

# **Análise da gestão das transferências voluntárias executadas no estado do Ceará na perspectiva dos gestores de instrumentos**

Analysis of the management of voluntary transfers executed in the state of Ceará from the perspective of instrument managers

<https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.890>

**Ana Lúcia Lima Gadelha<sup>1</sup>**

**Luis Borges Gouveia<sup>2</sup>**

**Anabela Mesquita<sup>3</sup>**

## **RESUMO**

Este documento visa analisar a percepção dos gestores de instrumentos dos órgãos do Poder Executivo do Ceará sobre a gestão das transferências voluntárias executadas no estado, utilizando como parâmetros indicadores de eficiência e eficácia. As transferências voluntárias são um tipo de transferência intergovernamental que ocorre por meio de um acordo de recursos financeiros entre entidades públicas e privadas. O instrumento utilizado foi um questionário com vinte e cinco perguntas, a maioria delas estruturada, e algumas delas utilizando uma escala Likert. Os resultados mostraram que os respondentes consideram o sistema tecnológico que opera as transferências e a legislação como aliados importantes para

---

1 Doutora em Ciências da Informação pela Universidade Fernando Pessoa, em Porto, Portugal, mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará, especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Farias Brito, graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor) e em Letras pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Analista de planejamento e orçamento da Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará. E-mail: nelcyanagadelha@gmail.com

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

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

a eficiência do processo. Ao lado da eficiência, a etapa de responsabilização se destaca como um fator importante no processo que tem grandes gargalos a serem superados. O artigo apresenta como originalidade a realização de uma avaliação da gestão do processo aplicado à execução de transferências voluntárias no Ceará, o que tem como resultados práticos a possibilidade de dar aos gestores de decisão desta política pública uma visão sistêmica de todo o processo, conhecendo seus níveis críticos e seu potencial de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** federalismo; transferências voluntárias; avaliação de gestão; eficiência; eficácia.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the perception of instrument managers of the agencies of the Executive Power of Ceará about the management of voluntary transfers executed in the state, using efficiency and effectiveness indicators as parameters. Voluntary transfers are a type of intergovernmental transfer that occurs by means of an agreement of financial resources between public and private entities. The instrument used was a questionnaire with twenty-five questions, most of them structured, and some of them using a Likert scale. The results showed that the respondents consider the technological system that operates the transfers and the legislation as important allies for the efficiency of the process. On the efficiency side, the accountability stage stands out as an important factor in the process that has major bottlenecks to be overcome. The article presents as originality the realization of an evaluation of the management process applied to the execution of voluntary transfers in Ceará, which has as practical results the possibility of giving decision makers of this public policy a systemic view of the whole process, knowing its critical levels and its development potential.

**Keywords:** federalism; voluntary transfers; management evaluation; efficiency; effectiveness.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 15/06/2023  
Data de aprovação: 31/07/2023  
Data de versão final: 20/09/2023  
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo objetiva avaliar a gestão do processo das transferências voluntárias, tipo de política pública, que se notabilizou a partir de 2005 no estado e que se enquadra na forma de cooperação entre os entes federados, por meio da concessão de recursos financeiros para execução das políticas públicas setoriais.

Apesar da disponibilidade de informações de ordem financeira no Portal da Transparência – Ceará Transparente – no estado do Ceará, o registro delas no referido Portal ainda carece de muitas melhorias, para que se possa tratar com mais rigor a eficiência e a eficácia da gestão do processo que opera essa modalidade das transferências voluntárias.

A presente investigação resulta na avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará, sob a percepção dos gestores de instrumentos que operacionalizam esse processo por meio do sistema tecnológico e-Parcerias, utilizando-se de parâmetros estabelecidos na legislação que ordena a matéria no estado do Ceará e também no âmbito federal.

Justifica-se a importância da investigação, sobretudo, em face da lacuna de avaliação da gestão do processo, porque a modalidade de transferência de recursos financeiros, além de movimentar uma soma considerável de valores, tanto no estado do Ceará, como em terreno nacional, mobiliza muitos outros tipos de recursos de ordem tecnológica, humana e gerencial, com repercussão na implantação das políticas públicas implementadas. Destaca-se, dentre esses recursos, a diversidade de atores que integram o processo desempenhando diferentes papéis.

Nesse diapasão, a questão que aparece e impulsiona o presente estudo é: qual a percepção dos gestores de instrumentos que operacionaliz-

zam as transferências voluntárias no estado do Ceará sobre a gestão do processo, tendo como enfoque parâmetros de eficiência e eficácia?

As transferências voluntárias têm como amparo teórico os estudos que discutem temas como federalismo fiscal, transferências intergovernamentais e políticas públicas. “A questão da distribuição de recursos públicos no Brasil apresenta-se desde a implantação do federalismo no País” (COSTA *et al.*, 2011, p. 2).

Diante da proposta do artigo, o trabalho está estruturado em sete seções, da seguinte forma: 1) Introdução; 2) Referencial teórico, fundamentado nas discussões do federalismo fiscal, transferências voluntárias, e avaliação de políticas públicas; 3) Metodologia, onde se informa os procedimentos para a coleta de dados e o enquadramento teórico-metodológico da pesquisa; 4) Resultados, seção onde se apresentam os principais achados da pesquisa, contornando-os sob a ótica da eficiência e eficácia; 5) Discussão dos resultados, com apresentação e análise crítica dos mesmos; 6) Considerações finais, com um fechamento dos principais tópicos da discussão dos resultados, limitações e possibilidades de trabalhos futuros; e por último, 7) as Referências.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Apresentam-se nesta seção os conhecimentos teóricos que versam sobre a contextualização do federalismo fiscal, avaliação de políticas públicas, e sua relação com as transferências voluntárias, que se constituem modalidade de transferência intergovernamental, com destaque para suas peculiaridades, no contexto do federalismo fiscal brasileiro.

### **2.1 O federalismo fiscal e as transferências voluntárias**

Nos ensinamentos de Dallari (2011) o estado federal é um fenômeno moderno, seu nascimento data do século XVIII. Efetivou-se com a

constituição norte-americana em 1787. O modelo de federação, concebido como clássico, caracteriza-se como dual ou dualista, havendo duas esferas de poder, distintas e com competências próprias. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, estabeleceu-se um tipo diferenciado de federação, agora com a apresentação de três níveis de poder: União, entes estaduais e municipais (REIS, 2017). Isso quer dizer que o Brasil adota uma organização e distribuição do poder estatal na forma tripartite, com a União, exercendo o poder central em estados e municípios com governos próprios, dotados de autonomia administrativa e financeira (COSTA *et al.*, 2011).

O Estado federal tem como base jurídica uma constituição que faz a repartição de competências entre União, estados e municípios. Essa forma de organização tem como consecução promover a integração entre os entes, de modo a vencerem as oposições naturais, transformando-as em solidariedade (DALLARI, 2011).

