

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 04 – Setembro/Outubro de 2017



Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante – Secretário

Adjunto

Júlio Cavalcante Neto – Secretário Executivo

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto - Diretor Geral

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes - Diretor de Estudos Econômicos

João Mário de França – Diretor de Estudos Sociais

Cláudio André Gondim Nogueira - Diretor de Estudos de Gestão Pública

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 04 – Setembro/Outubro de 2017

Editoração:

Cláudio André Gondim Nogueira

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e da assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

Valores: Ética e transparência; Rigor científico; Competência profissional; Cooperação interinstitucional e Compromisso com a sociedade.

Visão: Ser uma Instituição de pesquisa capaz de influenciar de modo mais efetivo, até 2025, a formulação de políticas públicas estruturadoras do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

IPECE - Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N • Cambéba

• Cep 60.822-325 • Fortaleza / Ceará -

Fones: (85) 3101-3496 | 3101-3521 - Fax: (85) 3101-3500

Sobre o Boletim de GESTÃO PÚBLICA

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. É uma publicação bimestral, formada por artigos sintéticos (descritivos/analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações.

Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará ou da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.

Nesta Edição

1. A TRANSPARÊNCIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA O PODER PÚBLICO (Autores: *Carlos Rubens Moreira da Silva, Luís Borges Gouveia*), 4

2. PERFORMANCE DO CEARÁ NO RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS DE 2017 (Autores: *Cláudio André Gondim Nogueira, José Freire Júnior e Catarina da Silva Araújo*), 8

3. GOVERNO ELETRÔNICO: PROBLEMAS, CASOS DE SUCESSO E SEUS DESAFIOS (Autores: *Tiago Emanuel Gomes dos Santos, Marília Monteiro dos Santos e Cláudio André Gondim Nogueira*), 13

4. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A APROPRIAÇÃO DO SALDO FINANCEIRO REMANESCENTE: HÁ CONTROLE A POSTERIORI? (Autor: *Liliana Costa de Oliveira*), 21

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente edição do Boletim de Gestão Pública é formada por quatro artigos sintéticos.

O primeiro artigo destaca a importância da transparência para o setor público onde em uma sociedade em que o poder público é financiado pelo recolhimento de impostos da população, é natural que se tenha certa incerteza na aplicação desses recursos e de que forma são utilizados em benefício da sociedade. Dessa forma, faz-se necessária a criação de órgãos governamentais com atribuições de fiscalizar tais gastos já que o cidadão está cada vez mais com poder de requerer qualquer informação a respeito da utilização das verbas públicas.

O segundo artigo apresenta o avanço em três posições que Estado do Ceará obteve no *Ranking* de Competitividade dos Estados de 2017, ocupando a 11ª colocação no país e, também, o apresenta como o primeiro em solidez fiscal. O Estado do Ceará apresentou avanços no posicionamento em cinco indicadores, quais sejam: Solidez Fiscal, Educação, Infraestrutura, Sustentabilidade Social e Segurança Pública. Em outros três pilares (Eficiência da Máquina Pública, Potencial de Mercado e Inovação) o Estado manteve-se na mesma posição e, no que se refere ao Capital Humano e à Sustentabilidade Ambiental houve uma piora no seu posicionamento relativo.

O terceiro artigo trata do assunto governo eletrônico apresentando os problemas, casos de sucesso e seus desafios. O governo eletrônico deve atuar na construção de serviços em torno das escolhas dos cidadãos, tornando o Estado e os seus serviços mais acessíveis, incluindo principalmente as populações desfavorecidas. Dos problemas existentes hoje relativos ao governo eletrônico, o estudo aborda que boa parte deles está associada aos sites das instituições de difícil usabilidade e também devido à falta de inclusão digital para a população gerando dificuldades no acesso aos serviços de governo eletrônico. Mesmo com os problemas apresentados medidas estão sendo tomadas para diminuição desses problemas, mas para transformar essas soluções em realidade, é fundamental contar com uma gestão inteligente que respeita as pessoas e entende as demandas dos diversos segmentos e seguindo casos de sucesso de governos eletrônicos de outros países.

O quarto artigo analisa o controle existente, atualmente, sobre a suposta utilização do saldo financeiro remanescente apropriado, pelo cumprimento das metas pactuadas nos contratos de gestão firmados pelas Organizações Sociais (OS), no âmbito do estado do Ceará. Para sua consecução, partiu-se de um levantamento teórico acerca do surgimento e caracterização das supramencionadas OS, dos princípios que as regem, do que diz a legislação regulamentadora quanto à forma de apropriação dos saldos financeiros remanescentes e, finalmente, da prestação de contas dos saldos em comento, ou seja, do acompanhamento *a posteriori*, para que se possa tornar transparente a utilização dos saldos e se garanta a boa e regular utilização dos recursos públicos.

1. A TRANSPARÊNCIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA O PODER PÚBLICO

Autores: *Carlos Rubens Moreira da Silva*¹ e *Luís Borges Gouveia*²

Com a existência de uma sociedade em que o poder público é financiado pelo recolhimento de impostos da população, é natural que se tenha certa incerteza na aplicação desses recursos e de que forma são utilizados em benefício da sociedade. Desse modo os governos são forçados a buscar novas ferramentas, ideias e métodos para que as suas informações sejam seguras e fidedignas.

Ao contrário do setor privado, onde a *accountability*³ tem a sua aplicação facilitada, no setor público devido ao seu financiamento ser feito de modo impositivo através de impostos, não há em princípio por parte dos administradores públicos interesse em uma divulgação ampla de suas informações financeiras, bem como os seus planejamentos tanto estratégicos como de gestão.

Dessa maneira a sociedade tem criado órgãos governamentais com atribuições de fiscalizar tais gastos, e com o cidadão cada vez mais com poder de requerer qualquer informação a respeito da utilização das verbas públicas, foram então desenvolvidas ferramentas de forma a tornar, além de ágil tal processo, seguro e transparente.

A transparência, de acordo (BRAGA, 2011)⁴, vai mais além, pois se detém na garantia do acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se desejam apresentar. Já para Teixeira (2006)⁵, a transparência de um governo só pode ser considerada quando há um envolvimento público, governo mais sociedade, em todos os planos. Nascimento e Debus em sua obra "*Entendendo Lei de Responsabilidade Fiscal*" (2002) mostra os modelos de outros países em que o brasileiro se baseou para a criação de sua legislação como o *Fiscal Transparency* do FMI, *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, *Budget Enforcement Act* dos EUA, e o Tratado de *Maastricht* da União Monetária Europeia.

O Brasil baseando-se na experiência internacional tendo como referência a *know-how* da Nova Zelândia na transparência dos gastos públicos, criou a Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esta

¹ Doutorando em Ciências da Informação (Universidade Fernando Pessoa, Porto - Portugal), Mestre em Políticas Públicas (UECE), Auditor de Controle Interno e Orientador da Célula de Monitoramento da Gestão para Resultados e Gestão Fiscal da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE). E-mail: carlos.rubens@cge.ce.gov.br

² Agregado em Engenharia e Gestão Industrial pela Universidade de Aveiro, Doutorado em Ciências da Computação pela Universidade de Lancaster, no Reino Unido e Mestre em Engenharia Electrónica e de Computadores, pela Universidade do Porto (FEUP). Professor Catedrático da Universidade Fernando Pessoa.

