

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

Diretor Geral

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

João Mário de França

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Cláudio André Gondim Nogueira

Gerência de Estatística, Geografia e Informação – GEGIN

Marília Rodrigues Firmiano

Boletim de Gestão Pública – Nº 08 – Maio/Junho de 2018

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Editoração:

Cláudio André Gondim Nogueira

Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos

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.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) -
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo -
Cambeba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
<http://www.ipece.ce.gov.br/>

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 (descritivo-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.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE
2018

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2018.

ISSN: 2594-8709

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 IMPORTÂNCIA DAS CIDADES INTELIGENTES (SMART CITIES) PARA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA** (Autores: *Tiago Emanuel Gomes dos Santos* e *Cláudio André Gondim Nogueira*), 4
- 2. ALÉM DA CORREÇÃO DAS FALHAS DE MERCADO: O PAPEL DO ESTADO DIANTE DA CRESCENTE COMPLEXIDADE DOS PROBLEMAS PÚBLICOS** (Autor: *Cláudio André Gondim Nogueira*), 10
- 3. A IMPORTÂNCIA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DIANTE DA CRESCENTE ESCASSEZ DE RECURSOS: O CASO DO PODER EXECUTIVO CEARENSE EM 2017** (Autores: *Isadora Gonçalves Costa Osterno* e *Cláudio André Gondim Nogueira*), 16

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo apresenta a importância das Cidades Inteligentes (*Smart Cities*) para a modernização da Gestão Pública. A intensa mudança populacional das zonas rurais para urbanas e a inserção e difusão das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na sociedade vêm fazendo surgir já há algum tempo a construção e o desenvolvimento dessas cidades. Uma cidade digital não obrigatoriamente é inteligente apenas por fornecer acesso gratuito à internet e implementar câmeras de segurança, mas sim com a aplicação de estratégias inovadoras de gestão para que todos os serviços públicos sejam otimizados, eliminando processos obsoletos e substituindo-os por outros mais eficientes. Por meio de políticas públicas, as cidades inteligentes se apresentam também como instrumentos estratégicos para a elevação dos níveis de inteligência facilitando relações sociais, comerciais e industriais, envolvendo agentes públicos, privados e da sociedade civil e trazendo benefícios enormes para a sociedade com melhorias para a educação, a saúde e a segurança, e estendendo-se à economia. O artigo aborda também casos de sucesso de grandes cidades pelo mundo e no Brasil que mesmo já existentes há anos se modernizaram e se tornaram cidades inteligentes ou digitais e proporcionaram melhorias tanto para as populações como para suas administrações públicas. Não existe um padrão rígido ou uma cartilha de soluções para que uma cidade se torne inteligente e existam melhorias e modernização das administrações públicas de forma instantânea, além de desenvolver melhor suas infraestruturas de forma geral, elas precisam descobrir quais seus pontos mais fracos e, com criatividade e inteligência, encontrar soluções que se apliquem a cada uma delas.

O segundo artigo argumenta que o Estado deve assumir novos papéis na contemporaneidade, que é marcada pela crescente complexidade dos problemas públicos. Mais especificamente, a sua intervenção deve ir além da solução de conflitos (para garantir a coesão e a estabilidade social) e da correção das falhas de mercado (poder de mercado, externalidades, informação assimétrica e bens públicos), uma vez que há: (i) uma forte restrição financeira e o crescimento do endividamento dos governos; (ii) a dificuldade do setor público em aumentar os seus níveis de eficiência e de produtividade; e (iii) a satisfação relativamente baixa da população com os serviços prestados. Esses aspectos, aliados às grandes transformações pelas quais o mundo vem passando, acabam indicando a necessidade de se adequar, reformular ou até reinventar as políticas públicas. Logo, dado esse contexto bastante desafiador, torna-se premente a reorganização do Estado, o que exige profundas reflexões sobre a forma de organização das instituições e das políticas públicas. De acordo com Mariana Mazzucato, no contexto atual, o papel do Estado deve ir além das formas de correção das falhas de mercado, e enfatiza a sua relevância especialmente no contexto da economia do conhecimento, devendo ser um parceiro fundamental do setor privado e muito importante na formação de novos mercados. Esses argumentos são relevantes, mas se entende que uma alternativa seria a de promover um Estado Inteligente, que: (i) tem foco na sociedade (priorizando as pessoas e suas necessidades); (ii) tem parceiros produtivos e também inteligentes; (iii) tem uma gestão pública moderna, que não se baseia na intuição, mas sim no conhecimento; (iv) prioriza os resultados e não os produtos (e para isto planeja, com inteligência, visão estratégica e foco, e integra programas e projetos); (v) busca maiores níveis de eficiência e a melhor alocação de seus recursos; (vi) investe na elevação de sua produtividade; (vii) executa e tem seu monitoramento para poder garantir o alcance das metas; e (viii) avalia suas políticas em busca de maior efetividade, difundindo melhores práticas.

Finalmente, o terceiro artigo discute a importância da execução orçamentária diante da crescente escassez de recursos, uma vez que a crise deflagrada nas contas públicas da União impactou fortemente nas finanças dos Estados a partir de meados de 2014, fazendo-se necessária a reformulação estrutural das despesas. A título de ilustração foi efetuada, portanto, a análise dos dados referentes à execução orçamentária do Poder Executivo cearense em 2017, mostrando os dez maiores órgãos do Poder Executivo cearense e seus orçamentos, o percentual da despesa empenhada desses órgãos, a participação das principais funções e subfunções da Administração Pública na execução orçamentária do Poder Executivo do Ceará, e o valor pago aos principais programas do Poder Executivo cearense. Com base nessas análises, são feitas algumas considerações fundamentais, quais sejam: (i) faz-se necessária, primeiramente, uma análise criteriosa de como os recursos do orçamento devem ser alocados entre as diversas secretarias/órgãos do Poder Executivo, estabelecendo-se prioridades de acordo com a estratégia de desenvolvimento adotada; (ii) destaca-se a importância de se executar o orçamento em sua plenitude (ou próximo desse nível), pois, caso contrário o alcance dos objetivos estratégicos do Governo ficam ameaçados, uma vez que alguns produtos e serviços não vão ser entregues como havia sido previsto, o que limitará os resultados a serem obtidos; e (iii) enfatiza-se que, no contexto de uma Gestão Pública para Resultados, as atividades de monitoramento e avaliação são essenciais para que o processo de execução orçamentária se desenvolva continuamente, uma vez que possibilitam que novos critérios de alocação sejam adotados, visando o maior alcance de resultados.

1. A importância das Cidades Inteligentes (*Smart Cities*) para modernização da Gestão Pública

Autores: *Tiago Emanuel Gomes dos Santos*¹ e *Cláudio André Gondim Nogueira*²

A intensa mudança populacional das zonas rurais para urbanas e a inserção e difusão das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na sociedade vêm fazendo surgir já há algum tempo a construção e o desenvolvimento das cidades inteligentes mais conhecidas por *Smart Cities*. O surgimento dessas cidades pode ser considerado como uma importante ferramenta para a modernização da administração pública quando melhoram estratégias e processos de gestão, que propiciem o potencial desenvolvimento da sociedade em geral, por meio de planejamento, estruturação, guarda e disponibilização de informações e serviços públicos por meio de uma gestão pública moderna.

