

## **Evidências de Práticas de Governança na Administração Pública do Estado do Ceará**

**Autoria:** Paulo Roberto de Carvalho Nunes, Alexandre Oliveira Lima,  
Fábio Luiz Benício Maia Nogueira, Marcelle Colares Oliveira

### **Resumo**

O International Federation of Accountants (IFAC) apresenta orientações sobre governança para governos. Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho foi identificar as práticas adotadas pela Administração Pública do Estado do Ceará que podem ser consideradas como evidências de Governança no Setor Público e sua contribuição para transformar em realidade, de forma eficiente, as decisões tomadas sobre políticas públicas. Foi realizado levantamento bibliográfico e documental, analisadas as práticas e resultados de atividades do sistema de controle interno do Estado do Ceará e comparadas às recomendações do IFAC relativas à aplicação da Governança no Setor Público, em uma Administração Pública central.

**Palavras-chave:** Governança, Administração Pública, Gestão para Resultados.

## 1 INTRODUÇÃO

A profissionalização da gestão pública teve início em meados dos anos 1970, quando o mundo passou a vivenciar crises nas formas da gestão do Estado, em decorrência da incapacidade de atendimento ao crescimento das necessidades por produtos e serviços públicos, bem como do aumento da velocidade com que essas demandas passaram a ser apresentadas pela sociedade.

Em termos globais, essas circunstâncias criaram o contexto para implantação de novos modelos para gestão pública, de forma a apresentar respostas concretas às questões estabelecidas por essa nova realidade social e econômica.

No Brasil, a nova gestão pública, ou Administração Pública gerencial, ou ainda gestão pública para resultados, foi iniciada, no contexto federal, a partir da Reforma Gerencial de 1995.

Concomitante ao surgimento e à implantação da gestão pública para resultados, novos conceitos passaram a ser discutidos e considerados pelos pesquisadores e administradores responsáveis pela gestão do patrimônio público.

Nesse sentido, destacam-se os aspectos, conceitos e práticas relativos à Governança na Administração Pública, cuja forma de atuação de assemelha à governança no setor privado na intenção de tornar práticas como a divulgação e a prestação de contas responsável, por exemplo, mais evidenciadas.

Diante do exposto, foram estabelecidos os seguintes problemas de pesquisa: Quais práticas de gestão pública podem ser consideradas como evidências de Governança no Estado do Ceará? Quais as suas contribuições para a eficiência das decisões tomadas sobre políticas públicas?

O objetivo geral desta pesquisa foi identificar as práticas adotadas pela Administração Pública do Estado do Ceará que podem ser consideradas como evidências de Governança no Setor Público e sua contribuição para transformar em realidade, de forma eficiente, as decisões tomadas sobre políticas públicas.

Foram definidos os seguintes objetivos específicos para esta pesquisa: (i) identificar características e funcionalidades de gestão governamental do Estado do Ceará que podem ser consideradas como práticas de Governança em Administração Pública; (ii) identificar aspectos que contribuem para o avanço das práticas de Governança em Administração Pública no Estado do Ceará; e (iii) analisar os benefícios e ganhos proporcionados à Administração Pública no Estado do Ceará em decorrência da consolidação dessas práticas de Governança.

A pesquisa se classifica como exploratória, qualitativa, e estudo de caso. Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, tendo sido analisadas as práticas e resultados de atividades do sistema de controle interno do Estado do Ceará, e comparadas às recomendações do IFAC (2001) relativas à aplicação da governança no setor público, mais especificamente numa Administração Pública central.

Este artigo está estruturado em seis seções, além desta introdução. A primeira, a segunda e a terceira seções tratam do referencial teórico sobre a visão geral da Administração Pública; da governança corporativa e da governança no setor público; e da gestão para resultados e governança no Estado do Ceará. A quarta seção descreve a metodologia, apresentando os métodos e técnicas utilizados para coleta e tratamento dos dados. A quinta seção trata dos resultados encontrados após a análise dos dados. Na sexta seção, encontra-se a conclusão do presente estudo.

## 2 VISÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Historicamente percebe-se uma sucessão de três formas puras da gestão pública: Administração patrimonialista, Administração burocrática e Administração pós-burocrática ou gerencial, as quais, não necessariamente substitutas uma da outra, são praticadas de forma

combinada, em função das circunstâncias e necessidades, ao longo do tempo, até os dias atuais.

A Administração Pública patrimonialista ou pré-burocrática, conforme comentários de Lima (2005, p. 231), é caracterizada por um contexto em que “[...] o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano que utiliza os bens públicos da forma que achar mais conveniente, particularmente em benefício próprio e de seus colaboradores diretos”.

Com a evolução da Administração Pública, a Administração burocrática tomou o lugar da Administração patrimonialista porque a chegada do capitalismo industrial exigiu a separação entre o mercado e o Estado; pois a sociedade civil precisava ser diferenciada do Estado e ao mesmo tempo controlá-lo; e o político precisava ser separado do administrador público (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Com o enfraquecimento do Estado liberal do século XIX, que deu lugar ao Estado social e econômico no século XX, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, ficou evidenciado que a Administração burocrática “[...] não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público.” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49). Essa administração burocrática se tornou “[...] lenta, cara, auto-referida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).

O excesso de atenção ao processo, em detrimento do atendimento das novas demandas econômicas e sociais, assim como a alteração do perfil dessas necessidades provocaram mudanças nas situações orçamentárias e fiscais dos Estados e acarretaram dificuldades ao exercício da Administração Pública burocrática, preparando o contexto para implantar uma **Administração Pública gerencial** ou pós-burocrática.

A Administração Pública pós-burocrática, ou ainda Gestão Para Resultados (GPR), é considerada uma resposta ao processo de globalização, que ameaça reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas, e à crise do Estado, que começou a se delinear em quase todo o mundo nos anos 1970 e assumiu plena definição nos anos 1980 (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Trata-se de um modelo em que o setor público passa a adotar uma atitude empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência, bem como reduzindo custos para a sociedade e comprometendo o Estado com a satisfação dos cidadãos, no qual o Governo é um meio e não um fim em si mesmo. A ênfase se desloca dos aspectos operacionais da gestão de projetos e seus resultados imediatos para uma ótica mais abrangente, incorporando os impactos das ações governamentais sobre a vida da população e o processo de desenvolvimento (IPECE, 2004).