³ *Accountability*: prestação de contas das ações do governo ao cidadão.

⁴ BRAGA, M. V. A. (2011). A Auditoria Governamental como Instrumento de Promoção da Transparência. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. *Anais...* Brasília: CONSAD, 2011.

⁵ TEIXEIRA, A. *Guia da cidadania para a transparência* - Prevenção contra a corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

reforçada posteriormente pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 que acrescenta novos dispositivos a LC Nº 101 como, por exemplo, o estabelecimento de regras de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal e a colocação em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária.

Para garantir que a informação disponibilizada ao cidadão seja verídica e íntegra, se faz necessário a utilização da tecnologia, notadamente as TIC, que também oferecem soluções para os gigantescos quantitativos de documentos que são manipulados nos órgãos da administração pública, garantindo assim, a segurança desses dados que ficam à disposição da população.

1.1 O conceito de transparência

A política de transparência pode ser conceituada como a condição de acesso a toda e qualquer informação dos atos praticados pelo governo, e de como os recursos públicos são aplicados. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar (BRAGA, 2011). A transparência informa que a administração pública trabalha de maneira clara, com todos os seus atos sendo de conhecimento de quem possa interessar. É apoiada em princípios éticos, podendo ser questionada em qualquer tempo pelo cidadão devido à facilidade que tem em obter os dados do governo, seja ele municipal, estadual ou federal.

De acordo com Tristão (2002, p. 01)⁶, a transparência é a *“democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas”*.

Um governo é considerado transparente quando há um envolvimento público, governo mais sociedade, em todos os planos e assuntos estratégicos de interesse de qualquer uma das esferas da administração; elabora planos, projetos e programas e utiliza um sistema de monitoramento amplamente discutido e acordado com os diferentes atores sociais, estabelecendo normas para a utilização dos diferentes recursos (TEIXEIRA, 2006).

A transparência de um governo pode ser medida pela forma como as decisões são tomadas (democráticas, participativas ou centralizadas, autoritárias) e pela eficácia nos canais de interação entre o governo e a comunidade, como canais que possibilitem a participação dos cidadãos nas políticas públicas, questionando sugerindo, divulgando, monitorando, mobilizando, etc. Um bom governo transparente se preocupa em praticar o que denomina Responsabilidade Fiscal, que implica numa forma de como são administradas as receitas e despesas, o grau de endividamento, o sistema de arrecadação e a forma com é tratado o contribuinte. Além dos aspectos legais, os princípios da eficácia e da eficiência, a publicidade dos atos públicos, o respeito aos valores da res pública e os éticos, não podem ser

⁶ TRISTÃO, G. Transparência na administração pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa (Portugal). **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002.

desconsiderados, sob pena de se tornar um governo aético e sem transparência (TEIXEIRA, 2006).

1.2 Importância para o Poder Público

Ultimamente a transparência tem se tornado em um dos pilares que dá sustentação à administração pública, e que conforme Porto, Castro e Perottoni (2006)⁷, há uma tendência mundial em direção à exigência de transparência nos atos da gestão pública.

Acompanhando a essa convergência e olhando a experiência de outros países, o Brasil baseou-se nos seguintes modelos para criar sua própria legislação sobre o assunto, que foram:⁸

- **Fiscal Transparency do FMI:** Esse órgão tem editado e divulgado normas de gestão pública;
- **Fiscal Responsibility Act – Nova Zelândia:** A experiência de 1994 da Nova Zelândia foi considerada um marco no âmbito internacional na transparência.
- **Budget Enforcement Act – EUA:** Depois de algumas tentativas que não foram plenamente bem-sucedidas os Estados Unidos adotaram essa legislação a nível exclusivamente federal, pois cada estado tem sua legislação própria e muitas vezes até mais rigorosa chegando ao ponto de alguns Estados proibirem o governante de adquirirem dívidas.
- **União Monetária Europeia – Tratado de Maastricht:** Esse tratado estabelece um pacto de estabilidade, princípio de confederação, que institui critérios para uma moeda única. Tinha como objetivo na área fiscal evitar déficits e dívidas excessivos. Estabelecia metas macroeconômicas como inflação, juros e crescimento econômico, além de prever punições em protocolo aos países que não cumprissem o que fora estabelecido no Tratado.

Nesse contexto, corroborando com a Constituição Federal Brasileira de 1988 que estabelece que a administração pública deve dar publicidade aos seus atos, surgiu a Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que no seu artigo 48 definiu os instrumentos de transparência para a difusão das contas públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nasceu também para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), Capítulo II,

⁷ PORTO, E. G.; CASTRO, F. C. L.; PEROTTONI, F. L. A **Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública**. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/8533/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-os-meios-eletronicos-como-forma-de-promocao-da-transparencia-fiscal-na-gestao-publica/1>

⁸ Extraídos da obra “Entendendo Lei de Responsabilidade Fiscal” de Nascimento e Debus (ESAF, 2002).

que trata de normas gerais de finanças públicas a serem observadas tanto pelo governo Federal como Estadual e Municipal.

Sendo ainda a Lei Complementar de Nº 101 reforçada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, que acrescenta novos dispositivos, como o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Com a alteração da LRF pela Lei da Transparência, a importância na divulgação das contas públicas foi reforçada, ficando assim os entes da federação obrigados a publicarem, em tempo real, as informações relativas a esses dados com o uso da Internet.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece como um dos princípios da administração pública a publicidade, que dar ao cidadão o direito de tomar conhecimento dos atos dos gestores públicos e garantir que as informações sejam de fácil compreensão, pois ela deve ter, além de um caráter educativo, orientação social e informativa.

A transparência estabelecida pela LRF tem um conceito mais abrangente que a publicidade, pois exige que a informação não só seja publicada como também seja confiável, relevante, compreensível e oportuna.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no seu artigo 48 determina que haja uma ampla divulgação dos instrumentos de transparência, inclusive por meios eletrônicos de acesso público. E como a Lei da Transparência ressalta que as informações devem ser divulgadas pelos gestores à sociedade em tempo real, a utilização da Internet tornou-se então um fator preponderante para a divulgação dessas informações.

A Internet proporciona, por suas características, uma ampla gama de informações acessível ao cidadão por um preço relativamente baixo, servindo assim como uma excelente ferramenta de transparência, retirando do servidor público a prerrogativa de fornecer informações relativas à gestão pública reduzindo consideravelmente a probabilidade de que haja corrupção.

É evidente que o uso da Internet por si só, não garante o engajamento do cidadão e nem que haja empenho dos governantes no processo político, mas a sua utilização representa uma valiosa ferramenta para um governo que tenha boa intenção.

2. PERFORMANCE DO CEARÁ NO RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS DE 2017

Autores: Cláudio André Gondim Nogueira⁹, José freire Junior¹⁰ e Catarina da Silva Araújo¹¹

O *Ranking* de Competitividade dos Estados é uma produção do Centro de Liderança Pública em parceria com diversas organizações e pessoas, com o intuito de incentivar os governos subnacionais e representantes públicos a buscar melhorias na gestão. Seu método de avaliação permite à sociedade avaliar a administração do seu estado, além de proporcionar o monitoramento do desempenho econômico e social. O objetivo é que os governos possam alcançar avanços nos pilares e indicadores analisados.