Existe uma abordagem hoje que confunde o conceito de cidade inteligente com cidade digital. Uma cidade digital não é obrigatoriamente inteligente apenas por fornecer acesso gratuito à internet e implementar câmeras de segurança, mas sim porque aplica estratégias inovadoras de gestão para que todos os serviços públicos sejam otimizados, eliminando processos obsoletos, substituindo-os por outros mais eficientes. A junção disso com soluções tecnológicas interconectadas dão suporte às políticas públicas criando uma rede de gestão pública cada vez mais unificada tornando-as assim cidades inteligentes. Além disso, a inteligência passa também pelo processo de desenvolvimento sustentável e pela eficiência energética.

Os projetos de cidades inteligentes podem ser vistos também como uma importante política pública (SHIN, 2005³), que representa o principal meio utilizado pela administração pública para planejar e conduzir sustentavelmente interesses sociais, políticos e econômicos (PALUDO; PROCOPIUCK 2014, p. 81-84⁴), principalmente quando tais projetos representam como premissas utilizadas intencionalmente para solidificar e fortalecer processos vitais para o desenvolvimento urbano (PARYSEK, 2010⁵; SIMMONS et al., 2018⁶).

Ainda assim, como resultado de políticas públicas de inserção de tecnologias digitais na gestão pública, as cidades inteligentes se apresentam como instrumentos

¹ 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.

² 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.

³ SHIN, D.-H. Design and development of next generation of information infrastructure: case studies of broadband public network and digital city. **Knowledge, Technology & Policy**, v. 18, n. 2, p.101-125, 2005.

⁴ PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2014. 215 p.

⁵ PARYSEK, J. J. Urban policy in the context of contemporary urbanisation processes and development issues of polish cities. **Journal of Urban and Regional Analysis**, v. 2, n. 2, p. 33-44, 2010.

⁶ SIMMONS, G., et al. Uncovering the link between governance as an innovation process and socio-economic regime transition in cities. **Research Policy**, v. 47, n. 1, p. 241-251, 2018.

estratégicos para elevação dos níveis de inteligência facilitando relações sociais, comerciais e industriais, envolvendo agentes públicos, privados e da sociedade civil (FEDOROWICZ; DIAS, 2010⁷).

Com essa perspectiva, considerando a intensidade das transformações vividas globalmente, a associação entre política, planejamento, gestão e tecnologias na condução dos interesses coletivos de diferentes cidades tende a ser crescentemente disseminada tornando-se cada vez mais projeto de debates e planejamento dos gestores públicos na definição de melhorias para as suas cidades.

Ainda conforme Graham (1997, apud AURIGI, 2005⁸), para os planejadores e formuladores de políticas locais, o desafio é construir cidades significativas, acessíveis e virtuais que sustentem a visão de um apoio positivo ao público urbano para tentar reconectar os ambientes, muitas vezes fragmentados das cidades.

Ser uma cidade inteligente significa também modernizar a gestão pública e oferecer novos serviços e facilidades para as pessoas, e principalmente levar aos seus habitantes uma nova perspectiva de cidadania. Essas cidades trazem benefícios enormes para sociedade que vão desde melhorias para a administração pública, como também na educação, passando pela saúde e segurança, e estendendo-se à economia.

Na educação, por exemplo, essas cidades podem gerar a integração das escolas a outras instituições de pesquisa e ensino através de laboratórios de informática com acesso a acervos de livros e documentos históricos de forma digital e também propiciar a capacitação online dos seus professores. Na saúde pode-se efetuar a gestão integrada dos centros de assistência, interligando-os com organizações que prestam serviços de emergência como o Corpo de Bombeiros e a Defesa Civil utilizando tecnologias tais como videoconferência e telemedicina.

Na segurança pública devem-se utilizar tecnologias fazendo a interligação de órgãos como as polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros e instalação de câmeras de vigilância via Internet em pontos mais vulneráveis das cidades. E por fim na economia, disponibilizando acesso à internet sem fio para pequenos empresários, por exemplo, gerando comunicação mais barata com entidades de classe ou empresários de outras cidades e regiões.

Essas cidades devem também disponibilizar a instalação de telecentros com a criação de terminais para consultas e reclamações, disponibilizando acesso à internet de qualidade, mas que fundamentalmente exista produção de conhecimento para a população.

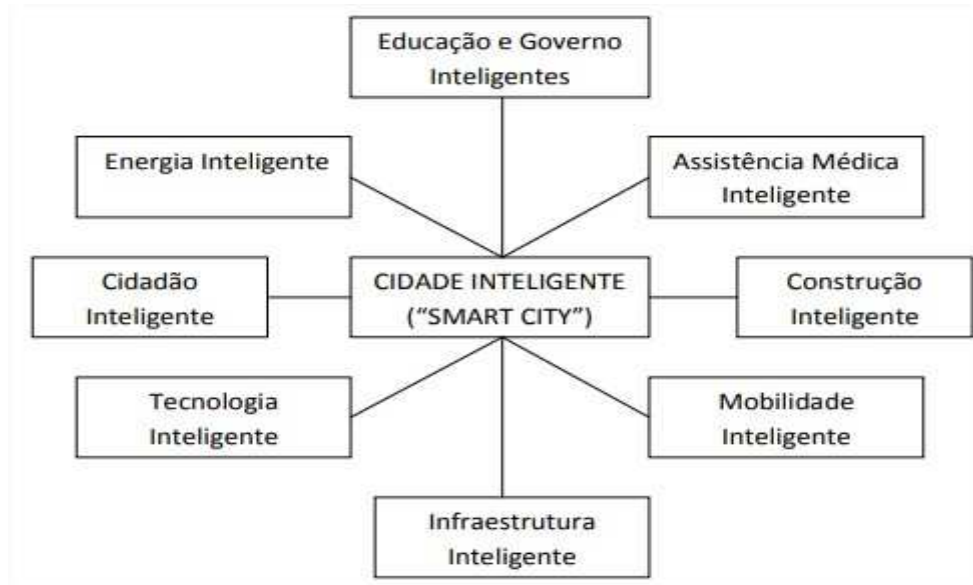
Porém, a definição de uma cidade inteligente vai muito além das relações interconectadas entre os serviços públicos e o cidadão comum. Uma cidade inteligente não existe por si só e sim está designada por um conjunto de passos que um cidadão

⁷ FEDOROWICZ, J.; DIAS, M. A. A decade of design in digital government research. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 1-8, 2010.

⁸ GRAHAM, S.; AURIGI, A. Virtual cities, social polarisation, and the crisis in urban public space. **Journal of Urban Technology**, v. 4, n. 1, 1997.

toma, juntamente com os serviços, para tornar a cidade um local mais habitável/confortável, tornando os serviços mais eficientes e sólidos, prontos a responder a qualquer situação. De acordo com um artigo de Sarwant Singh no site da Forbes⁹, pode-se considerar uma cidade como sendo inteligente se ela tiver cinco das seguintes oito características vistas na Figura 1.1.

Figura 1.1: Características de uma *Smart City*



Fonte: Adaptado de Singh (2014).

Todas essas características são de fundamental importância para melhoria da gestão pública, pois à medida que as cidades vão implementando ações para encaixe nesse modelo força as administrações a se modernizarem, provocando a integração do dia a dia dessas cidades com as tecnologias e a disponibilização de serviços públicos de forma mais rápida por meio dos chamados *E-govs* (governos eletrônicos), gerando uma maior integração entre as entidades diretas, indiretas, tributária, financeira e administrativa melhorando a qualidade dos serviços como também aumento da arrecadação tributária e agilidade no processo de fiscalização.

