

Ana Nery Romualdo

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO:

Uma análise sobre a gestão do Governo do Estado de Minas Gerais dos repasses financeiros e voluntários da União.

Belo Horizonte

2017

Ana Nery Romualdo

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO:

Uma análise sobre a gestão do Governo do Estado de Minas Gerais dos repasses financeiros e voluntários da União.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientador: TRINDADE, Rubens da

Belo Horizonte

2017

ROMUALDO, Ana Nery

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO: Uma análise sobre a gestão do Governo do Estado de Minas Gerais dos repasses financeiros e voluntários da União. / Ana Nery Romualdo. -- Belo Horizonte, 2017. 86 f.

Monografia (Especialização Lato Sensu em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2017.

Orientador: Rubens da Trindade

1. Transferências voluntárias da União. 2. Devolução de recursos. 3. Capacitação dos gestores.

CDU

Autor: Ana Nery Romualdo

Título e subtítulo: TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO:

**Uma análise sobre execução de convênios federais e a
ineficiência no gasto de recursos públicos.**

Natureza, objetivo, nome da instituição:

Área de concentração:

Aprovado(a) na Banca Examinadora

Nome, titulação, instituição a que pertence

Nome, titulação, instituição a que pertence

Local e data de aprovação

**“Dedico este trabalho a meus filhos, Marina
Nery Romualdo e João Felipe Nery Romualdo.”**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades e aos meus queridos filhos, pessoas de um discernimento incrível. Por seu apoio incondicional, me estimulando a prosseguir, pela paciência e compreensão imprescindíveis a realização desse trabalho. Foi pelo exemplo deles que venci minhas próprias limitações.

Aos colegas de curso e companheiros de grupos e estudos, com sua experiência no funcionalismo público e sugestões importantes em todo processo de aprimoramento profissional e pessoal.

Registre-se um débito de gratidão ao Professor Rubens da Trindade, meu Orientador, convidado para a tarefa, cuja dedicação e sabedoria, deu-me a diretriz necessária para dissertar sobre o assunto e despertar a força para seguir em frente com o projeto.

A todos os professores do Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, pelo comprometimento e profissionalismo, inspirando e fortalecendo as bases que eu já possuía como servidor público.

À Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, direção e administração, cuja iniciativa oportunizou meu crescimento como profissional e a possibilidade de me superar.

Aos meus amigos e colaboradores que disponibilizaram seu tempo e atenção auxiliando na elaboração desse trabalho e pesquisa, em especial ao Srs. Geraldo Soares da Silva e Agnus Rodrigues, pelo incentivo a não desistir de um projeto de vida e sua imprescindível ajuda na elaboração do trabalho.

EPIGRAFE

No Brasil, pelas suas características geográficas, sua dimensão continental e diversidade econômica e social, amplia-se a necessidade de criação de programas inovadores de qualificação dos gestores públicos, especialmente aqueles que atuam no nível local.

Diogo Joel Demarco

RESUMO

Este trabalho faz incursões teóricas sobre a gestão de recursos de transferências voluntárias, como forma de potencializar as diversas políticas públicas e contribuir para o entendimento da importância da execução eficiente como balizador dos processos de políticas públicas voltadas ao interesse da sociedade.

Visando uma análise da aplicação dos recursos transferidos ao Estado, foi realizado um estudo de Transferências Voluntárias da União (TVU) para o Governo do Estado de Minas Gerais, por amostragem, num período de 4 anos, suas características, bem como as devoluções dos recursos nesse período.

Verificou-se que é necessário um melhor monitoramento para que se tenha maior clareza da eficiência de gestão e planejamento de ações que levem ao aprimoramento dos processos envolvendo TVU. Constatou-se, também, a necessidade de mais capacitação que envolva maiores entendimentos sobre a fase de celebração e execução de projetos de convênios em um viés mais pragmático.

Palavras-chave: Gestão; Transferências voluntárias da União; Devolução de recursos; Capacitação dos gestores.

ABSTRACT

This paper makes theoretical inquiries about the management of resources of voluntary transfers, as a way to enhance the various public policies and contribute to the understanding of the importance of efficient execution as a guide to public policy processes geared to the interest of society.

In order to analyze the application of resources transferred to the State, a study of Voluntary Union Transfers (TVU) was carried out for the Government of the State of Minas Gerais, by sampling, over a period of 4 years, its characteristics, as well as resource discards in this period.

It was verified that a better monitoring is necessary in order to have greater clarity of the management efficiency and planning of actions that lead to the improvement of the processes involving TVU. It was also noted the need for more training that involves greater understanding about the phase of celebration and execution of projects of agreements in a more pragmatic bias.

Keywords: Management; Voluntary transfers from the Union; Return of resources; Training of managers.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	16
1.1 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO – TVU.....	16
1.1.1 DA CAPTAÇÃO/ DOS REPASSES (QUALIDADE DOS PROJETOS)	18
1.1.2 TRANSPARÊNCIA.....	21
1.1.2.1 ACCOUNTABILITY E CONVÊNIOS.....	23
1.1.3 EFICIÊNCIA E GESTÃO.....	26
1.1.4 CONTROLE INTERNO E EXTERNO	31
2 EMBASAMENTO TEÓRICO	36
2.1 TVU.....	36
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO	39
2.3 EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	43
3 CICLO DE CONSTITUIÇÃO DOS CONVÊNIOS	47
3.1 PLANEJAMENTO E SUAS FUNÇÕES	47
3.2 EFETIVIDADE DOS CONVÊNIOS	49
3.3 PLANO DE TRABALHO	51
3.4 FALHAS E IRREGULARIDADES	51
3.4.1 ATRASO NA LIBERAÇÃO DAS PARCELAS	51
3.4.2 DESVIO DE FINALIDADE E NO OBJETO.....	52
3.4.3 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DIRETA.....	52
3.4.4 TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	52
3.4.5 CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIAS.....	53
3.4.6 SUPERFATURAMENTO	53
3.4.7 ENCARGOS SOCIAIS.....	54
3.4.8 SUSPENSÃO E/OU ATRASO NA LIBERAÇÃO DAS PARCELAS SUBSEQUENTES	54
3.4.9 NÃO CUMPRIMENTO OU CUMPRIMENTO PARCIAL DO OBJETO DOS INSTRUMENTOS	55
3.5 EXECUÇÃO	55
3.6 DEVOLUÇÕES	59
4 ANÁLISE DA GESTÃO DOS GASTOS PÚBLICOS RELACIONADOS ÀS TVU PARA O GOVERNO DE MINAS GERAIS.....	64
4.1 FUNCIONALIDADE X SETORES	64
4.2 MONITORAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA SEPLAG/MG.....	65