As transferências voluntárias constituem-se instrumento de realização de políticas públicas e se integram ao arcabouço teórico ligado ao federalismo fiscal, em particular ao federalismo do tipo cooperativo, assim chamado por Dallaverde (2016). Na posição da autora, o federalismo cooperativo caracteriza-se pela ajuda mútua entre o ente central e os entes federados, tendo por finalidade atingir objetivos comuns, principalmente aqueles ligados aos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos e ao desenvolvimento econômico do país.

Para se entender o conceito de federalismo cooperativo, faz-se necessário apropriar-se do conceito de federalismo já apresentado até aqui como a união dos entes federados, dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira, submetidos a um poder supremo. O federalismo fiscal decorre, por sua vez, da própria feição da Federação e da repartição de competências na área tributária com a repartição de recursos intergovernamentais, donde se incluem as receitas tributárias e outras formas de transferências de caráter constitucional e legal.

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

Quanto à classificação das transferências intergovernamentais, alguns autores fazem distinções quanto à natureza, forma de operacionalização, e destinação. Neste sentido, Dallaverde (2016), mas de modo geral os autores que abordam o tema adotam a divisão em transferências obrigatórias e voluntárias. O Senado Federal do Brasil também faz essa divisão por origem normativa. O mesmo critério é adotado pelo Tribunal de Contas da União (GOMES, 2009). As transferências obrigatórias são, assim, chamadas porque se efetivam por imposição legal: constitucional ou legal *stricto sensu*. As transferências voluntárias, por sua vez, não obedecem a critérios legais rígidos, e são originadas pela decisão política do administrador público (MARINS, 2016).

Rezende (2007) faz menção à literatura e à prática internacional que divide as transferências com relação ao uso dos recursos em: livres e condicionadas. Embora haja outros aspectos que as diferenciem, para o autor, a diferença primordial radica no grau de autonomia na aplicação dos recursos. As transferências livres, ou *block grants*, possuem um maior grau de autonomia, pois não se vinculam a nenhuma finalidade específica, podendo ser utilizadas pelo governo receptor da forma que lhe aprover. As transferências condicionadas, ao contrário, limitam a autonomia do receptor dos recursos. No entanto, elas possuem mais variedades de modalidades do que as transferências livres. Já Gomes (2009) aborda o conceito das transferências voluntárias, sob o prisma do orçamento cedente, com apoio em Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), classificando-as em trans-

ferências intergovernamentais legais (ou automáticas) e transferências discricionárias ou voluntárias. A diferença se dá na primeira modalidade em função da constituição ou da lei; e a segunda, em função das negociações de autoridades em nível central, governos subnacionais e parlamento.

Para Marins (2016) as transferências de recursos financeiros são classificadas como obrigatórias e voluntárias, condicionadas ou incondicionadas. A classificação pelo autor é dada pelo articulado no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000).

Assim as transferências voluntárias, como um tipo de modalidade das transferências intergovernamentais, são um recurso para execução de políticas públicas, e se operam no campo da voluntariedade de quem cede os recursos, e no campo da discricionariedade, em sua utilização, por parte de quem recebe os recursos. Essa discricionariedade evidentemente está jungida ao interesse comum. Discricionariedade e não arbitrariedade, porque as transferências voluntárias, também se operam no campo da legalidade, estando instruídas pelo regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000 (BRASIL, 2000), como se viu no dispositivo legal transcrito acima. As transferências voluntárias, portanto, têm suporte numa definição ligada à voluntariedade do gestor público e atendem aos requisitos de discricionariedade. Isso quer dizer que o gestor público pode empregar os recursos na execução de determinado programa ou projeto de interesse da administração pública, o que, por vezes, pode resultar em situações de interesse político-partidário (MOUTINHO, 2016).

E, se por um lado, são de utilização discricionária do administrador público, que possui mais maleabilidade na aplicação desses recursos, também se torna alvo de barganhas políticas. Baião *et al.* (2017) posicionando-se a esse respeito, asseveram que, em razão da discricionariedade da utilização da modalidade de transferências voluntárias, tem sido induzido a que os recursos sejam utilizados para fins políticos, beneficiando municípios que são da base de apoio do governo transferidor. A par dessa situação voltada para os fins políticos, apontados por estes e outros autores, as transferências voluntárias se prestam a um papel de suma importância no desenvolvimento das políticas públicas dos entes subnacionais ou, como afirmou Gomes (2009), uma importante fonte de recursos para os entes subnacionais, especialmente os de menor potencial econômico.

## **2.2 Enfoque legal e operacional das transferências voluntárias na União e no estado do Ceará**

As transferências voluntárias, como modalidade de repasse de recursos financeiros aos entes subnacionais (estados e municípios) ou a entidades privadas e até pessoas físicas, não se traduzem numa única disposição legal. Existe um intrincado de legislação que se refere às transferências voluntárias. O enunciado do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) por si só não exaure todos os aspectos legais que revestem a modalidade. A referida lei, no seu artigo 4º, remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) editada anualmente pelos entes federados, a indicação das exigências e condições para as transferências de recursos para entes e entidades públicas e privadas. A LDO é uma lei que estipula os parâmetros anuais para a confecção do orçamento público dos estados, municípios e Distrito Federal.

Conti (2012) reclama da escassez de regulamentação das transferências voluntárias, que circunscrita, basicamente, ao dispositivo do art.

25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se eminentemente formal, porém sem diretrizes gerais que indiquem a forma mais clara de quem deve ser contemplado e os critérios a serem observados. De fato, o dispositivo legal do artigo 25 da lei supracitada, limita-se a conceituar transferências voluntárias informando em que consistem, e também por exclusão das outras formas de transferências intergovernamentais. Mas há aspectos relativos a esses repasses tais como condicionalidades, formas, destinatários, instrumentos utilizados e prestação de contas que se impõem por outras legislações. Bijos (2018, p. 324) se refere a uma “miríade de regras e procedimentos existentes”, “entre a obtenção dos recursos e o provimento de bens e serviços públicos”, relativos às transferências voluntárias. Além da LRF e da LDO, em nível federal, tem-se o Decreto nº 6.170/2007, de 25/07/2007 (BRASIL, 2007) que regulamenta os instrumentos legais até aqui já mencionados.

A alocação das transferências voluntárias ocorre, inicialmente, no Projeto da Lei Orçamentária, cuja elaboração é de responsabilidade do Poder Executivo. A referida Lei, após aprovada pelo Parlamento (federal, estadual ou municipal), pode receber novas inclusões de transferências voluntárias por meio das emendas parlamentares. As emendas parlamentares são, portanto, geradas no orçamento do ente federal, estadual ou municipal por proposição de um parlamentar. As emendas assumem um papel de relevância nas transferências voluntárias, pois se inserem num contexto de negociação política entre os poderes legislativo e executivo.