Mas não somente isso, a comunicação entre o governo, às instituições e a sociedade deve ser mantida durante toda a vida útil de criação ou desenvolvimento de uma cidade inteligente. Não basta apenas criar infraestrutura para democratizar o acesso à comunicação por meio das novas tecnologias. Os cidadãos são ingredientes-chave para o desenvolvimento de uma cidade inteligente e devem fornecer *feedbacks* para a melhoria e o aumento de eficiência dos serviços oferecidos pela cidade.

Além disso, os serviços públicos ao serem ofertados eletronicamente aos cidadãos pela da internet nessas cidades devem também estar disponíveis através de instalações físicas e meios de acesso que permitam o uso dos equipamentos públicos para utilizá-los. Ou seja, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) tem esse

⁹ SINGH, S. Smart Cities – A 1.5\$ trillion market opportunity. **Forbes**, 19 jun. 2014. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/sarwantsingh/2014/06/19/smart-cities-a-1-5-trillion-market-opportunity/>

papel de importância fornecendo esses serviços, mas fundamentalmente devem ajudar na otimização dos gastos dos recursos públicos, na transparência dos atos de governo e na interação entre governantes e governados (REZENDE, 2012¹⁰)

Cidade inteligente não se trata de uma temática tão recente e o exemplo disso se apresenta em casos de sucessos de grandes cidades pelo mundo que mesmo já existentes há anos se modernizaram e se tornaram cidades inteligentes ou digitais. Em 2015 em Nova York¹¹, por exemplo, foi lançado um projeto para criar um manual digital para a cidade, que estabeleceu uma série de princípios e estratégias para projetar serviços digitais e experiência com a diversidade dos moradores. Baseando-se em princípios centrados no ser humano e em um processo para envolver os residentes de Nova York, esse projeto pretendia tornar o governo simples, ouvindo e respondendo a população e pretendendo alcançar as pessoas onde elas estivessem. Isso acabou dando em 2017 o prêmio de cidade mais inteligente do mundo pela *IESE Center for Globalization and Strategy*.

A cidade de Amsterdã¹², na Holanda, tornou-se pioneira na Europa por investir muito em tecnologia e sustentabilidade sob o modelo de cidade inteligente. Já em 1994 foi desenvolvido o projeto *De Digitale Stad (DDS)* ou Cidade Digital de Amsterdã. Esse projeto tinha como objetivo estabelecer um diálogo entre a comunidade conectada em rede e o conselho municipal da cidade. A cidade desenvolveu ainda uma plataforma que oferece suporte e incentivo para que instituições, empresas e cidadãos desenvolvam projetos verdes, que podem beneficiar a qualidade de vida urbana de todos os habitantes e ainda possui serviços inovadores no campo da mobilidade urbana, disponibilizando dados sobre o tráfego e as opções de transporte disponíveis, além de disponibilidade de estacionamento, táxis e ciclovias.

No Japão, mais precisamente em Tóquio¹³, também conhecida por ser a capital das novidades tecnológicas e futuristas, foram desenvolvidas inúmeras inovações e medidas eficientes para controlar a quantidade de energia utilizada em casas e edifícios comerciais, como o gerenciamento inteligente da quantidade de eletricidade utilizada nesses locais. O governo local em parceria com grandes empresas, como Panasonic, Mitsubishi e Sharp, assumiu a responsabilidade de desenvolver e difundir a tecnologia inteligente para revolucionar a cidade.

Um dos projetos de grande sucesso desenvolvido com apoio da Panasonic, foi a construção de um bairro ecológico onde todas as casas se baseiam no uso de energia renovável e aparelhos ultra eficientes, com sistemas de automação que ajudam até a determinar o melhor momento para se lavar roupa com base na previsão do tempo. Já se preparando para as Olimpíadas de 2020, o novo estádio olímpico será construído a partir de peças modulares de madeira e aço, além de uma vila olímpica equipada com

¹⁰ REZENDE, D. A. **Planejamento de estratégias e informações municipais para cidade digital**: guia para projetos em prefeituras e organizações públicas. São Paulo: Atlas, 2012.

¹¹ <https://www.digital.nyc>

¹² <https://www.dds.nl>

¹³ <https://www.gotokyo.org>

sistema de abastecimento à base de hidrogênio, uma fonte de energia sustentável e futuramente viável em todo o Japão.

Em Viena¹⁴, na Áustria, que possui o melhor sistema de transporte público de todo o mundo, onde mais de 90% dos residentes da cidade têm fácil acesso, foi desenvolvido um sistema de cartão inteligente que calcula automaticamente taxas para qualquer meio de transporte. A cidade também conta com 14% de uso de energia renovável sendo considerada também uma das cidades mais verdes do mundo

Considerada uma das cidades mais inteligentes do mundo, Copenhague¹⁵, na Dinamarca, se comprometeu atingir a emissão zero de carbono até 2025. 40% da população da cidade utiliza a bicicleta regularmente como meio de transporte, e quando não há trânsito nas ruas, os semáforos se desligam automaticamente para economizar energia. Além disso, medidores de qualidade do ar foram integrados aos postes de iluminação pública, e muitos espaços públicos são iluminados a partir de energia solar.

Já no Brasil, algumas cidades podem ser consideradas casos de sucesso. Por exemplo, Barueri (SP)¹⁶ deve ser a primeira cidade a ter toda a sua distribuição de energia formada por redes inteligentes através do sistema *Smart Grids*, que é um projeto da Eletropaulo. Trata-se de uma nova arquitetura de distribuição de energia elétrica, que permitirá, entre muitos outros benefícios, saber em tempo real o quanto foi consumido naquele mês na sua residência, no seu comércio, empresa ou qualquer imóvel.

Curitiba¹⁷, por sua vez, inovou com a criação do Ecoelétrico, uma frota de carros elétricos que prestam serviços públicos. Desde a sua implantação, em 2014, a cidade poupou a emissão de 12.264 quilogramas de gás carbônico na atmosfera. Já Salvador, a única cidade do Nordeste no *ranking*, investe na tecnologia para melhorar a mobilidade urbana e a produção de energia. Além da criação de um aplicativo para os passageiros de ônibus, o governo local investe na inteligência da coisas (IoT) para monitorar a iluminação de locais públicos. Dessa forma, existe uma redução no consumo de energia e mais rapidez na manutenção de equipamentos.

No Ceará¹⁸, no distrito de Croatá, município de São Gonçalo do Amarante, está sendo construída a primeira *Smart City* totalmente nova. Essa cidade foi projetada sobre quatro pilares: Ambiente Construído, Sistemas Tecnológicos, Recursos do Ecossistema e Pessoas. Com um projeto direcionado para a sustentabilidade e a qualidade de vida dos seus habitantes onde acessibilidade é prioridade nessa cidade, que é considerada uma *Smart City* social.

Mesmo existindo projetos de cidades inteligentes no Brasil com ações individualizadas, o Governo Federal, por meio do Ministério das Comunicações, desenvolveu o projeto Cidades Digitais¹⁹, que significa um primeiro passo para que as

¹⁴ <https://digitalcity.wien/>

¹⁵ <http://www.copcap.com/set-up-a-business/key-sectors/smart-city>

¹⁶ <http://portal.barueri.sp.gov.br/cidadeinteligente/>

¹⁷ <http://www.ecoeletrico.curitiba.pr.gov.br/>

¹⁸ <https://smartcitylaguna.com.br/smart-city-laguna-o-projeto-piloto-de-croata/>

¹⁹ <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/cidades-digitais>

idades brasileiras inicialmente se tornem digitais para futuramente virarem inteligentes. Esse projeto promove a inclusão digital nos municípios com foco na melhoria da qualidade dos serviços e principalmente da gestão pública, por meio da instalação de redes, pontos públicos de acesso à internet, sistemas de gestão na área pública e capacitação.