No contexto da evolução das práticas de Administração Pública, a chegada ao estágio da Gestão Para Resultados (GPR) está associada à discussão e reflexão sobre conceitos discutidos em teorias e práticas tais como: Teoria da Firma, Teoria da Agência, Teoria dos Contratos, *accountability*, controle externo, controle interno, governabilidade e governança.

A **Teoria da Firma** é registrada por Jensen e Meckling (1976) sobre aspectos relacionados a comportamento gerencial, custos de agência e estrutura de propriedade, argumentando que as relações contratuais são a essência da firma e envolvem empregados, fornecedores, clientes e credores, dentre outros interessados.

Avaliando e revisando a **Teoria da Agência**, Eisenhardt (1989) manifesta entendimento de que a mesma contribui para a teoria das organizações, é passível de testes e tem suporte empírico. Além disso, indica que, no geral, parece razoável instar a adoção da perspectiva da Teoria da Agência quando se investigam quaisquer problemas que têm uma estrutura de principal-agente.

Sob a **Teoria dos Contratos**, ressalte-se, de acordo com Siffert (1996 apud SLOMSKI, 2007), que o Estado e suas entidades são vistos e analisados sob o pressuposto da existência de uma relação de agência com três condições: (i) o agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados; (ii) a ação do agente (gestor público) afeta o bem estar das duas partes interessadas; e (iii) as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional.

Outro conceito associado à Gestão Para Resultados é a **accountability** que, conforme registra Araújo (2001), pode ser visto como o princípio de que ao gestor público – delegado, cabe o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade ou ao seu representante – delegante, e de praticar atos com integridade, economicidade, eficiência e eficácia, os quais serão avaliados, certificados e relatados pela auditoria.

Registre-se também o conceito de **accountability** contido nas Normas de Auditoria Governamental – Revisão 2003 (atualizada até setembro de 2005), emitidas pelo Controlador Geral dos Estados Unidos da América (TCE-BA, 2005, p. 31).

Os legisladores, outros dirigentes do governo e o público desejam saber se: (1) os recursos públicos são administrados adequadamente e utilizados segundo as leis e regulamentos oficiais; (2) os programas de governo estão alcançando seus objetivos e resultados previstos; e (3) os programas de governo estão sendo administrados de forma eficiente, econômica e efetiva.

Como se pode observar, o fator determinante para o exercício de **accountability**, conforme a definição ora reproduzida, é o desejo dos legisladores, dos dirigentes do governo e do público quanto às três dimensões indicadas, as quais se referem a aspectos inerentes à eficiência e legalidade no uso de recursos públicos, à eficácia dos programas de governo e à gestão eficiente, econômica e efetiva desses mesmos programas.

Cabe ainda destacar a previsão do Art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 2004) sobre o **controle** na Administração Pública.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifo nosso)

De outra parte, segundo o Art. 71 da Carta Magna (BRASIL, 2004), “o **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]”, e é considerado como a função de controle da Administração Pública brasileira exercida sobre o Poder Executivo Federal, cabendo àquele Tribunal uma série de competências ali declaradas.

Analogamente, no patamar do Poder Executivo estadual esse controle é exercido pelos tribunais de contas dos estados (TCEs), e dos municípios (TCMs), em assessoramento aos Poderes Legislativo estadual e municipal, respectivamente.

O **controle interno**, por sua vez, corresponde à função de controle da Administração Pública brasileira exercida sobre o Poder Executivo pelos próprios órgãos de controle interno desse Poder nos Estados federativos brasileiros e no Distrito Federal, conforme se depreende do Artigo 74, incisos I a IV, da Constituição Federal (BRASIL, 2004), e está fundamentado nos Artigos 76 a 80 da Lei nº 4.320/64.

Assim, as unidades da Administração encarregadas de coordenar as ações relacionadas com o **controle interno** passam a executar as atividades considerando as novas realidades, acrescentando às suas práticas de auditoria de caráter de verificação de cumprimento de critérios legais e normativos, com perspectiva corretiva, enfoques que consideram o desempenho e a gestão dos recursos públicos, com a utilização de técnicas que permitem o monitoramento e avaliação por meio de indicadores de desempenho, com perspectiva preventiva.

Ainda sobre **controle interno**, apresenta-se a definição elaborada pelo *The Comitee of Sponsoring Organizations* (COSO), ou Comitê das Organizações Patrocinadoras, a qual é incorporada pelo Controlador Geral dos Estados Unidos da América, de acordo com o disposto nas Normas de Auditoria Governamental – Revisão 2003 (2005, p. 92) do U.S. *Government Accountability Office* (GAO), ou Agência de Prestação de Contas do Governo dos Estados Unidos da América:

Internal control is broadly defined as a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories:

- Effectiveness and efficiency of operations.
- Reliability of financial reporting.
- Compliance with applicable laws and regulations.

Na perspectiva da GAO (2005, p. 48), o **controle interno** “inclui processos e procedimentos para planejar, organizar, dirigir e controlar as operações de um programa, assim como o sistema utilizado para medir, informar e supervisionar o desempenho de um programa”.

A respeito de **Governança e Governabilidade**, Santos (2001, p. 6) assevera que, “para evitar as ambiguidades e a pouca clareza com que vêm sendo distinguidos os conceitos de governabilidade e *governance* (governança) [...]”, seja utilizada a expressão capacidade governativa como sinônimo de governabilidade para englobar os aspectos operacionais do aparelho do Estado, incluindo requisitos estruturais organizacionais e da gestão e as dimensões econômica e política.

Por outro lado, Araújo (2002, p.6) afirma ser possível “[...] citar algumas características comuns entre as diferentes conceituações existentes e estabelecer alguns paralelos” e acrescenta a noção de que, numa abordagem genérica, a **governabilidade** “[...] refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado (em um regime democrático, claro)”.