4.3 FORMAÇÃO DE GESTORES	66
4.3.1 CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES PARA O CARGO.....	67
4.4 ANÁLISES DAS PESQUISAS	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS À GUIA DE CONCLUSÃO	72
ANEXOS	74
ANEXO A - QUESTIONÁRIOS	74
ENTREVISTADO Nº 1	74
ENTREVISTADO Nº 2.....	77
ENTREVISTADO Nº 3.....	79
REFERÊNCIAS	81
APÊNDICES	85
APÊNDICE A – PLANILHA Nº 1	85
APÊNDICE B – PLANILHA Nº 2	85
APÊNDICE C– PLANILHA Nº 3	85
APÊNDICE E– ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	85

INTRODUÇÃO

O Brasil passou por diversas mudanças a partir da década de 1980, com a redemocratização e o fortalecimento da federação. Com uma estabilidade monetária e novos parâmetros nas políticas públicas, que anteriormente eram vistos. Como afirma Netto (1996, p.100), “[...] a desqualificação do Estado tem sido, como se sabe, a pedra de toque do privatismo da ideologia neoliberal: a defesa do ‘Estado Mínimo’ pretende fundamentalmente o ‘Estado Máximo’ para o Capital”, apesar do tom neoliberal acredita-se que o estado não consegue centralizar e executar todas as ações necessárias. Nesse entendimento, a descentralização de ações, em especial as executadas com recursos de transferências voluntárias, mostra-se cada vez mais consolidada. Com base em Arretche (1999, 2004) a União assumiu um papel importante na redefinição de receitas e gastos públicos.

Estudos e pesquisas que mostrem a evolução histórica das transferências voluntárias e sua eficiência na execução de políticas públicas são escassas e necessitam de aprofundamento. Tal necessidade de pesquisa se faz cada vez mais importante, pelo fato de que a sociedade civil exige mais transparência do poder público em relação ao gasto dos recursos públicos – uma busca por maior *accountability* no Brasil. Ao buscar dados dessa evolução histórica no Estado de Minas Gerais, evidenciou-se que o Governo de Minas implementou políticas relacionadas ao controle em 1969, com a implantação da Auditoria de Operações, o controle interno, cuja suas funções eram de controle da gestão governamental, com suas ações ligadas diretamente ao Governador. Somente em 2003 a Auditoria assumiu status de autônomo, com funções como avaliação de programas governamentais e de prevenção e combate à corrupção como prioridades do exercício do controle interno no Estado.

No ano de 2012 o Governo de Minas, no intuito de ter maior controle da execução e do monitoramento das execuções dos convênios de Transferência Voluntária da União (TVU), implantou uma ferramenta denominada “*framework*”, que previa ações de avaliação dos projetos, se propondo a auxiliar os gestores a maximizar a captação de recursos e aplicá-los de forma eficiente. A ferramenta foi instituída pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag/MG), sob a

responsabilidade da Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos (DCAP), vinculada a Superintendência Central de Coordenação Geral (SCCG). Com uma abordagem mais universalizada, a diretoria daria uma atenção especial voltada à efetividade das ações e não apenas para a eficiência e a eficácia no cumprimento das metas, focando na utilização dos recursos com eficiência, eficácia e efetividade, bem como na qualidade do projeto e seu alinhamento com as políticas do governo.

Com o objetivo de analisar a gestão de recursos recebidos por transferências voluntárias, esse trabalho visa contribuir para o entendimento da importância da execução eficiente como balizador dos processos de políticas voltadas ao interesse da sociedade. Respondendo a pergunta: Como os processos de execução de convênios impactam no volume de recursos devolvidos para a União?

No decorrer do trabalho, utilizando uma metodologia de análise das funcionalidades e utilização do material disponibilizado para determinar o tipo ideal de informações sobre o funcionamento e o acompanhamento dos resultados obtidos na execução dos convênios, por meio de amostragem e apresentá-la de forma descritiva e teórica. Os instrumentos usados na pesquisa foram o local, o virtual, os elementos relevantes, o planejamento do experimento e o levantamento documental. Viabilizando em seus quatro capítulos, ter-se uma noção mais clara de como essas ações auxiliam a execução dos recursos adquiridos por meio das TVU.

Fazendo a análise de 14 (quatorze) convênios, com recursos que tenham valores acima de R\$ 5.000.000,00. O período escolhido foi de 2012 a 2016, quando efetivamente houve análises dos dados pela Seplag/MG, sendo instituída à época a modalidade de Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV), facilitando o monitoramento e controle das execuções.

No capítulo 1, o trabalho aborda conceitos básicos para entendimento dos demais capítulos. A abordagem faz-se necessária pelo fato de alguns termos ainda se encontram em consolidação, como o termo TVU (Transferências Voluntárias da União) e *accountability* que para alguns autores ainda não têm uma tradução que contemple todo o sentido da palavra.

No capítulo 2, faz-se a revisão bibliográfica pela qual se formou a conceituação para o desenvolvimento do assunto e embasamento teórico, colocando em perspectiva o entendimento de diversos autores sobre convênios e as TVU como representatividade e promoção do bem estar social.

No capítulo 3, corresponde a análise das planilhas de monitoramento da Seplag/MG e os diversos setores envolvidos na execução, perpassando pela captação dos recursos, os auxílios oferecidos para a sua elaboração e a formalização dos convênios. Descrevendo o papel da Seplag/MG nos monitoramentos, descrevendo os convênios num universo temporal e a execução com a conclusão dos projetos até 2016.

O Capítulo 4 traz à baila entendimentos de alguns atores envolvidos nos processos de TVU, que demonstram por meio dos discursos veiculados algumas necessidades, demandas, deficiências e possibilidades de melhoria envolvendo convênios. Evidenciam-se, também, conceitos que vão de encontro com entendimentos, que de certa forma, demonstram um viés conflituoso envolvendo padrões já estabelecidos e conceitos já consolidados dentro da máquina pública estadual.

Sendo que o processo inclui os resultados obtidos nas execuções de convênios e de que maneira influencia a forma de atender aos interesses da maioria da população e apresentar alternativas, para política econômica, social – saúde, educação, assistência social, entre outras.

Num análise, busca-se mostrar as atribuições dos gestores públicos, que perpassam por administrar e gerenciar setores, verbas, bem como pessoas, para isso a demanda cada vez mais premente é a busca por profissionalização e capacitação, integrando a necessidade de cumprimento das metas setoriais.

Bem como, entender a gestão e o melhor uso dos recursos públicos fazendo-se uma reflexão sobre os impactos causados na qualidade dos serviços prestados a população. Considerando a análise dos impactos que podem ser tangíveis, ou seja, diretamente relacionados à melhoria na gestão, e os intangíveis,

que resultam da melhor forma de utilização dos recursos. Neste caso, o foco recai sobre a gestão de recursos dos convênios de entrada das diferentes fontes e com especificidades para sua utilização, exigindo dos gestores conhecimento e cumprimento de diversos quesitos ao utilizar os repasses em questão.