No Ceará, as emendas parlamentares, para efeito de transferências voluntárias, efetivam-se como termos de ajustes, disciplinadas no inciso I do artigo 2º do Decreto nº 32.811/2018, de 28/09/2018 (CEARÁ, 2018), e são celebrados entre o governo do estado do Ceará e os seus municípios. Os termos de ajustes, assim chamados, representam a forma de instrumento que efetiva o atendimento de uma demanda municipal para execução de obra ou serviço de interesse recíproco. Eles foram instituídos no

âmbito do Programa de Cooperação Federativa, disciplinado no Decreto nº 28.841/2007, de 27/08/2007 (CEARÁ, 2007), e alterações posteriores: Decreto nº 29.020/2007, de 25/10/2007 (CEARÁ, 2007), e Decreto nº 29.317/2008, de 11 de junho de 2008.

Cumprе ressaltar as recentes mudanças ocorridas no processamento das emendas parlamentares no estado do Ceará, ocorrida em março de 2021, por meio da Lei Complementar nº 234/2021 (CEARÁ, 2021), alterada pela Lei Complementar 243/2021 (CEARÁ, 2021), as quais determinaram a edição do Decreto 34.096/2021 (CEARÁ, 2021) o qual estabeleceu um tipo de modalidade especial de transferência feita diretamente ao ente beneficiado, sem a necessidade de celebração de instrumentos legais, como convênios e congêneres, importando, talvez, com mais celeridade; porém, deixando, supostamente, mais fragilizado o requisito da *accountability*. O Decreto Estadual nº 34.096 de 8 de junho de 2021 (CEARÁ, 2021), decorrente da citada Lei Complementar nº 234/2021 assim determina:

Art. 2º Os recursos a que se refere o art. 1º, deste Decreto, serão transferidos ao município beneficiário, atestada sua adimplência, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres, ao qual passarão a pertencer no ato da efetiva transferência financeira, devendo ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do respectivo Poder Executivo municipal (CEARÁ, 2021).

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

O estado do Ceará tem, na Constituição Estadual de 1989 (CEARÁ, 1989) o marco legal para o disciplinamento das transferências de recursos financeiros, quando foram introduzidos os artigos 190-B e 190-C, por meio da Emenda Constitucional nº 75/2012 (CEARÁ, 2012), de 20

de dezembro, que sinalizou o tratamento a ser dado para as parcerias firmadas entre a Administração Pública e entes, entidades públicas, pessoas jurídicas do setor privado ou pessoas físicas, para a execução de projetos de interesses recíprocos, mediante convênios ou instrumentos congêneres.

Em decorrência da atualização da Lei Complementar nº 119/2012 foram editados os Decretos Estaduais nº 32.810/2018 e 32.811/2018 ambos de 28 de setembro de 2018, correspondentes, respectivamente, às parcerias celebradas entre os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e as Organizações da Sociedade Civil; e, convênios e instrumentos congêneres celebrados entre órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas. Os decretos estaduais apresentam pontos bastante comuns referentes ao disciplinamento das etapas do processo relativas à: divulgação de programas; cadastramento de parceiros; seleção; celebração do instrumento; execução; monitoramento e avaliação; prestação de contas e tomada de contas especial. Todas estas etapas estão disciplinadas em Portaria do Governo do Estado do Ceará, nº 218/2018, de 7 de novembro.

### **2.3 Avaliação de políticas públicas e transferências voluntárias**

Na visão de Ala-Harja e Helgason (2014) a importância da avaliação parece ser percebida de muitas formas pelas pessoas que, em alguns casos, não conseguem enxergar a forma prática e os benefícios que podem ser trazidos para o redirecionamento das políticas públicas. Segundo os autores, alguns a percebiam como um modismo que gera burocracia e poucos resultados; outros a veem com pouca aplicação prática, incapaz de gerar resultados para políticas de grande alcance; outros temem o controle excessivo; e por último, há aqueles que questionam o valor da avaliação, num ambiente que é continuamente mensurado e tomado como base contratual. Mas os autores rebatem cada uma das posições, argumentando que a avaliação pode preencher uma importante lacuna quando utilizada devidamente a um arcabouço geral de gestão de desempenho.

Na lição de autores como Souza (2006) não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Gianezi *et al.* (2017) defendem que não há uma teoria completa e definida sobre o tema, mas há vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública. No mesmo alinhamento, Secchi (2013) informa que qualquer definição de política pública é arbitrária. Ele declara que não existe na literatura especializada um consenso sobre o que é política pública. O autor a define como “uma diretriz elaborada para definir um problema público” (SECCHI, 2013, p. 2). Para ele a política pública tem dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. E a resposta a um problema é entendida como coletivamente relevante.

Na perspectiva de revisitação dos conceitos de política pública, Souza (2006) condensa o pensamento de vários autores como Mead (1995), que a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. A mesma autora (SOUZA, 2006) convoca o pensamento de Peters (1986) para quem a política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; Dye (1984, p. 2) para quem a política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”; e finalmente para Laswell (1936/1958), definir política pública significa responder às questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz?

Ham (2015, p. 9) pronunciou-se da seguinte forma sobre o conceito de avaliação de políticas públicas: “o processo de coletar e analisar informações sobre um programa social, o seu público ou os seus impactos em um público, com o propósito explícito de melhorar a sua capacidade de atender o público da maneira pretendida<sup>4</sup>”.

---

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

Quando a avaliação recai sobre as políticas públicas, de forma direta e bem simples Ala-Harja e Helgason (2014, p. 52) a definem como um: “processo de análise das políticas públicas, organizações e programas que enfatizam a confiabilidade e a utilidade das informações”.

Na perspectiva deste artigo, enfatiza-se que avaliar significa verificar a consistência e racionalidade da gestão do processo das transferências voluntárias, de modo a permitir aos gestores tomarem decisões mais apropriadas, a partir dos conhecimentos dos fatores potencializadores e restritivos que impactam no alcance dos resultados almejados pelas parcerias.

### **3 METODOLOGIA**

Para responder à questão da pesquisa, faz-se necessário antes abordar os conceitos de eficiência e eficácia, considerados como parâmetros para esta avaliação feita pelos gestores de instrumentos dos órgãos do poder executivo do estado do Ceará. Para Marinho e Façanha (2001, p. 2) “a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos”. Consoante a essas definições, Draibe (2001) informa que a eficiência mede parâmetros de tempo e de custos. A eficácia, por sua vez, está apoiada em processos e sistemas adequados de implementação.

A formulação da questão volta-se para a avaliação de um processo de política pública, e assim sendo, está ligado a uma razão de ordem prática, como comentado por Gil (2008) que informa que se pode formular problemas voltados para a avaliação de certas ações ou programas. A pesquisa classifica-se, quanto aos objetivos, em exploratória, pois visa apresentar uma visão geral sobre fato novo, de modo a torná-lo mais explícito (GIL, 2008). Quanto à sua natureza é uma pesquisa aplicada, pois segundo Prodanov e Freitas (2013) visa produzir conhecimento para aplicação prática, para a solução de problemas específicos. Quanto à forma de aborda-

gem do problema, a pesquisa classifica-se em quantitativa e qualitativa.