Para Araújo (2002) **governança** pode estar relacionada aos aspectos que qualificam e instrumentalizam a governabilidade – o outro lado de um mesmo processo. Além disso, no geral, governança é indicada como a “capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas.” (ARAÚJO, 2002, p.6).

### 3 VISÃO GERAL SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

De acordo com Aguilera e Cuervo-Cazurra (2009) o primeiro código de Boas Práticas de Governança Corporativa e que obteve maior impacto inspirando parte dos códigos hoje existente foi o Relatório Cadbury, de 1992, de origem inglesa.

Quanto à definição de Governança Corporativa, relata o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (pág. 19, 2009), órgão fomentador do tema no Brasil, que:

é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

Silveira (2002, p. 14) afirma que Governança Corporativa é um conjunto de mecanismos de incentivo e controle que visa harmonizar a relação entre acionistas e gestores pela redução dos custos de agência, numa situação de separação da propriedade e controle.

Quanto à governança no setor público, ao apresentar as orientações teóricas acerca da reforma gerencial da Administração Pública brasileira, Bresser-Pereira (1998, p. 109) afirma que:

A Reforma Gerencial melhora a **governança** do Estado, entendendo-se governança como a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões tomadas. Uma **governança** forte é resultado de um Estado sadio no plano fiscal e financeiro e competente no plano administrativo. E tem um papel na melhoria da governabilidade, na medida em que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e de transparência. (grifos nossos)

Barret (2003), por sua vez, indica que a governança no setor público é aplicada com efetividade se observados seis princípios-chaves: (i) liderança, (ii) compromisso e (iii) integridade, associados a aspectos inerentes a qualidades pessoais de todos os que fazem a organização; e (iv) *accountability*, (v) integração e (vi) transparência, alusivos a requisitos vinculados a estratégias, sistemas, políticas e processos.

Importante também destacar o posicionamento do IFAC (2001), expresso no documento *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, sobre a Governança na Administração Pública, em que apresenta orientações úteis sobre governança para governos regionais (estados, províncias, territórios etc.) e nacionais, encorajando-os ao desenvolvimento adequado de suas próprias normas e práticas.

O estudo se concentra em arranjos de governança no setor público, especificamente sobre as responsabilidades de um órgão ou de uma entidade controlada pelo setor público, e considera que sua publicação contribuirá para a boa governança e a prestação de contas do setor público em todo o mundo, indicando princípios e recomendações de governança voltados para entidades do setor público que têm estruturas de direção semelhantes às do setor privado.

Nada obstante, no último capítulo, o estudo apresenta a aplicação das recomendações indicadas nos capítulos precedentes com enfoque voltado para um governo central, onde o poder é exercido de uma forma mais complexa, hierarquizada e menos colegiada, ressaltando que os governos centrais são geralmente regidos por legislação específica e regulamentos e, portanto, o escopo para aplicar as recomendações de governança pode ser reduzido.

Nesse sentido, os princípios básicos da boa governança (*openess, integrity e accountability*) devem ser seguidos, independentemente de a aplicação se referir a agências de governo ou a governo central.

A propósito, de acordo com o IFAC (2001, p.57), esses princípios têm os seguintes significados:

- a) *openess* é necessária para garantir que os *stakeholders* possam ter confiança nos processos de tomada de decisões e ações de entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos indivíduos dentro delas. Sendo viabilizada por meio de consulta significativa com as partes interessadas e comunicação de informações completas, precisas e claras, levando à ação eficaz e tempestiva e resistente ao necessário julgamento;
- b) *integrity* compreende tanto as operações simples como as complexas. Baseia-se na objetividade, honestidade e em elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e gestão dos assuntos de uma entidade pública. É dependente da eficácia do quadro de controle e das normas de pessoal e profissionalismo dos indivíduos dentro da entidade. Ela se reflete tanto nos processos de decisão da entidade e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho;
- c) *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas, responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a gestão dos fundos públicos e de todos os aspectos de desempenho, submetem-se ao julgamento externo apropriado. Alcança todas as partes fornecendo uma compreensão clara das responsabilidades e das funções claramente definidas por meio de uma estrutura robusta.

A propósito, de acordo com o IFAC (2001, p. 57), *stakeholders*

Abrangem o corpo ou indivíduo (s) eleito ou designado para a diretoria do órgão, e que têm responsabilidade pela avaliação do desempenho, os representantes eleitos pela sociedade (parlamentares), os provedores de recursos (contribuintes, credores financeiros, proprietários de títulos do governo e credores em geral), os prestadores de serviços e parceiros (funcionários, contratados, parceiros de *joint ventures* e de outras entidades governamentais), usuários dos serviços (pessoas físicas e empresas que se beneficiam dos serviços que a entidade proporciona), grupos de interesse, analistas e coletores de estatísticas (analistas políticos, economistas, analistas financeiros, agências de *rating*), a mídia e a comunidade em geral.

Nesse contexto, o IFAC (2001), estabelece ainda que *esses princípios são refletidos em dimensões referentes a (i) padrões de comportamento, (ii) processos e estruturas organizacionais, (iii) controles e (iv) relatórios externos, cujas correspondentes orientações devem ser consideradas pelas estruturas de governo central.*

Quanto a *padrões de comportamento*, o IFAC (2001) indica que os executivos chefes dos órgãos ou entidades da Administração Pública devem exercer liderança e estabelecer e perseguir altos padrões de comportamento, cujas recomendações se referem a liderança e códigos de conduta, estes refletindo os princípios básicos da boa governança e mais: (i) probidade e decoro; (ii) objetividade, integridade e honestidade e (iii) relações.

Já em relação a *processos e estruturas organizacionais*, registre-se inicialmente que há algumas diferenças entre as orientações do IFAC (2001) para agências de governo e para órgãos de um governo central.

