

**O CONTROLE DOS
RECURSOS PÚBLICOS
PELA CONTROLADORIA
DO PODER EXECUTIVO
DO ESTADO DO CEARÁ:
AS AÇÕES DA CONTROLADORIA E
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO
DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2006
A 2010**

Autores:

Rogério Mourão Melo
- Mestre em
Planejamento em
Políticas Públicas

**Antônio Germano
Guimarães Junior** –
Doutor em Educação –
Universidade Federal
do Ceará - UFC

Resumo

O atual momento que vive a democracia é campo fértil para se plantar a semente da participação da sociedade, tanto na escolha como no acompanhamento das políticas públicas. Isso se deve as constantes mudanças principalmente no que se refere às ferramentas da tecnologia, peça fundamental na engrenagem do desenvolvimento. No entanto, diante das constantes mudanças num mundo globalizado as instituições sejam elas públicas ou privadas precisam se adaptar às novas realidades e seguir na busca de seus objetivos. Isso ocorreu devido à crise do Estado do Bem Estar Social que trouxe profundas mudanças na economia mundial e conseqüentemente fez com que o Estado como o vemos passasse por profundas mudanças que o tornasse ágil e capaz de atender as necessidades dos cidadãos. Portanto, fez-se necessário criar ferramentas que auxiliassem o cidadão na busca de transparência na execução das políticas públicas. Nesse contexto surgem as controladorias, órgãos que auxiliam os poderes constituídos nas consecuições de seus objetivos, com as atribuições de informar sobre inconformidades nos sistemas de controle, recomendar boas práticas de gestão e criar condições para o controle social. Assim, esse trabalho teve como proposta expor as ações que a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará realizou no período de 2006 a 2010 no combate ao desperdício dos recursos públicos, no auxílio ao controle social e no aperfeiçoamento do Controle Interno, mostrando as novas ferramentas de gestão no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará e as dificuldades encontradas na implementação dessas ações.

Palavras chave: Controladoria – transparência; Accountability; Governança; Gestão pública; Controle social.

Abstract

The current democracy is fertile ground to plant the seed of participation of society, both in the choice as in the monitoring of public policies. This is due to the constant changes especially in relation to technology tools, essential in the development of gear. However, in the face of constant changes in a globalized world institutions whether public or private, must adapt to new realities and follow in pursuit of their goals. This was due to the crisis of the Welfare State that has brought profound changes in the world economy and consequently caused the state to spend as we see profound changes that become agile and able to meet the needs of citizens. Therefore, it was necessary to create tools that would help citizens in seeking transparency in the implementation of public policies. In this context arise Comptrollers, organs that help the powers that be in the achievements of its objectives, with assignments inform unconformities control systems, recommend best management practices and create conditions for social control. Thus, this work aimed to expose the actions that the Comptroller and Ombudsman of the State of Ceará held in the period from 2006 to 2010 in the fight against waste of public funds in aid to social control and improvement of internal control, showing new management tools within the Executive Branch of the State of Ceará and the difficulties encountered in implementing these actions.

Keywords: Comptroller – transparency; Accountability; Governance; Public administration; Social control.

Introdução

Este artigo tem como objetivo mostrar as principais ações e atividades que a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE realizou nos anos de 2006 a 2010 no controle das contas públicas e se esses controles vêm tornando a gestão mais eficiente. Esta dissertação demonstra as principais ações que a CGE vem tomando para o aperfeiçoamento dos controles internos e combate ao desperdício dos recursos públicos.

O interesse pelo objeto deste trabalho deve-se ao questionamento do modelo burocrático weberiano idealizado por Max Weber diante dos novos rumos da administração moderna, isso porque o modelo weberiano já não atendia às mudanças da sociedade e das organizações, fazendo com que se buscasse por um novo modelo de administração pública que contemplasse a realidade em tempos de crise. Com isso, procurou-se conhecer o modelo gerencial na administração pública, modelo esse que buscou o aumento da eficiência e a melhoria da qualidade, levando em consideração as atividades fins do Estado e a ênfase nas políticas públicas como instrumentos garantidores da cidadania, e confrontá-lo com o modelo weberiano, comparando uma de suas ferramentas de gestão: o controle.

Com isso, metodologias foram amplamente difundidas no setor privado e, com o passar do tempo, adaptadas às peculiaridades da Administração Pública. Dessa forma, houve um grande avanço para que fosse alcançada a eficácia da gestão.

Foi nesse contexto que surgiram as controladorias no setor público. Como uma forma de “manto” protetor dos recursos públicos aplicados em programas de governo, as controladorias, seja nas esferas federal, estadual ou municipal, são hoje referencial de combate aos desvios de recursos e à ineficiência dos gastos públicos, além de servirem para avaliar programas e projetos de governo e acompanhar o desempenho das políticas públicas.

Com isso o governo do Estado do Ceará procurou, com base no modelo gerencial, adotar modelos e princípios básicos que norteassem seus objetivos, resultando no Plano de Governo de 2003-2006, que tinha como premissas: a

participação, a cooperação e parceria, a transparência, a racionalidade, a integração com descentralização, a equidade e a inclusão social. Nessa abordagem surgiu a Secretaria da Controladoria, através da Lei Estadual 13.297, de 13.03.2003, que tinha como missão zelar pela qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense (CEARÁ, 2003).

Foi nesse cenário, que, logo após o advento da Constituição de 1988, passou-se a exigir dos gestores responsabilidade pelo emprego dos recursos públicos, o que levou à reestruturação da administração pública. Essa mudança foi fundamental, pois a má gestão passou a ser crime e os gestores passaram a ser punidos. Diante disso, o cidadão passou a ficar mais interessado nas ações políticas e, por consequência, a nova estruturação da máquina administrativa começou a servir como ferramenta desses gestores na consecução dos programas de governo.

Dessa forma, a questão da transparência passou a ter lugar de destaque, visto que a corrupção se apresentava como variável que enfraquecia as regras do jogo em que a democracia estava inserida, ameaçando a confiança no Estado, desafiando a legitimidade dos governos e a destruindo a moral pública. No Brasil, por exemplo, é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural de nossa sociedade e de nosso sistema político.

Desse modo, para amenizar os efeitos da má gestão, surgiram nas instituições públicas órgãos denominados “Controladoria Geral”. Com isso, apesar de não haver um padrão na constituição desses órgãos, essas controladorias públicas no Brasil foram criadas com o objetivo de auxiliar na gestão dos recursos públicos, diminuindo a distância entre os gestores do erário e a sociedade. Daí surgirem às controladorias governamentais que, no Brasil, se materializam auxiliando a gestão dos recursos públicos.

Portanto, a controladoria governamental no Brasil, nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), vem se mostrando crucial no controle dos entes públicos no que toca a regulamentar operações de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

Nessa política de controle social, cabe destaque a importância da ouvidoria como aliada no trabalho do controle, isso porque ela auxilia o controle interno no repasse de denúncias e serve de canal entre o cidadão e o governo, usando indicadores que medem o grau de satisfação do contribuinte, fundamental para o desdobramento e a qualificação das políticas públicas.

Com relação à metodologia deste trabalho, por se tratar de uma investigação, caracterizou-se como qualitativa, exploratória, descritiva e bibliográfica, e se aplica ao governo do Estado do Ceará, Poder Executivo, no período de 2006 a 2010.