Nesse trabalho usam-se sempre os termos eficiência, eficácia e efetividade, os três E's, sabendo que são termos amplamente difundido em várias áreas de atuação, pode-se dizer que existem várias definições. Um dos conceitos utilizados pela administração pública em sua tomada de decisões, otimizando os recursos existentes para atingir os objetivos organizacionais, pode ser entendido da seguinte maneira:

Eficiência é:

- Fazer as coisas de maneira adequada;
- Resolver problemas;
- Salvaguardar os recursos aplicados;
- Cumprir o seu dever; e
- Reduzir os custos.

Eficácia é:

- Fazer as coisas certas;
- Produzir alternativas criativas;
- Maximizar a utilização de recursos; e
- Obter resultados.

Efetividade é:

- Manter-se no ambiente; e
- Apresentar resultados globais positivos ao longo do tempo.

Esse estudo analisa as possíveis razões pelas quais é devolvido um montante considerável de recursos sem aplicação efetiva nas diversas políticas públicas. Far-se-á uma análise para conhecer melhor sua natureza, suas funções e as relações causadas pela influência dos gestores, o foco nas propostas dos projetos e a

viabilidade na execução dos convênios, procurando alavancar ações que busquem promover os produtos sociais em comum, levando à população a desfrutar dos benefícios que conduzem a um Estado de bem estar social.

Por fim, conclui-se que no Estado é necessário um controle que permita avaliar as devoluções provenientes de economia e eficiência em processo de aquisição, separadamente daquelas que são provenientes da ineficiência e falta de gestão no que foi pactuado dos objetos celebrados. Observou-se, também, que nos levantamentos realizados, o termo “devoluções” não permite chegar a uma conclusão clara se todas as aquisições previstas no escopo do Plano de Trabalho foram completamente realizadas.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

1.1 Transferências Volutárias da União – TVU

As normas que regem as transferências voluntárias, em especial as da união, são importantes não só para definições e entendimentos, mas também para análise quanto à sua rigidez em relação à operacionalização, monitoramento e controle, que são um dos objetivos deste trabalho.

De acordo com o Decreto nº 6.170, de 25/07/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, no seu art. 1º:

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Convênio pode ser definido, em síntese, como descentralização de uma determinada política pública, por meio de atores da sociedade civil ou entes da federação na execução de projetos financiados pelo poder público. A execução de projetos financiados por convênios têm a finalidade de cumprir com o interesse público de beneficiar os cidadãos, que possuem demandas diversas buscando assim as garantias previstas pela Constituição de 1988. Convênios podem ser divididos em

convênios de entrada, na qual a partícipe figura como recebedor/executor do projeto a ser financiado, e, convênios de saída, no qual o partícipe atua como financiador de determinado projeto.

Em outras palavras, os convênios de entrada são aqueles em que os recursos são recebidos por meio dos programas, sendo que o concedente (aquele que disponibiliza o recurso) repassa ao conveniente (aquele que recebe o recurso) os meios para a execução dos projetos. Ao passo que, os convênios de saída são os contabilizados como saída de recursos para a execução em outra esfera. Vale ressaltar que as normas exigem de alguns partícipes, em especial ligados ao poder público, o aporte de recursos no projeto, como contrapartida, seja em dinheiro ou aporte de recursos não financeiros economicamente mensuráveis, como garantia do acordo pactuado.

Com base em Soares (2012), “durante o período autoritarista do governo, as transferências voluntárias perderam campo, o processo de redemocratização foi marcado pela centralização fiscal na união e a utilização das transferências voluntárias intergovernamentais”. Esta estratégia de governo tinha como principal função o alinhamento e o apoio político nos níveis subnacionais.

Na década de 80, com o aumento da descentralização fiscal e autonomia de estados e municípios, a participação dos estados e municípios tornou-se mais efetiva, uma vez que começaram a ter mais recursos para financiamentos de políticas públicas. Para Soares (ibid) “a união passou a contar com menos recursos para distribuir discricionariamente, diminuindo seu poder de negociação política”.

A partir dos anos 1990, com o aumento da arrecadação, a união aumenta sua arrecadação e assume um perfil mais assistencialista, por meio de transferências intergovernamentais que privilegiam políticas sociais, com ênfase na saúde e educação, assistência social, reguladas por legislação específica, que são denominadas transferências legais; e, por meio de transferências diretas de renda aos cidadãos (benefícios de prestação continuada, bolsa-família etc).

Nesse cenário, as TVU tomam forma e se desenvolve como importante fonte de recursos para os cofres subnacionais ampliando os investimentos em políticas públicas. Conforme Arretche (2010):

Em um contexto marcado, por um lado, pelo ajuste fiscal, no qual os entes federados têm baixa capacidade de endividamento e devem honrar com os compromissos da dívida pública; e, por outro, pelas prioridades em gastos sociais com saúde e educação, com vinculação crescente das receitas nestas áreas, sobra pouca margem para os municípios gastarem com outras políticas públicas e as TVU acabam sendo recursos atraentes e cobiçados.

A Constituição de 1988 objetivou a reestruturação do estado brasileiro em bases democráticas, federativas e redistributivas, ao contrário da experiência ditatorial anterior, que era marcada pelo centralismo autoritário.

A consequência para o federalismo brasileiro foi uma descentralização territorial que favoreceu, sobretudo, os municípios. No campo político, a descentralização trouxe uma peculiaridade para o sistema federalista no Brasil que consolidou os municípios como terceiro ente federativo, algo raro nas experiências federativas mundiais. A redemocratização pós-88 marcou também a retomada da autonomia política de estados e municípios para estabelecerem seus próprios governos. Já no aspecto fiscal, a reforma tributária constitucional aumentou a participação dos entes subnacionais na distribuição das receitas públicas, os principais beneficiários foram os municípios.

1.1.1 Da captação/ dos repasses (qualidade dos projetos)

O planejamento dos projetos de interesse público é ponto crucial para a captação dos recursos. Acredita-se que a qualidade dos projetos, nos dias atuais, é fator crítico de sucesso que favorece a gestão dos recursos, de forma a atender aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Planejamento e elaboração e bons projetos têm sido foco dos gestores, visando o alcance da efetividade e resultados de qualidade, por meio de monitoramento e a avaliação dos processos, com um

acompanhamento do cronograma e do fluxo de caixa, bem como a checagem dos produtos. Uma mudança de postura, que estava focada somente no controle e no gasto do recurso, mudando a concepção de que o objetivo era somente captar recursos e posteriormente prestar contas junto aos financiadores.

Os projetos são parte integrante do processo de captação de recursos, e pode se defini-los como empreendimentos que consistem em atividades planejadas, relacionadas entre si e coordenadas que são executadas a fim de atingir um objetivo. Para que um projeto tenha início é necessário que ele seja gerenciado. As funções de tal gerenciamento são: definir objetivos, planejar, decidir, motivar, organizar, conduzir, controlar e informar. Se o gerenciamento atingir essas especificações é mais provável que o projeto tenha metas bem definidas, e meios plausíveis para que elas sejam atendidas, além disso, pode evitar que os recursos que foram disponibilizados para a sua execução sejam desperdiçados em atividades pouco produtivas ou dispensáveis.