A metodologia utilizada para produzir o *ranking* foi gerada a partir de abrangente estudo de *benchmark* internacional² e referências bibliográficas de especialistas sobre o tema. O processo foi dividido em duas fases. No primeiro estágio, os dados foram normalizados entre 0 e 100, em que quanto mais próximo de 100, melhor é a situação do estado analisado. Nessa etapa em que é realizado o tratamento dos dados, os estados que omitem informações são penalizados devido à ausência de transparência.

Na segunda fase ocorre a ponderação dos indicadores. Nessa etapa foram adotados quatro critérios:

- **Penalizar redundância:** através de testes de correlação entre indicadores. Indicadores que possuem alta correlação com algum outro indicador dentro do pilar são penalizados.
- **Penalizar indicadores com grande dispersão:** a fim de evitar influência desproporcional no indicador final. Como um dos objetivos do *ranking* é estimular a competição entre as UFs, os indicadores que possuem baixo coeficiente de variância foram bonificados.
- **Bonificar indicadores com maior carência:** indicadores que se encontram muito longe da fronteira recebem mais peso, tendo como base o *benchmark* internacional, mais especificamente da média OCDE para grande parte dos indicadores.
- **Avaliação de especialistas:** critério normativo, bastante utilizado em outros *rankings*. Foram consultados especialistas das diversas áreas para avaliarem se os pesos atribuídos são consistentes, tendo em vista a vasta experiência deles no estudo destas áreas.

O *ranking* possui a avaliação geral que é dividida em 10 pilares que são: Solidez Fiscal, Educação, Infraestrutura, Sustentabilidade Social, Segurança Pública, Eficiência da Máquina

⁹ Doutor em Administração (UNIFOR) e mestre em Economia (PENN STATE e CAEN/UFC). Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

¹⁰ Doutorando em Economia (CAEN/UFC). Analista de Políticas Públicas da Diretoria de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: Jose.freire@ipece.ce.gov.br

¹¹ Graduanda em Ciências Econômicas (UFC) e ex-estagiária na Diretoria de Estudos de Gestão Pública do IPECE.

Pública, Potencial de Mercado, Inovação, Capital Humano, Sustentabilidade Ambiental. Os pilares são subdivididos em indicadores. Para a produção do *ranking* foram analisados todos os estados e o Distrito Federal. No caso, esses foram alocados de acordo com sua nota geral, mas é possível, também, se obter a colocação com base nos pilares e indicadores examinados.

A seguir são apresentados os resultados do estado do Ceará em 2017, efetuando-se, também, uma comparação com a performance de 2016.

Como é possível perceber por meio da Tabela 2.1, em 2017, o estado do Ceará apresentou uma nota geral igual a 49,7 pontos, o que lhe colocou na 11ª posição no *ranking* dos estados brasileiros. Isso representa um avanço de três posições em relação a 2016, quando o Estado ocupava a 14ª colocação no País.

Tabela 2.1 – Performance geral no *Ranking* de Competitividade dos Estados – Ceará – 2016 e 2017

RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS - CEARÁ					
Pilares	2016		2017		Comportamento Ranking
	Nota	Posição	Nota	Posição	
Geral	48,1	14º	49,7	11º	3 ↑
Solidez Fiscal	69,5	7º	100,0	1º	6 ↑
Educação	65,6	10º	66,9	7º	3 ↑
Infraestrutura	56,2	9º	55,9	7º	2 ↑
Sustentabilidade Social	35,8	20º	37,6	18º	2 ↑
Segurança Pública	16,8	26º	4,2	24º	2 ↑
Eficiência da Máquina Pública	87,3	9º	80,6	9º	0 =
Potencial de Mercado	41,7	12º	37,5	12º	0 =
Inovação	16,8	12º	22,6	12º	0 =
Capital Humano	40,8	16º	35,3	17º	-1 ↓
Sustentabilidade Ambiental	52,9	11º	56,0	13º	-2 ↓

Fonte: Centro de Liderança Pública. Elaboração: IPECE.

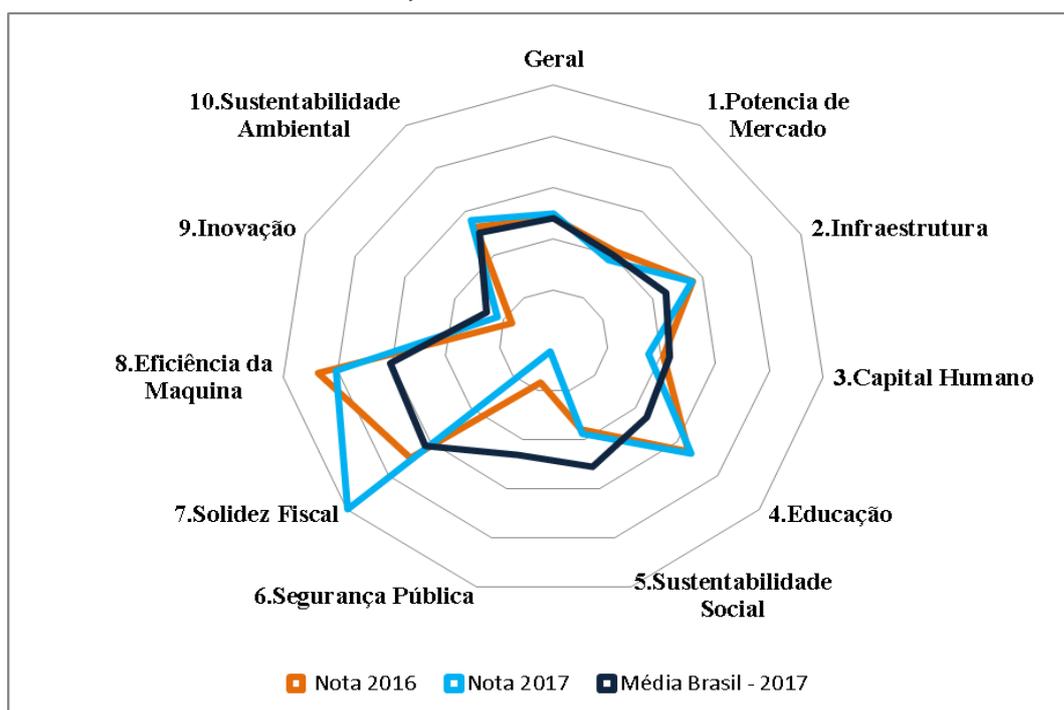
Em termos dos pilares considerados para a determinação do *ranking* geral, tem-se que o Ceará apresentou avanços no posicionamento (embora isto não ocorra necessariamente no caso da nota¹²) em cinco deles, quais sejam: Solidez Fiscal, Educação, Infraestrutura,

¹² Como as notas são calculadas conforme as distribuições de valores específicos de cada ano, considera-se que a comparação mais apropriada entre dois ou mais anos seja feita de acordo com os posicionamentos relativos.

Sustentabilidade Social e Segurança Pública. Em outros três pilares (Eficiência da Máquina Pública, Potencial de Mercado e Inovação) o Estado manteve-se na mesma posição e, no que se refere ao Capital Humano e à Sustentabilidade Ambiental houve uma piora no seu posicionamento relativo.

Em outra perspectiva, a Figura 2.1 apresenta as notas dos pilares e geral, no *ranking* de competitividade do Ceará em 2016 e 2017, e a média do Brasil em 2017.