O trabalho desenvolveu-se de início como entendimento do cenário em que o Estado do Ceará está inserido, observando a formação dos primeiros estudos e ideias sobre controle nas contas públicas no Estado do Ceará, analisando o benefício que ocorreu para o governo com o advento das ideias de administração corporativa que trouxeram benefícios à gestão.

Procurou-se conhecer as primeiras políticas da CGE, desde sua criação, na melhora do gasto público, no combate o desperdício, no combate à corrupção, além de se verificar o resultado dessas ações.

Na sequência do trabalho, foram analisadas as ferramentas usadas pela CGE na busca dos seus objetivos, detalhando suas aplicações e os correspondentes recursos disponibilizados, dando destaque ao controle das contas públicas.

Finalmente, foi feita uma reflexão sobre o impacto da política pública de controle das contas públicas e seus benefícios para a sociedade cearense, e quais são as limitações que o órgão de controle interno enfrenta para desempenhar o seu papel junto à sociedade cearense.

O Controle das Contas Públicas como Política Pública

2.1 O controle nas organizações públicas

A atuação do controle sobre as instituições estatais contribui bastante para a consolidação da democracia. Assim, conforme a sociedade se organiza, surgem

demandas que devem ser supridas sem, no entanto, comprometerem os direitos e as liberdades individuais. Então, o Estado procura interagir e participar constantemente com a sociedade e, dessa interação, surgem as funções que lhe são próprias, exercidas por meio de instituições burocráticas que prestam serviços públicos: executiva, legislativa ou jurídica. É nesse conjunto de órgãos públicos que surge o que chamamos administração pública.

A administração pública, portanto, estabelece regras e princípios, os quais o Estado seguirá, a fim de aprimorar seus controles, buscar a eficiência administrativa e a eficácia de seus atos. Assim, esses princípios são seguidos para que os sistemas e outras ferramentas defendam tanto a administração pública, como as garantias dos cidadãos.

Com o fenômeno da globalização vivido atualmente no mundo, têm ocorrido profundas mudanças no ambiente econômico internacional, provocando uma nova ordem na economia mundial, caracterizada pela união de países que propõem intercâmbio comercial mais dinâmico, com a queda de barreiras tarifárias cambiais e de outras condições que facilitam o livre mercado. Todo esse processo que ocorre em ambiente externo interfere, de certa forma, no ambiente interno das organizações, criando novas formas de gestão.

As organizações, nesse contexto, procuraram a otimização da eficiência que é fundamentada na busca de resultado nas organizações, que, por sua vez, depende das contribuições dos departamentos e setores das instituições. Assim, é nessas trocas entre setores e departamentos que se dá a otimização e se chega a um resultado final.

Na Administração Pública, diferente das organizações privadas, que são mais flexíveis, a busca da eficiência sofre limitações quando se depara com o dever de observar a ordem jurídica e atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, para tornar efetiva sua submissão a esses princípios, a Administração Pública estabeleceu sistemas de controle que buscam seguir os padrões estabelecidos de suas atividades, tendo como finalidade a defesa dos direitos e das garantias dos administrados. Com isso,

todos os atos administrativos são confirmados em sua legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência e serão desfeitos se ilegais, inconvenientes, inoportunos e ineficientes, daí a importância do controle na administração dos atos públicos e seus reflexos na sociedade.

Nesse trabalho dá ênfase ao controle administrativo exercido pelo Poder Executivo, por se tratar do controle exercido por suas próprias atividades administrativas, com o objetivo de referendá-las ou desfazê-las, conforme sejam, ou não, legais, oportunas e eficientes. Esse controle serve para avaliar a legalidade e o mérito das atividades desse poder. Dessa forma, segundo Gasparini (2008), o controle administrativo é controle interno, porque o órgão controlador, bem como o controlado integram a mesma organização. Ainda, de acordo com, o fundamento do controle administrativo reside no poder-dever de autotutela, exercido por órgãos superiores ou órgãos especializados (controle técnico, auditoria), que a Administração tem sobre atividades, atos e agentes (GASPARINI, 2008).

O Tribunal de Contas da União – TCU (2010, p. 2) define controle interno como:

[...] o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizando com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionais sejam alcançados.

É possível perceber que o controle interno da própria organização não se confunde com o sistema de controle interno de cada poder, previsto no art. 74, da Constituição Federal de 1988, e que, tampouco, é sinônimo de auditoria interna.

No entanto, a supervisão das atividades de controle interno compete à função de comando, ou seja, no caso do Poder Executivo, ao Prefeito, ao Governador ou Presidente da República, com o auxílio do órgão de controle ou unidade de avaliação do controle interno (Controladoria). Essa unidade penetra em toda a organização para identificar possíveis falhas, desvios, debilidades ou deficiências, com o objetivo de retroalimentar o comando com informações que lhe

permitam tomar decisões. Assim, a responsabilidade pela organização do controle interno é do Administrador, pois cabe a ele gerir o patrimônio e os recursos, sem desperdícios e desvios.

O controle surge nesse contexto como auxílio à gestão e chega a confundir-se com a atividade de planejamento. Assim, para Figueiredo e Caggiano (1997, p. 46): “[...] controle é um sistema de feedback que possibilita aos desempenhos serem comparados com os objetivos planejados; controle é essencial para a realização do planejamento de longo e curto prazo”.

Ainda, segundo Figueiredo e Caggiano (1997), à medida que maior ênfase é dada ao controle das operações, mais próximos estarão de ser cumpridos os objetivos descritos no planejamento e conseqüentemente no orçamento proposto, sendo o *feedback* de informações parte integrante dos procedimentos de controle orçamentário dirigido para detectar as variações que porventura possam aparecer, evidenciando os desvios do plano orçamentário para que as ações corretivas sejam implementadas.

Sistemas de informações eficientes são necessidades constantes do controle e a responsabilidade pelas informações prestadas é preocupação do gestor. Destarte, para Catelli (1999), a gestão constitui-se num processo decisório que por sua vez requer informações. Para ele, as informações gerenciais podem levar o suporte necessário à atuação gerencial para obter resultados ótimos.

Ainda, segundo Catelli (1999), a missão do controle na concepção de órgão de controladoria é assegurar a otimização do resultado econômico da organização e, para que isso aconteça, objetivos claros e viáveis deverão ser estabelecidos. Esses objetivos são: promoção da eficácia organizacional, viabilidade da gestão econômica e promoção da integração das áreas de responsabilidade. Para ele atingir esses conjuntos de objetivos significa a obtenção de resultados econômicos de acordo com as metas e condições estabelecidas.

Para Morante e Jorge (2008), são várias as funções do órgão de controle (Controladoria). Entre as principais estão: verificar sistemática e permanentemente os objetivos; subsidiar o processo de gestão; apoiar a avaliação de desempenho;

elaborar e analisar as informações gerenciais; e fazer prestação de contas (*accountability*).

Dessas funções, para ações governamentais, destaca-se a função de *accountability*, que, na abordagem de Nakagawa (1993), é a obrigação de se prestar conta dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.

Para o *United States Government Accountability Office-GAO* (2003), o conceito de *accountability* dos recursos públicos é muito importante no processo de governo, pois os dirigentes e o público desejam saber se os recursos são administrados adequadamente, se os programas de governo estão alcançando seus objetivos e resultados e se os programas de governo estão sendo administrados de forma eficiente, econômica e efetiva.