Os procedimentos para o trabalho empírico dessa pesquisa se deram com os gestores de instrumentos, operadores do sistema tecnológico e-Parcerias, gerenciado pela Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará (CGE), responsável, em nível central, pelo gerenciamento do processo das transferências voluntárias. A escolha desses participantes se justifica por serem eles os atores do processo a quem mais foram atribuídas funções de responsabilidade de gestão, delegadas pela legislação estadual no âmbito da execução das parcerias.

A recolha de dados se deu por meio de questionário com 24 questões estruturadas, dentre as quais, se faz uso da escala Likert, e uma aberta, perfazendo um total de 25 questões, aplicado a uma amostra de 46 de um total de 106 gestores de instrumentos. O período de levantamento foi outubro/novembro de 2021, com base de gestores de instrumentos ativos desde outubro de 2020 a outubro de 2021. Os questionários foram aplicados por meio da plataforma Google Formulários, enviados aos endereços eletrônicos dos participantes da pesquisa.

As perguntas foram formuladas de modo a evidenciar as respostas dos gestores de instrumentos que se alinhassem ao conhecimento que eles têm a respeito do processo operacional e de seu fluxo, da legislação, do sistema e-Parcerias, e da interatividade que eles mantêm com a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.

As respostas obtidas por meio dos questionários foram tratadas estatisticamente por meio da utilização do programa do SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*), “software de análise estatística e tratamento de dados, vocacionado para as Ciências Sociais” (MARTINEZ; FERREIRA, 2007. p. 26). Optou-se por utilizar o software estatístico IBM SPSS 2.0, em razão da ferramenta permitir a análise da realidade social, através de artifícios estatísticos, favorecendo obter os melhores resultados científicos (MEIRELLES, 2014). Foram utilizadas estatísticas descritivas que fornecessem a melhor apresentação e descrição detalhada dos resultados

obtidos. Tal apresentação é feita através das frequências absolutas e relativas observadas, além do percentual acumulado (MARTINS, 2002).

## 4 RESULTADOS

A seção a seguir apresenta os principais resultados da pesquisa realizada com os gestores de instrumentos que operacionalizam a sistemática das transferências voluntárias no estado do Ceará. Nesse diapasão, além da caracterização desse público, informam-se os resultados relativos ao conhecimento sobre a legislação estadual que trata da matéria, da ferramenta tecnológica do e-Parcerias, utilizada para efetivação das transferências voluntárias, e aspectos relativos à gestão do processo.

### 4.1 Dados sociodemográficos da amostra da pesquisa

Nesta seção serão apresentados os resultados relativos à percepção dos gestores de instrumentos dos órgãos do poder executivo do estado do Ceará, sendo destacados aqueles que mais se aproximam dos pontos de avaliação de eficiência e da eficácia em relação à gestão do processo. Apresenta-se na Tabela 1 os aspectos sociodemográficos dos gestores de instrumentos.

Tabela 1 – Aspectos sociodemográficos dos gestores de instrumentos – frequências

Variáveis		Frequência	%
Qual o gênero?	Masculino	23	50.0
	Feminino	23	50.0
	Total	46	100.0
Qual o seu grau de instrução?	Ensino Médio / Técnico	4	8.7
	Ensino Superior	13	28.3
	Mestrado / Especialização	29	63.0
	Total	46	100.0

Tabela 1 – Aspectos sociodemográficos dos gestores de instrumentos – frequências (continuação)

	Variáveis	Frequência	%
É servidor efetivo?	Não	15	32.6
	Sim	31	67.4
	Total	46	100.0
Encontra-se lotado em seu órgão de origem?	Cedido de outro órgão	4	8.7
	Lotado no órgão de origem	42	91.3
	Total	46	100.0
Tempo de experiência como Gestor do Instrumento	Menos de 1 ano	11	23.9
	Entre 1 ano e menos que 3 anos	12	26.1
	Entre 3 e 5 anos	17	37.0
	Mais de 5 anos	6	13.0
	Total	46	100.0

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Ao analisar as características da amostra, percebe-se que o perfil dos gestores de instrumento tende a ser bem equilibrado em termos de gênero, com uma boa formação acadêmica (equivalente ao ensino superior ou pós-graduação), majoritariamente com postos de trabalhos estáveis (servidores efetivos) e com tempo de atuação relevante como gestor de instrumento, após um ano na função.

#### 4.2 Conhecimento sobre a legislação das transferências voluntárias

Quanto ao domínio da legislação, observou-se que em uma escala de 1 a 10, sendo 1 insuficiente e 10 para excelente, mais de 54% da mostra detém um conhecimento de até 7 pontos na escala apresentada, enquanto apenas 6,5% manifestaram ter conhecimento considerado excelente. O maior percentual observado foi entre os níveis 7 e 8 (13 indivíduos; 28,3% e 10 indivíduos; 21,7%, respectivamente). Nenhum gestor afirmou ter conhecimento insuficiente a respeito da legislação e um total de 2,2% (1 indivíduo) assinalou um conhecimento de nível 2 (Tabela 2).

Considerando a escala de avaliação sobre o conhecimento, apesar de se apresentar resultados de autoavaliação, obtém-se um nível elevado de conhecimento sobre legislação por parte dos gestores de instrumentos. Esta variável que se destaca como elemento indutor da eficácia da gestão do processo, mostrou-se com parâmetros percentuais otimistas. Deve-se ressaltar também, que este nível de conhecimento sobre a legislação manifesta-se apesar do pouco tempo de experiência constatado entre os gestores de instrumento. Isto pode ser atribuído ao fato da maioria dos gestores terem uma boa formação acadêmica.

Tabela 2 – Domínio da legislação das transferências voluntárias

Nível de Conhecimento	f	%
2	1	2.2
4	3	6.5
5	6	13.0
6	2	4.3
7	13	28.3
8	10	21.7
9	8	17.4
10	3	6.5
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100.0</b>

Fonte: dados da pesquisa (2021).

O domínio da legislação é um pressuposto necessário para a viabilização de operacionalização do processo das transferências voluntárias. É possível operacionalizar o sistema sem conhecimento da legislação? Sim, porém isso redundaria em ineficácia na gestão do processo e na própria qualidade dos resultados dessa operacionalização. As respostas dos inquiridos mostraram que 76,1% da amostra detém um conhecimento acumulado até 8 na escala de 1 a 10, o que se infere ser um bom resultado para a gestão do processo. Na Tabela 3 constam as opiniões dos gestores sobre aspectos pormenorizados a respeito da legislação.