Com efeito, *para os órgãos de um governo central*, o IFAC (2001) recomenda que sejam considerados: (i) os papéis e responsabilidades em nível político e operacional, respectivamente associados aos gestores principais e gestores intermediários; (ii) as responsabilidades por processos, por recursos públicos e por desempenho do Executivo-Chefe de um órgão público; (iii) a formalidade e publicidade das relações entre o Executivo-Chefe de um órgão público e sua equipe; e (iv) as comunicações com os stakeholders.

Por último, relativamente a *controles e relatórios externos*, o IFAC (2001) recomenda que sejam considerados (i) gestão de riscos, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno e orçamento, gestão financeira e formação de pessoal, bem como (ii) relatórios anuais, adequada utilização de padrões contábeis, medidas de desempenho e auditoria externa; geralmente tão relevantes no ambiente do governo central como nas agências de governo.

#### 4 METODOLOGIA DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS, TIPOLOGIA DE PESQUISA

Segundo Van Maanen (1985) os métodos qualitativos envolvem uma série de técnicas interpretativas que procuram descrever os significados - não a frequência - de certos fenômenos que ocorrem no mundo social.

Minayo (1995, p.21-22) corrobora com a citação anterior, descrevendo que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Além disso, quanto aos objetivos, entende-se que a tipologia da pesquisa se classifica como exploratória que tem como objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema” (GIL, 1991, p. 45), e descritiva pois tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 1991, p. 46) e por abordar tema ainda não muito tratado pela literatura referente à temática.

Quanto à forma de condução e obtenção dos dados, a pesquisa é entendida como bibliográfica quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente

de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet (Gil, 1991), além da legislação, relatórios, normas, estudos e outros documentos sobre Governança na Administração Pública.

O método de coleta de dados utilizado foi a observação participante natural, denominado por Gil (1999, p. 113) de técnica explicando que “a observação participante, ou participação ativa, consiste na integração real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada”. Neste caso, o observador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo. E complementa que observação participante é natural quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga.

A busca também pode ser caracterizada ainda como um estudo de caso, de acordo com Yin (2005), porque pressupõe como estratégia utilizada em situações de estudos de fenômenos organizacionais, sociais e políticos, portanto com finalidade científica, não sendo confundido com os estudos de casos dirigidos para situações de ensino-aprendizagem que ocorrem na vida acadêmica e profissional.

A interpretação dos dados teve como categorias de análise as recomendações do IFAC (2001) sobre a perspectiva de aplicação da governança no setor público, especificamente em relação a uma Administração Pública Central.

Assim, foram consideradas as dimensões (i) padrões de comportamento, (ii) processos e estruturas organizacionais e (iii) controle e relatórios externos, na forma estruturada no Quadro 1, para realização da associação retromencionada que dá forma ao resultado da pesquisa.

Quadro 1 – Dimensões da Governança no Setor Público

Dimensões	Características ou requisitos
Padrões de comportamento	Os executivos chefes dos órgãos ou entidades da Administração Pública devem exercer liderança e estabelecer e perseguir altos padrões de comportamento, cujas recomendações se referem a liderança e códigos de conduta, estes refletindo os princípios básicos da boa governança ( <i>openess, integrity e accountability</i> ) e mais: (i) probidade e decoro; (ii) objetividade, integridade e honestidade e (iii) relações.
Processos e estruturas organizacionais	Devem ser levadas em conta orientações sobre: (i) os papéis e responsabilidades em nível político e operacional, respectivamente associados aos gestores principais e gestores intermediários; (ii) as responsabilidades por processos, por recursos públicos e por desempenho do Executivo-Chefe de um órgão público; (iii) a formalidade e publicidade das relações entre o Executivo-Chefe de um órgão público e sua equipe; e (iv) as comunicações com os stakeholders.
Controle e relatórios externos	A orientação sobre (i) gestão de riscos, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno e orçamento, gestão financeira e formação de pessoal, bem como sobre (ii) relatórios anuais, adequada utilização de padrões contábeis, medidas de desempenho e auditoria externa, são geralmente tão relevantes no ambiente do governo central como o são nas agências de governo.

Fonte: IFAC (2001)

O trabalho de campo foi realizado por meio de observação participante e pesquisa documental, tendo sido avaliados os documentos internos da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE), leis e decretos a seguir indicados:

- a) Leis Estaduais 13.297/2003, 13.325/2003, 13.875/2007 e 14.306/2009, disponíveis no endereço [http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/leis-federais-e-estaduais/cat\\_view/35-institucional/29-leis-federais-e-estaduais/31-estaduais](http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/leis-federais-e-estaduais/cat_view/35-institucional/29-leis-federais-e-estaduais/31-estaduais);
- b) Decreto Estadual 30.047/2009, disponível no endereço [http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/decretos-federais-e-estaduais/cat\\_view/35-institucional/28-decretos-federais-e-estaduais/27-estaduais](http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/decretos-federais-e-estaduais/cat_view/35-institucional/28-decretos-federais-e-estaduais/27-estaduais);

c) Relatório de Gestão da CGE – 2007-2010, disponível no endereço <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/publicacoes/relatorios-aneais>.

Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo para identificação, no Relatório de Gestão da CGE – 2007-2010, das menções às dimensões assinaladas no Quadro 1 (padrões de comportamento, processos e estruturas organizacionais, controles e relatórios externos).

Além disso, registre-se que a unidade de estudo é Administração Pública do Estado do Ceará, aqui representada pelo órgão central de controle interno do Poder Executivo, o qual é denominado Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

A propósito, registre-se que, de acordo com o IPECE (2012a), o Estado do Ceará tem apresentado indicadores econômicos que podem ser sintetizado conforme a seguir:

a) a taxa de crescimento do PIB do Ceará, em 2011, foi de 4,30%, enquanto a do Brasil foi de 2,7%;

b) a participação do PIB cearense sobre o brasileiro cresceu de 2,03 para 2,07%, entre 2010 e 2011.

Por outro lado, registre-se que dados demográficos sintetizados pelo IPECE (2012b) indicam que a população residente do Estado do Ceará, em 2010, representa 4,4% da brasileira, mesmo percentual verificado em 1980.