Com base nesse conceito, acredita-se que projetos relacionados a convênios necessitam de planejamento e clareza nas entregas dos produtos e objetos pactuados. No entanto, é possível afirmar que a falta de planejamento, gestão e clareza do que deveria ser entregue torna-se um dos principais motivadores da ineficiência, da devolução e desperdício de recursos oriundos de convênios de entrada.

De acordo com o conceito de ciclo de vida, a elaboração de um projeto passa por três diferentes fases, a identificação, a concepção e a execução. Sendo que ao longo desse ciclo de vida as pessoas envolvidas na idealização do projeto e aqueles que irão colocá-lo em prática, devem agir, a fim de operacionalizar as atividades que já foram previamente analisadas e racionalizadas de forma criteriosa. Algo um pouco complexo ao analisar projetos de convênios, uma vez que a alternância de poderes e troca de gestores de convênios leva a uma descontinuidade da gestão do projeto e pode assim prejudicar seu sucesso.

A fase inicial, a da idealização é onde serão identificadas, coletadas e analisadas as informações sobre o grupo beneficiário e suas características. Tais dados podem ser coletados de diversas formas como entrevistas, além de reuniões

grupais e individuais, podendo aplicar inúmeras das metodologias. Tal metodologia muitas vezes esbarra nas dificuldades estruturais dos órgãos públicos que por falta de tempo e recursos humanos, financeiros e logísticos, prejudica essa fase. Resta aos responsáveis pela elaboração, utilizar os recursos que lhes é possível ao invés de escolher os métodos mais pertinentes e que irão gerar resultados mais exatos. Essa fase deveria ser a fase principal, pois qualquer erro ou equívoco que ocorra nessa fase irá se estender ao longo do projeto, muitas vezes é materializada em projetos de convênios elaborados às pressas e que por vezes se mostram inexecutáveis, podendo ser seus impactos desastrosos.

Na segunda fase, a fase da concepção é onde são estabelecidos os objetivos do projeto. Assim que o problema for analisado e os dados foram devidamente coletados e estudados a fim de gerar um panorama o mais fiel possível do grupo beneficiário, os idealizadores do projeto devem gerar soluções para o problema que ficou evidente nos estudos. Primeiramente devem ser idealizadas hipóteses de solução e de que forma elas poderão ser atingidas com êxito. A hipótese que gerar os possíveis resultados mais benéficos e menos custosos para os idealizadores é a que deve ser escolhida.

A terceira e última fase é a da execução, é nessa que a hipótese já idealizada e estudada será colocada em prática. No caso de convênios o excesso de demandas internas e falta de monitoramento e controle, acaba por vezes prejudicando o que é idealizado na fase anterior. Vale ressaltar também, que esse processo descrito como ciclo de vida, não cresce de forma linear e constante. No dia-a-dia de sua execução todo o projeto irá se deparar com obstáculos, e, no caso de projetos relacionados a convênios, existem alguns fatores como falta de capacitação e estrutura para gestão dos mesmos. O gerenciamento de projetos ligados a convênios é de suma importância, pois tais obstáculos devem ser diagnosticados de forma rápida e devem ser sanados de forma efetiva e permanente para que posteriormente não cresçam e não resultem em inefetividade e desperdício de recursos públicos.

1.1.2 Transparência

Com o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, observa-se um grande avanço no que diz respeito ao controle e a gestão do orçamento, bem como das finanças públicas. Com os princípios norteadores e diretrizes para o planejamento dos gastos públicos, passa a exigir dos órgãos públicos mais transparência nos atos administrativos.

Em 2011, objetivando normatizar a forma como as informações são passadas ao cidadão, que se resumia basicamente a publicação nos jornais de grande circulação e diários oficiais. Foi promulgada a Lei de Acesso à Informação nº 12.527 (LAI), que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas sendo aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos¹.

Com vigência a partir do dia 16 de maio de 2012, no Estado de Minas Gerais foram implantadas pelo Poder Executivo, conforme requerido pela Lei, o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, por meio do endereço <http://www.transparencia.mg.gov.br>, que possibilita ao cidadão ter acesso a informações. É possível também, por meio do “Fale Conosco” do Portal da Transparência, solicitar informações complementares às disponibilizadas pelo Portal da Transparência².

A LAI possibilita ao cidadão comum e interessado na destinação dos recursos auferidos por meio de tributos, pedir esclarecimentos, sendo que o pedido não tem a necessidade de ser motivado, porém a negativa da informação precisa de

¹ Consulta feita no Site: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>.

² Consulta feita no Site: <<http://www.mg.gov.br/conteudo/agendamento-online/lei-de-acesso-informacao>>.

motivação, comunicação de que não possui a informação e deve conter razões de fato e de direito para a recusa. O órgão acionado tem 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, para a entrega da informação ou orientar o cidadão de como encontrá-la.

De acordo com manual da CGU, os principais comandos da Lei são:

- é dever do Estado, garantir o direito de acesso à informação;
- a publicidade é o preceito geral e o sigilo a exceção;
- a informação deve ser franqueada de forma ágil, transparente, clara e de fácil compreensão;
- a divulgação de informações de interesse público independe de solicitações;
- o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível; e
- a gestão da informação deve ser transparente e propiciar o amplo acesso.

Em eventos no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) para avaliação dos avanços da LAI desde a sua implantação, o procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Daniel Guimarães, contou que, recentemente, o MPCMG fez uma parceria com o Ministério Público Estadual para fiscalizar a transparência dos portais dos municípios. “Nós, do sistema de Controle Externo de uma forma geral, sofremos muito com a falta de transparência dos portais, principalmente dos municípios”, ressaltou. Daniel Guimarães disse que as informações deveriam estar expostas nos portais para que o pedido de documentos fosse evitado, já que, na visão dele, “muita energia inútil” é gasta em requisições de informações.

No entendimento de Guimarães, houve algum avanço neste sentido, porém o “aprimoramento dos portais das entidades públicas ainda é muito tímido” em relação aos cinco anos da vigência da lei. Ele também frisou a importância da disponibilização das informações para o controle social, tendo em vista que o volume de demandas atendidas pelo Ministério Público de Contas é oriundo de organizações não governamentais e de indivíduos que estão próximos das gestões, denunciando suspeitas de irregularidades. Para ele, este é um convite para se pensar sobre o

relevante convívio entre o controle social e o controle externo, levando-se em consideração o fato de que o controle tem como premissa básica o povo, que é o “titular do poder”, e que os agentes públicos só podem exercer ações em favor dele.³

1.1.2.1 *Accountability* e convênios

Na busca de conceituar a palavra *accountability*, podemos nas considerações de Frederich Mosher, achar o conceito do termo como sendo sinônimo de responsabilidade objetiva ou, em outras palavras, a obrigação de responder por algo. Seguindo este raciocínio é possível formular a seguinte questão: Quem teria o poder de declarar alguém responsável? Essa resposta passa pelo grau de desenvolvimento da democracia no país, objeto da análise. Está ligada diretamente ao nível de conscientização da sociedade sobre a importância de que a sociedade participe diretamente de todo o processo democrático e de respostas às questões ligadas ao interesse público, desde a escolha dos seus representantes, até a definição, implantação e principalmente fiscalização das políticas públicas. Evitar-se-ia dessa forma que a burocracia controlasse a si mesma, mantendo os cidadãos à margem desta discussão.

