

# Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 04 – Setembro/Outubro de 2017



## Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

## Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

## Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante – Secretário

Adjunto

Júlio Cavalcante Neto – Secretário Executivo

## Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto - Diretor Geral

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes - Diretor de Estudos Econômicos

João Mário de França – Diretor de Estudos Sociais

Cláudio André Gondim Nogueira - Diretor de Estudos de Gestão Pública

---

## Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 04 – Setembro/Outubro de 2017

### Editoração:

Cláudio André Gondim Nogueira

---

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

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

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

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

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

• Cep 60.822-325 • Fortaleza / Ceará -

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

## Sobre o Boletim de GESTÃO PÚBLICA

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

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

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

Nesta Edição

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

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

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

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

## 1. A TRANSPARÊNCIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA O PODER PÚBLICO

Autores: *Carlos Rubens Moreira da Silva*<sup>1</sup> e *Luís Borges Gouveia*<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> *Accountability*: prestação de contas das ações do governo ao cidadão.

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

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

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

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

### **1.1 O conceito de transparência**

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

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

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

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

---

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

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

## 1.2 Importância para o Poder Público

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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