Quanto ao aspecto orçamentário, a Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará registra que o orçamento de receitas e despesas do Estado para o exercício de 2011 é da ordem de R\$ 16,79 bilhões (SEPLAG, 2012).

## 5 RESULTADO DA PESQUISA

De acordo com o IPECE (2006), o início da Gestão por Resultados no Ceará está associado à adoção do Plano de Governo elaborado em 2003, o qual foi formalizado pela Lei estadual nº 13.297, de 07/03/2003, e regulamentado pelo Decreto estadual nº 27.117, de 27/06/2003.

Referido Plano teve sua lógica baseada num grande objetivo: “Crescimento com Inclusão Social”, e para seu alcance foram estabelecidos eixos de orientação de políticas focadas no: (i) crescimento social, (ii) crescimento econômico, (iii) crescimento regional e (iv) crescimento institucional, os quais permitiriam ao governo cearense traçar caminhos que atendessem a objetivos estratégicos e meios de cada eixo. (IPECE, 2006, p.59).

O quarto eixo cobria os demais e tinha como essência a “lógica, muitas vezes esquecida, de que o estado é mero meio de promoção do bem estar dos cidadãos” e foi justamente dele que surgiu a proposta da GPR, já que nele se considerava o cidadão como foco principal, “a razão maior da ação do estado.” (IPECE, 2006, p.16).

Esse quarto eixo é também denominado de Política de Fortalecimento da Governança e foi considerado como um ponto fundamental para sua implementação “a criação de um arcabouço institucional de suporte” (IPECE, 2006, p.16).

Esse arcabouço institucional tem como marco a criação e implantação, dentre outras, das estruturas organizacionais do Comitê de Gestão Fiscal e Gestão por Resultados (COGERF), do Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará (IPECE) e da Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará (SECON) (IPECE, 2006, p.16).

Posteriormente, por meio da Lei Estadual nº 13.875, de 07/02/2007, em seu artigo 1, inciso VI, a GPR foi ratificada institucional e legalmente como premissa básica do modelo de gestão do Poder Executivo, sendo conceituada como

[...] administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais, fornecendo concretos mecanismos de informação gerencial.

Mais recentemente, de acordo com o documento Ceará – Diretrizes para o Plano de Governo (2010), as diretrizes para o Governo do Estado do Ceará para o período de 2011 a 2014 estão estruturadas em três eixos: (i) sociedade justa e solidária, (ii) economia para uma vida melhor e (iii) governo participativo, ético e competente.

Relativamente ao eixo “governo participativo, ético e competente”, observa-se (2010, p.114) como seu significado:

Buscar excelência na administração pública, por meio de métodos, técnicas e processos inovadores de gestão, **fortalecendo a governança democrática e transparente** e favorecendo o desenvolvimento humano com sustentabilidade. (grifo nosso)

Especificamente em relação à criação da SECON, em março de 2003, restou caracterizada a institucionalização do órgão central de controle interno do Poder Executivo do Estado do Ceará, o qual recebeu, naquele momento, dentre outras, a incumbência de zelar pela observância dos aspectos legais e formais dos atos administrativos dentro de sua área de abrangência.

Posteriormente, em fevereiro de 2007 e março de 2009, a SECON teve incorporada a função de ouvidoria e foi convertida a órgão integrante da área de Governadoria do Estado, passando a ser denominada Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, de acordo com as Leis Estaduais de nºs 13.875/2007 e 14.306/2009.

Além disso, e de acordo com o Decreto Estadual nº 30.047/2009, a missão da CGE é “zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos e pela participação da sociedade na gestão das políticas públicas, contribuindo para o bem estar da sociedade cearense”.

Diante do exposto, registre-se que nesta seção, observada a metodologia estabelecida, serão apresentadas as características e resultados de gestão governamental do Estado do Ceará que podem ser consideradas como evidências de práticas de Governança em Administração Pública, relativamente à atuação de seu órgão central de controle interno, a CGE, a partir do Relatório de Gestão da CGE – 2007-2010 (2011) categorizando sob as dimensões indicadas no Quadro 1: (i) padrões de comportamento, (ii) processos e estruturas organizacionais e (iii) controle e relatórios externos, associadas ao IFAC (2001).

### 5.1 Padrões de comportamento

Foram identificadas como práticas de Governança relacionadas a padrões de comportamento as que foram relatadas como referentes a Ética na Administração Pública do Estado do Ceará.

Nesse contexto, a CGE (2011, p. 46) indica que, partindo da adoção “como valores a defesa dos princípios da moralidade, transparência, impessoalidade, publicidade e eficiência das políticas e ações governamentais” realizou “trabalho inicial de produção e edição Decreto 29.887, de 31/08/2009, para regular o funcionamento do Sistema de Ética e Transparência”.

Além disso, a CGE (2011, p.46) acrescenta que “tendo como base o conhecimento de experiências de outros organismos nesse campo, notadamente o Governo Federal”, esse Decreto instituiu o mencionado sistema, dando “a estrutura para o seu funcionamento, abrindo previsão para a criação de Comissões Setoriais de Ética Pública em Órgãos e Entidades subordinadas a Comissão de Ética Pública”.

Acrescente-se que, de acordo com a CGE (2011, p.46), essa norma prevê

[...] ainda a criação de um Código de Ética e Conduta, visando regulamentar regras de conduta dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual e, nesse sentido, foi elaborado um anteprojeto de Código de Ética e Conduta como um instrumento útil ao controle das ações na condução de políticas públicas.

Nesse contexto, e considerando que é “o cidadão o principal usuário dos serviços públicos, percebeu-se a importância da participação desse agente na construção do marco regulamentador”, motivo pelo qual “foram organizados trabalhos para a divulgação do

Sistema de Ética, para abertura de uma consulta pública e para incentivo à participação social”, tendo sido realizados oito Seminários Regionais de Ética Pública em março de 2010, quando foram obtidos “comentários e sugestões para a confecção do instrumento normativo” (CGE, p. 46 e 47).

