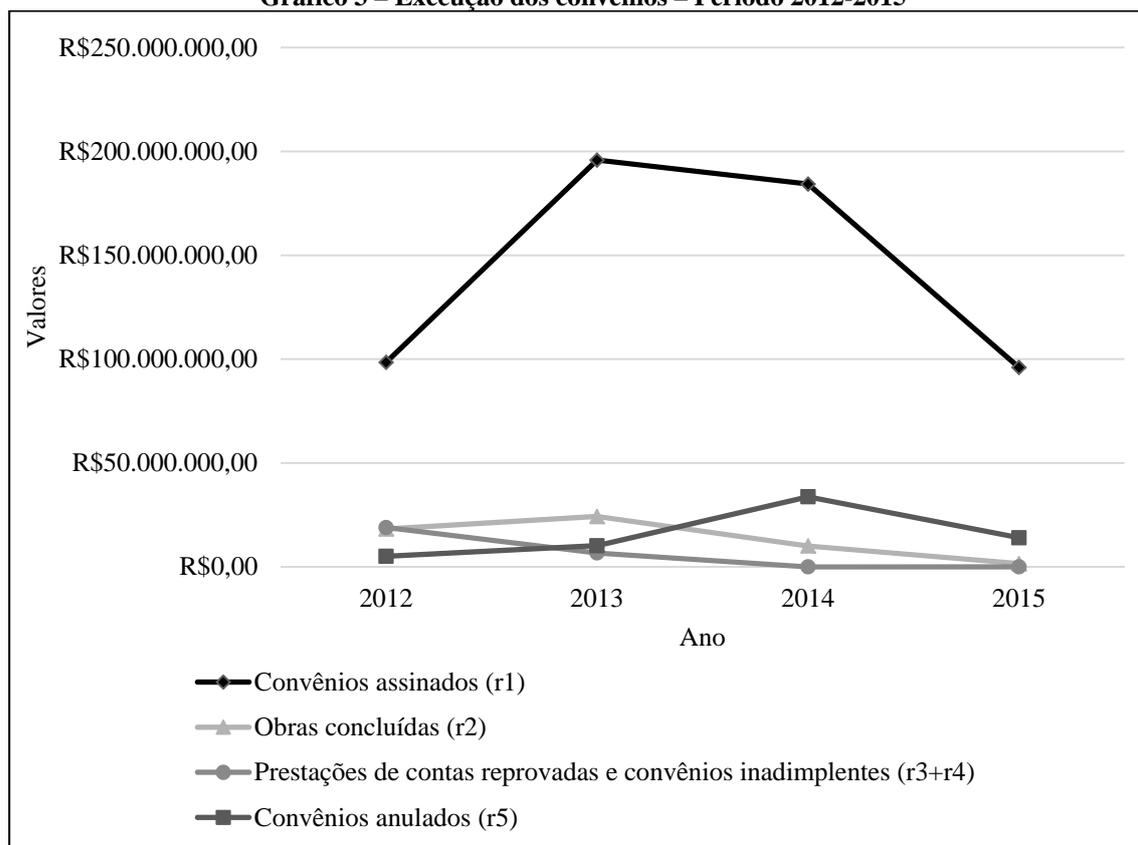
É possível perceber que nem todos os estados da federação fizeram uso das transferências voluntárias para implementação das políticas públicas de infraestrutura, apesar da sua disponibilidade, como é o caso Rio de Janeiro (SR-07), Amazonas (SR-15), Paraíba (SR-18), Rio Grande do Norte (SR-19) e Alagoas (SR-22). Nesses locais, não é usual a utilização desse modelo de gestão pública, o que pode ser um indicador para eventuais proponentes de que é muito difícil a aprovação de propostas nessa região, levando suas equipes a direcionarem esforços para obtenção de recursos em outros programas. Por outro lado, os estados do Pará (SR-01 e SR-27), Paraná (SR-09), Rio Grande do Sul (SR-11), Maranhão (SR-12) e região de entorno do Distrito Federal (SR-28) celebraram convênios em todos os anos do período. Isto revela que eventuais proponentes possuem maior probabilidade de adesão aos programas se atuarem com um bom planejamento estratégico nessas regiões.