Dessa forma, não existe um padrão rígido ou uma cartilha de soluções para que uma cidade se torne inteligente e existam melhorias e a modernização das administrações públicas de forma instantânea. Cada cidade possui característica própria, problemas e sua história. Portanto, para que uma cidade seja inteligente e apresente melhorias em sua gestão, além de desenvolver melhor sua infraestrutura de forma geral, ela precisa descobrir quais são os seus pontos mais fracos e, com criatividade e inteligência, encontrar soluções que se apliquem a cada uma delas.

Assim, o importante é que o resultado final seja uma cidade em que morar, trabalhar, divertir-se ou simplesmente passear sejam atividades prazerosas e, também, em que o progresso seja compartilhado com seus habitantes de forma sustentável, possibilitando uma elevada qualidade de vida hoje e para as gerações futuras.

2. Além da correção das falhas de mercado: o papel do Estado diante da crescente complexidade dos problemas públicos

Autor: *Cláudio André Gondim Nogueira*²⁰

As sociedades modernas são marcadas pelo conflito de interesses e de valores entre os seus membros e esses conflitos precisam ser reconhecidos e equacionados, preferencialmente de forma pacífica, para se garantir a estabilidade e o progresso.

Neste contexto, o papel do Estado é fundamental, pois, há que se reconhecer que nas sociedades capitalistas o mercado não consegue autonomamente resolver todos os conflitos que se apresentam, pois, em várias situações apresentam-se falhas importantes que geram uma série de ineficiências.

A literatura reconhece que basicamente existem quatro situações em que os mercados falham²¹ e, portanto, faz-se necessária a intervenção do Estado, quais sejam:

- **Concorrência Imperfeita:** Quando os mercados são dominados por poucas empresas (ou compradores), elas adquirem poder para determinar os seus preços ou podem adotar práticas desleais de concorrência (e.g., cartéis) para assim obter lucros extraordinários, o que acaba prejudicando os consumidores. Neste caso, o Estado deve atuar no sentido de estimular a concorrência, coibir práticas abusivas e regular os setores em que essas outras medidas não são possíveis (e.g., distribuição de água e de energia, telefonia etc.).
- **Externalidades:** Uma externalidade acontece quando se toma uma decisão e as suas consequências para terceiros não são levadas em conta por quem toma a decisão. Elas são geradas basicamente quando há uma diferença entre os custos sociais e os privados (externalidade de oferta), ou quando o valor social difere do valor privado (externalidade de demanda). Ademais, elas podem ser negativas (e.g., poluição) ou positivas (e.g., educação básica). Neste caso, o Estado deve buscar que os agentes privados internalizem os efeitos externos, desestimulando as atividades que geram externalidades negativas e incentivando as que possuem efeitos externos positivos.
- **Informação Assimétrica:** Reconhece-se, em muitas situações, especialmente quando se consideram relações contratuais (formais ou informais), que as partes não possuem necessariamente o mesmo nível de informação, gerando uma vantagem para a parte mais informada ou distorcendo os incentivos existentes. Os problemas de informação assimétrica, portanto, são graves para o funcionamento de uma economia eficiente. Então, o Estado tem um papel fundamental de elaborar e implementar mecanismos de incentivo adequados e de aprimorar a regulamentação para possibilitar um crescimento econômico mais racional e equilibrado.
- **Bens Públicos:** Existem certos bens que não são rivais (i.e., o uso do bem por uma

²⁰ 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.

²¹ Ver, por exemplo:

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. 7.ed. São Paulo: Pearson Education, 2010.
SALANIÉ, B. *Microeconomics of market failures*. Cambridge (MA): MIT Press, 2000.

peessoa não impede outra pessoa de usufruí-lo) nem excluíveis (i.e., as pessoas não podem ser excluídas do consumo do bem, pois, não é possível cobrar diretamente pelo consumo ou uso do bem, ou porque é legalmente impossível de se estabelecer direitos de propriedade). Esses são os chamados bens públicos (e.g., segurança, conhecimento, programas de combate à pobreza etc.) que, devido à sua natureza, não tendem a ser providos em níveis adequados pela iniciativa privada, cabendo ao Estado atender satisfatoriamente as demandas da sociedade nesses casos.

Além das falhas de mercado, reconhece-se que a atuação do Estado é essencial para se garantir a coesão e a estabilidade social e, também, para que os direitos legalmente reconhecidos para a sociedade (ou para certos grupos que a compõem) sejam satisfatoriamente assegurados.

Diante disso, pode-se dizer, portanto, que as políticas públicas seriam o resultado da atividade política na provisão de bens e serviços públicos e da decisão de como alocar os recursos (especialmente nos contextos em que os mercados falham).

Conforme Brancalion et al. (2015)²², as políticas públicas possuem dois elementos fundamentais:

- **Intencionalidade pública** – motivação para o estabelecimento de ações para tratamento ou para resolução de um problema;
- **Problema público** – diferença entre uma situação atual vivida (*status quo*) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

As políticas públicas são definidas de acordo com os problemas (econômicos, sociais, ambientais e institucionais) que a sociedade enfrenta e, também, em conformidade com as relações de poder existentes e a negociação entre os diversos grupos sociais. Assim, elas podem ser desenhadas para lidar com as causas e/ou com as consequências dos problemas existentes. Uma solução efetiva e sustentável para determinado problema normalmente passa pelo ataque às suas causas, mas, de acordo com a divisão de poder e de influência de certos grupos sociais, a defesa de interesses particulares pode impedir que ações mais profundas sejam adotadas, limitando-se a atuação das políticas às consequências. A alteração da configuração de poder existente, também, pode impor rupturas ou descontinuidades importantes nas políticas adotadas.

Em estudo recente, a *McKinsey Center for Government* (MCG)²³ conduziu uma pesquisa global sobre governos, considerando países em diferentes estágios de

²² BRANCALEON, B. B. et al. Políticas públicas: conceitos básicos. São Paulo: USP, 2015. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf

²³ MCKINSEY CENTER FOR GOVERNMENT (MCG). Government productivity: unlocking the \$3.5 trillion opportunity. Discussion Paper, abr./2017. Disponível em:

<http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/The%20opportunity%20in%20government%20productivity/Government%20productivity%20unlocking%20the%2035%20trillion%20opportunity.ashx>

desenvolvimento econômico e institucional. O diagnóstico inicial efetuado no referido estudo, apresentou algumas conclusões importantes, dentre as quais é possível destacar o aumento da complexidade dos problemas econômicos, sociais e ambientais; a forte restrição financeira e o crescimento do endividamento dos governos; a dificuldade do setor público em aumentar os seus níveis de eficiência e de produtividade; e a satisfação relativamente baixa da população com os serviços prestados.

Esses aspectos, aliados às grandes transformações pelas quais o mundo vem passando, acabam indicando a necessidade de se adequar, reformular ou até reinventar as políticas públicas, para que elas sejam realmente transformadoras e possam promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população, apresentando respostas consistentes para as questões mais desafiadoras na atualidade, dentre as quais podem ser citadas as seguintes²⁴:

- Como garantir melhores condições de vida para as pessoas, oferecendo serviços públicos de qualidade e reduzindo as desigualdades?
- Como garantir aposentadorias para todos e em níveis satisfatórios para a sobrevivência digna?
- Como gerar empregos para os mais jovens?
- Como os governos podem ajudar na elevação da competitividade?
- Como alinhar sistemas regulatórios?
- Como capacitar a força de trabalho e estimular a inovação?
- Como restaurar orçamentos e promover a sustentabilidade das finanças públicas?
- Como aumentar a capacidade de investimento para estimular o crescimento econômico?
- Como garantir o acesso a recursos no presente e para as gerações futuras?
- Como planejar uma infraestrutura mais adequada, eficaz e sustentável?