Figura 2.1 – Notas dos pilares e geral no *Ranking* de Competitividade dos Estados – Ceará, 2016 e 2017 e Média do Brasil, 2017.



Fonte: Centro de Liderança Pública. Elaboração: IPECE.

Em 2017, o Ceará alcançou a melhor nota (100,0) em Solidez Fiscal, com um desempenho muito superior a média do Brasil. Por outro lado, o pilar Segurança pública, ficou com a nota mais baixa, dentre os pilares considerados para a determinação do *ranking* geral e abaixo da média brasileira. Já o pilar Eficiência da Máquina Pública, permaneceu na mesma posição relativa que 2016, ficando com a segunda maior nota, apesar de uma redução em sua nota, quando comparada a 2016.

Portanto, em 2017, dos pilares avaliados, coube destaque para a Solidez fiscal, Eficiência da Máquina pública seguido da Educação.

A Tabela 2.2 trata dos indicadores que compõem o pilar Solidez Fiscal, no qual houve uma melhora significativa no posicionamento do Ceará no *ranking* de 2017 em relação a 2016, passando da 7ª para 1ª posição. Vale destacar que isso deveu-se, sobretudo, ao avanço nos posicionamentos dos indicadores: Resultado Nominal e Resultado Primário, que saíram de colocações desfavoráveis em 2016, para 5ª e 6ª, respectivamente, em 2017. Já o indicador

Capacidade de Investimento permaneceu na mesma posição tanto em 2016 como 2017, com a melhor nota em ambos os períodos.

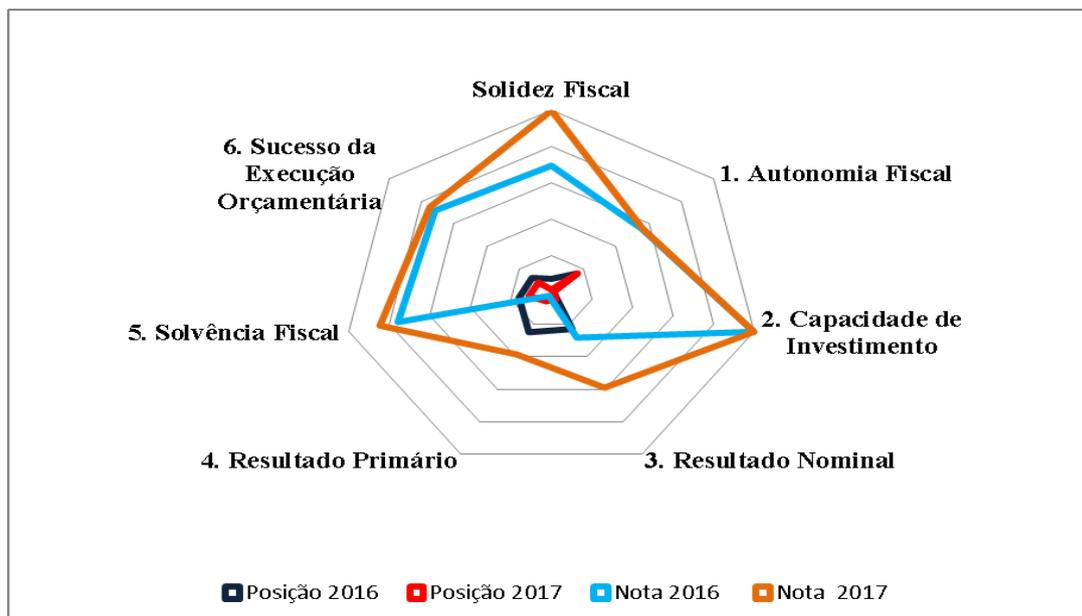
Tabela 2.2 – Performance no *Ranking* de Solidez Fiscal – Ceará – 2016 e 2017

RANKING SOLIDEZ FISCAL - CEARÁ					
Indicadores	2016		2017		Comportamento Ranking
	Nota 2016	Posição	Nota 2017	Posição	
Solidez Fiscal	69,5	7º	100,0	1º	6 ↑
1. Autonomia Fiscal	55,6	16º	56,0	16º	0 ==
2. Capacidade de Investimento	100,0	1º	100,0	1º	0 ==
3. Resultado Nominal	28,3	23º	59,0	5º	18 ↑
4. Resultado Primário	2,7	25º	38,6	6º	19 ↑
5. Solvência Fiscal	75,8	16º	84,7	11º	5 ↑
6. Sucesso da Execução Orçamentária	71,7	12º	74,8	8º	4 ↑

Fonte: Centro de Liderança Pública. Elaboração: IPECE.

A Figura 2.2 apresenta a posição e a nota do pilar Solidez Fiscal e de seus indicadores.

Figura 2.2 – Posição e nota do Pilar Solidez Fiscal e de seus indicadores no Ranking de Competitividade dos Estados – Ceará – 2016 e 2017



Fonte: Centro de Liderança Pública. Elaboração: IPECE.

Em 2017, o pilar Solidez Fiscal alcançou a melhor nota, influenciado, provavelmente, pela melhora na posição relativa da maioria de seus indicadores. Com relação à posição em 2017,

da Solidez Fiscal e de seus indicadores, observa-se sua colocação mais ao centro da figura, comprovando sua melhor posição em relação a 2016, com exceção dos indicadores Autonomia Fiscal e Capacidade de Investimento que apresentaram o mesmo posicionamento em ambos os anos.

Conclui-se que o estado do Ceará, em 2017, teve um avanço em relação a 2016 no *Ranking* de Competitividade dos Estados, com a melhora dos pilares: Solidez Fiscal, Educação, Infraestrutura, Sustentabilidade Social e Segurança Pública. E, no caso específico da Solidez fiscal que, em 2017, ficou em 1º no *ranking*, deveu-se ao avanço de seus quatro, dos seis indicadores, além do destaque ao nível nacional no quesito Capacidade de Investimento (mantendo-se na primeira colocação).

3. GOVERNO ELETRÔNICO: PROBLEMAS, CASOS DE SUCESSO E SEUS DESAFIOS

Autores: *Tiago Emanuel Gomes dos Santos*¹³, *Marília Monteiro dos Santos*¹⁴ e *Cláudio André Gondim Nogueira*¹⁵

A modernização da administração pública está cada vez mais associada ao uso da TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) como ferramenta na melhoria da eficiência e da qualidade, aumento da transparência e com o importante papel de se ajustar a um mundo em constante mudança, no qual se exige cada vez mais dos governantes por melhores prestações de serviços públicos.

Essa modernização passa inicialmente pelo movimento conhecido por reforma da gestão pública (Bresser-Pereira, 2002)¹⁶ que teve como base a busca da excelência e a orientação dos serviços ao cidadão baseado em princípios gerenciais voltados a resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado.

Mesmo com mudanças já ocorridas, a maioria das instituições governamentais ainda possui uma forma de governar fortemente segmentada, hierarquizada e burocrática, o que acaba gerando falhas no atendimento das demandas da sociedade no curto prazo. A utilização da TIC como alicerce para adoção desse novo modelo de gestão pública apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos evoluíram para o que é hoje chamado de governo eletrônico.

Segundo Agune e Carlos (2005)¹⁷, governo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, que começam a ganhar visibilidade no final da década de 1990 com a chegada da sociedade do conhecimento. De acordo com a Comunidade Europeia (2003)¹⁸, governo eletrônico relaciona-se ao uso das TIC na administração pública combinado com mudança organizacional e novas práticas, a fim de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos e fortalecer o suporte às políticas públicas.