Os valores médios do PPA 2012-2015 expressos pelos índices IPAP, equivalente a 18%, e IRCO, equivalente a 9%, parecem indicar que a eficácia das políticas de transferências voluntárias é muito baixa. A expectativa de todos os entes envolvidos na implementação da política, sejam proponentes, concedentes, convenientes ou cidadãos, é que todos os instrumentos formalizados atinjam seus objetivos ao final do planejamento estabelecido. Isto seria expresso se os índices IPAP e IRCO fossem equivalentes a 100%. Contudo, conforme fica evidente no Gráfico 3, a curva que representa os recursos investidos nas transferências voluntárias encontra-se muito distante dos recursos que correspondem a parcela de obras concluídas.

Enquanto o índice de recursos aplicados em obras concluídas IRCO é de apenas 9% para o PPA, a soma dos índices de recursos aplicados em convênios anulados (IRCA) e malsucedidos (IRMS) é de 15%, ou seja, a incidência de fracassos mostra-se maior que a incidência de sucessos, ainda que a maior parte dos instrumentos encontre-se vigente ou em período de análise da prestação de contas.

O prazo que os instrumentos permanecem em aberto é outro fator que chama a atenção nos resultados, ainda que o mesmo não seja objeto direto de cálculo na investigação dos índices. Como a soma dos índices IRCO, IRMS e IRCA é inferior a 50%, parece ser possível concluir que a maior parte dos instrumentos não está concluída, ainda que a data de corte da coleta de dados na Rede SICONV (MPOG, 2018b), finalizada no mês de maio de 2018, esteja posicionada a mais de dois anos do fechamento do PPA 2012-2015. Isto sugere que existem instrumentos que permanecem a mais de 5 anos em aberto, o que é incompatível com a complexidade de execução das obras contratadas, de acordo com a definição dos objetivos dos programas.

**Gráfico 3 – Execução dos convênios – Período 2012-2015**



Fonte: Elaboração própria 2018 com base em consulta ao SICONV (MPOG, 2018b)

No Quadro 3 é apresentada uma síntese dos resultados da avaliação.

**Quadro 3 – Síntese dos resultados**

Índice	Valor	Diagnóstico
IPTC	9%	Como apenas uma em cada dez propostas apresentadas é viabilizada, o resultado sugere que os proponentes enfrentam dificuldades para aprovação de propostas.
ICAN	17%	Considerando que a anulação é um ato extraordinário, o resultado sugere que existe um alto índice de anulação de convênios. As expectativas geradas com a formalização dos instrumentos são frustradas junto ao público alvo, ocasionando possível perda de credibilidade na gestão pública em futuros instrumentos. Há um grande desperdício de tempo e recursos pelos participantes sem a obtenção de resultados concretos.
IPAP	18%	Considerando que os programas investigados são anuais e que o PPA 2012-2015 encontra-se encerrado a mais de 2 anos, o resultado sugere pouca eficácia na conclusão das transferências voluntárias. Os objetivos estabelecidos no planejamento dos programas não estão sendo atingidos.
IRCO	9%	Considerando que em um cenário ideal todas as obras planejadas para o PPA 2012-2015 deveriam estar concluídas ou próximas à conclusão nos dois anos subsequentes ao encerramento dos mesmos, pela natureza das obras trabalhadas nos programas, o resultado sugere que os instrumentos apresentam pouca eficácia na execução. Esta suposição é corroborada na comparação deste índice com o IRMS e o IRCA.
IRMS	4%	O resultado confirma que existe um risco envolvido na celebração dos instrumentos quanto à possíveis irregularidades no decorrer da execução, com eventual dano ao erário.
IRCA	11%	Considerando que a anulação é um ato extraordinário, o resultado sugere que um percentual significativo dos recursos financeiros alocados no exercício financeiro em curso retorna aos cofres da União sem atingir os objetivos estabelecidos, prejudicando o planejamento orçamentário das instituições envolvidas.

## 6. CONCLUSÕES

A avaliação caracteriza-se como uma prática essencial ao aprimoramento das políticas públicas, oferecendo subsídios gerenciais a agentes e instituições que possibilitam a otimização de processos, mudanças de rotas e fundamentações adequadas para tomadas de decisão. Não à toa a avaliação, apesar de ser a última etapa do ciclo político, mostra-se útil na fase de formulação das políticas, de maneira que seus resultados atendem a diversos interesses em momentos distintos, seja de agentes políticos, tomadores de decisão ou técnicos. A utilização de dados processados mediante estudos e análises conferem maior fundamento a posicionamentos e decisões. Não investir na prática da avaliação política é restringir a possibilidade de evolução das políticas públicas.