Logo, dado esse contexto bastante desafiador, torna-se premente a reorganização do Estado, o que exige profundas reflexões sobre a forma de organização das instituições e das políticas públicas.

De acordo com Mazzucato (2014)²⁵, no contexto atual, o papel do Estado deve ir além das formas de correção das falhas de mercado, e enfatiza a sua relevância especialmente no contexto da economia do conhecimento e na formação de novos mercados. Como a própria autora argumenta:

Quando o Estado é organizado eficientemente, sua mão é firme mas não pesada, proporcionando a visão e o impulso dinâmico (...), acontecem coisas

²⁴ Com base no documento “O Estado futuro 2030: as megatendências globais que moldam os governos”, elaborado pela *KPMG International*. Disponível em: <http://kpmg.com/government>

²⁵ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

que de outra forma não aconteceriam. Tais ações visam encorajar o setor privado. Isso requer a compreensão de que o Estado não é nenhum intruso nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado – e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem. O Estado não pode e nem deve se curvar facilmente a grupos de interesses que se aproximam dele em busca de doações, rendas e privilégios desnecessários, como cortes de impostos. Em vez disso, deve procurar aqueles grupos de interesse com os quais possa trabalhar dinamicamente em busca por crescimento e evolução tecnológica” (p. 28-29).

(...) as críticas costumeiras de que o Estado é lento e burocrático são mais prováveis nos países em que ele é marginalizado e obrigado a desempenhar um papel puramente ‘administrativo’ (p. 29).

Finalmente, outro argumento fundamental da autora é que o Estado precisa desenvolver meios para também capturar os benefícios das inovações além da arrecadação de impostos, pois, assim ele teria meios para continuar a injetar recursos em seus fundos de inovação e continuar promovendo a eficiência e dinamismo da economia (MAZZUCATO, 2014).

Esses argumentos são, sem dúvida, relevantes diante da complexidade do contexto econômico, social, ambiental, político etc. da atualidade. Mas, é possível contemplar ainda mais aspectos que são pertinentes à uma nova visão de Estado.

Portanto, para a reestruturação do Estado e das políticas públicas na contemporaneidade, entende-se que não há alternativa além de se promover um Estado Inteligente, cujas características principais são as seguintes:

- Tem foco na sociedade, priorizando as pessoas e a satisfação de suas necessidades;
- Tem parceiros produtivos e também inteligentes;
- Tem uma gestão pública moderna, que não se baseia na intuição, mas sim no conhecimento;
- Prioriza os resultados e não os produtos e para isto:
 - Planeja, com inteligência, visão estratégica e foco;
 - Integra programas e projetos, por meio de uma estrutura matricial;
- Busca maiores níveis de eficiência e a melhor alocação de seus recursos;
- Investe na elevação de sua produtividade;
- Executa e tem seu monitoramento para poder garantir o alcance das metas e fazer eventuais correções necessárias;
- Avalia suas políticas em busca de mais efetividade, difundindo melhores práticas e repensando as intervenções que não geraram os resultados esperados.

A performance do Estado Inteligente, de forma similar às empresas, também, é afetada por fatores externos e internos. Assim, devem ser mapeadas as oportunidades e

ameaças que podem afetar os resultados (imediatos e ou de longo prazo) de suas políticas e intervenções. Ademais, podem ser identificadas quais são as forças e fraquezas organizacionais que interferem na prestação de serviços e no efetivo atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos.

Mais especificamente, considerando as características listadas anteriormente, tem-se primeiramente que o foco na sociedade e o estímulo à sua participação ativa tanto na definição, como na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas é essencial para que os diversos interesses sejam equacionados e, assim, que as causas dos problemas possam ser enfrentados com mais efetividade. Neste contexto é essencial ter uma governança participativa que com a ajuda parceiros produtivos e inteligentes.

É preciso, também, investir em uma gestão moderna, voltada para resultados. Mais especificamente, uma vez em que a sociedade passa a cobrar por mais eficiência, eficácia e efetividade na execução das políticas públicas e fiscaliza com mais intensidade as ações do governo, não há outra saída além de conceber o cidadão como o foco e adotar critérios mais claros para a alocação de recursos, buscando um maior diálogo com a sociedade e oferecendo transparência e controle social.

Assim, a chamada Gestão Pública para Resultados (GpR) consiste exatamente na adoção por parte do setor público de uma postura empreendedora, voltada para o cidadão e para a satisfação de suas necessidades, buscando reduzir custos para a sociedade, sendo proativo, operando com iniciativa e autonomia gerencial, e com controle de objetivos e metas.

Em suma, no contexto da GpR, a excelência de uma gestão moderna possa ser caracterizada por sete fatores principais²⁶, quais sejam: [i] enfoque sistêmico; [ii] gestão participativa; [iii] gestão baseada em processos e informações; [iv] valorização das pessoas; [v] visão de futuro; [vi] aprendizado organizacional; e [vii] foco em resultados.

Adicionalmente, no escopo da GpR, o planejamento, principalmente de médio e longo prazos, com inteligência e visão estratégica, é essencial. É com base em objetivos estratégicos bem definidos que se estabelecem os resultados estratégicos e as metas a alcançar para transformar a realidade de uma sociedade. Além disso, esse tipo planejamento favorece a continuidade das políticas públicas e a disseminação de melhores práticas.

Faz-se necessário, também, reforçar a capacidade gerencial do setor público, aperfeiçoar continuamente os mecanismos de gestão fiscal e de controle de custos, e integrar e modernizar os sistemas públicos de tecnologia da informação, para que sejam obtidas melhores performances na implementação das políticas públicas.

²⁶ LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do Gspública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

Outro ponto importante da estratégia deve ser melhorar a integração das diversas estruturas organizacionais visando magnificar os efeitos intersetoriais e transversais das políticas públicas²⁷. Nesse contexto, é importante ressaltar que além do relevante esforço de mapear (e mensurar, quando possível) os canais em que a intersectorialidade e a transversalidade se manifestam em determinado problema socioeconômico, é importante considerar que, para que os efeitos sejam incrementados, os ajustes necessários no planejamento e na gestão podem ser complexos, pois, a integração de políticas com múltiplos atores pode envolver perspectivas da realidade, objetivos e interesses diferenciados e, portanto, difíceis de coordenar. Assim, destaca-se o papel que a regulação e os sistemas de incentivos podem ter no sentido de harmonizar os diferentes aspectos existentes para que os efeitos intersetoriais e transversais sejam ampliados.

Finalmente, uma estratégia de reformulação e aprimoramento das políticas públicas deve focar na institucionalização dos mecanismos de monitoramento e avaliação de políticas e intervenções públicas. Como foi enfatizado antes, a avaliação e o monitoramento são instrumentos de racionalização da alocação de recursos e de maximização dos impactos, pois, ajudam a definir técnicas de gestão mais eficientes dos recursos, para que estes sejam utilizados a partir de critérios mais claros e objetivos. Assim, faz-se necessário que desde a sua concepção, as políticas públicas, seus programas e ações sejam desenhados na perspectiva de se monitorar e avaliar os seus resultados²⁸.