Não é difícil concluir que a existência de controles internos (dentro da própria burocracia), embora importantes, seriam insuficientes para um processo efetivo de *accountability*. Especialmente em relação aos convênios, uma vez que nota-se cada vez mais a necessidade de se focar mais na efetividade dos projetos, por meio dos controles dos processos de gestão, do que na fiscalização e rigidez dos procedimentos, através do aumento da burocracia.

Os controles deveriam ser os mais abrangentes possíveis, alcançando tanto à eficiência, quanto a honestidade, aumentando a qualidade dos serviços públicos, a maneira como tais serviços são prestados, avaliando o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades dos diversos clientes. Essa

³ Consulta feita no Site: <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/component/gmg/page/354-arcco-faz-balanco-dos-cinco-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao>>.

fiscalização só poderá ser eficiente e eficaz se contar com a participação do cidadão, não apenas por meio do processo eleitoral, mas também por um acompanhamento constante das ações, num incessante ato de comissão ou omissões do poder público.

Como já mencionado, há a necessidade constante de ampliação dos controles sobre os atos praticados pelo Estado com foco na eficiência, eficácia e efetividade. A sociedade está progressivamente em mudança e se faz necessário que o Estado acompanhe essas mudanças. Outra vez é necessário frisar a importância da sociedade organizada na discussão e implantação das políticas públicas, bem como da fiscalização dos poderes estatais, evitando-se aumento da burocracia.

A sociedade só atingirá um grau de controle sobre as ações do Estado quando desenvolver uma consciência popular. Só dessa maneira conseguir-se-ia uma democracia verdadeira e participativa. Definido por este princípio o conceito de *accountability* do serviço público.

Na execução dos convênios deveria ser um dos conceitos mais defendidos por ser a ação da sociedade sobre como empregar o recurso público, o que lhes confere maior efetividade em relação ao interesse e participação popular.

No período pré-88, as dificuldades do governo federal de atender as demandas específicas das diversas regiões do país eram mais difíceis pelo fato das ações serem mais centralizadas. As diferentes realidades culturais, econômicas e sócio-políticas no país são bastante distintas, o que torna bastante complexo o atendimento mais personalizado, quando políticas são formuladas de forma generalista, como era realizado no período antes da Constituição de 1988. Antes de 1988, evidenciou-se que a formulação de políticas públicas elaboradas e adotadas de forma totalmente desconectada da realidade e das necessidades da população. Sem o controle social, com o controle interno corporativista, o resultado não podia ser outro senão decisões direcionadas a favorecer uma minoria (os economicamente mais fortes) em detrimento de uma maioria sem voz e sem representatividade.

Durante os últimos 80 anos, a administração pública passou por algumas reformas denominadas administrativas, mas que produziram pouco ou nenhum impacto, devido a três fatores:

- as reformas foram feitas para atender aos anseios do próprio Estado e não em decorrência do clamor popular;
- foco na eficiência, com forte preocupação com os procedimentos administrativos e total desinteresse pelos resultados;
- projetos de reforma administrativa que reforçavam o centralismo, herança dos regimes ora autoritários, ora populistas, da história do país.

Trindade (2009) traz à baila que a complexa noção de *accountability* foi estudada por Halliday (1994 *apud* em MATTOS, 1994 p. 91- 109). O autor aponta que as reflexões da autora, resultantes do diálogo com vários autores, configuram-se como importante ferramenta conceitual que ilumina a presente pesquisa. Trindade (*idem*) refere-se aos nexos sugeridos pela autora entre o discurso, a retórica como prática comunicativa e mesmo instrumento para a prática democrática. Com base neste entendimento pode-se pensar em *accountability* como um exercício determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, burocracia e clientela, atitudes e comportamentos. Segundo a mesma Halliday, os atores políticos envolvidos deveriam responder por seus atos retóricos “responsabilidade” e legitimá-los pela via das suas ações. “Se eles e suas palavras são respondíveis, nós somos responsáveis por mantê-los em xeque, tomando-as não como ‘só retórica’, mas como ação” (HALLIDAY, *op. cit.*).

O fato de não se ter uma definição mais precisa do papel do controle na gestão de convênios por parte dos órgãos públicos pode dificultar a obtenção de *accountability*, desfavorecendo interesses coletivos. A construção de um cenário como esse tem más consequências, já que a população beneficiada permaneceria em segundo plano. A não comprovação na prática da necessidade de certos mecanismos que enrijecem e aumentam a burocracia, em detrimento da melhoria dos processos de monitoramento e controle com foco na eficiência da gestão de convênios põe em risco os benefícios dessa política de descentralização. E uma vez constatada sua incapacidade de ser útil, ela tende a não se sustentar pelo discurso por muito tempo.

1.1.3 Eficiência e gestão

A eficiência é um dos princípios constitucionais da Administração Pública. A ação do Estado-nação se efetiva por meio de uma gestão pública eficiente, objetivando viabilizar e garantir direitos, ofertar serviços e distribuir recursos. A gestão pública pode ser entendida como a governança de uma rede complexa, e que tem como fundamentos os preceitos de legal, impessoal, moral, pública e eficiente, conceituados abaixo (MATIAS PEREIRA, 3ª ed.,2010):

- Legalidade: estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei;
- Impessoalidade: não fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de um serviço público de qualidade e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente. Em se tratando de organização pública, todos os seus usuários são preferenciais, são pessoas muito importantes;
- Moralidade: pautar a gestão pública por um código moral. Não se trata de ética (no sentido de princípios individuais, de foro íntimo), mas de princípios morais de aceitação pública;
- Publicidade: ser transparente, dar publicidade aos fatos e dados. Essa é uma forma eficaz de indução do controle social;
- Eficiência: fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

Ao tratar do princípio da eficiência da administração, ensina Canotilho (1999, p. 733-734):

O princípio da eficiência da administração ergue-se a princípio constitutivo do princípio da legalidade desde que isso signifique preterição das dimensões garantísticas básicas de um estado de Direitos. Estas garantias ficariam, por exemplo, comprometidas se as tarefas atribuídas à administração se transformassem em “cheque em branco” a uma burocracia ou tecnocracias sem transparência democrática e isentas de quaisquer mecanismos de controle de natureza política ou jurisdicional.