Enfim, os termos até aqui apresentados complementam o entendimento de controle como uma ferramenta na qualidade e personificação de órgão administrativo que é a Controladoria, cuja função é verificar processos administrativos e analisá-los, com a finalidade de apontar falhas que estejam em desacordo com os padrões estabelecidos nos respectivos sistemas de controle interno de cada órgão ou entidade. Portanto, a controladoria nas organizações tem hoje não só a função de assegurar a concretização do que foi planejado, mas, também, de prestar contas aos interessados com informações precisas e tempestivas.

2.2 Política pública de controle de contas públicas

Vale destacar que o termo política pública abrange vários conceitos que vão desde a abordagem filosófica até a gestão pública. Caberá neste tópico visualizar o controle como uma forma de política pública e sua relação com o desenvolvimento e crescimento econômico, enfocando a perspectiva gerencial do ente público como colaborador do bem-estar social.

Política é ação pública na qual a sociedade faz-se presente, tendo condições de exercer o controle sobre suas decisões de governar. Segundo Höfling (2001),

políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”, pois é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Para Höfling (2001, p. 2) o Estado:

[...] não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

Logo, as políticas públicas são diretrizes de ação do poder público, interagindo os atores da sociedade e o Estado. São, ainda, políticas formuladas em leis que procuram orientar as ações que envolvem as aplicações dos recursos públicos. Muitas vezes, não há comprometimento da classe política com os anseios das comunidades e as ações públicas não seguem o rumo das políticas. Assim, os desejos nas políticas públicas são da maioria, daí talvez o entendimento de política como uma relação de poder do mais forte sobre o mais fraco, fato esse já analisado dentro da teoria weberiana. Este é o grande desafio da política quando se torna pública, do interesse de todos, de representar a sociedade como um todo.

Política pública é, portanto, ação coletiva que tem o objetivo de concretizar os direitos sociais demandados pela sociedade, quais sejam: educação, saúde, segurança, trabalho, seguridade social etc.

A questão aqui é atribuir à política pública as ações de controle das contas públicas. Portanto, hoje não basta ver a política só como supridora das necessidades e dos direitos sociais. A realidade nos aponta que os Estados passam por dificuldades em aprofundar e, até, em manterem as garantias constitucionais, isso porque os gastos públicos são cada vez mais demandados e, devido a isso, tornaram-se cada vez mais escassos. Fazer política pública requer limites e escolhas de prioridade, assim há limitações no que diz respeito aos gastos com essas

políticas que, por sua vez, dependem cada vez mais de uma crescente atividade econômica.

Foi preciso mudar a realidade e pensar um novo modelo de Estado que tivesse a preocupação do serviço prestado pelas instituições governamentais e que combatesse o desperdício do gasto público.

Nesse contexto cabe identificar em qual gênero de política pública o controle se encaixaria, ou melhor, se classificaria. Existem duas grandes categorias que ficariam bem ajustadas ao pensamento que aqui se apresenta, são elas: Política de Estado e Política de Governo.

Definindo o conceito de política de Estado Lechner (1996, p. 48 apud LOUREIRO; CAPARRÓZ, 2011, p. 48) entende como aquela que é “baseada em acordos de longo prazo que evitem uma relação de ‘soma zero’ entre governo e oposição”. Deste modo, é uma ação política que possui continuidade, é independentemente das pessoas, dos partidos que assumem cargos políticos após o encerramento de um mandato, envolve várias estâncias burocráticas e estudos para sua efetivação.

Segundo Matias-Pereira (2010), o direito constitucional brasileiro evidencia claramente a separação entre políticas de estado e políticas de governo. Para Matias-Pereira (2010, p. 88), Políticas de Estado “são aquelas definidas por lei no processo que envolve o Legislativo e o Executivo”. Nessa política, ainda de acordo com este autor, são consignadas as premissas e objetivos que o Estado brasileiro, num determinado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor da economia ou da sociedade. As políticas de Estado, ainda, na visão de Matias-Pereira (2010, p. 88), são:

[...] marcadas pela estabilidade, embora possam ser alteradas para sua adequação a um novo contexto histórico, bastando para isso a alteração no quadro legal. Essas políticas são, necessariamente, estruturantes tanto das políticas governamentais quanto das políticas regulatórias e constitui a base das políticas públicas setoriais.

Já as políticas de Governo, para Matias-Pereira (2010), são objetivos concretos que determinado governante eleito pretende ver de forma impositiva a dado setor da vida econômica ou social. As políticas de governo devem ser elaboradas num ambiente institucional adequado, de maneira a serem implantadas em conformidade com os interesses da sociedade.

Portanto, a política pública de controle das contas públicas nesse contexto caracterizar-se-ia como Política de Estado, devido a estar fundamentada na Constituição e em leis, por ser mais complexa sua constituição e conseqüentemente sua efetivação e por ser, também, uma política de longo prazo, ou seja, com características de continuidade.

2.3 Governança nas organizações públicas

A governança nas organizações públicas começa a tomar forma com a crise do estado do bem-estar social, que culminou em profundas reformas a partir da década de 1970.

Para entender essa ferramenta de gestão pública no contexto brasileiro, é necessário entender a estrutura administrativa pela qual o Brasil passou. No período que vai de 1822 a 1930, tem-se uma sociedade mercantil-senhorial, um estado politicamente oligárquico e uma administração totalmente patrimonialista. O período de 1930 a 1985 caracterizou-se por uma sociedade capitalista-industrial, um estado politicamente autoritário e uma administração burocrática. Já depois, de 1985 a 1995, tem-se uma sociedade de característica pós-industrial, um estado democrático e um modelo de administração gerencial. Sendo assim, a gestão pública e conseqüentemente o controle, principalmente o controle do gasto público, alcançou objetivos para a consolidação da democracia e respeito ao cidadão.

Durante esses períodos de evolução da administração pública brasileira, o Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas: a burocrática e a gerencial. A primeira ocorreu na era Vargas, em 1937, e teve como objetivo transformar a administração pública brasileira em um serviço profissional baseado no estado de direito e na competência técnica – visava a tornar o aparelho do estado

efetivo. A reforma de 1937 foi iniciada em um governo autoritário, portanto, foi uma reforma distante da democrática. Esse modelo advinha das reformas burocráticas realizadas nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, quando o estado liberal restringia a cidadania dos mais pobres (BRESSER PEREIRA, 1998).

Cabe ressaltar que, com a redemocratização do Brasil em 1985, o governo da transição democrática assumiu tendo sob seu comando uma burocracia estruturada sob bases autoritárias e forte intervencionismo econômico e social. A reforma administrativa foi incluída na agenda das reformas a serem promovidas pelo governo para o restabelecimento da nova ordem democrática. No entanto, embora representasse uma grande vitória da sociedade, a redemocratização do país trouxe o loteamento dos cargos públicos, principalmente na administração indireta e nas delegacias dos ministérios nos Estados, para os políticos dos partidos vitoriosos (BRESSER PEREIRA, 1998).

Como reação ao “loteamento” de cargos após a redemocratização e por considerar que o excesso de flexibilização concedido à administração indireta era uma das causas da crise do Estado, a Constituição de 1988 dá um passo atrás na caminhada rumo à administração gerencial, representando um retrocesso, já que trouxe de volta a rigidez burocrática.

Com isso a segunda reforma, chamada de Reforma Gerencial, teve como objetivo tornar o aparelho do Estado mais eficiente, considerando como marco inicial dessa reforma a Grã-Bretanha, o primeiro país a tê-la iniciado.