²⁷ Ver, por exemplo:

NOGUEIRA, C. A. G.; FORTE, S. H. A. C. Efeitos intersetoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas no Ceará. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO (CIDESP), 1., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UNISUL/UFSC/ UDESC/Fundação ENA, 2017. p. 1-21.

²⁸ Ver, por exemplo:

SALES, R. S.; NOGUEIRA, C. A. G.; OLIVEIRA, J. L. A importância do desenho para a avaliação: o caso do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil do Ceará (PADIN). In: IPECE. **Boletim de Gestão Pública** – Nº 01 – Maio de 2017. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2017/06/Boletim_Gestao_Publica_Mai_2017.pdf

3. A importância da execução orçamentária diante da crescente escassez de recursos: o caso do Poder Executivo cearense em 2017

Autores: *Isadora Gonçalves Costa Osterno*²⁹ e *Cláudio André Gondim Nogueira*³⁰

3.1 Introdução

A crise deflagrada nas contas públicas da União impactou fortemente nas finanças dos Estados a partir de meados de 2014. Essa trouxe consigo a necessidade de uma avaliação profunda na administração do orçamento das Unidades Federativas. Para o rearranjo das contas estaduais, os esforços dos Estados terão que ir além da melhoria da receita, pelo aumento da alíquota de ICMS *per si* ou de quaisquer taxas ou outros impostos, mas também passa pela reformulação estrutural das despesas.

Esse artigo se atém a analisar as despesas do Poder Executivo que perfazem quase a totalidade do orçamento do Estado do Ceará, como fica claro na Lei Nº 16.199, de 29 de dezembro de 2016 – Lei Orçamentária Anual de 2017 (LOA 2017). Na referida diretriz, foram destinados às despesas do Executivo mais de 23 bilhões de reais de um orçamento estadual de 25 bilhões, o que representa em torno de 92% do orçamento total. Do orçamento do Executivo em 2017, cerca de 61% foram recursos provenientes do Tesouro Estadual e 39% de outras fontes.

3.2 Análise dos dados de 2017 do Poder Executivo do Ceará

Dados colhidos do Portal Transparência do Estado³¹ mostram que o orçamento inicial de 2017 de R\$ 23,9 bilhões foi atualizado para R\$ 26,3 bilhões uma variação de 10,3%. No Gráfico 3.1, são mostradas as dotações iniciais dos orçamentos e os valores atualizados dos dez maiores órgãos do Poder Executivo. Esse conjunto de órgãos compõe 89,9% do orçamento do referido Poder.

Pelo referido gráfico, apenas a Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior teve diminuição na dotação inicial (-3,1%). Dentre as maiores variações positivas, destacam-se a Secretaria de Infraestrutura (23,7%), os Encargos Gerais do Estado (17,1%) e a Secretaria do Desenvolvimento Agrário (16,3%).

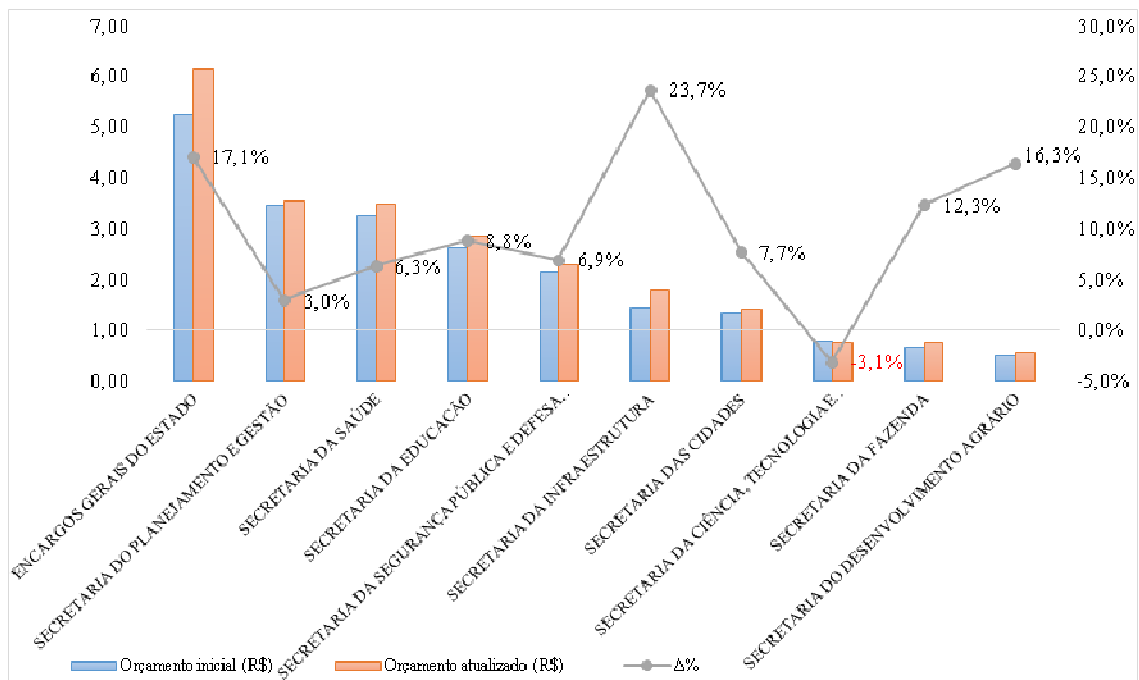
Agora, analisando a participação de cada secretaria no orçamento inicial e sua configuração no orçamento atualizado, vê-se que os Encargos Gerais do Estado (23,4%), Secretaria da Infraestrutura (6,8%), Secretaria da Fazenda (2,9%) e Secretaria do Desenvolvimento Agrário (2,2%) tiveram aumento na participação do orçamento total, enquanto as demais sofreram redução. Cabe salientar que o maior peso da Secretaria do Planejamento e Gestão, da Secretaria da Saúde e da Secretaria da Educação são um reflexo dos consideráveis aportes em previdência social, saúde e educação como se constata adiante.

²⁹ Mestre em Economia pelo Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste (CAEN/UFC). Bolsista FUNCAP / CAPP / IPECE. E-mail: osternoig@gmail.com.

³⁰ 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.

³¹ Disponível em: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>.

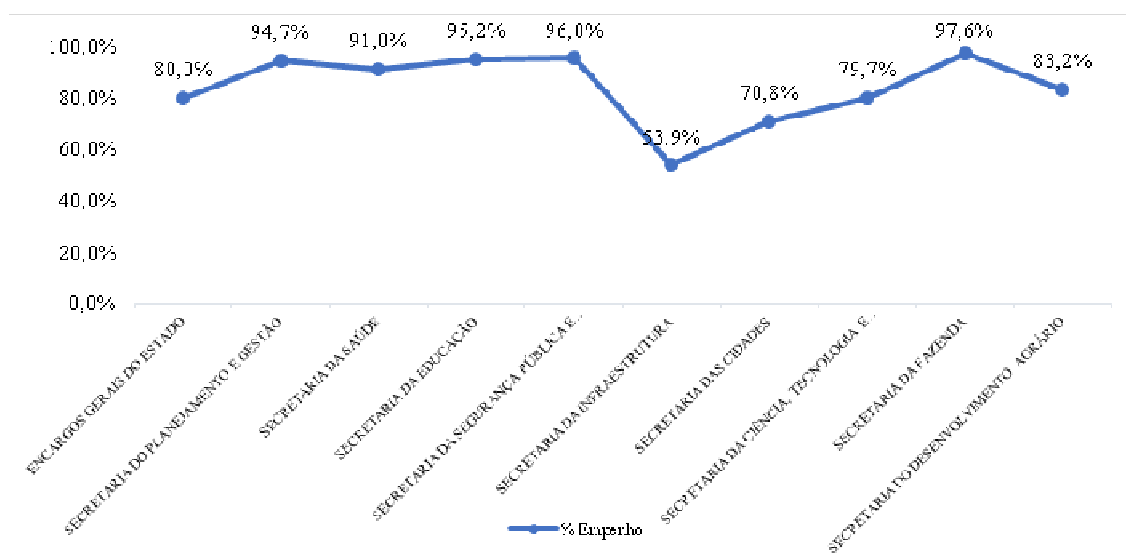
Gráfico 3.1: Dez maiores órgãos do Poder Executivo cearense e seus orçamentos (em R\$ bilhões)



Fonte: Portal Transparência do Estado do Ceará. Acesso: 01/12/2018.