A gestão das organizações no setor público se realiza no contexto do Estado de direito e da democracia política. O ambiente da gestão pública é representado pelo contexto social, político, jurídico e econômico do Estado e da administração. Por sua vez, os princípios da democracia e legalidade são as referências indispensáveis para a apreciação e avaliação do funcionamento das organizações públicas (PEREIRA, 2010).

Argumentam Kickert e Stillmann (1999) que a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas também uma questão de legalidade e legitimidade e ainda outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios. A gestão não é somente interna, mas também, e primeiramente, gestão externa de um contexto sociopolítico complexo.

A gestão deve visar à mobilização da sociedade para implantação de serviços públicos com qualidade. Assim, quando se fala de qualidade da gestão, fala-se necessariamente de um valor positivo que a organização pública pode ou não ter. Uma gestão com qualidade tem capacidade para fazer bem feito e em tempo oportuno, o que deve ser feito. A capacidade de fazer bem feito o que precisa ser feito vai além da competência técnica específica para cumprir a missão da organização ou a sua atividade-fim. É uma capacidade que pressupõe planejar, organizar, conduzir, coordenar e controlar, para que a simples capacidade de fazer agregue valor ao que é feito, em outras palavras, seja bem feito, não só para a organização pública, para seus servidores e para o governo, mas, principalmente, para o destinatário de seus serviços: o cidadão, seja na condição de usuário, seja na condição de mantenedor. A capacidade de saber fazer faltou à capacidade de saber fazer de modo certo (eficiência), a coisa certa (eficácia) gerando valor para o cidadão e para a sociedade (efetividade). Há um princípio geral da gestão pública que diz respeito à geração do bem comum. A administração pública constitucionalmente existe para gerar valor para o cidadão e para a sociedade. Não se pode falar, portanto, em excelência em gestão pública sem falarmos necessariamente, e pelo mesmo motivo em excelência dirigida ao cidadão.⁴

⁴ Consulta feita no Site:<www.gespublica.gov.br>.

O Estado tem suas peculiaridades e, em uma área pouco abordada no campo da pesquisa como convênios, é justificável a dificuldade de análises que abordem a relação entre transferências voluntárias e a elaboração, implementação e execução de políticas públicas ligadas ao tema. O que pode ser constatado é que infelizmente essas políticas, tais como outras dentro do campo governamental, podem ser caracterizadas como: “tentativa-erro” e “tentativa-acerto”⁵ – o que reforça a assertiva de que Governos também falham.

O'Dowd (1978 *apud* em TRINDADE, 2009) aponta que as falhas governamentais podem ser classificadas, de acordo com alguns estudiosos do assunto, genericamente em:

- impossibilidades inatas – quando o governo tenta realizar o infactível;
- falhas políticas – quanto o governo ao tentar conduzir projeto teoricamente factível, defronta-se com constrangimentos políticos que tornam o projeto impossível de ser implementado com os objetivos estabelecidos inicialmente; e,
- falhas burocráticas – mesmo na existência de lideranças políticas capazes de encaminhar políticas com a devida consistência com os projetos originalmente concebidos, a máquina administrativa disponível é incapaz de implementá-las de acordo com as diretrizes estabelecidas.

Já outros pesquisadores sustentam a possibilidade de identificar três principais formas de falhas governamentais⁶:

- falha legislativa – ineficiência alocativa decorrente do excesso de provisão de bens públicos concebidos e utilizados como instrumento de estratégia política para maximizar as possibilidades de reeleição;
- falha burocrática – tais falhas asseguram que as políticas não serão implementadas eficientemente, uma vez que o funcionalismo

⁵ Trindade (2009) coloca que a falta de dados e indicadores pode levar à elaboração e implementação de políticas que não sabem concretamente que resultados querem alcançar. Isso resulta geralmente em erros que conduzem determinadas políticas ao colapso e iminente fracasso; e ao desperdício de recurso público.

⁶ SEGUNDO Trindade (2009), autores como Dollery e Wallis (1997) citam tais falhas.

público carece de incentivos para conduzir uma política com eficiência; e,

- "*rent-seeking*" – a intervenção governamental sempre resulta em transferência de riquezas, as pessoas ao invés de dedicar esforços para a criação de mais riqueza, acabam por buscar capturar as riquezas existentes a seu favor.

Infere-se, com base no que acaba de ser colocado, especialmente em relação às políticas públicas executadas com recursos de convênios em Minas Gerais, que de modo geral estão sujeitas a falhas e, portanto, necessitam de maiores pesquisas e melhorias nos processos no intuito de se minimizarem essas falhas.

Conforme Trindade (2009), é interessante analisar como as áreas beneficiadas pelas políticas públicas fomentadas com recursos de convênios, principalmente no Estado, sofrem o impacto com a troca de dirigentes. Mesmo que o recurso já tenha finalidade específica, é possível constatar tentativas de se desviar o objeto para atender interesses políticos vigentes, independente do interesse público envolvido no projeto. Aparentemente, são realizadas manobras para adequar interesses impostos por políticas "*top-down*", aos interesses dos dirigentes. Um indicador interessante é a quantidade de alteração de metas e etapas, por meio de aditivos que são alterados em função do interesse e características do gestor público e não em função do problema a ser resolvido, por exemplo: origem, caso o gestor público seja de determinado município ou estado, esse município ou estado tende a receber mais benefícios do convênio ao invés do que estava pactuado, seja por meio de inclusão de outros, seja por substituição desses, quando possível (TRINDADE,2009).

É fato que a mensuração dos resultados para serem utilizados como indicadores e reforçar as justificativas que sustentam a existência do órgão estadual, porém, uma análise de eficiência e eficácia das políticas públicas executadas por transferências voluntárias no Estado ainda é incipiente e necessita de aprofundamento. Conseqüentemente, não havendo uma avaliação robusta, qualitativa e quantitativa, que demonstre com clareza se os objetivos da política pública foram alcançados, não há também *accountability* para a política pública executada por meio de convênios no Estado.

1.1.3.1 Gestão (governança)

A expressão “*governance*” surge por meio das reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400). Ainda segundo Diniz, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Ibid., p. 400).

Há que se fazer uma distinção entre governabilidade e governança, fica claro que, como destaca Rosenau (2000, p. 15), “governança não é o mesmo que governo”. Ainda segundo ele, “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.

Na governança, a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder, pelos mecanismos informais, de caráter não governamental.

Como os projetos executados com recursos de convênios têm um papel importante como alternativa para diminuição das desigualdades sociais e aumento da equidade, é importante que as considerações colocadas por Fischer (2002, p. 25) ajudem a nortear as análises sobre gestão. A autora coloca que “passamos por um momento especial de revisão dos valores e da ética das corporações, em particular, e da sociedade em geral, bem como dos paradigmas que orientaram a ação no sec. XX”, e, ressalta: “efetivamente, a urgência em adotar práticas gerenciais e tomar decisões para evitar crises, permeia o discurso gerencial do século XX”.