O artigo teve por objetivo estudar o desempenho de implementação e execução das transferências voluntárias vinculadas aos programas de infraestrutura disponibilizados pelo Incra para as áreas de reforma agrária. A partir da investigação de índices e avaliação das políticas, foi estabelecido um diagnóstico do comportamento dos programas definidos no PPA 2012-2015. A identificação de padrões de comportamento a partir da coleta e interpretação das informações disponibilizadas pela Administração contribui com a exposição das fragilidades dos programas, que podem auxiliar na compreensão de sucessos e fracassos para melhorias das políticas públicas.

Os resultados apontam que as transferências voluntárias apresentaram um índice médio de aprovação de propostas (IPTC) de 9%, o que sugere que os proponentes enfrentam dificuldades para acessar a política. Para aqueles que tiveram acesso, 17% dos convênios assinados foram anulados, conforme revela o ICAN, frustrando as expectativas geradas em torno da celebração dos instrumentos. O índice de aprovação de contas (IPAP) foi de 18%, o que sugere pouca eficácia na conclusão das transferências voluntárias, ou seja, os objetivos estabelecidos nos programas não estão sendo atingidos.

Levando em consideração a movimentação financeira dos instrumentos, verificou-se que índice de recursos aplicados em obras concluídas (IRCO) foi de apenas 9% para o período, o que sugere uma baixa eficácia na implementação da política. O índice de recursos aplicados em convênios anulados (IRCA) foi de 9% e o índice de recursos aplicados em instrumentos malsucedidos (IRMS) é de 4%. Mais recursos estiveram envolvidos em convênios anulados ou com contas reprovados do que em convênios que cumpriram com os seus objetivos.

Como o processo de análise envolve não apenas a identificação de comportamentos, mas também a desconstrução do objeto de estudo, recomenda-se que um futuro trabalho investigue as possíveis causas que levaram aos resultados obtidos. A partir da investigação das causas espera-se obter um cenário completo para a avaliação dos programas, visando a explicação dos comportamentos e acumulação de pesquisas confiáveis para as tomadas de decisão.

## 7. REFERÊNCIAS

- Akim, E. K., & Mergulhão, R. C. (2015). Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, 49 (2), 337-366.
- Costa, F. L., & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 37 (5), 962-969.
- Cotta, T. C. (2001). Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). *Revista do Serviço Público*, 52 (4), 89-111.
- Dooren, W. V.; Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2 ed.). New York: Routledge.
- Dye, T. R. (2011). *Understanding public policy* (13 ed.). USA: Pearson Education.
- Faria, C. A. P. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20 (59), 97-109, 2005.
- 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), 211-259.
- Gelinski, C. R., & Seibel, E. J. (2008). Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, 42 (1), 227-240.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (6 ed.). São Paulo: Atlas.
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (2018). Recuperado em 03 de outubro de 2018, de [http://www.incra.gov.br/infraestrutura\\_assentamentos](http://www.incra.gov.br/infraestrutura_assentamentos)
- Jacob, C. A. (2013). A reserva do possível: obrigação de previsão orçamentária e de aplicação de verba. In: Grinover, A. P. & Watanabe, K. *O controle jurisdicional de políticas públicas* (237-284). 2 ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Januzzi, P. M. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*. 36 (1), 51-72.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2010). *Public Policy: politics, analysis and alternatives* (3 ed.). USA: CQ Press.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5 ed.). São Paulo: Atlas.

- Lopes, A. (coord). (2016). *Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial*. Rio de Janeiro: IBAM, MCTIC.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (2016). Portaria nº 161, de 10 de maio de 2016. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 mai. 2016. Seção 1, p. 141.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPOG (2018a). *Painel de obras*. Recuperado em 22 de maio, 2018, de <http://paineldeobras.planejamento.gov.br>
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPOG (2018b). *Portal dos Convênios*. Recuperado em 10 de maio de 2018 de <https://www.convênios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarProg> rama.do.
- Mizrahi, S. (2017). *Public policy and performance management in democratic systems. Theory and practice*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017.
- Moutinho, J. A.; Kniess, C. T. & Maccari, E. A. (2013). A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 12 (1), 181-207.
- Patricio Netto, B.; Rissete, Cezar; Silva, H. P., & Farah Junior, M. F. (2010). Instrumentos de gestão pública. In: Silva, C. L. & Lima, J. E. S. (Org.). *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável* (69-92). 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva.
- Radnor, Z. J., & Barnes, D. (2007). Hystorical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*. 56 (5/6), 384-396.
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas* (1. ed.) Braga: Escolar Editora, 2010.
- Soares, M. M., & Melo, B. G. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50 (4), 539-561.
- Souza, C. (2003). "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), 15-20.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20-45.
- Strapasson, B. A.; Magalhães, F. G., & Custódio, J. K. (2013). Comunicação Entre a Pesquisa Básica, Aplicada e Teórica na Análise do Comportamento no Brasil: Uma Análise Bibliométrica. *Interação Psicol*, 17 (1), 117-128.
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2016) *Convênios e outros repasses*. Tribunal de Contas da União. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo.
- Trevisan, A. P., & Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42 (3), 529-550.