Para avaliar o percentual do orçamento que foi efetivamente executado, isto é, o percentual da dotação atualizada que foi realmente gasto, representado pela despesa empenhada, estrutura-se o Gráfico 3.2.

Gráfico 3.2: Dez maiores órgãos do Poder Executivo e o percentual da despesa empenhada – 2017



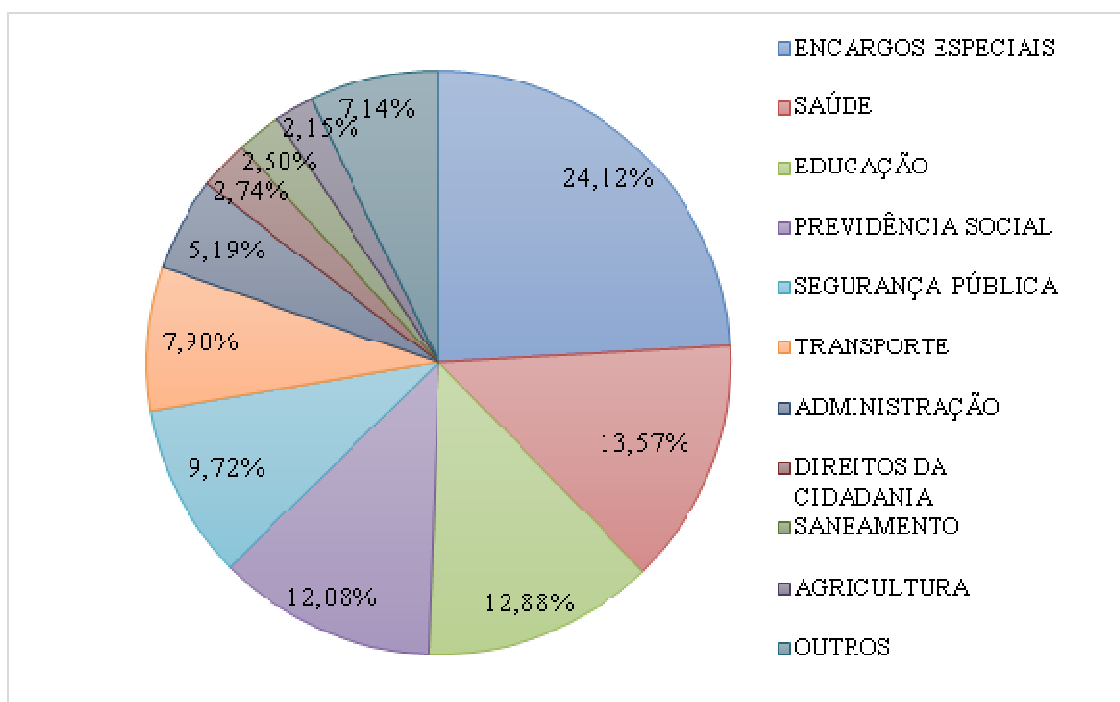
Fonte: Portal Transparência do Estado do Ceará. Acesso: 01/12/2018.

Dos dez maiores orçamentos dos órgãos, a Secretaria de Infraestrutura possui o menor valor executado do orçado, com apenas 53,9% da despesa do órgão empenhada. Isso pode ser explicado pelo fato dessa secretaria ter a despesa concentrada em obras de grande porte (que também podem depender de recursos do Governo Federal ou de outras fontes) e com prazos de execução bastante elásticos. Essa explicação também

pode ser aplicada ao percentual de 70,8% da despesa empenhada da Secretaria das Cidades.

Desse orçamento atualizado, as principais funções da administração pública, para os quais se alocam esses recursos, além dos encargos especiais, são: saúde (14%), educação (13%), previdência social (12%) e segurança pública (10%) (ver o Gráfico 3.3). Um ponto importante é a participação relevante da função previdência social. Em números, seu peso chega a mais de 3,2 bilhões no orçamento do cearense, no qual 97,8% já foi empenhado.

Gráfico 3.3: Participação das principais funções da Administração Pública na execução orçamentária do Poder Executivo do Ceará – 2017



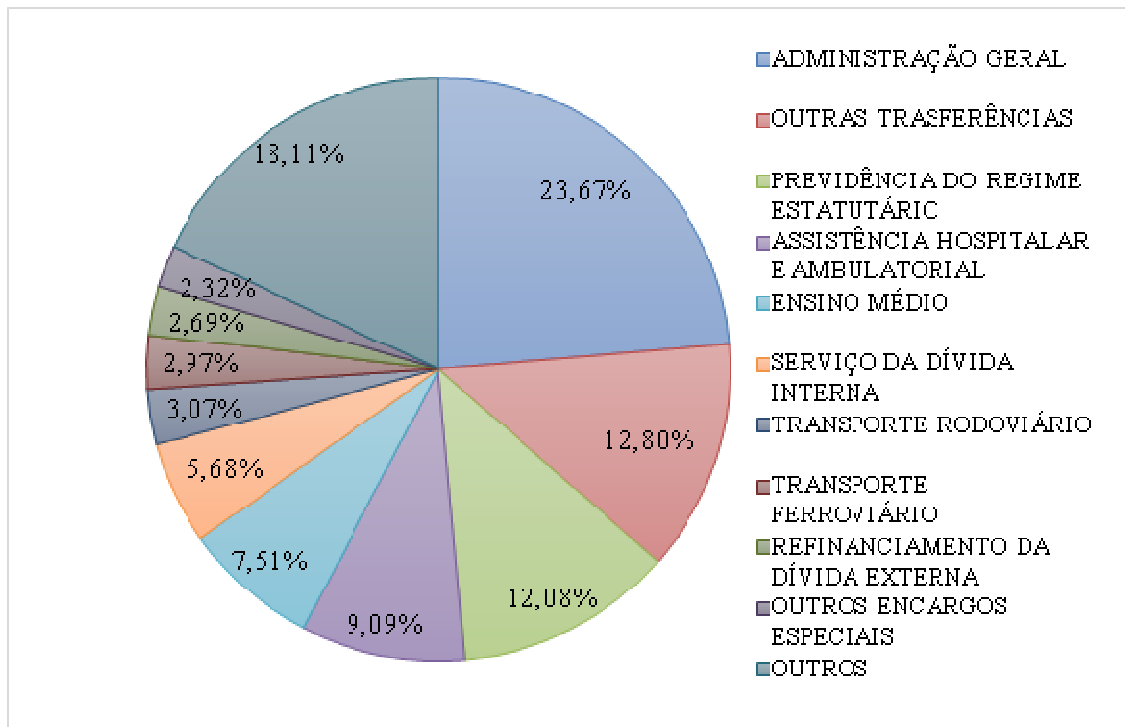
Fonte: Portal Transparência do Estado do Ceará. Acesso: 01/12/2018.