As novas práticas de gestão vêm transformando as organizações e isso vem se replicando e, também, ampliando a discussão de governança para vários tipos de organização, sejam elas com ou sem fim lucrativo. Entretanto, certos modelos são próprios de cada organização e para isso deve-se ter cautela quando um modelo é disseminado para outras organizações.

Para Motta (1990, p. 230 apud GOMES, 2009), a eficiência se dá como o cumprimento de normas e redução nos custos e, com isso, a maximização da função-utilidade dos atores sociais. Por sua vez a transparência ou *accountability* é a prestação de contas apresentada aos proprietários pelas ações dos agentes.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (apud MARQUES, 2007) construiu princípios de governança que estabeleceram seus pilares fundamentais, quais sejam:

- Os direitos dos acionistas;
- O tratamento equitativo dos acionistas;
- O papel dos terceiros fornecedores de recursos;
- Acesso e transparência da informação; e
- A responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

Esses princípios da OCDE tornaram-se referência para as organizações que almejavam trabalhar dentro desta metodologia de governança. Hoje a evolução desses princípios ampliou-se e fez abarcar, de certa forma, outros temas, tais como: responsabilidade social, o meio ambiente das empresas etc. No setor público esses princípios chegaram para ficar, uma vez que a democracia se fortalece juntamente com a transparência nas contas públicas.

O IBGC (apud SLOMSKI, 2007) estabelece, através da governança, aplicados a gestão pública governamental, os seguintes objetivos:

- Aumentar o valor da sociedade – ações públicas de melhoria bem empregadas agregam valor à sociedade;
- Melhorar o desempenho – as entidades públicas melhoram seus desempenhos implementando ações de melhoria nos dois ambientes interno (governo) e externo (sociedade);
- Facilitar acesso ao capital a custos baixos – o governo local bem gerido atrai investidores pois, esses terão maiores garantias ao emprestarem ao poder público; e
- Contribuir para sua perenidade – cabe ao gestor público criar condições para que haja a perenidade dos serviços à sociedade local.

Com relação aos princípios de governança, Slomski (2007) estabelece os seguintes:

- Transparência – a administração deve informar à sociedade sobre seus atos;
- Equidade – é caracterizado como um código de melhores práticas de governança corporativa como um tratamento justo e igualitário de todos os grupos minoritários, pois atitudes discriminatórias são totalmente inaceitáveis;
- Prestar conta (*accountability*) – os agentes da governança corporativa devem prestar conta de sua atuação a quem os elegeu; e
- Responsabilidade corporativa – é uma visão mais ampla da estratégia empresarial contemplando todos os relacionamentos com a comunidade em que a sociedade atua; os agentes públicos, portanto, devem zelar pela perenidade das organizações (visão de longo prazo, sustentabilidade).

Descrição dos Controles das Contas Públicas do Poder Executivo do Estado do Ceará

3.1 Principais ações da CGE no combate ao desperdício dos recursos públicos

No Poder Executivo do Estado do Ceará foi constatado, através de estudo realizado pelo próprio Governo do Estado, no ano de 2002, que havia grande desperdício nas aquisições de bens e serviços. Com isso foi identificado, na época, um volume de compras naquele ano no valor de mais de R\$ 1,1 bilhões. Nesse momento o Governo do Estado do Ceará, a fim de implementar e efetivar um modelo de racionalização de recursos públicos, criou a SECON. Havia, portanto, a necessidade de se criar uma estrutura que desse apoio às medidas de racionalização e, assim, foi constituída, a coordenação do projeto de racionalização que consistia na SECON, Secretaria de Administração – SEAD, Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR e da Comissão de Programação Financeira e Crédito Público, hoje COGERF.

Nesse estudo da realidade das compras de bens e serviços públicos no governo do Estado do Ceará, constatou-se que 90% das aquisições estavam presentes em nove secretarias do Estado e correspondiam a R\$ 993 milhões por ano, dados referentes ao ano de 2002. Ainda nesse estudo, constatou-se que 81% dos gastos de compras estavam representadas em 13 categorias: obras civis, serviços hospitalares, outros serviços de terceiros, medicamentos e itens hospitalares, aquisição de hardware e software e desenvolvimento de sistemas, consultoria jurídica, mão-de-obra de apoio administrativo, alimentação, material gráfico, manutenção de imóveis, veículos e peças, transporte de funcionários e telecomunicação.

Logo depois, no exercício de 2004, foi implantado o Projeto Inovação em Suprimentos – PIS, que tinha como base a unificação e uniformização dos processos licitatórios dentro do Estado. Tinha como proposta inicial revisar o processo de aquisição de bens e serviços. Esse trabalho consistia em dividir as compras em categorias, e nessas foram estabelecidas metas de economia no processo de compras/aquisições. Assim, o PIS atuou nas principais categorias de compras que concentravam a maior parte das compras do Estado: medicamentos e materiais médico-hospitalares, mão-de-obra administrativa, combustíveis e lubrificantes, serviços de limpeza e serviços de telefonia. Nesse primeiro momento foi estimada uma economia de R\$ 30 milhões nas 5 primeiras categorias (medicamentos, mão-de-obra administrativa, combustíveis, serviços de limpeza e serviços de telefonia) que correspondia a R\$ 208 milhões. Com o PIS a SEAD, à época, passou a licitar para o Governo como um todo e depois cada secretaria ou vinculada gerenciava o uso do produto ou serviço contratado.

Ainda com relação ao exercício de 2003, segundo relatório de gestão, ações nas áreas de telefonia fixa e móvel, preço de combustíveis, redução de despesas nas secretarias e vinculadas, entre outras ações foram capazes de enxugar do quadro de gastos do Governo R\$ 21,3 milhões. A metodologia do PIS baseava-se no racionalismo da busca pela eficiência e tinha como estratégia, dentro do modelo gerencial, realizar estudos que identificassem oportunidades concretas na

implementação de uma nova estratégia de compras a partir da proposição de medidas de racionalização de gastos e acompanhamentos das economias geradas, conforme as seguintes premissas:

- Concentração de volume das aquisições;
- Simplificação e padronização das especificações dos itens de compra;
- Priorização das aquisições corporativas;
- Melhoria de Processos;
- Otimização do relacionamento com fornecedores;
- Racionalização do Consumo;
- Foco na modalidade Pregão Eletrônico e no Registro de Preços.

Sendo assim, a partir da implementação das ações de racionalização de gastos, com as inovações nos processos de compras nas categorias dispostas no Quadro 1 a seguir, de 2004 a 2006, obteve-se uma economia de mais 52 milhões de Reais.

Quadro 1 – Economias geradas através do Programa de Inovação de Suprimentos (PIS)

Acumulado	CATEGORIA DE GASTO	ECONOMIA (em r\$ 1000,00)
	Energia elétrica	1.870,58
	Mão-de-obra administrativa	1.830,00
	Telefonia	495,00
	Passagens aéreas	522,01
	Combustível	4.371,69
	Medicamentos	37.549,45
	Registro de preços de tecnologia da informação	5.834,40
	Registro de preços de material de consumo	144,42
	Vigilância integrada	187,65
TOTAL ACUMULADO	52.805,20	

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Portanto, o PIS inovou as práticas de compras adotadas pelo Governo do Estado do Ceará e permitiu a ampliação dos ganhos com a exploração do poder de compra do Governo.