Também conforme Pierre Lévy (2004)¹⁹ as iniciativas relacionadas ao governo eletrônico

¹³ Graduado em Ciências da Computação (FLF) e pós-graduado em Governança de TI (Estácio). Analista de TI da Diretoria de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) do IPECE. E-mail: tiago.emanuel@ipece.ce.gov.br

¹⁴ Graduanda em Ciências Econômicas (UNIFOR) e estagiária na Diretoria de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: marilia.santos@ipece.ce.gov.br

¹⁵ Doutor em Administração (UNIFOR) e mestre em Economia (PENN STATE e CAEN/UFC). Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

¹⁶ BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, jan./mar. 2002.

¹⁷ AGUNE, R.; CARLOS, J. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (Orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2005.

¹⁸ EUROPEAN COMMUNITY. **The role of e-government for Europe's future**. Brussels: Commission of the European Communities, 2003.

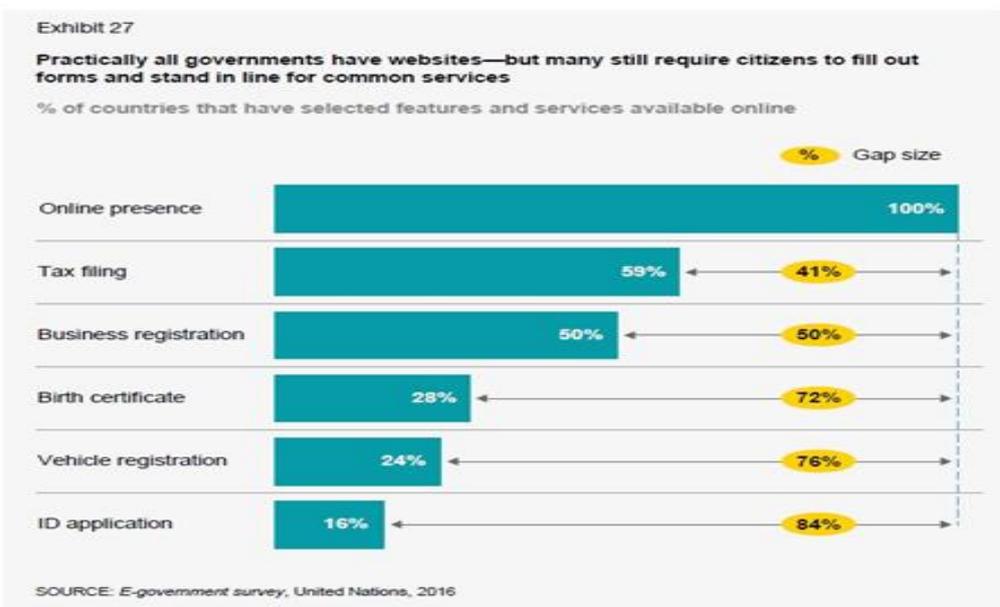
¹⁹ LÉVY, P. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

devem atuar na construção dos serviços em torno das escolhas dos cidadãos, tornando o Estado e os seus serviços mais acessíveis, incluindo as populações desfavorecidas, fornecendo serviços para as minorias linguísticas, os deficientes, os expatriados, os estrangeiros e, por fim, utilizar de forma melhor a informação com a integração de sistemas de informação atualmente segregados.

De acordo com pesquisa feita pela McKinsey²⁰ que trata do tema produtividade governamental, a tecnologia digital está mudando o mundo e as inovações digitais estão reduzindo a complexidade e facilitando a vida dos consumidores ou, mais especificamente, dos cidadãos. Acostumados com a escolha, conveniência e velocidade dos aplicativos digitais, os cidadãos estão cada vez mais impacientes e insatisfeitos com os serviços tradicionais do governo que são pesados, demorados e inflexíveis.

A mesma pesquisa conforme apresenta o Gráfico 3.1, aborda também que todos os governos têm *sites*, mas estes não melhoram a experiência geral. Se os cidadãos, por exemplo, precisarem solicitar um bilhete de identidade, registrar um veículo, emitir impostos ou criar um negócio, existe ainda muita burocracia. Mesmo nos países da OCDE (Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento), menos da metade de todos os cidadãos acessam informações governamentais on-line e apenas um terço usam *sites* do governo para enviar formulários completos.

Gráfico 3.1 – Percentual de países que possuem serviços online



Fonte: www.mckinsey.com/government-productivity

Esse resultado indica que avanços precisam ser alcançados, pois, a construção do governo eletrônico deve ser formatada baseada principalmente na inclusão digital. Segundo Silva e

²⁰ www.mckinsey.com/government-productivity

Lima (2008, p. 2)²¹ “o principal desafio do governo eletrônico é tornar o uso da internet democrático e útil em toda sociedade do conhecimento, para isso deve-se empregar a inclusão digital como principal ferramenta”.

No Brasil e no estado do Ceará, a falta dessa inclusão digital gera para a população dificuldades no acesso aos serviços de governo eletrônico, pois, muitos deles não entendem que o serviço via internet disponibilizada pelo governo tem o intuito de facilitar e agilizar o processo de atendimento. A influência da renda e classe social também demonstra porque uso das tecnologias é muito baixo principalmente nas classes menos favorecidas como D e E que possuem dificuldade no acesso aos computadores e internet de banda larga conforme apresenta levantamento feito pelo Cetic.br²² em 2016.

Outros fatores também interferem no não uso do governo eletrônico pela população, justificados por meio dos dados fornecidos pelo Cetic.br²³, conforme demonstra a Figura 3.1 e que estão ligados às deficiências encontradas pelos cidadãos nos sites, como: 9% possuem dificuldade em receber retorno de solicitações, 11% relatam que os serviços que precisam não estão disponíveis na internet e 14% relatam que os serviços que precisam são difíceis de encontrar.

Figura 3.1 – Proporção de usuários de internet que não usaram governo eletrônico nos últimos 12 meses, por motivos para não utilização

Percentual (%)		Prefiro fazer o contato pessoalmente	Os serviços de que eu preciso são difíceis de encontrar	Preocupação com proteção e segurança dos meus dados	Usar a Internet para contato com a administração pública é muito complicado	Os serviços de que eu preciso não estão disponíveis na Internet	Dificilmente recebo retorno (resposta) às minhas solicitações	Os serviços de que eu preciso estão disponíveis na Internet, mas não é possível completar a transação	Não sabe / Não respondeu
TOTAL		63	14	14	12	11	9	4	2
Área	Urbana	63	14	14	12	11	9	4	2
	Rural	66	13	11	16	6	3	2	2
Região	Sudeste	67	9	11	10	7	6	2	1
	Nordeste	63	23	18	13	11	13	3	4
	Sul	59	10	15	10	14	6	6	4
	Norte	49	21	23	22	21	12	15	2
	Centro-Oeste	57	21	14	17	14	13	9	0

Fonte: Cetic.br

²¹ SILVA, H. P. e LIMA, J. B. **Governo eletrônico e informação utilitária: uma relação necessária para uma efetiva inclusão digital.** Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29560-29576-1-PB.pdf> Acesso em: 24 out. 2017.