Tabela 3 – Legislação das transferências voluntárias: mudanças, compreensão, controle e gestão

Ordem de concordância	Discordo Totalmente		Discordo		Indiferente		Concordo		Concordo Totalmente	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
A legislação é de fácil compreensão.	1	2.2	10	21.7	1	2.2	34	73.9	0	0.0
A legislação facilita a gestão e operacionalização.	2	4.3	5	10.9	5	10.9	34	73.9	0	0.0
As mudanças na legislação contribuíram para melhorar a gestão do processo.	1	2.2	5	10.9	5	10.9	35	76.1	1	2.2
Os controles existentes na legislação influenciam o gestor do seu órgão ou entidade na hora de decidir sobre a escolha da parceria.	1	2.2	6	13.0	9	19.6	30	65.2	0	0.0

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Ao investigar as questões relacionadas à legislação, os gestores foram indagados sobre alguns aspectos tendo fornecido a sua opinião em uma escala de cinco pontos que varia entre “discordo totalmente” (sendo este equivalente a 1) a “concordo totalmente” (equivalente a 5). Sobre a assertiva de a “legislação é de fácil compreensão”, conforme a Tabela 3 pode-se observar que, quando indagados a respeito da facilidade em compreender a legislação, quase 74% (34 indivíduos) dos indivíduos indicaram “concordar” que a compreendem.

Em termos de gestão e operacionalização, 73,9% assinalaram concordar que a legislação facilita a gestão e a operacionalização das transações. Quanto à assertiva “as mudanças ocorridas na legislação contribuíram para melhorar a gestão do processo”, mais de 76% dos respondentes afirmaram “concordar”.

A respeito dos controles existentes na legislação, embora o nível de concordância tenha sido menor, aproximadamente 65,2% dos gestores concordam que os controles influenciam os gestores máximos dos órgãos na escolha da parceria. No entanto, é um indicador de eficácia que precisa avançar para que os resultados da gestão do processo sejam melhores.

### 4.3 Conhecimento sobre o fluxo do processo das transferências voluntárias

A seguir, analisa-se o conhecimento dos gestores de instrumento relativamente ao fluxo do processo de transferências voluntárias. A respeito disso (Tabela 4), 63% dos gestores concordaram com a afirmação de que eles dominam o conhecimento do fluxo de transferências.

Tabela 4 – Conhecimento do fluxo do processo das transferências voluntárias

<b>Ordem de Concordância</b>	<b>f</b>	<b>%</b>	<b>% Acumulado</b>
Discordo Totalmente	3	6.5	6.5
Discordo	1	2.2	8.7
Indiferente	8	17.4	26.1
Concordo	29	63.0	89.1
Concordo Totalmente	5	10.9	100.0

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Mesmo com o percentual de mais de 26% entre os que “discordam” e os “indiferentes” quanto ao conhecimento do fluxo de processos, há, porém, uma maioria dos gestores que afirma ter conhecimento do fluxo. Esse resultado, aliado ao domínio da legislação por parte dos gestores de instrumento, torna-se um ponto forte em prol da eficácia/eficiência do processo. Quanto às outras questões referentes ao fluxo do processo, os gestores foram indagados a respeito de aspectos relacionados à dificuldade, celeridade e complexidade do processo, tendo-lhes sido pedido para ordenar as etapas listadas de 1 a 7 representando o grau de dificuldade, sendo que o 1 representava “extremamente fácil” e 7 “extremamente difícil”.

Conforme exibido na Tabela 5, em termos de frequência das respostas obtidas, as diversas etapas do processo apresentaram percentuais semelhantes entre os diferentes níveis de escala. No entanto, a etapa “prestação de contas” revelou-se ser a etapa considerada como “extremamente difícil” (f =6; 13%), seguida pela “execução” e “monitoramento” que

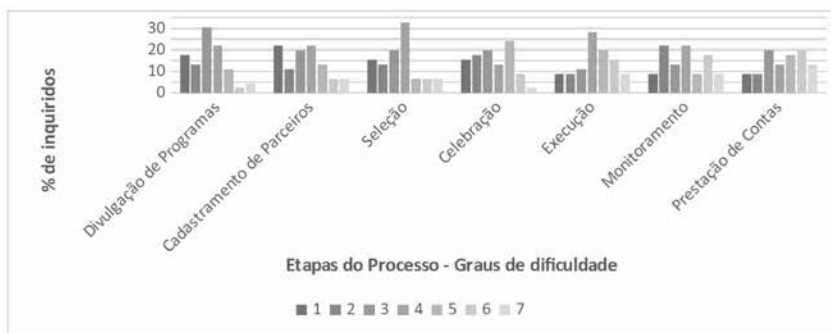
apresentaram valores semelhantes (f = 4; 8,7%). Quanto às assinaladas majoritariamente como “extremamente fácil”, tem-se o “cadastramento de parceiros” (f= 10; 21,7%) e “divulgação de programas” (f= 8; 17,4%).

Tabela 5 – Grau de dificuldade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

Grau de dificuldade	Extremamente fácil		2		3		4		5		6		Extremamente difícil	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Etapas	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Divulgação de Programas	8	17.4	6	13.0	14	30.4	10	21.7	5	10.9	1	2.2	2	4.3
Cadastramento de Parceiros	10	21.7	5	10.9	9	19.6	10	21.7	6	13.0	3	6.5	3	6.5
Seleção	7	15.2	6	13.0	9	19.6	15	32.6	3	6.5	3	6.5	3	6.5
Celebração	7	15.2	8	17.4	9	19.6	6	13.0	11	23.9	4	8.7	1	2.2
Execução	4	8.7	4	8.7	5	10.9	13	28.3	9	19.6	7	15.2	4	8.7
Monitoramento	4	8.7	10	21.7	6	13.0	10	21.7	4	8.7	8	17.4	4	8.7
Prestação de Contas	4	8.7	4	8.7	9	19.6	6	13.0	8	17.4	9	19.6	6	13.0

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Gráfico 1 – Distribuição dos graus de dificuldades (de 1 a 7) por etapas do macroprocesso de transferências voluntárias



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Constata-se quanto às etapas do processo que as etapas de “seleção”, “execução” e “monitoramento”, a resposta 4 foi a mais escolhida. As mesmas etapas foram ordenadas pelos gestores tendo em conta a sua celeridade. A classificação variou entre 1, sendo este equivalente a “extremamente moroso” e 7, sendo equivalente a “extremamente célere”, conforme Tabela 6.