Vale destacar que o marco legal na mudança da metodologia nas compras de bens e serviços aconteceu com o advento da Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão como modalidade de licitação do tipo menor preço. Nessa lei ficou definida a metodologia para a aquisição de bens e serviços que pudessem ser adquiridos em especificações usuais de mercado e suas demandas fossem comuns a todos os órgãos do estado (BRASIL, 2002). Assim, a modalidade pregão definiu esses bens e serviços como sendo bens de natureza comuns por serem aqueles cujos padrões, desempenho e qualidade pudessem ser estabelecidos em edital. Portanto, a modalidade pregão podia ser aplicada na Compra de Bens Comuns e Serviços Comuns, com a vantagem de não existir limite de valor. Somente no período compreendido entre abril de 2003 e dezembro de 2006, conforme consulta ao sistema *Licitaweb* (sistema que registra as movimentações do pregão e a cotação eletrônica), foram realizados 2.624 pregões, os quais proporcionaram uma economia da ordem de R\$ 222,4 milhões, conforme é demonstrado na Tabela 1, representando uma média de 18% entre os valores estimados e os valores efetivamente contratados.

Tabela 1 – Economia gerada pela Modalidade Pregão de 2003 a 2006

Valores em R\$ 1.000,00

Período/Ano	Valor		Economia	
	Estimado	Aquisição	R\$	%
Abr. a Dez. / 2003	80.134,18	61.001,00	18.133,18	22,63
Jan. a Dez. / 2004	294.570,93	248.282,33	46.288,60	15,71
Jan. a Dez. / 2005	476.180,94	413.797,01	62.383,93	13,10
Jan. a Dez. / 2006 ¹	363.732,22	268.050,04	95.682,18	26,31
Acumulado	1.214.618,77	992.130,37	222.487,90	18,32

Fonte: Licitaweb.

A cotação eletrônica, ferramenta introduzida através do Decreto Estadual nº 28.088 de 10 de janeiro de 2006 (CEARÁ, 2006), consiste num conjunto de

procedimentos para a aquisição de bens e de serviços comuns de pequeno valor (aqueles referente ao inciso II do art.24 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) com vistas a proposta mais vantajosa, com auxílio da rede mundial de computadores. Segundo dados do *Licitaweb*, só no primeiro ano de implementação dessa ação, de janeiro até dezembro 2006, foram realizadas 1.439 Cotações Eletrônicas, o que gerou economia de R\$ 530,54 mil, representando uma média de 14% apurada entre o valor estimado na compra e os valores efetivamente contratados.

Diversas atividades foram desenvolvidas no período de 2006 a 2010, com vistas à racionalização de gastos e combate ao desperdício e foram abordadas em três vertentes: realização de estudos com vistas à racionalização de gastos; acompanhamento de gastos, com destaque para as despesas com manutenção da atividade governamental e estudos dos contratos de gestão; e participação em grupos de trabalho para a realização de tarefas afetas ao acompanhamento da gestão. Segue um pequeno resumo das atividades ao longo deste período de 2007 a 2010, no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Atividades de 2007 a 2010 com vistas a Racionalização de Gastos do Governo

- Acompanhamento das ações do Projeto de Inovação em Suprimentos, através do monitoramento da adesão dos órgãos/entidades e do cálculo das economias geradas pela adoção das estratégias de compras corporativas, registro de preços e pregão eletrônico, atingindo uma economia superior a R\$ 300 milhões entre 2007 a 2010.
- Definição de estratégias de racionalização de recursos para as categorias de gastos com veículos, combustíveis e telefonia, identificando estratégias para a redução de custos e melhor gerenciamento do serviço.
- Elaboração de minutas de Decreto e Lei, disciplinando no âmbito da Administração Pública Estadual, as aquisições por dispensa e inexigibilidade de licitação.
- Elaboração de diagnóstico e proposição de melhorias nos fluxos internos e externos dos processos das aquisições governamentais e da metodologia de obtenção de preço de referencia.
- Realização de estudo para padronizar serviços de terceirizados.
- Implantação de sistemática de proposição dos contratos de gestão a serem firmados com as Organizações Sociais, contemplando a apresentação de demonstrativos da composição dos respectivos custos.

3.2 Principais ações da CGE no combate a corrupção e no auxílio ao controle social

Considerando o período de 2006 a 2010, a CGE intensificou seus trabalhos no combate à corrupção, pautando-se pela auditoria das contas, para prevenção de irregularidades e desvios de recursos. Com isso adotou-se o controle preventivo com foco em risco e foi dada transparência das contas públicas pela ferramenta Portal da Transparência. Assim, a princípio, com relação à auditoria das contas com foco em risco, as atividades relacionadas a essa ferramenta foram revestidas por ações voltadas para o ambiente interno do governo e foram classificadas sob as dimensões de modalidade e de categoria, podendo ser realizadas de forma isolada ou integrada, podendo ser combinada em mais de uma categoria de auditoria.

Dessa forma, as modalidades de auditoria praticadas pela CGE são definidas e praticadas como: auditoria preventiva, auditoria de regularidade, auditoria de desempenho e auditoria especial. Essas categorias de auditoria são exercidas sob diversas formas onde se destacam: a aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF, 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.

Em 2007, conforme sumário executivo, as auditorias propostas foram realizadas sob as seguintes formas: I) De Prestação de Contas Anual – PCA: Simplificadas – à distância; Ampliadas – presenciais; Contábeis – presenciais; II) De Tomadas de Contas Especiais; e De Acompanhamento de Gestão – presenciais.

Em 27.08.2008, foi instituída, através do Decreto Estadual nº 29.388/2008, a auditoria preventiva com foco em risco no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Ceará, sendo implementada por meio: 1) da aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF, 2) da instituição do fórum permanente de auditoria preventiva, 3) do estabelecimento da orientação técnica e normativa aos gestores estaduais, 4) da construção da matriz de risco, 5) da modelagem do controle interno setorial, e 5) da implantação da auditoria de

processos organizacionais. No entanto, esse modelo de “Auditoria” baseia-se mais em orientações aos gestores para que esses atinjam seus objetivos.

Nesse modelo de Auditoria Preventiva com foco em riscos foi implantado o PASF que tem como objetivo principal prevenir a ocorrência de eventos de risco e mitigar a possibilidade de recorrência de fatos constatados quando da realização de auditorias e atividades por parte da CGE, que venham a comprometer a gestão dos órgãos e entidades. O PASF caracteriza esse tipo de atividade.

Nesse modelo, foram constituídas 46 Comissões Gestoras do PASF, realizadas 42 aplicações do PASF nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta, dos quais 16 foram, inclusive, objeto de acompanhamento e monitoramento da eficácia das ações propostas e implementadas, revelando percentual de 49% de êxito na prevenção à ocorrência de riscos.

Seguindo o modelo de auditoria preventiva, em março de 2009 foi criada a Coordenadoria de Ações Estratégicas, através da Lei 14.306 de 02.03.2009 (CEARÁ, 2009d) e Decreto 29.730 de 07.05.2009, com o objetivo de suprir as necessidades institucionais definidas no Planejamento Estratégico 2009-2014 da CGE, tendo como atribuições o desenvolvimento de novas tecnologias de controle interno e a elaboração e consolidação de mecanismos de orientação técnica e normativa aos órgãos e entidades, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado. Assim, a partir de 2009, a CGE passou a disponibilizar aos órgãos e entidades a possibilidade de responder às consultas formalizadas.