Para Fischer (op. cit, p. 26-27) “efetivamente, vivemos em interorganizações reais e virtuais e a gestão é coletivizada não apenas nas

corporações, mas em todas as instâncias da sociedade”; “utópicos ou não, ingênuos ou acríticos, mascarando interesses ou genuinamente democráticos, os processos de desenvolvimento local estão em campo e são mobilizados por ações de liderança e por gestores do desenvolvimento social”. Realmente os convênios pela sua peculiaridade de execução deveriam ter sua gestão coletivizada em todas as instâncias da sociedade envolvidas com a execução de política públicas descentralizadas. Para a autora:

“A gestão é um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades”. (FISCHER, op. cit, p. 29)

“O campo de gestão social ou de gestão do desenvolvimento social é reflexivo das práticas e do conhecimento construído por múltiplas disciplinas, delineando-se uma proposta pré-paradigmática, que está sendo formulada como agenda de pesquisa e ação por muitos grupos e centros de pesquisa no Brasil e no Exterior, bem como por instituições de diferentes naturezas que atuam no desenvolvimento local”. (Ibid., p.29)

Ao afirmar que a “gestão social ou de gestão do desenvolvimento social é reflexivo das ‘práticas’ e do ‘conhecimento construído por múltiplas disciplinas’”, a autora fornece subsídios para análise da gestão e governança com foco na observação da prática dos agentes locais, com contribuição de outras disciplinas, para construção de uma teoria que tem como base a atual situação da gestão prática dos atores na base local, ou seja, seria a busca de bases teóricas mais sólidas sobre as políticas públicas descentralizadas por meio de convênios em relação à base local, e por uma análise empírica.

1.1.4 Controle interno e externo

O controle, já a bastante tempo mostra-se necessário, como pode ser observado nos artigos 75 a 82 da Lei nº. 4.320/64, os quais apontam a necessidade de atuação do Controle Interno e Externo como responsáveis por um conjunto de ações que devem ser exercidas com o objetivo de executar e fiscalizar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e orçamentos de governo, e também a avaliação do resultado da gestão pública. Posteriormente

reafirmado com no artigo 74 da Constituição Federal (CF) e mais recentemente com a Lei Complementar 101/00, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na esfera federal, O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), é a instituição responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Juntamente o Tribunal de Contas da União (TCU), realizam ações que monitoram, fiscalizam as TVU e estabelecem regras e jurisprudência em relação aos repasses e execução de convênios federais. O TCU e a CGU tem atualmente uma importante ferramenta de controle, que é o sistema de gestão de convênios federais – Portal Siconv. A CGU também exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a devida orientação normativa necessária⁷.

Já o TCU, é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativa-judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição brasileira. Conhecido também como Corte de Contas, o TCU é órgão colegiado⁸.

Na CF/1988, pode-se identificar a autorização para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, inclusive a multa proporcional ao dano causado ao erário, e afirma que as decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º).

⁷ Consulta feita ao Site: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>.

⁸ Consulta feita ao Site: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 23.550, atribuiu à atuação do TCU “um colorido quase jurisdicional”, fazendo uma nítida aproximação das atividades da Corte de Contas das do Poder Judiciário, tanto em peso quanto em significado.

Segundo estabelece o art. 5º da Lei n.º 8.443/1992 a jurisdição do Tribunal abrange:

- “I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária;
- II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;
- III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;
- IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;
- VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal; e
- IX - os representantes da União ou do Poder Público na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Desde a criação do portal Siconv que obriga todos os interessados a solicitarem recursos de convênios por este sistema, os procedimentos ficaram mais padronizados. O Siconv, apesar de complexo manuseio, permite um monitoramento ostensivo por parte da CGU e TCU, que tem acesso livre e amplo ao sistema. A grande inovação é que o portal é interligado à receita federal, ao Sistema de

Administração Financeira (Siafi) federal, aos sistemas bancários e efetua pagamentos diretamente aos fornecedores. O Siconv também permite que os gestores responsáveis pelo repasse bloqueiem a execução financeira, caso sejam motivados a isso, seja por denúncia, desvios de execução ou mal uso do recurso público.

Anteriormente, os processos eram monitorados por amostragem e havia uma completa falta de estrutura no controle que impactasse positivamente no melhor gasto dos recursos de convênios, bem como diminuísse o montante dos recursos devolvidos pelos partícipes. Antes do Siconv, também não era possível evitar processos de direcionamento e favorecimento, especialmente aqueles relacionados ao processo de contratação de fornecedores e prestadores de serviço, atualmente isso é possível, por meio do cruzamento de informações que o sistema faz automaticamente.

No âmbito do governo do Estado de Minas, as informações relacionadas aos convênios de entrada ainda não dispõem de uma ferramenta ou sistema que faça o monitoramento da gestão de maneira completa interligado como o Siconv. O Sistema de Gestão de Convênios Estaduais (Sigcon), gerenciado pela Seplag/MG, está concentrado na execução orçamentária e financeira dos convênios e a execução fica sob a responsabilidade do órgão responsável pela captação.

Na esfera estadual, o Estado de Minas Gerais iniciou sua história do controle interno a mais de 40 anos, com a edição do Decreto nº 11.947, de 30/06/1969, com a denominação de Auditoria de Operações. Por meio do Chamado Sistema de Controle Interno, cuja competência era coordenar os serviços executados pelas Unidades Centrais do Controle Interno, concentrando a fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Estadual, subordinado diretamente ao Governador.

Em 2011, com o advento da Lei Delegada nº 179, de 01/01/2011, e da Lei Delegada nº 180, de 20/01/2011, houve um novo desenho institucional, no qual a Auditoria-Geral do Estado passou a ser denominada Controladoria-Geral do Estado, cuja suas distribuição e descrição das competências estão no Decreto nº 45.795, de 05/12/2011, conforme estabelecido no art. 18 da Lei Delegada nº 180/2011. Sua estrutura orgânica foi redefinida com a criação de três Subcontroladorias:

Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão, Subcontroladoria de Correição Administrativa e Subcontroladoria da Informação Institucional e Transparência⁹.

O controle da CGE em relação aos monitoramentos e controle da execução dos convênios federais vem se restringindo aos processos de contratação de empresas e fornecedores responsáveis pela execução física dos objetos pactuados. Nota-se o controle em relação aos processos contábeis, orçamentários e financeiros, mas nada especificamente relacionado aos processos de gestão e execução física dos convênios, como foco na eficiência, eficácia e efetividade. Visando priorizar o interesse e a demanda dos cidadãos.

⁹ Consulta feita ao Site: <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/>>.

2 Embasamento Teórico

2.1 TVU

Segundo Soares (2012), as Transferências Voluntárias da União (TVU), igualmente conhecidas como transferências discricionárias ou negociadas, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser definidas como:

“a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (SOARES, 2012, APUD, Brasil, 2000a).