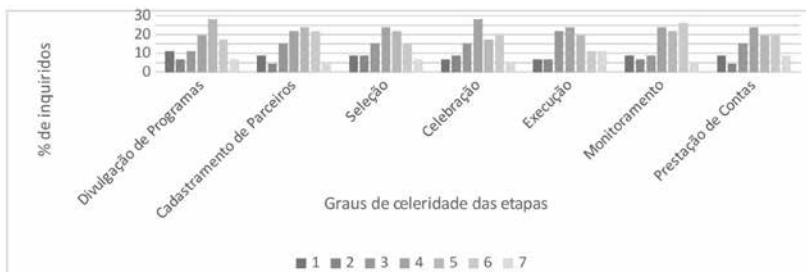
Tabela 6 – Grau de celeridade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

Grau de celeridade	Extremamente moroso		2		3		4		5		6		Extremamente célere	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Etapas	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Divulgação de Programas	5	10.9	3	6.5	5	10.9	9	19.6	13	28.3	8	17.4	3	6.5
Cadastramento de Parceiros	4	8.7	2	4.3	7	15.2	10	21.7	11	23.9	10	21.7	2	4.3
Seleção	4	8.7	4	8.7	7	15.2	11	23.9	10	21.7	7	15.2	3	6.5
Celebração	3	6.5	4	8.7	7	15.2	13	28.3	8	17.4	9	19.6	2	4.3
Execução	3	6.5	3	6.5	10	21.7	11	23.9	9	19.6	5	10.9	5	10.9
Monitoramento	4	8.7	3	6.5	4	8.7	11	23.9	10	21.7	12	26.1	2	4.3
Prestação de Contas	4	8.7	2	4.3	7	15.2	11	23.9	9	19.6	9	19.6	4	8.7

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Segundo os resultados apresentados, quando indagados sobre a celeridade de desenvolvimento das etapas do processo das transferências voluntárias, os gestores de instrumentos também apresentaram uma resposta relativamente homogênea sobre as mesmas. Objetivou-se com essa questão identificar que etapas concorrem (ou não) para que o processo seja mais célere, e por consequência, contribuem para a sua melhor eficiência.

Gráfico 2 – Distribuição dos graus de celeridade das etapas do processo de transferências voluntárias



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Um terceiro fator a ser analisado sobre as etapas do fluxo corresponde à complexidade das mesmas. Assim, na Tabela 7, analisa-se este quesito de acordo com a opinião dos gestores, variando, as suas respostas, entre 1, que equivale às etapas pouco complexas, e 7, que equivale às etapas extremamente complexas.

Tabela 7 – Grau de complexidade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

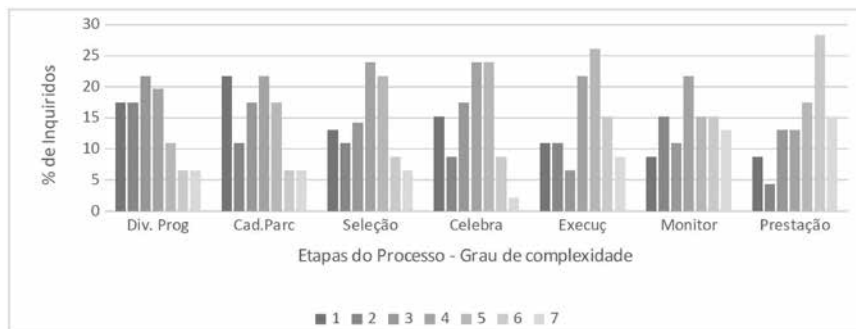
Grau de complexidade	Pouco complexa		2		3		4		5		6		Extremamente complexa	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Etapas	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Divulgação de Programas	8	17.4	8	17.4	10	21.7	9	19.6	5	10.9	3	6.5	3	6.5
Cadastramento de Parceiros	10	21.7	5	10.9	8	17.4	10	21.7	2	17.4	3	6.5	3	6.5
Seleção	6	13.0	5	10.9	7	15.2	11	23.9	10	21.7	4	8.7	3	6.5
Celebração	7	15.2	4	8.7	8	17.4	11	23.9	11	23.9	4	8.7	1	2.2
Execução	5	10.9	5	10.9	3	6.5	10	21.7	12	26.1	7	15.2	4	8.7
Monitoramento	4	8.7	7	15.2	5	10.9	10	21.7	7	15.2	7	15.2	6	13.0
Prestação de Contas	4	8.7	2	4.3	6	13.0	6	13.0	8	17.4	13	28.3	7	15.2

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Como se pode ver na Tabela 7, a etapa de “prestação de contas”, além de ser considerada a mais difícil e a segunda mais célere, também foi considerada (pela maioria dos respondentes) como a mais complexa (f = 7; 15,2%); a etapa de monitoramento foi considerada como a segunda de maior complexidade (f = 7; 15,2%). Em contrapartida, as etapas selecionadas como sendo as “extremamente menos complexas” correspondem a “cadastramento de parceiros” (f = 10; 21,7%) e “divulgação de programas” (f = 17,4%). Adicionalmente, as etapas de “celebração” (f = 15,2%), “seleção” (f = 6; 13%) e “execução” (f = 5; 10,9%) também são consideradas pelos respondentes como sendo pouco complexas.

O Gráfico ilustra a distribuição dos graus de complexidade apontados pelos inquiridos nas etapas do processo. Mais uma vez, se percebe a centralidade de respostas nos graus 4, 5, com destaque para as etapas de cadastramento de parceiros, seleção, celebração e execução. Mas a etapa de prestação de contas é realmente apontada como a mais complexa, com graus 6 e 7.

Gráfico 3 – Distribuição dos graus de complexidade das etapas do processo de Transferências Voluntárias



Fonte: dados da pesquisa (2021).

#### 4.4 Conhecimento sobre a ferramenta tecnológica e-Parcerias

O sistema e-Parcerias é a ferramenta tecnológica que operacionaliza as etapas do processo de transferências voluntárias no Ceará. Ela foi oficializada em 11 de março de 2014 com a publicação da Portaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, nº 031/2014. A Tabela 8 apresenta o conhecimento dos gestores de instrumentos sobre a ferramenta.

Tabela 2 – Conhecimento e utilização do sistema e-Parcerias

Variáveis	Discordo totalmente		Discordo		Indiferente		Concordo		Concordo totalmente	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
O Sistema e-Parcerias dá resultados quanto à eficiência do processo (considere a eficiência quanto ao uso dos recursos: tempo, custos, produtividade do processo).	1	2.2	7	15.2	7	15.2	25	54.3	6	13.0
Os atos/procedimentos dentro do Sistema e-Parcerias guardam estreita identificação com a legislação.	1	2.2	4	8.7	4	8.7	27	58.7	9	19.6
O Sistema e-Parcerias dá suporte a sua tomada de decisão no âmbito de suas competências.	1	2.2	3	6.5	5	10.9	32	69.6	5	10.9
O Sistema e-Parcerias dá suporte à tomada de decisão do gestor máximo do órgão.	1	2.2	2	4.3	11	23.9	27	58.7	5	10.9
O Sistema e-Parcerias é de fácil navegação, compreensão e manuseio.	3	6.5	11	23.9	6	13.0	24	52.2	2	4.3

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro (2021).

Observa-se que um total de 54,3% dos gestores ( $f = 25$ ) esteve em concordância com o fato do sistema e-Parcerias promover a eficiência do

processo. Quanto aos procedimentos dentro do sistema, um percentual ainda maior ( $f = 27$ ; 58,7%) concordou com o fato destes terem estreita relação com a legislação. A percentagem de gestores de instrumentos que concordaram com a afirmativa de que o sistema dá suporte à sua tomada de decisão, no âmbito de suas competências, foi próxima dos 70% ( $f = 32$ ).