Considerando as opiniões oriundas dos seminários de ética pública e da consulta pública disponibilizada no site da CGE na internet, foi elaborada uma minuta do Código de Ética e Conduta, a qual se encontra em análise de seu aspecto formal junto à Procuradoria Geral do Estado, para posterior edição sob a forma de Decreto Estadual.

## **5.2 Processos e estruturas organizacionais**

Quanto a processos e estruturas organizacionais, foram identificadas como práticas de Governança as relacionadas ao Portal da Transparência, ao Controle Social e à Racionalização e Controle de Gastos.

Especificamente quanto ao Portal da Transparência, de acordo com a CGE (2011, p. 47), o mesmo já se encontra disponível à sociedade desde agosto de 2008, “por meio de site na internet: [transparencia.ce.gov.br](http://transparencia.ce.gov.br)”, constituindo-se em “ferramenta para o acompanhamento e fiscalização, por parte da sociedade, das políticas públicas implementadas pelo Governo do Estado do Ceará”.

Esse Portal apresenta informações atualizadas diariamente sobre: Receitas e Despesas, recursos captados e aplicação nas funções e programas governamentais, indicadores fiscais e contratos e convênios celebrados, permitindo ao cidadão tornar-se “fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção” (CGE, 2011, p. 47).

O Portal mantém, por meio do canal “fale conosco”, meio de comunicação com a sociedade, “possibilitando o recebimento de sugestões, reclamações e críticas que permitem” seu aprimoramento, “além de responder dúvidas quanto ao conteúdo do site” e dispõe ainda de um glossário, o qual visa facilitar o acesso a “informações sobre contas públicas, refinando consultas, aprimorando” e simplificando a linguagem, com a intenção de fazer com que “o conteúdo seja compreensível” (CGE, 2011, p. 48).

De outra parte, as práticas de Governança relacionadas ao Controle Social na Administração Pública do Estado do Ceará, estão baseadas no Sistema de Ouvidoria, previsto no inciso IX do Art. 8º da Lei Estadual 13.875/2007, e para seu cumprimento a CGE (2011) definiu e implantou instrumentos de ação de ouvidoria de natureza virtual (com o suporte de tecnologia da informação e comunicação) e presencial.

O sistema computadorizado de ouvidoria, denominado SOU, é um desses instrumentos de ação e se constitui em ferramenta informatizada utilizada para recepção de manifestação do cidadão/usuário, seu monitoramento e acompanhamento, além de convergir as demandas oriundas dos outros canais de entrada virtual e presencial, sendo acessado via internet, por meio do endereço [www.cge.ce.gov.br/ouvidoria/manifestação](http://www.cge.ce.gov.br/ouvidoria/manifestação) (CGE, 2011).

Foi ainda implantada, a Central de Atendimento Telefônico, na cidade de Canindé, contando com profissionais de tele-atendimento que trabalham de segunda a sexta-feira, das 8h às 20h, viabilizando a manifestação de denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios por parte da sociedade, pelo número telefônico 155, de forma gratuita, a partir de qualquer ponto do território nacional (CGE, 2011).

Ademais, a CGE mantém dois núcleos de atendimentos presenciais para o público que busca as Casas do Cidadão localizadas em Fortaleza, funcionando de segunda a sexta-feira, nos horários de 8h às 17h, orientando e informando sobre serviços prestados pelos órgãos públicos estaduais, e recebendo manifestações. Além desses núcleos, a CGE conta também com um núcleo de atendimento específico para atendimento aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência (CGE, 2011).

Ainda sob a forma presencial, de acordo com a CGE (2011, p. 51), funciona a Ouvidoria Móvel, utilizando uma “unidade montada em micro-ônibus adaptado, com o

objetivo de percorrer todo Estado, facilitando o acesso dos cidadãos aos serviços de ouvidoria”, além de funcionar “em stands nas diversas ações de cidadania promovidas pelo Governo do Estado, bem como em várias festividades populares na capital e no interior do estado”.

Por último, indica a CGE (2011, p. 51) a implantação e funcionamento da Rede de Ouvidorias do Estado do Ceará, “composta por 56 unidades de ouvidorias setoriais, instaladas em todos os órgãos públicos estaduais, contando ainda com a sub-rede da Secretaria da Saúde, composta de mais 22 unidades nos principais hospitais da rede pública estadual. As ouvidorias setoriais prestam atendimentos presenciais e via internet”, e dão encaminhamento a manifestações apresentadas por meio do atendimento telefônico via número 155.

Relativamente à atuação voltada à Racionalização e Controle de Gastos, a CGE (2011, p. 70), informa que as ações compreendem a proposição e o acompanhamento de medidas “que objetivam a eficiência e a qualidade do gasto público”, tendo sido desenvolvidas atividades que podem ser segregadas em três vertentes: (i) realização de estudos com vistas à racionalização de gastos, (ii) acompanhamento de gastos das despesas com manutenção da atividade governamental e custeio das atividades financiadas por meio de contratos de gestão e (iii) participação em grupos de trabalho destinados a realizar tarefas de acompanhamento da gestão (CGE, 2011).

### 5.3 Controle e relatórios externos

Já em relação a controle e relatórios externos, foram identificadas como práticas de Governança as relacionadas à Auditoria Governamental e ao Acompanhamento da Gestão.

As práticas de Governança relacionadas à Auditoria Governamental, na Administração Pública do Estado do Ceará, estão baseadas no Sistema de Controle Interno, previsto no inciso VI do Art. 8º da Lei Estadual 13.875/2007.

A CGE (2011, p. 56) entende que a função de auditoria governamental

[...] deve compreender atividades que buscam contribuir para assegurar condições mínimas de segurança e diminuição de riscos nas demais atividades exercidas em uma organização, no espaço correspondente à execução da função de controle, integrante do processo da gestão, subsidiando esse mesmo processo, especialmente quanto às necessidades de tomada de decisões.