No projeto de auditoria preventiva constatou-se a necessidade de elaboração de uma ferramenta capaz de estabelecer as prioridades de trabalho. Assim, foi desenvolvida uma matriz de risco dentro dos critérios de materialidade, criticidade e relevância. A metodologia de construção realizada pela CGE desse tipo de matriz foi desenvolvida com base nas seguintes etapas:

- Identificação do universo de auditoria;
- Estabelecer os fatores de risco;
- Elaboração da escala dos fatores de risco e estabelecimento de níveis de risco;
- Determinação do grau de importância e dos pesos para os fatores de risco;
- Avaliação das entidades em cada fator de risco e enquadramento nas escalas e nos níveis de risco;
- Cálculo do índice de risco e do risco total das entidades; e
- Demonstração das entidades mais relevantes.

No âmbito do desenvolvimento de tecnologias de controle, destacou-se o desenvolvimento da modelagem de auditoria de processos para a CGE, tendo como projeto piloto a análise dos processos de contratos e convênios, cujos resultados substituirão a revisão do sistema corporativo de gestão de contratos e convênios. Além disso, foi realizada atividade experimental de auditoria no processo de pagamento de despesas de obras públicas e serviços de engenharia, estabelecido no Decreto Estadual nº 29.918, de 09.10.2009 (CEARÁ, 2009b), utilizando inclusive o modelo de Auditoria de Processos Organizacionais, ocorrido em 2009.

Com a finalidade de aferir em que medida a gestão dos recursos públicos pelos órgãos de governo estava contribuindo para que os resultados governamentais fossem alcançados, a CGE realizou atividades de auditoria de desempenho dos indicadores de metas e produtos na Gestão por Resultados. Foram realizadas 19 atividades de Análise de Desempenho dos Indicadores de Metas e Produtos na GPR, que contemplaram análise da eficácia a partir dos resultados das metas e dos produtos instituídos na matriz GPR, conforme definições constantes no Decreto nº 29.189, de 19.02.2008, tendo sido observado o cumprimento das metas estabelecidas na matriz GPR.

Com relação às atividades de Auditoria de Contas de Gestão, vinculadas à modalidade de auditoria de regularidade, foi possível analisar em que medida a

gestão dos recursos públicos pelos órgãos estaduais estão se processando de acordo com as normas legais e os procedimentos regulamentares estabelecidos. Assim, essa atividade de auditoria caracteriza-se pela aplicação de técnicas e procedimentos associados a uma visão preventiva que resultam em relatórios e certificados de auditoria sobre as contas de cada exercício financeiro que integrarão os processos de Prestação de Contas Anual, dos órgãos, a serem apresentados pelos gestores, conforme art. 7º da Lei Estadual 12.509 (CEARÁ, 2009c), da IN nº02 do TCE e na IN CGE 01, de 13.02.2009.

Outras atividades às quais cabe destaque foram as Auditorias Especiais, que se caracterizam como: auditorias de obras públicas, auditorias de análise das Tomadas de Contas Especiais e apurações de denúncias por parte da ouvidoria.

Segue, no Quadro 3, resumo das principais atividades de auditoria de gestão, ocorridas no período de 2007 a 2010 e que tiveram como objetivo a prevenção, com base na gestão de riscos, estruturada na: identificação das fragilidades; nas recomendações propostas em relatórios de auditoria; e no monitoramento das recomendações propostas no PASF e consequente mitigação dos riscos.

Quadro 3 – Resumo quantitativo 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	5	16
	Auditoria de Processos Organizacionais	0	0	1	1	2
Auditoria de Desempenho		1	4	0	0	5
Auditoria de Regularidade		73	73	89	68	303
Auditorias Especiais	De obras públicas	0	10	0	0	10
	Instruções de Tomada de Contas Especiais	10	6	23	66	105
	De apuração de Denúncias	4	7	0	4	15

Fonte: COAUG/CGE.

Dados até 31.10.2010 e estimados até dez/2010.

3.3 Principais ações da CGE no aperfeiçoamento do controle interno

Visando a fortalecer a atuação do órgão central de controle interno do Poder Executivo do Estado do Ceará, a SECON passou a integrar a estrutura administrativa da Governadoria, tendo a sua denominação alterada para CGE. No período de 2006 a 2010, importantes mudanças no arranjo institucional foram implantadas. Entre elas, destaca-se a criação da Coordenadoria de Ações Estratégicas que tem como atribuições ações voltadas para o desenvolvimento de novas tecnologias de controle, orientação técnica e normativa aos gestores estaduais.

3.3.1 Estabelecimento dos objetivos da CGE

A CGE sempre almejou proporcionar eficiência em suas atividades, no papel de servir primeiramente a sociedade cearense. Assim, em abril de 2009, foi realizado um workshop com a participação de todos os servidores envolvidos, com o objetivo de validar um novo direcionamento estratégico da organização e analisar os ambientes interno e externo. Nesse trabalho foi possível delinear a nova missão, valores e a visão de futuro do órgão, além de definir as estratégias e os detalhes das novas etapas e ações referentes aos projetos estratégicos para os anos de 2010 a 2014, como estão abaixo.

- Missão
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.
- Valores
 - 1- Colaboração e parceria para que as políticas, planos, programas, projetos e atividades do Governo atinjam seus objetivos;
 - 2- Orientação aos gestores no processo de gestão de riscos e melhorias dos resultados;
 - 3- Visibilidade e transparência das ações e das contas públicas, como forma de estimular o controle social;
 - 4- Confiança e credibilidade perante os gestores, agentes públicos e a sociedade, em decorrência dos resultados apresentados;
 - 5- Qualidade das ações, para agregar valor à gestão pública;

- 6- Capacidade e competência gerencial, operacional e técnica, com aprendizagem continuada;
 - 7- Eficiência, eficácia e legalidade na administração dos recursos e prestação dos serviços públicos.
- Visão de Futuro
Ser referência em sistema de controle interno, consolidando-o como instrumento de gestão.
 - Projetos Estratégicos
 - 1- Monitorar e avaliar a implementação de recomendações de auditoria;
 - 2- Consolidação de auditorias de programas prioritários;
 - 3- Consolidação das auditorias com foco em risco;
 - 4- Consolidação de auditorias de obras públicas;
 - 5- Modelagem e implantação de auditorias de apuração de denúncias envolvendo recursos públicos;
 - 6- Planejamento Estratégico e gerenciamento dos resultados da CGE;
 - 7- Dotar a CGE de estrutura adequada de Tecnologia da Informação;
 - 8- Desenvolvimento e Avaliação de Projetos de Racionalização de Recursos;
 - 9- Modelagem e disponibilidade de informações gerenciais de controle interno;
 - 10- Modelagem do processo de acompanhamento das contas governamentais;
 - 11- Aperfeiçoamento do processo de gestão de contratos e convênios;
 - 12- Implantação de sistema de ética;
 - 13- Aprimorar e ampliação do Portal da Transparência;
 - 14- Sensibilização da população para o uso da ouvidoria com o aprimoramento do atendimento;
 - 15- Modelagem de sistemática para subsidiar as políticas públicas estaduais a partir da ouvidoria;
 - 16- Desenho dos processos de apoio da CGE;
 - 17- Melhoria da articulação e comunicação interna e externa.