Outra questão investigada foi a respeito do suporte que o sistema “e-Parcerias” fornece ao gestor máximo do órgão, em termos de tomada de decisão. O percentual de gestores que “concorda” com esta afirmação foi de 58,7%. Esse percentual é inferior ao número de gestores de instrumentos que acha que o “sistema dá suporte à sua tomada de decisão no âmbito de suas competências”, que foi de 69,6%. Por último, sobre a facilidade para a utilização do sistema, um maior número de gestores (24) concordou com a afirmação (52,2%).

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, destaca-se as respostas dos gestores de instrumento ao questionário, no que diz respeito aos indicadores de eficiência e eficácia da gestão do processo. Importante relevar que dentre as variáveis para a análise dos indicadores de eficiência e eficácia relativas à gestão do processo estão: a legislação, o sistema tecnológico e-Parcerias e a etapa de prestação de contas.

Os indicadores de eficiência encontram-se fundamentados nas questões ligadas aos custos (recursos) e ao custo de gestão do tempo das transferências voluntárias que agilizam o processo permitindo a retirada de óbices ou gargalos na fluidez do processo. No sentido deste último, destaca-se nos resultados apresentados acima, o grau de dificuldade, de celeridade e complexidade do processo. Essas três variáveis abordadas no questionário apontam para uma necessidade de melhoria na gestão do processo. Em princípio, pode-se considerar que a celeridade pode ser uma variável impactada pelas outras duas: “dificuldade” e “complexidade”, pois

segundo Bijus (2018, p. 343), a celeridade pode ser afetada por aspectos institucionais e atores mesmo sem poder decisório no processo.

Nesse caso, nos resultados, chama atenção a etapa de prestação de contas que foi considerada a mais difícil, e também a mais complexa. Parece ser paradoxal, no entanto, porque foi considerada como a segunda mais célere, donde se conclui que, apesar da dificuldade e complexidade da etapa, ela consegue ter certo destaque na variável da celeridade, e isso pode ser compreendido, em parte, pelos prazos legais que devem ser cumpridos pelos atores institucionais do processo.

Outro indicador analisado diz respeito aos resultados do sistema tecnológico e-Parcerias quanto à eficiência da gestão do processo considerando o uso dos recursos (custos, tempo, produtividade). Sobre esse prisma, os gestores de instrumentos afirmaram concordar, totalizando um percentual de 67,03%, entre os que concordam e concordam totalmente, contra 32,24% somados os que discordam e os indiferentes ao questionamento.

Quanto à eficácia da gestão do processo, tomam-se como destaques os indicadores relativos ao conhecimento da legislação, do fluxo do processo e do sistema e-Parcerias. O conhecimento da legislação, como um elemento indutor da eficácia da gestão do processo, mostrou-se em parâmetros percentuais otimistas, com cerca de 54% dos respondentes a admitir conhecer a legislação, num intervalo de conhecimento de 7 a 10 pontos, considerada a escala de 1 a 10, sendo 1 “insuficiente” e 10 “excelente”. Para corroborar esse resultado, ao serem indagados sobre a legislação facilitar a gestão e a operacionalização das parcerias, aproximadamente 74% concordaram com a afirmativa.

Outro ponto que revela a eficácia da gestão do processo é o seu fluxo. Nesse ponto, os gestores de instrumentos foram concordes em admitir domínio do fluxo, e concordaram com a máxima de que os resultados das parcerias efetivadas estão relacionados ao conhecimento do fluxo, associado à boa gestão.

Sobre o sistema e-Parcerias e sua relação com a legislação, verificou-se que o mesmo guarda estreita relação com a legislação, apontado por 58,7% dos questionados, bem como se verifica que aproximadamente 70% dos respondentes concordam com o fato do Sistema e-Parcerias dar suporte à tomada de decisão. Sobre a utilização do sistema, em aspectos que dizem respeito à facilidade, compreensão e navegabilidade no mesmo, apesar de um número considerável de respondentes concordar com a afirmação (52,2%), há um percentual que discorda a respeito (23,9%), indicando uma necessidade de se aperfeiçoar esse instrumento para que mais usuários do sistema estejam satisfeitos.

Desse modo, o sistema e-Parcerias apresenta dois pontos fortes: a estreita relação com a legislação, o que cabe dizer que os seus procedimentos atendem ao previsto na legislação, e que ainda, dá suporte à tomada de decisão pelos gestores, tanto aos de instrumentos, com percentual próximo dos 70%, quanto dos gestores máximos dos órgãos, em percentual ainda que menor (58,7%). Esses percentuais indicam a força do sistema e-Parcerias constituindo-se em importante ferramenta para operacionalização das transferências voluntárias, e contribuindo para a eficácia da gestão do processo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresentou as percepções dos gestores de instrumento quanto à eficiência e eficácia da gestão do processo, e isso pautado nas variáveis de: legislação, sistema tecnológico que operacionaliza as transferências no estado do Ceará – e-Parcerias e a prestação de contas, tomada como uma importante variável de verificação para eficácia do processo.

Na esteira do que preconizou Draibe (2001, p. 35, destaque nosso) sobre a avaliação de eficácia “quando se examinam os processos e sistemas de implementação, são eficazes aqueles nos quais predominam fatores facilitadores de resultados, em quantidade e qualidades máximas e em menor tempo de execução”. Sob esse prisma, o elemento facilitador de

resultados na gestão do processo das transferências é o conhecimento da legislação. Também sob a ótica do gestor e, possivelmente associados ao alto grau de domínio da legislação, foi possível averiguar que esta dá um grande suporte para uma melhor execução e gestão do fluxo de transferências voluntárias. Quanto ao sistema e-Parcerias os resultados das opiniões expressas pelos respondentes revelam a credibilidade na ferramenta como um apoio para a gestão do processo, declarando-a como aliada no suporte à tomada de decisões, tanto no nível da decisão central dos gestores de instrumentos quanto no nível da decisão dos gestores máximos.

As limitações desse trabalho dizem respeito à abrangência dos dados, que, em face da necessidade de redução do escopo do artigo, não puderam ser explorados em mais detalhes, enriquecendo essa avaliação. Outra limitação diz respeito à complexa rede de atores e suas participações no processo das transferências voluntárias que não puderam ser ouvidos nessa pesquisa. Quanto às contribuições, elas se delineiam a partir das discussões teóricas, com fomento na legislação das transferências voluntárias e seu contexto no federalismo fiscal do tipo cooperativo. Os resultados aportam para a reflexão sobre gestão de processo no âmbito das instituições públicas que fazem parcerias de recursos transferidos de modo voluntário. Além desses, possibilita uma visão sistêmica, ainda que de forma sumária do processo em seus aspectos legais, gerenciais e operacionais, que podem colaborar sobremodo para o processo decisório. O aporte teórico-prático abordado contribui para o debate no âmbito acadêmico-científico nas instituições públicas e nas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

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

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. da; SOUZA, F. S. R. N. de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

BIJOS, D. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. **Desenvolvimento em Questão**, [S.l.], v. 16, n. 44, p. 322-350, jul./set. 2018.