A atividade de auditoria governamental, por sua vez, pode ser delimitada como um conjunto sistêmico, integrado e harmônico de procedimentos, técnicas e métodos de trabalho que abrangem a verificação de como a gestão dos recursos públicos, pelos órgãos de governo, está se processando em relação às normas legais e aos procedimentos regulamentares estabelecidos, bem como se esta gestão está contribuindo para que os resultados governamentais sejam alcançados.

Considerando essa compreensão, as atividades de auditoria governamental praticadas pela CGE revestem-se por ações voltadas para o ambiente interno do governo, classificadas sob dimensões de modalidade e de categoria, podendo ser realizadas de forma isolada ou integrada, neste caso quando exercidas de forma combinada por mais de uma categoria de auditoria.

Assim, as modalidades de auditoria praticadas pela CGE são definidas e praticadas como: auditoria preventiva, auditoria de regularidade, auditoria de desempenho e auditoria especial.

Já as categorias de auditoria, vinculadas às modalidades acima referidas, são exercidas sob diversas formas, onde se destacam: a aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades, a auditoria de processos organizacionais, a auditoria de contas de gestão, a auditoria especial de obras públicas, a instrução de Tomada de Contas Especial e a auditoria especial de apuração de denúncias.

Diante do exposto, expõe-se na Tabela 1 a síntese da quantidade de atividades realizadas pela área de auditoria da gestão, classificadas por modalidade e categoria, em cada um dos anos correspondentes ao período de 2007 a 2010, e seu total.

Tabela 1 – Síntese Quantitativa das Atividades de Auditoria

Modalidade	Categoria	2007	2008	2009	2010 (*)	Total
Auditoria Preventiva	Plano de Ação para Sanar Fragilidades	0	18	2	22	42
	Fórum Permanente de Auditoria Preventiva	1	5	5	4	15
Auditoria de Desempenho	De Processos Organizacionais	0	0	1	1	2
	Diversas categorias	1	4	0	0	5
Auditoria de Regularidade	Auditoria de Contas de Gestão	73	73	89	68	303
	De Obras Públicas	0	10	0	0	10
Auditorias Especiais	Instrução de Tomada de Contas Especiais	10	6	23	66	105
	De Apuração de Denúncias	4	7	0	4	15
<b>Total</b>		<b>89</b>	<b>123</b>	<b>120</b>	<b>165</b>	<b>497</b>

(\*) Dados efetivos até 31-10-2010 e estimados para novembro e dezembro de 2010

Fonte: Relatório de Gestão da CGE – 2007-2010 (2011)

As práticas de Governança relacionadas ao Acompanhamento da Gestão, na Administração Pública do Estado do Ceará, também estão baseadas no Sistema Controle Interno, previsto no inciso VI do Art. 8º da Lei Estadual 13.875/2007.

Essas atividades foram desenvolvidas pela CGE (2011, p. 68) sob a forma de ações relacionadas ao:

[...] acompanhamento das contas de governo, concentrando-se na análise de dados e informações a partir dos relatórios e demonstrativos orçamentários, financeiros e patrimoniais emitidos pelos sistemas corporativos do Estado, com vistas a assessorar a gestão sobre assuntos relacionados ao desempenho de programas governamentais, à gestão fiscal, à gestão de gastos e ao cumprimento dos limites financeiros.

Dentre os trabalhos realizados destacam-se a elaboração de pareceres técnicos com a emissão de opinião sobre o resultado da Gestão Fiscal do Estado, elaboração do Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo e a coordenação do correspondente Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF (intersectorial), com vistas ao atendimento das recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Além disso, a CGE (2011, p. 68) indica que o relatório do controle interno sobre as contas anuais de governo é elaborado com a inclusão de “análises que vão além das exigências dos ditames legais e busca auxiliar os exames do Controle Externo quando da apreciação e julgamento das Contas Anuais de Governo”.

Já o Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF) (intersectorial) tem como objetivo principal “adotar ações de melhoria ou de correção no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações registradas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), por ocasião da análise das contas anuais de governo” (CGE, 2011, p. 69).

Outra atividade desenvolvida no acompanhamento da gestão, segundo a CGE (2011), refere-se ao acompanhamento da situação de eventual inadimplência do Estado junto a órgãos federais, via acesso frequente ao Cadastro Único de Convênio (CAUC), ferramenta que faz parte do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

## 6 CONCLUSÃO

Os problemas definidos para esta pesquisa foram: Quais práticas de gestão pública podem ser consideradas como evidências de Governança no Estado do Ceará? Quais as suas contribuições para a eficiência das decisões tomadas sobre políticas públicas?

Observou-se que o Governo do Estado do Ceará estabeleceu como marco institucional a criação e implantação de três estruturas organizacionais: o Comitê de Gestão Fiscal e Gestão por Resultados - COGERF, o Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará - IPECE e a Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará - SECON (IPECE, 2006, p.16)

Acrescente-se que, especificamente em relação à SECON, entre 2007 e 2009, esse órgão teve incorporada a função de ouvidoria e foi convertida a órgão integrante da área de

Governadoria do estado, passando a ser denominada Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

Além disso, a CGE vem atuando e alcançando os resultados a seguir alinhados, que podem ser associados às recomendações do IFAC (2001) para aplicação da governança em governos centrais, observadas as dimensões:

- a) **padrões de comportamento**: edição do Decreto 29.887, de 31/08/2009, para regular o funcionamento do Sistema de Ética e Transparência; e elaboração de minuta do Código de Ética e Conduta, com a contribuição da sociedade, a qual se encontra em análise de seu aspecto formal junto à Procuradoria Geral do Estado, para posterior edição sob a forma de Decreto Estadual;
- b) **processos e estruturas organizacionais**: implantação do **Portal da Transparência**, disponível na internet, contendo informações sobre receitas e despesas da Administração Pública do Estado do Ceará, inclusive em termos de recursos captados e aplicação em funções e programas governamentais; implantação da **função de ouvidoria** viabilizando a manifestação da sociedade de forma virtual e presencial, via internet, central de atendimento telefônico e atendimento presencial descentralizado, contando com suporte de sistema informatizado próprio para registro, acompanhamento e resposta às manifestações; implantação de **ações de racionalização e controle de gastos** mediante a realização de estudos, acompanhamento de despesas com a manutenção da atividade governamental e participação em grupos de trabalho para realização de tarefas a essas ações; e
- c) **controle e relatórios externos**: realização de atividades de **auditoria governamental** sob as modalidades preventiva, de regularidade, de desempenho e especial; e realização de análises de dados e informações a partir de relatórios e demonstrativos orçamentários, financeiros e patrimoniais, visando **assessorar sobre assuntos relacionados ao desempenho de programas governamentais, gestão fiscal, gestão de gastos e cumprimento de limites financeiros**.