Nota: Valores pagos (R\$).

Dentre as subfunções orçamentárias – pela definição do Manual Técnico de Orçamento – MTO (BRASIL, 2018³²), uma subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental – com maior participação, descritas no Gráfico 3.4. Além da Administração Geral e das Outras Transferências, destacam-se: Previdência do Regime Estatutário (12,1%), Assistência Hospitalar e Ambulatorial (9,1%) e Ensino Médio (7,5%). Portanto, pode-se inferir que abaixo da função Previdência Social, a maior cifra é destinada à Previdência do Regime Estatutário. Nesse mesmo raciocínio, pode-se dizer que o orçamento em Educação se converte, em maior parte, nas despesas do Ensino Médio – quase 1,9 bilhão de orçamento com 95,8% da despesa empenhada – e que os gastos na função Saúde são, em suma, para Assistência Hospitalar e Ambulatorial – quase 2,4 bilhões de orçamento com 89,7% da despesa empenhada.

³² BRASIL. Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Versão 2018. Brasília, 2018.

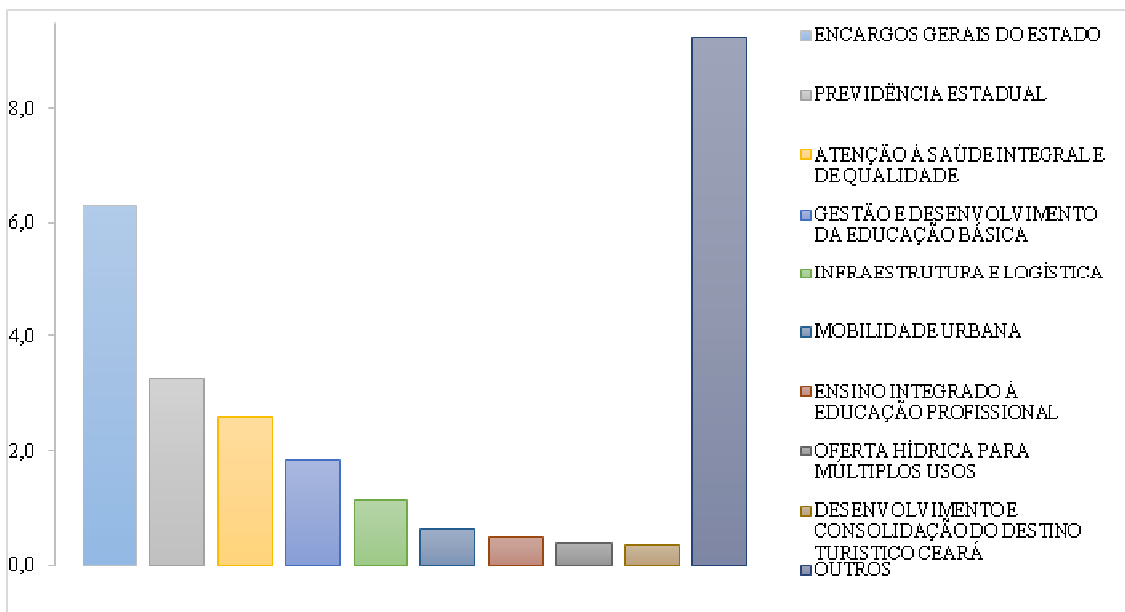
Gráfico 3.4: Participação das principais subfunções da Administração Pública na execução orçamentária do Poder Executivo do Ceará – 2017



Fonte: Portal Transparência do Estado do Ceará. Acesso: 01/12/2018.
 Nota: Valores pagos (R\$).

Os dez maiores orçamentos executados por programa são mostrados no Gráfico 3.5.

Gráfico 3.5: Valor pago aos principais programas do Poder Executivo cearense (em R\$ bilhões) – 2017



Fonte: Portal Transparência do Estado do Ceará. Acesso: 01/12/2018.

De acordo com o MTO (BRASIL, 2018), um programa pode ser definido como um instrumento de organização da atuação governamental, articulando um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

Nas contas do Poder Executivo, além dos Encargos Gerais, o valor pago é relevante para a Previdência Estadual, Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica e Atenção à Saúde Integral e de Qualidade. Em relação ao peso da previdência, este se configura como um reflexo do aumento dos inativos na administração pública, fenômeno comum a todas as Unidades Federativas. Já no que diz respeito à saúde e à educação, esses são elementos essenciais para desenvolvimento social e construção do capital humano do Estado.

3.3 Considerações finais

Os dados e informações apresentados neste breve artigo procuraram mostrar como a execução orçamentária é essencial para um ente federativo, especialmente em um cenário de crise em que há uma maior escassez de recursos, tanto próprios como provenientes de outras fontes.

Neste caso, faz-se necessária, primeiramente, uma análise criteriosa de como os recursos do orçamento devem ser alocados entre as diversas secretarias e órgãos do Poder Executivo, estabelecendo-se prioridades de acordo com a estratégia de desenvolvimento adotada. No caso, quando o Estado possui um modelo de Gestão Pública para Resultados (GpR), como é o caso do Ceará³³, este processo de priorização dos recursos fica facilitado mas, mesmo assim, requer um aprimoramento contínuo dado o caráter dinâmico tanto da conjuntura nacional como da local, ou porque as prioridades vão mudando, ou ainda porque novos critérios de alocação vão sendo delineados ao longo do tempo.

Em segundo lugar, destaca-se a importância de se executar o orçamento em sua plenitude (ou próximo desse nível). Especialmente em um contexto de limitados recursos, se isso não acontecer, os objetivos estratégicos do Governo ficam ameaçados, uma vez que alguns produtos e serviços não vão ser entregues como havia sido previsto, o que limitará o alcance de resultados, possivelmente afetando de maneira negativa a qualidade de vida da população e os níveis de desenvolvimento sustentável do Estado.

Esse foi um dos pontos centrais da análise de dados efetuada anteriormente. Mais especificamente, mostrou-se para o caso do Ceará que algumas secretarias do Poder Executivo não tiveram execuções nem próximas a 100%. Se isto se deu por fatores exógenos (e.g., falta de recursos de outras fontes) ou porque foi possível reduzir os custos na prestação dos serviços, então, poder-se-ia considerar como uma

³³ MENESES JÚNIOR, R. A. A evolução do Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará. In: IPECE. **Boletim de Gestão Pública Nº 01** – Maio/2017. Fortaleza, 2017. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2017/06/Boletim_Gestao_Publica_Mai_2017.pdf

justificativa aceitável. O problema, de fato, encontra-se nos casos associados à ineficiência da gestão (e.g., problemas com processos licitatórios, falta de pessoal capacitado para elaborar projetos ou para lidar com os trâmites associados à liberação de recursos de outras fontes além do Tesouro estadual etc.). Ademais, neste contexto, será difícil justificar para a população mais carente do Estado que há recursos disponíveis, mas que não houve a possibilidade de entregar adequadamente os serviços demandados.

Finalmente, enfatiza-se que, no contexto de uma GpR, as atividades de monitoramento e avaliação são essenciais para que o processo de execução orçamentária se desenvolva continuamente. No caso, o monitoramento é essencial para detectar problemas e corrigir rumos em intervalos relativamente curtos de tempo. Já a avaliação serve para mostrar quais recursos estão sendo utilizados de forma eficiente, eficaz ou efetiva. Assim, essa é uma atividade essencial para que novos critérios de alocação sejam adotados, visando o maior alcance de resultados que transformem a vida a sociedade, atendendo cada vez melhor os anseios da população.