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

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em: 12 jun. 2022.

CEARÁ. **Constituição do estado do Ceará, 1989**: atualizada até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: INESP, 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 16 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 28.841, de 23 de agosto de 2007**. Institui o Programa de Cooperação Federativa, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral

do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-28.841-23-de-agosto-de-2007-D.O.E-23-de-agosto-de-2007-1-1.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

**CEARÁ. Decreto Estadual nº 29.020, de 25 de outubro de 2007.** Altera o Decreto nº 28.841 de 23 de agosto de 2007, que institui o Programa de Cooperação Federativa no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-29.020-25-de-outubro-de-2007-D.O.E-29-de-outubro-de-2007-1-1.pdf>. Acesso em 4 jun. 2022.

**CEARÁ. Decreto Estadual nº 29.317, de 11 de junho de 2008.** Altera o Decreto nº 28.841, de 23 de agosto de 2007, na forma que indica.

**CEARÁ. Emenda Constitucional do Estado do Ceará nº 75 de dezembro de 2012.** Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará** de 27 de dezembro de 2012. Disponível em: [https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Emenda-Constitucional-75\\_2012-Controle-Interno.pdf](https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Emenda-Constitucional-75_2012-Controle-Interno.pdf). Acesso em: 3 abr. 2021.

**CEARÁ. Decreto Estadual nº 32.810, de 28 de setembro de 2018.** Dispõe sobre regras para celebração de parcerias em regime de mútua cooperação entre os órgãos e entidades do poder executivo estadual e as organizações da sociedade civil. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32810-2018-Parcerias-com-OSC.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

**CEARÁ. Decreto Estadual nº 32.811, de 28 de setembro de 2018.** Dispõe sobre regras para convênios e instrumentos congêneres realizados

em regime de mútua cooperação entre os órgãos e entidades do poder executivo estadual e entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32810-2018-Parcerias-com-OSC.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

**CEARÁ. Portaria nº 018/2018, de 7 de novembro de 2018.** Dispõe sobre a operacionalização de parcerias, convênios e instrumentos congêneres realizados em regime de mútua cooperação entre os órgãos e entidades do poder executivo estadual e as organizações da sociedade civil, entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas, em conformidade com os Decretos Estaduais nº 32.810/2018 e nº 32.811/2018 e dá outras providências. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/09/do20181107p01-1.pdf-1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

**CEARÁ. Lei Complementar nº 234, 9 de março de 2021.** Institui Ação de Fortalecimento do Programa de Cooperação Federativa – PCF. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2021/03/do20210309p01-LEI-COMPLEMENTAR-No234-09-demarco-de-2021.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

**CEARÁ. Lei Complementar nº 243, 31 de maio de 2021.** Altera a Lei Complementar nº 234, de 9 de março de 2021. PCF. Fortaleza, CE: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2021/06/do20210531p-01-LEI-COMPLEMENTAR-No243-31-demaio-de-2021.-1-1.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 34.096, de 8 de junho de 2021.** Dispõe sobre as normas aplicáveis à transferência especial de recursos financeiros no âmbito do programa de cooperação federativa - PCF, nos termos da lei complementar nº 234, de 9 de março de 2021, com redação alterada pela lei complementar nº 243, de 31 de maio de 2021, e dá outras providências. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/06/DECRETOPROCESSO-ELETRONICO-1.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 34.096, de 8 de junho de 2021.** Dispõe sobre as Normas aplicáveis à Transferência Especial de Recursos Financeiros no Âmbito do Programa de Cooperação Federativa - PCF, nos Termos da Lei Complementar nº 234, de 9 de março de 2021, com redação alterada pela Lei Complementar nº 243, de 31 de maio de 2021, e dá outras providências. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/06/DECRETO-PROCESSO-ELETRONICO-1.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2022.

CONTI, J. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. **Revista Consultor Jurídico**, [S.l.], 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>. Acesso em: 5 jun. 2022.

COSTA, C. C. de M. *et al.* Fatores associados às transferências voluntárias da União para os estados brasileiros. In: **EnANPAD**, p. 1-16. Disponível em: [http://anpad.com.br/pt\\_br/index\\_event](http://anpad.com.br/pt_br/index_event). Acesso em: 1 maio 2023DALLAVERDE, K. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blücher, 2016. E-book.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed., São Paulo: Saraiva. 2011.

DRAIBE, S. M. **Avaliação de implementação**: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In Barreira, M. C. R. N. & Carvalho, M. do C. B. (ed.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC -SP; Cenpec, p.13-42. 2001. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 1 maio 2023.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall. 1984.

GIANEZINI, K.; BARRETTO, L. M.; GIANEZINI, M.; LAUXEN, S. de L.; BARBOSA, G. D.; VIEIRA, R. de S. **POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, processos e constructos no século XXI**. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2018. DOI: 10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262>. Acesso em: 10 maio 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas: São Paulo. 2008

GOMES, E. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. *Direito Público*, v. 1, n. 27, p. 76-93, 2009. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>. Acesso em: 20 maio 2022.

HAM, S. H. **Social program evaluation and interpretation**: a literature review. ResearchGate, p. 8-38. 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/265225331\\_Social\\_Program\\_Evaluation\\_And\\_Interpretation\\_A\\_Literature\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/265225331_Social_Program_Evaluation_And_Interpretation_A_Literature_Review). Acesso em: 20 abr. 2022.

LASWELL, H. D. **Politics**: Who gets what, when, how. Cleveland. New York: Meridian Books. 1936/1958.

LYNN, L. E. **Designing public policy**: a casebook on the role of policy analysis. 1980.

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

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

MARTINEZ, L. F.; FERREIRA, A. I. **Análise de dados com SPSS**: primeiros passos. Lisboa: Escolar Editora, 2007.

MARTINS, G. **Estatística geral e aplicada**. São Paulo: Atlas. 2002.

MEAD, L. M. **Public Policy**: vision, potential, limits. Policy Currents, v. 68, n. 3, p. 1-4, fev. 1995.

MEIRELLES, M. **O uso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) na Ciência Política**: uma breve introdução. Pensamento Plural, v. 14, p. 65-92, 2014.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 151-166, jan./fev. 2016.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N. J.: Chatham House. 1986.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo – ASPEUR Universidade Feevale, 2013.

REZENDE, F. Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal**, v. 7, n. 9, p. 55-102, 2007. Doi: 10.14409/da.v1i9.1224.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Doi: 10.1590/s1517-45222006000200003.