²² <http://cetic.br/tics/domicilios/2016/domicilios/A4/>

²³ <http://cetic.br/tics/domicilios/2013/individuos/G4A/>

Esse levantamento aponta ainda que mesmo com toda praticidade que o governo eletrônico propõe a preferência em fazer contato pessoalmente representa 63% da população e essa grande incidência pode estar associada à própria dificuldade e complexidade nos processos de preenchimento de dados, ou mesmo a falta de conhecimento e a familiaridade com ferramentas de TIC, fatores resultantes da exclusão digital.

Mesmo com os problemas apresentados medidas estão sendo tomadas para diminuição desses problemas, principalmente no que se relaciona a reverter à exclusão digital. Na esfera federal o governo, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), publicou, em 18 de janeiro de 2016, o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que instituiu a Política de Governança Digital²⁴ no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Essa política tem por finalidade gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos; estimular a participação da sociedade na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas às restrições legalmente previstas.

O Decreto estabelece também que se priorize a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital com o oferecimento de canais digitais de participação social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas e serviços públicos em meio digital com disponibilização e compartilhamento dos dados governamentais em formato aberto, conforme preconizam os artigos 3º e 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação.

Em consequência dessa política, foi elaborado também pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) a Estratégia de Governança Digital (EGD)²⁵ que tende a estreitar a relação do governo com a sociedade, além de contribuir para a participação na elaboração de políticas públicas e ideias inovadoras para governança digital, guiando os programas, projetos e serviços prestados, proporcionando maior eficiência, eficácia e efetividade, desburocratizando o sistema público e melhorando a economia do Brasil e que estão representados pela Figura 3.2.

Um ponto importante dessa política e que se aplica ao melhor uso do governo eletrônico, trata-se da disponibilização e compartilhamento dos dados governamentais. Um estudo disponibilizado pela KPMG International Cooperative (2013)²⁶ aborda dentro da temática

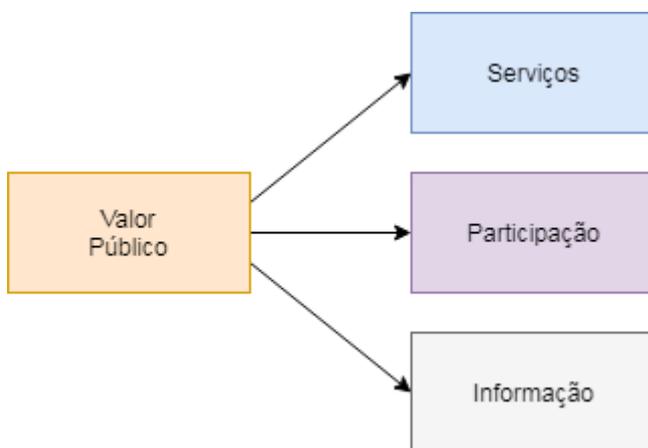
²⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm

²⁵ <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/Estrategia-de-Governanca-Digital.pdf>

²⁶ KPMG INTERNATIONAL COOPERATIVE. **O Estado futuro 2030**: as megatendências globais que moldam os governos. Zurique, 2013. Disponível em: http://www.kpmg.com/BR/PT/Estudos_Analises/artigosepublicacoes/Documents/Future-State-port.pdf

sobre TIC que usar as tecnologias digitais e a análise avançada de dados proporcionará melhorias reais em resultados e custos em setores que vão desde o policiamento até a cobrança de impostos.

Figura 3.2 – Estratégia de Governança Digital



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estratégia de Governança Digital do Governo Federal, 2016.

A correta estruturação desses dados também podem gerar informações estratégicas e produzir ações que sejam tomadas antes que grandes problemas sociais surjam, tornando os investimentos mais eficientes reduzindo os gastos e melhorando a qualidade dos serviços prestados à população.

Um exemplo aplicado sobre essa temática e que já está sendo implementado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) no Brasil em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) é o Govdata²⁷, que é uma plataforma de análise de dados do Governo Federal, resultante do Decreto Nº 8.789, objetivando simplificar o acesso, compartilhamento de bases de dados na administração pública federal e a avaliação de gestores públicos.

Essa ferramenta possibilita o monitoramento e o desenvolvimento de políticas públicas, o acesso a diferentes bases de dados, a utilização de informações, o uso adequado dos recursos públicos e a oferta de serviços públicos digitais. Estão disponíveis 20 bases de dados que têm os maiores índices de acesso do Governo Federal, podendo ser incluído novas bases de dados por algum órgão, tais como:

- Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape);
- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);

²⁷ <http://www.planejamento.gov.br/govdata>

- Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam).

Além da política, estratégia e GovData também existe a “Plataforma de Cidadania Digital”²⁸, que foi desenvolvida para ampliar e simplificar o acesso dos cidadãos brasileiros aos serviços públicos digitais, inclusive por meio de dispositivos móveis. Por meio do portal (servicos.gov.br) os cidadãos poderão ter disponível um canal único e integrado para a disponibilização de informações, solicitação eletrônica e acompanhamento de serviços públicos. Esse portal reduzirá em até 97% o custo para o governo e eliminará os deslocamentos desnecessários, o tempo de espera nas filas, a impressão de certidões e a autenticação de documentos, algumas das dificuldades enfrentadas atualmente no atendimento presencial.

O estado do Ceará também já trabalha desde 2009 com medidas para diminuição da exclusão digital. Por exemplo, com investimento de R\$ 55 milhões criou o projeto pioneiro no Brasil denominado “Cinturão Digital”²⁹ para interligar todos os órgãos públicos, levando serviços de internet, videoconferência, TV Digital, telefonia celular e VoIP e, também, para quase todos os municípios e a população do seu território por meio de uma rede de fibra ótica.

Dentro do tema governo eletrônico, o Ceará também tem sido pioneiro no Brasil com a implantação da sua primeira Carta de Serviços já em 2011 idealizada como uma ferramenta disponibilizada totalmente pela Internet denominada “Acesso Cidadão”³⁰ com o objetivo de fornecer informações dos serviços públicos dos órgãos e entidades do Estado do Ceará, com foco no cidadão. Por ela o cidadão virtualmente descobre quais os procedimentos e meios para obtê-las, além de poder se informar e tirar dúvidas sobre os mesmos como, por exemplo, saber a documentação necessária e quais prazos para que os serviços demandados sejam realizados, locais e horários de atendimento, que findam nas principais etapas do processo.

Vale salientar ainda que o Estado está desenvolvendo também o “Programa Governo Digital do Estado do Ceará” por meio de uma parceria com o Gartner Group que possui como escopo o seguinte:

- Fortalecimento da Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (ETICE).
- Revisão da política de TI e digital e levantamentos para o desenho do Programa;
- Desenho da Plataforma Digital;
- Definição da Governança Digital;
- Parcerias e Alianças no ecossistema de Governo;

²⁸ <http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital>

²⁹ <http://www.etice.ce.gov.br/index.php/o-projeto>

³⁰ <http://www.acessocidadao.ce.gov.br/>

- Desenho da Arquitetura Digital para a Plataforma Digital;
- Maturidade em Gestão da Informação;
- Redesenho e Melhoria de Processos;
- Renovação do legado;
- Portfólio de Serviços Digitais;
- Programa de Capacitação dos Servidores/Colaboradores; e
- Plano de aquisição e implantação de um ERP (Enterprise Resource Planning) para o Governo do Estado.