Em 2007, a Lei Estadual 13.875/07 estabeleceu o novo modelo de gestão e a CGE foi conduzida à gestora do Sistema de Ética e Transparência (CEARÁ, 2007). Com base nos valores e princípios da moralidade, transparência, impessoalidade, publicidade e eficiência das políticas públicas e ações governamentais, foi produzido um decreto com a finalidade de regular o Sistema de Ética e Transparência. Com isso, tendo como base a experiência do Governo Federal, foi editado o Decreto

29.887, de 31 de agosto de 2009 (CEARÁ, 2009a), que disciplina e institui o Sistema de Ética e Transparência. A construção desse código constituiu um esforço em defesa do comportamento desejável por parte daqueles que lidam com bens públicos e com recursos humanos.

3.3.2 A consolidação do Portal da Transparência

Com relação ao Portal da Transparência, ele foi disciplinado no Decreto 29.335 de 23 de junho de 2008, e tornou-se ferramenta fundamental para estimular o controle social. Esse portal tem como função informar as despesas e receitas e, desde sua criação, em 2008, o apresenta informações sobre realização de receitas, execução de despesas e indicadores fiscais, destacando as informações sobre contratos e convênios celebrados pelo governo com vigência a partir de 2007 (CEARÁ, 2008). Em julho de 2009, o cidadão já podia ter acesso à íntegra de todos os contratos e convênios publicados a partir de março de 2009.

O ponto alto dessa mudança deu-se com o advento da Lei Complementar Federal 131/2009, que obrigou à divulgação de todas as informações, que são prestadas ao cidadão através de portal da transparência ou instrumento semelhante em tempo real (BRASIL, 2009). Para o Estado do Ceará foi dado o prazo de um ano até 27 de maio de 2010, com isso o Governo do Estado passou a informar e divulgar informações sobre receitas e despesas atualizadas diariamente. Além das recomendações previstas na Lei Complementar 131/2009, as melhorias vêm sendo trabalhadas no portal com o objetivo de facilitar o acesso do cidadão a informações, refinando as consultas, aprimorando a linguagem e simplificando os procedimentos.

O Portal da Transparência não está definitivamente acabado, é antes de tudo um canal em evolução constante com possibilidades de melhorias e incrementos em diversas vertentes de divulgação de informações à população, portanto é fundamental a participação do cidadão no processo. Vale observar, conforme dados colhidos na própria CGE, que o número de acesso ou consulta ao

portal cresceu vertiginosamente desde sua criação, em 2008 com 1.344 acessos, em 2009 com 43.296 e em 2010 com 55.899 acessos.

3.3.3 O aperfeiçoamento dos sistemas corporativos

Outro fator importante na melhoria do controle foram os investimentos em Tecnologia da Informação. Assim, as atividades e processos relativos à área de tecnologia da informação e comunicação situaram-se como importante apoio aos processos. Dessa forma, a CGE investiu bastante em ações voltadas para estruturas e sistemas que permitissem elevar esse apoio aos objetivos do órgão. Para isso, a reestruturação do ambiente de Tecnologia da Informação foi focada por meio da aquisição de equipamentos, no desenvolvimento de produtos para a auditoria interna, com destaque para o projeto “*Data Mining*” na extração de dados, visando ao monitoramento proativo dos atos do Poder Executivo e à racionalização das ações de auditoria interna.

Esse projeto culminou com a elaboração do sistema de prestação de contas anuais por meio eletrônico e chamou-se “*e-Contas*”, destinando-se ao uso de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. No sistema *e- contas* é possível registrar todos os dados e informações necessários aos gestores em suas prestações de contas e assim enviá-los ao TCE-CE, com a eliminação de papel em todo esse processo. Outros sistemas foram sendo aperfeiçoados, como por exemplo, o Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas – SIAP que é um instrumento de apoio à elaboração, execução e acompanhamento do Plano Operativo do Governo do Estado do Ceará.

Quadro 4 – Sistemas Corporativos que auxiliam o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Ceará

Produtos	Objetivo
Sistema de Prestação de Contas - e-Contas	Auxiliar os gestores estaduais na elaboração, formalização e apresentação das contas anuais de gestão ao Tribunal de Contas do Estado.

Sistema de Monitoramento do Plano de Ação para Sanar Fragilidade – e-PASF	Permitir a interação entre a CGE e os membros das comissões gestoras do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF, facilitando o monitoramento da implementação das ações propostas.
Sistema de Suporte à Execução de Programas de Auditoria - S2EPA	Padronizar os procedimentos de auditoria, possibilitando ainda a realização de monitoramento por parte dos gestores dos órgãos e entidades.
Novas rotinas do Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC	Permitir a inserção da integra de contratos, convênios, pareceres jurídicos e instrumentos congêneres.
Portal da Transparência	Incrementar as funcionalidades do Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, com a disponibilização de informações em tempo real.

Fonte: CAEST/CGE.

3.4 O modelo atual de gestão corporativa no Estado do Ceará

A SECON, criada em março de 2003, partiu para uma ação integrada e que se comprometia com a qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos, além de contribuir para o bem-estar da sociedade cearense.

Hoje a CGE vem estabelecendo um modelo de governança que busca a excelência na administração pública envolvendo métodos, técnicas e processos inovadores de gestão, mantendo o compromisso de conferir transparência às ações de governo e criando novos espaços de participação e negociação para uma melhor sintonia entre o projeto de Governo e o que a sociedade elege como prioridade. Esse modelo de governança contempla a Gestão Participativa, com destaque ao PPA Participativo, Ouvidoria e o Banco de ideias. Nesse modelo são considerados instrumentos importantes de governança: o Modelo de Gestão Pública por Resultados, o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários, o Comitê de Gestão por Resultado e a Gestão Fiscal.

Para que fique claro esse modelo de governança, é importante explicá-lo em partes. No modelo de gestão participativa, há o envolvimento de todos, cidadãos e servidores públicos, a fim de contribuir para a obtenção de resultados satisfatórios para a Administração Pública com benefícios para a sociedade. Assim

é dado destaque ao PPA Participativo, que integra governo e sociedade, organizando as demandas da sociedade nas áreas de saúde e justiça, entre outras.

Vale esclarecer e comentar, também, sobre os instrumentos de gestão nesse modelo de governança adotado hoje no Estado do Ceará. Um dos principais instrumentos de governança e talvez o mais importante nesse modelo é a Gestão Pública por Resultados – GPR. Trata-se de um tipo de gestão voltado para o planejamento, equilíbrio, transparência e controle e para a busca por indicadores quantitativos capazes de justificar, com resultados mensuráveis, a atuação dos órgãos públicos. É nesse modelo que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência.

Outro instrumento, em fase inicial de implantação, adotado hoje no modelo de governança do Poder Executivo do Estado do Ceará é o Controle Interno Preventivo. Esse controle, ainda em implementação, e conforme informações da própria CGE, consiste numa moderna metodologia de controle baseada no gerenciamento dos riscos identificados nos processos organizacionais, com vistas à eficiência e regularidade da gestão. Com base em informações da própria CGE, colhidas em seu site através do Portal da Transparência, esse mecanismo de controle é executado por meio do mapeamento, validação, implantação e monitoramento de processos, com foco em riscos. A ideia desse modelo de controle tem como objetivo reduzir a ocorrência de desvios que venham a comprometer a eficiência no uso de recursos, buscando a eficácia na disponibilização de bens e serviços e a conformidade legal dos atos administrativos.

O Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP é outro instrumento adotado pelo chefe do executivo e consiste numa ferramenta informatizada, com a qual o próprio Governador do Estado, a partir de proposições feitas pelos Secretários de cada área, prioriza os projetos a serem executados. Periodicamente, são realizadas reuniões do Governador com todos os Secretários

de Estado, para avaliação dos projetos anteriormente aprovados e para priorização de novos projetos.

Por fim, no modelo de governança adotado pelo governo do Estado do Ceará existe o COGERF, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 30.457/2011, que consiste num grupo de Secretários de Estado que se reúnem semanalmente para assessorar o Governador, definir as diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, com os seguintes objetivos:

- garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais;
- consolidar o modelo de gestão baseado em resultados;
- elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual;
- garantir o cumprimento das disposições constantes da LRF; e
- contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado.

Conclusão

Neste trabalho foram estudadas as ações que a Controladoria Geral do Estado do Ceará realizou durante os exercícios de 2006 a 2010. Na pesquisa, procurou-se fazer comparação entre os dois modelos que a administração adota na condução da máquina administrativa. Esses modelos foram o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial.

O crescimento da adoção do modelo gerencial se deve à crise do estado de bem-estar social, agravada com a crise do petróleo na década de 1970 e o consequente crescimento das ideias neoliberais que, por fim, atingiu a administração pública, fazendo com que o modelo de administração burocrática fosse deixado de lado. A substituição ou a complementação do modelo gerencial sobre o modelo weberiano trouxe significativas mudanças no setor público, melhorando a eficiência do

gasto público e aperfeiçoando os sistemas de controle interno nas organizações públicas. Exemplos práticos ao longo da história serviram de provação do modelo, como foi o caso dos Estados Unidos da América e da Inglaterra.

Assim o modelo burocrático deu lugar, no que foi possível, ao modelo de gestão, que, no Brasil, veio acompanhado de reformas administrativas de âmbito constitucional formatadas no governo de Fernando Henrique Cardoso com a estruturação do PDRAE. Assim, no Brasil a administração começou a adotar uma postura mais responsável no que diz respeito à gestão dos recursos públicos e conseqüentemente à eficiência das políticas econômicas e sociais. Isso culminou com a reforma administrativa implantada pela Emenda Constitucional 19, de 1998.

Diante disso, os entes públicos, estados e municípios, a partir da década de 1990 começaram a estruturar suas administrações com a finalidade de seguir os preceitos constitucionais referentes ao controle dos gastos públicos. E com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal ficou evidente a necessidade de estabelecer novos rumos na administração pública brasileira e torná-la eficiente, aderindo ao novo modelo de administração gerencial. Nesse contexto, o Ceará, um Estado com mais de R\$72 bilhões de PIB e com um orçamento superando os R\$18 bilhões de Reais, não poderia deixar de acompanhar essas mudanças e implementar uma política de controle que buscasse a eficiência no gasto público acomodando a isso as boas práticas de governança. Por conta disso em 2003, marco legal dessa mudança, a administração pública cearense produziu diversos dispositivos legais que estruturaram a administração e as práticas de gestão. Foi nesse ano que se criou a Secretaria da Controladoria, que, em 2009 passou a ser chamada Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

Durante o período de 2006 a 2010, foram realizadas ações que produziram resultados significativos na estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual e na política de controle com implantação de práticas de governança corporativa. As principais ações envolveram o processo de aquisição de bens e serviços com adoção de novas metodologias de compras, o emprego da modalidade pregão na aquisição de bens e serviços comuns, a racionalização de recursos, o

aperfeiçoamento dos sistemas corporativos, a apuração de denúncias, a criação do portal da transparência, o emprego da metodologia de auditoria baseada em riscos e a padronização dos procedimentos de auditoria.

No entanto, muitas dificuldades foram encontradas na consolidação das estratégias de gestão e nas boas práticas de governança. Entre as principais destacam-se a falta de continuidade das estratégias relacionadas à racionalização dos gastos públicos, o abandono de algumas modalidades de auditoria, a suspensão do acompanhamento do PASF, a deficiência na busca de informações, principalmente através de mecanismos de TI (Tecnologia da Informação), e a suspensão das ações de auditoria preventiva com foco em riscos. Outras dificuldades foram percebidas, relacionadas a problemas internos da própria controladoria relacionados a política de recursos humanos, como, por exemplo, a dificuldade em se manter um quadro permanente de pessoal na qualidade de auditores, que desse seguimento aos projetos e as estratégias da controladoria.

Mesmo assim, diante das dificuldades encontradas na implementação das estratégias propostas, muitos trabalhos foram desenvolvidos e aguardam ordens superiores para se concretizarem. Portanto, a concretização da política de controle está diretamente atrelada às iniciativas do chefe do Poder Executivo. Assim, espera-se que a iniciativa parta do gestor maior da administração pública cearense para que muitas realizações aconteçam nos próximos anos, como a melhoria contínua da gestão por resultados e o aprimoramento dos sistemas de controles internos do Poder Executivo.

Referências

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, maio 2009.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, jul. 2002.

_____. Constituição Federal (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas de licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências (art. 102). Brasília, DF, jun. 1993.

BRESSER PEREIRA, L. C G. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CATELLI, A. **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica-GECON**. São Paulo: Atlas, 1999.

CEARÁ. **Decreto 29.887, de 31 de agosto de 2009**. Institui o sistema de ética e transparência do poder executivo estadual e dá outras providências. Disponível site CGE-CE. Fortaleza, ago. 2009a.

_____. **Decreto 29.918, de 09 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a execução de despesas relativas às obras públicas e serviços de engenharia do Governo do Estado do Ceará. Disponível no site da CGE-CE. Disponível site CGE-CE. Fortaleza, out. 2009b.

_____. **Lei 12.509, de 13 de Fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Fortaleza, 2009c.

_____. **Lei 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. Fortaleza, mar. 2009d.

_____. **Decreto 29.335, de 23 de junho de 2008**. Disciplina a operacionalização do portal da transparência e dá outras providências. Disponível site da CGE. Fortaleza, jun. 2008.

_____. **Lei 13.875, de 07 de Fevereiro de 2007**. Estrutura e aprova o plano de cargos e carreira da carreira de auditoria de controle interno. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 2007.

_____. **Decreto 28.088 de 2006**. Dispõe sobre a implantação da sistemática de compras eletrônicas, denominada cotação eletrônica, para aquisição de bens e

serviços comuns de pequeno valor, e dá outras providências correlatas. Fortaleza, 2006.

CEARÁ. **Lei 13.297, de 07 de Março de 2003**. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 2003.

FIGUEIREDO, S.; CAGGIANO, P. C. **Controladoria: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1997.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. Tese (Doutorado) – 2009. Disponível em: <<http://www.palnejamento.gov/secretarias/>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

LOUREIRO, W.; CAPARRÓZ, F. E. Formação continuada em descontinuidade: política de mandato ao invés de política de estado meta. **Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 109-124, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://sumarios.org/sites/default/files/pdfs/64919_7335.PDF>. Acesso em: 12 jun. 2012.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **RAC**, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_87.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 2010.

MORANTE, A. S.; JORGE, F. T. **Controladoria: análise financeira, planejamento e controle orçamentário**. São Paulo: Atlas, 2008.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Government auditing standarts**. Tradução do TCE. Bahia: TCE, 2003.