## **AGRADECIMENTOS**

Este estudo foi realizado no Centro de Investigação em Ciência Política (UID/CPO/00758/2013), Universidade do Minho e apoiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia e pelo Ministério da Educação e Ciência através de fundos nacionais.

**APÊNDICE A**

**Programas Regulares de Infraestrutura do Incra – Período 2012-2015**

Superintendência Regional do Incra (SR)	Estado	Programas				
		2012	2013	2014	2014	2015
01	Pará-BLM	2220120120001	2220120130001	2220120140031	2220120140064	2220120150034
02	Ceará	2220120120003	2220120130002	2220120140032	2220120140065	2220120150035
03	Pernambuco	2220120120005	2220120130003	2220120140033	2220120140066	2220120150036
04	Goiás	2220120120006	2220120130004	2220120140034	2220120140067	2220120150037
05	Bahia	2220120120007	2220120130005	2220120140035	2220120140068	2220120150038
06	Minas Gerais	2220120120008	2220120130006	2220120140036	2220120140069	2220120150039
07	Rio de Janeiro	2220120120009	2220120130007	2220120140037	2220120140070	2220120150040
08	São Paulo	2220120120010	2220120130008	2220120140038	2220120140071	2220120150041
09	Paraná	2220120120011	2220120130009	2220120140039	2220120140072	2220120150042
10	Santa Catarina	2220120120012	2220120130010	2220120140040	2220120140073	2220120150043
11	Rio Grande do Sul	2220120120013	2220120130011	2220120140041	2220120140074	2220120150044
12	Maranhão	2220120120014	2220120130012	2220120140042	2220120140075	2220120150045
13	Mato Grosso	2220120120015	2220120130013	2220120140043	2220120140076	2220120150046
14	Acre	2220120120016	2220120130014	2220120140044	2220120140077	2220120150047
15	Amazonas	2220120120017	2220120130015	2220120140045	2220120140078	2220120150048
16	Mato Grosso do Sul	2220120120018	2220120130016	2220120140046	2220120140079	2220120150049
17	Rondônia	2220120120019	2220120130017	2220120140047	2220120140080	2220120150050
18	Paraíba	2220120120020	2220120130018	2220120140048	2220120140081	2220120150051
19	Rio Grande do Norte	2220120120021	2220120130019	2220120140049	2220120140082	2220120150052
20	Espírito Santo	2220120120022	2220120130020	2220120140050	2220120140083	2220120150053
21	Amapá	2220120120023	2220120130021	2220120140051	2220120140084	2220120150054
22	Alagoas	2220120120024	2220120130022	2220120140052	2220120140085	2220120150055
23	Sergipe	2220120120025	2220120130023	2220120140053	2220120140086	2220120150056
24	Piauí	2220120120026	2220120130024	2220120140054	2220120140088	2220120150057
25	Roraima	2220120120027	2220120130025	2220120140055	2220120140089	2220120150058
26	Tocantins	2220120120028	2220120130026	2220120140056	2220120140090	2220120150059
27	Pará-MBA	2220120120029	2220120130027	2220120140057	2220120140091	2220120150060
28	Distrito Federal e Entorno	2220120120030	2220120130028	2220120140058	2220120140092	2220120150061
29	Região do Médio São Francisco	2220120120031	2220120130029	2220120140059	2220120140093	2220120150062
30	Pará-STA	2220120120032	2220120130030	2220120140060	2220120140094	2220120150063

Fonte: Elaboração própria com base em consulta ao SICONV (MPOG, 2018b)