Mesmo com todas as medidas já tomadas para maior inclusão digital e implantação do governo eletrônico, o Brasil bem como o estado do Ceará ainda podem usar casos de sucesso no mundo para efetuar melhorias nos seus modelos. Exemplos como o da Estônia³¹ onde o país é considerado como uma democracia digital, pois, desde 1998 possui vários serviços online como o pagamento de impostos, criação de empresas, abertura de conta em banco e votação pela Internet.

Existem lá, também, plataformas online que conectam escolas, universidades e até uma escola de governança. No país qualquer cidadão tem acesso aos serviços eletrônicos estatais por meio de um cartão chamado e-residente que permite aos usuários assinar digitalmente documentos pela Internet. Além disso, o documento de identidade também é digital permitindo desde comprar remédios até registrar novos negócios.

O Reino Unido que lidera o *ranking* atual de melhor governo eletrônico segundo levantamento feito pela ONU³², com o portal www.gov.uk³³, foi o primeiro a estabelecer o foco sobre eventos do ciclo de vida do cidadão, o que é considerado uma prática de bom governo eletrônico e também foi pioneiro mundial na implantação de novas tecnologias web, como o HTML5.

A Austrália³⁴, hoje em segundo lugar no *ranking* com seu portal (www.australia.gov.au), permite acesso a vários serviços interativos, tanto a nível federal como local, que vão desde as certificações de nascimento, emissão de tributos, procura de emprego, cuidados de idosos, apoio à criança, e entre outros. Ademais, o país criou o Gabinete de Transformação Digital como uma agência executiva sob a carteira do primeiro-ministro australiano com o compromisso de liderar a transformação dos serviços usando a tecnologia.

O estado do Ceará além de observar todos esses modelos já citados e possuindo parceria em outros setores com a Coreia do Sul poderá seguir a iniciativa adotada pelo Governo Federal

³¹ <http://www.cidadessustentaveis.org.br/noticias/estonia-uma-democracia-digital>

³² <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>

³³ <https://www.gov.uk/services>

³⁴ <http://www.australia.gov.au/>

que inaugurou o Centro de Cooperação em Tecnologia da Informação e Comunicação (CCTIC)³⁵ que possibilitará intercâmbio de informações e estudos para o desenvolvimento tecnológico, em especial em torno da quinta geração de comunicação móvel (5G) e de Internet das Coisas (IoT) com a Coreia.

A Coreia do Sul é considerada por estudo da ONU³⁶ o terceiro país de melhor governo eletrônico do mundo, pois, criou recentemente um “Centro de Dados”³⁷ integrado para migrar seus serviços de governo eletrônico para a "computação em nuvem", cortando em 30% os custos, tornando essa central muito mais eficiente.

Dessa forma, o governo eletrônico deve facilitar a vida do cidadão, reduzindo a burocracia para melhorar a qualidade dos serviços e diminuir gastos. Mas para transformá-lo em realidade, é fundamental contar com uma gestão inteligente que respeita as pessoas e entende as demandas dos diversos segmentos sociais. Além disso, é necessário construir um planejamento que defina estratégias claramente priorizadas sobre como aproveitar a tecnologia e os dados digitais para atingir seus objetivos globais de produtividade, investindo na capacitação de profissionais especializados, compartilhando conhecimentos e consolidando suas infraestruturas na nuvem e atualizando de forma gradual os sistemas legados.

³⁵ <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2017/03/brasil-e-coreia-do-sul-inauguram-unidade-de-tecnologia-da-informacao-em-minas-gerais>

³⁶ <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>

³⁷ <http://www.koreaitimes.com/story/19156/koreas-government-integrated-data-center-sets-new-benchmark-e-government-it>

4. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A APROPRIAÇÃO DO SALDO FINANCEIRO REMANESCENTE: HÁ CONTROLE A POSTERIORI?

Autora: *Liliana Costa de Oliveira*³⁸

4.1 Contextualização

De acordo com o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão*³⁹, referente ao 1º semestre de 2016 – elaborado pela Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeira (COTEF), da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), no âmbito do Governo do Estado do Ceará, foram celebrados vinte contratos de gestão, com repercussão financeira de R\$ 754.255.188,86.

O relatório traz que de 2007 até junho de 2016, ou seja, menos de nove anos, houve um crescimento de mais de duas vezes (2,22) no número de contratos firmados e de quase dez vezes (9,93) no volume de recursos contratados.

Contudo, pelo relatório acima mencionado, não se tem o real valor que foi utilizado nas metas e nem o que foi apropriado pelas OS para ser utilizado em suas atividades, como reza o artigo 9º, da Lei nº 15.356, de 4 de junho de 2013⁴⁰. Também não há citação, pela coordenadoria em tela, se há, até o momento, prestação de contas do saldo apropriado, ou seja, não se sabe se houve o controle *a posteriori* por parte das contratantes e da própria SEPLAG.

O objetivo deste artigo é analisar o controle existente, atualmente, sobre a suposta utilização do saldo financeiro remanescente apropriado, pelo cumprimento das metas pactuadas nos contratos de gestão firmados pelas OS, no âmbito do estado do Ceará.

Para sua consecução, partiu-se de um levantamento teórico acerca do surgimento e caracterização das supramencionadas OS, dos princípios que as regem, do que diz a legislação regulamentadora quanto à forma de apropriação dos saldos financeiros remanescentes e, finalmente, da prestação de contas dos saldos em comento, ou seja, do acompanhamento *a posteriori*, para que se possa tornar transparente a utilização dos saldos e se garanta a boa e regular utilização dos recursos públicos.

³⁸ Contadora pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Especialista em Administração de Recursos Humanos pela Universidade Vale do Acaraú – UVA e Analista de Desenvolvimento Organizacional da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. E-mail: liliana.oliveira27@yahoo.com.br.

³⁹ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão 2016: 1º semestre de 2016. Fortaleza: Seplag, 2016.

⁴⁰ CEARÁ. Lei nº 15.356, de 4 de junho de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 12 jun. 2013b.

4.2 Referencial teórico

4.2.1 Conceitos iniciais

De acordo com o manual do contrato de gestão, elaborado pela SEPLAG⁴¹, o Contrato de Gestão é uma espécie de ajuste criado pela Lei Federal nº 9.637, de 15/05/98, que reúne características dos contratos e convênios tradicionais. Sua principal finalidade é a disponibilização de recursos públicos para entidades do Terceiro Setor, que obtenham para tanto, a qualificação de Organizações Sociais (OS).

Oportuno se faz destacar que não se trata de um contrato, e sim de um acordo, pois, não é vinculante nem possui partes com interesses conflitantes.

No âmbito do estado do Ceará, o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais foi instituído por meio da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a qualificação das OS cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à educação profissional, à ação social, à saúde e ao esporte, e regulamentado por decreto.

Posteriormente, em 2008, o leque das atividades foi ampliado e foram incluídas as áreas do turismo, defesa do consumidor e esporte, por meio da Lei nº 14.158, publicada em 1º de julho e em 2013, as Leis nº 15.356 e 15.408, de 12 de junho e 12 de agosto, respectivamente, alteraram alguns dispositivos da Lei nº 12.781/97 que, mais à frente, comentaremos.