Constatou-se também haver espaço para tratamento de outras características e funcionalidades da gestão governamental do Estado do Ceará que podem evidenciar práticas de Governança em Administração Pública e constituir objeto de novas pesquisas, tais como: o modelo de gestão para resultados, o Comitê Gestor de Resultados e Fiscal (COGERF) e as estruturas de conselhos de gestão voltadas para as áreas de meio ambiente, desenvolvimento econômico, educação, saúde, de segurança e defesa social.

Por pertinente, registre-se que eventuais ações realizadas pelo governo estadual, fora da área de atuação da CGE, que possam ser entendidas como práticas de governança e que não tenham sido analisadas pelos autores da presente pesquisa, podem ser consideradas como limitações para realização do estudo.

### Referências

- AGUILERA, R.; CUERVO-CAZURRA, A. *Codes of good governance. Corporate governance: an international review*. v.17. n.3. p.376-387, 2009.
- ANDRADE, A.; ROSSETTI, J.P. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2009, capítulos 2 e 3.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. *Introdução à auditoria operacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. (Texto para discussão, 45)*. Brasília: ENAP, 2002.
- BARRET, P. *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. AM Auditor General for Australia, 2003. Disponível em: <

[http://www.anao.gov.br/uploads/documents/Better\\_Practice\\_Public\\_Sector\\_Governance\\_Feb\\_032.pdf](http://www.anao.gov.br/uploads/documents/Better_Practice_Public_Sector_Governance_Feb_032.pdf) > Acesso em: 07 set. 2011.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Série 2, Ano X, Nº 27. Disponível em < <http://www.cede.ce.gov.br/leis-e-decretos-fdi/Lei%2013.875-%20de%2007%20de%20fevereiro%20de%202007.pdf/view> > Acesso em 15 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Ceará. Lei nº 14.306, de 02 de março de 2009. Altera dispositivos da lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 e alterações subsequentes e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, série 3, ano I, nº 39, Caderno 1/2. disponível em < <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20090302/do20090302p01.pdf> > Acesso em 15 jul. 2012.

CGE – Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará. **Relatório de gestão - 2007 - 2010**. Disponível em: < <http://www.cge.ce.gov.br/categoria3/Relatorio-Institucional-2007-2010.pdf> > Acesso em: 11 ago. 2011.

CLARKE, Thomas. **Theories of corporate governance**. London: Routledge, 2005.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

EISENHARDT, Kathleen M. **Agency Theory: An Assessment and Review**. The Academy of Management. v. 14, No. 1, p. 57-74, Jan, 1989.

FAMA, Eugene; JENSEN, Michael. **Separation of ownership and control**. Journal of Law and Economics, v. 26, p. 301-327, June, 1983.

GAO – *Oficina de la Controladoria General de los Estados Unidos*. **Normas de auditoria governamental – revisão 2003**; Tradução de Pedro Humberto Teixeira Barreto. Revisão de Jayme Baleeiro Neto. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 5ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANCA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br> . Acesso em: 26 set. 2011.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Study 13 - Corporate governance in the public sector: a governing body perspective**, 2001. Disponível em: < <http://www.ifac.org> > Acesso em: 26 jul. 2011.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Nota Técnica nº 11 – Gestão Pública por Resultados na Perspectiva do Estado do Ceará**. In. *Textos para discussão do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará*. Fortaleza: IPECE, 2004.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**/Marcos Costa Holanda (org.). Fortaleza: IPECE, 2006.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Síntese dos principais indicadores econômicos do Ceará 2000-2012**. Ceará, 2012a

- Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/1\\_Produto\\_Interno\\_Bruto\\_PIB\\_Tab1.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/1_Produto_Interno_Bruto_PIB_Tab1.pdf)> Acesso em: 05 ago. 2012.
- IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Síntese dos principais indicadores econômicos do Ceará 2000-2012**. Ceará, 2012b
- Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadoressociais/1\\_Demografia\\_1\\_1\\_Populacao\\_residente\\_Ceara\\_Nordeste\\_Brasil\\_19702010%20tab1.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadoressociais/1_Demografia_1_1_Populacao_residente_Ceara_Nordeste_Brasil_19702010%20tab1.pdf)> Acesso em: 05 ago. 2012.
- JENSEN, Michael; MECKLING, William. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, October, 1976.
- LIMA, Carlos Alberto Nogueira de. **Administração pública – teoria e mais de 400 questões**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- MARQUES, Maria da C. da Costa. **Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público**. Revista de Administração Contemporânea – RAC, v. 11, n. 2, abr./jun. 2007, p. 11-26.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC/ABRASCO, 1995.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**. (Texto para discussão, 11). Brasília: ENAP, 2001
- SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão. **Orçamento anual 2011**. Ceará, 2011.
- Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/LOA/2011/LOA2011-VOL-I.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2012.
- SILVEIRA, A. M. **Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**. São Paulo, 2002. 165 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração, e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Normas de Auditoria Governamental: revisão 2003 (atualizada até setembro de 2005)**. Pelo Controlador Geral dos Estados Unidos da América. Série traduções – no. 12. Salvador: TCE-BA, 2005.
- VAN MANEN, M. *The phenomenology of the novel, or how do novels teach?* *Phenomenology and Pedagogy*, v. 3, n. 3, p. 177-187, 1985.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.