4.2.2 Princípios constitucionais e legislação aplicável às OS

Oportuno se faz apresentar o citado por Oliveira⁴², como inovação em relação às constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988 regulamenta um capítulo específico para a organização da administração pública, e determina no artigo 37 que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No que se refere à Constituição Estadual, os princípios estão instituídos no inciso IV do artigo 14 e vão ao encontro dos princípios elencados na Carta Magna de 1988, acima citados.

Dito isso, cabe-nos enfatizar que, a utilização de recursos provenientes dos contratos de gestão deve obedecer ao conjunto dos princípios acima mencionados e, a observação a um não exclui a obrigatoriedade de observação aos demais; ou seja, não é porque uma conduta ou ato é legal, atende à lei, que o(a) mesmo(a) é moral ou muito menos transparente. A

⁴¹ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual do contrato de gestão**. Fortaleza: Seplag, [200-?]b

⁴² OLIVEIRA, L. C. Organizações sociais: princípios constitucionais x legislação do estado do Ceará – existe transparência no que diz respeito à apropriação do saldo remanescente? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 20., 2016, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: Conselho Federal de Contabilidade, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2mQTwmG>>. Acesso em: 24 jan. 2017

organização social deve, portanto, observar a todos os princípios e não somente a um deles.

Assim, no que se refere à apropriação do saldo financeiro remanescente, vê-se, portanto, que há uma possibilidade dos recursos destinados primordialmente à aplicação nas metas pactuadas terem nova destinação, ou seja, há uma desvirtuação no rumo dos recursos. Isso está na lei, é legal, porém há que se indagar se tal aplicação é moral e transparente.

4.3 Objetivo do estudo

Com base no que estabelece o parágrafo 5º do artigo 13, da Lei nº 15.356/13 e de acordo com o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão*, referente ao 1º semestre de 2016, que apresenta, entre outros tópicos, a evolução, nos últimos 8 anos; o volume de recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e as organizações sociais; como se deu a alocação desses recursos por secretaria, por OS, por fontes e por componentes de despesa. Além disso, traz uma descrição das atividades desenvolvidas pela COTEF, quais sejam: a análise de contratos e aditivos e o acompanhamento das avaliações dos contratos de gestão.

Como se vê, a coordenadoria supramencionada faz um trabalho prévio e concomitante à execução dos contratos de gestão, no âmbito do estado do Ceará. Utilizando-se do Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG), o acompanhamento dos processos de avaliação dos contratos se dá por meio da inclusão, pelos contratantes, dos documentos referentes à avaliação dos contratos.

Tais avaliações são realizadas pelas comissões de avaliação, conforme preconiza o artigo 10 da Lei nº 15.356/13, o qual explicita que o trabalho da comissão encerra-se com a elaboração do relatório de avaliação final, e tal relatório está limitado ao cumprimento ou não das metas pactuadas. Os demais atos, referentes à apropriação do saldo financeiro remanescente, não são mencionados, deixando um *gap* no processo de encerramento dos contratos de gestão.

Com base na legislação, e nos manuais mais adiante descritos, e na evolução considerável, nos últimos 9 anos, no volume de recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e tais OS, passando de 75 milhões, em 2007, para mais de 750 milhões, até junho de 2016, este trabalho tem como objetivo analisar o controle existente, atualmente, sobre a utilização do saldo financeiro remanescente apropriado, pelo cumprimento das metas pactuadas nos contratos de gestão firmados pelas OS, no âmbito do estado do Ceará, dando transparência à apropriação de tais saldos.

4.4 Problema

Em conformidade com o Decreto nº 32.143, de 27 de janeiro de 2017⁴³ – que aprovou o regulamento da SEPLAG, do estado do Ceará –, a COTEF é responsável por assessorar as secretarias nas negociações de operações de crédito, cooperações técnicas e/ou financeiras, **contratos de gestão** e parcerias público-privadas e, mais especificamente em seu artigo 20, inciso VIII, coordenar a padronização de procedimentos para o gerenciamento de operações de crédito, interno ou externo, oneroso ou não oneroso, **contratos de gestão** e parcerias público-privadas (grifos nossos).

No âmbito dessa padronização, há instrumentos elaborados e disponibilizados pela supracitada secretaria para orientar as contratantes quando das negociações, assinaturas e gerenciamento dos contratos de gestão.

Um dos principais instrumentos é, além do *Manual do contrato de gestão*, o *Manual de avaliação dos contratos de gestão*⁴⁴ que apresenta as principais instruções acerca da sistemática de avaliação dos contratos de gestão.

Da leitura e utilização dos supracitados manuais, destaca-se outro problema, e talvez o mais importante deste estudo, que seja a falta de padronização dos procedimentos de como deve ser a prestação de contas, por parte das organizações em baila, para os recursos apropriados que devem ser utilizados integralmente no desenvolvimento das atividades das OS.

Cabe-nos, então, retornar ao conteúdo dos documentos/relatórios elaborados pela COTEF e destacar que não há menção a valores apropriados pelas OS que firmaram contratos de gestão, nem se houve prestação de contas de tais valores e suas respectivas aprovações.

Por fim, considerando a evolução apresentada até junho de 2016, na celebração de vinte contratos de gestão, em onze secretarias, com repercussão financeira de R\$ 754.255.188,86, é imprescindível se ter o real valor apropriado pelas seis instituições contratadas e se tal valor foi integralmente utilizado no desenvolvimento das atividades das OS, como preconiza a lei.

4.5 Conclusões

Da análise da legislação atual no que se refere às OS, no âmbito do estado do Ceará, apresentou-se a existência de uma grande lacuna no que diz respeito à forma de apropriação dos saldos financeiros remanescentes dos contratos de gestão e à falta de procedimento na prestação de contas quando da utilização desses recursos.

⁴³ CEARÁ. Decreto nº 32.143, de 27 de janeiro de 2017. Aprova o regulamento e dispõe sobre a distribuição e a denominação dos cargos de provimento em comissão da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag). Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 31 jan. 2017.

⁴⁴ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Manual de avaliação dos contratos de gestão. Fortaleza: Seplag, [200-?]a.

Da mesma forma, destaca-se a inexistência de imputações de sanções aplicáveis às OS que, por ventura, venham a utilizar esses saldos com propósitos diferentes daqueles destinados ao desenvolvimento de suas atividades.

Entende-se que, em se tratando de dinheiro público, dizer que foi eficiente não comprova a economia de recursos. Cumprir as metas com um total de recursos inferior ao que foi previsto não gera o direito de apropriar-se do saldo.

Além disso tudo, destaca-se a carência de publicidade do valor total de saldo financeiro remanescente apropriado anualmente, por contrato firmado, e de determinação do prazo para a prestação de contas desse valor.

Por fim, e considerando que para a formalização e publicação de um contrato de gestão este deverá ser submetido à apreciação da SEPLAG, sem prejuízo da atuação do órgão de controle interno, entendemos que, da mesma forma, o mesmo deveria ocorrer quando da solicitação de apropriação do saldo remanescente por parte das OS.

Faz-se, portanto, urgente e necessária a instituição de instrumento legal, com abrangência estadual, que regule os processos de prestação de contas dos saldos financeiros remanescentes dos contratos de gestão sob responsabilidade das OS, estabelecendo a forma, os prazos, as vedações, as penalidades e demais documentos necessários ao regular cumprimento das exigências constitucionais, tornando o estado do Ceará um pioneiro na temática transparência na aplicação dos recursos dos contratos de gestão.