Os recursos de TVU são repassados aos estados, municípios e instituições de direito privado sem fins lucrativos (organizações da sociedade civil), predominante, por meio de convênios e contratos de repasse e recentemente, para este último, por meio de termos de colaboração e fomento, regulados pelo Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O uso do Siconv é obrigatório em todos os casos, inclusive para as organizações da sociedade civil.

Com base na definição de conceitos do CGU, convênio é um instrumento jurídico celebrado entre as partes, concedente e conveniente, e disciplina a transferência de recursos públicos da União para estados, municípios e organizações da sociedade civil (OSC), para a execução de uma política pública de interesse recíproco, com duração definida e em regime de mútua cooperação, o que envolve contrapartida financeira, não financeira economicamente mensurável do conveniente e co-responsabilidade na aplicação e fiscalização dos recursos. No caso de transferências voluntárias para OSC's a contrapartida pode ser dispensada e o procedimento segue normas próprias atualmente. Já o contrato de repasse, é instrumento similar ao convênio, diferenciando-se por envolver a intermediação de instituições ou agências financeiras oficiais federais nas transferências dos recursos da União, tendo destaque a Caixa Econômica Federal.

As receitas de transferências voluntárias da União estão sob o controle do nível central, com destaque para o Executivo nacional, que tem ampla autonomia para definir o volume destes recursos e quais destinatários e políticas serão beneficiados. Desta forma, desconhecemos o caráter destas transferências, se mais ou menos redistributivo, algo que buscaremos responder no desenvolver deste trabalho.

As TVU se distinguem de outras formas de transferências. As fontes de recursos municipais são distintos das TVU em termos de autonomia fiscal e caráter redistributivo. Os recursos tributários próprios garantem recursos aos municípios, mas podem reproduzir as desigualdades territoriais de desenvolvimento econômico, beneficiando os municípios mais ricos. Por sua vez, as transferências constitucionais, que também são receitas garantidas aos municípios, apresentam caráter redistributivo, buscando promover maior equidade fiscal no âmbito municipal. As transferências legais, em sua maioria, e as do SUS também apresentam caráter redistributivo¹⁰, beneficiando os municípios mais pobres. Contudo, as TVU também diferem das transferências obrigatórias porque não têm valores precisos e estão vinculadas a políticas públicas específicas definidas no âmbito nacional.

É fato que as receitas de TVU não representam a principal fonte de recursos dos municípios, o que é positivo no sentido de garantir autonomia e regularidade fiscal aos entes locais na implementação de políticas públicas. Contudo, as transferências voluntárias não são desprezíveis, superam a arrecadação própria, e são atrativas aos interessados a tomar esse recurso, porque permitem aumentar sua capacidade de implementar políticas públicas, principalmente as de investimentos, em um contexto marcado por rigidez orçamentária, dados os gastos com pessoal, custo

¹⁰ Transferências do Sistema Único de Saúde (TSUS): transferências redistributivas da União destinadas ao financiamento de ações e serviços do SUS, “sendo tratadas destacadamente por conta da relevância do assunto e não pelo tipo de transferência”. Podem ser realizadas por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de repasses fundo a fundo. (CGU, 2005:23)

operacional, despesas financeiras e alta vinculação das receitas a gastos sociais, no caso de partícipes ligados ao poder público.

Pode-se afirmar também, que as TVU são uma importante fonte de poder para o Executivo nacional, seja nas suas relações com o Legislativo nacional, seja nas suas relações com os governos e cidadãos subnacionais. É sob esta ótica que cabe indagar quais critérios são utilizados pela União na distribuição de TVU aos municípios: político-partidários, redistributivos ou de eficiência, algo que será explorado nas seções seguintes.

As TVU continuam tendo uma representação importante no poder político nas negociações horizontais e verticais. Nas negociações horizontais, formam uma coalizão de governo, composta por partidos que detêm a maioria dos deputados e senadores no Congresso Nacional. É negociada a distribuição de cargos em órgãos e entidades do Poder Executivo, sendo que parte das TVU é formada pelas emendas parlamentares ao orçamento da União, emendas coletivas e individuais que são liberadas com recursos do governo federal, servem como incentivo na aprovação de iniciativas legislativas do Poder Executivo.

Segundo Soares (2012) verticalmente, as TVU podem ser utilizadas pela União para fortalecer a capacidade de gastos de entes subnacionais e a escolha dos destinatários pode responder a três condicionantes: o político-partidário, o redistributivo e o de eficiência. O condicionante político-partidário envolveria a busca da União no fortalecimento de suas bases eleitorais e partidárias, privilegiando no recebimento de TVU os entes que deram maior apoio eleitoral ao presidente em exercício, ou beneficiar os governadores e prefeitos dos partidos do presidente ou de sua base aliada.

Ainda na esteira dos entendimentos da recém-mencionada autora, a condicionante redistributiva implica em privilegiar, em uma perspectiva similar às transferências constitucionais e legais, estados ou municípios mais pobres, com menor capacidade de gasto público. Por fim, podemos supor que as exigências para celebrar um convênio requerem uma estrutura de captação de recursos que envolve apresentação de projetos, negociações técnicas e gestão de convênios, o que pode

favorecer os mais capacitados tecnicamente, e os mais ricos podem ser mais eficientes neste quesito.

2.2 Descentralização

O conceito de descentralização pode ser entendido de diferentes modos. Nesta dissertação foi adotado o conceito colocado por Jacoby (1983 p. 67, *apud* CKAGNAZAROF, 2004, p. 15): “transferência de poder do centro da unidade central de uma organização para suas unidades subalternas” (divisão de poder dentro do aparato estatal). Significa, basicamente, dotar de competências e recursos, organismos intermediários para que possam desenvolver suas administrações com mais eficiência e mais próximos dos cidadãos e grupos sociais.

O processo de descentralização política pós-88 trouxe uma série de consequências para a gestão das políticas públicas em âmbito nacional, estadual, municipal e até mesmo local (ARRETCHE 1999, 2004). Uma dessas consequências foi à necessidade de alinhamento político para execução de projetos ou programas que exigem o uso de estratégias de indução que levem estados e municípios a aderirem e colaborarem para execução desses programas.

Mesmo com as ações pós-88 que visavam “diminuir” o Estado – um movimento chamado por alguns pesquisadores de “neoliberalismo” – o Governo Federal ainda concentra a maior parte dos recursos¹¹. Isso leva a acreditar que a descentralização constitucionalmente colocada e o discurso da autonomia devem ser observados com cuidado, uma vez que não adianta nada ter autonomia e não ter recursos para execução.

Uma vez que, os recursos estão centralizados na União para serem utilizados como “instrumento político”, para obtenção de alinhamento político e alcance de objetivos ligados a programas de âmbito federal. É possível que o discurso

¹¹ Acredita-se que a concentração de recursos é uma forma de se manter o controle e garantir o alinhamento dos demais entes da federação e outros atores de interesse estratégico essenciais para execução das políticas federais.

apresentado sobre: gestão democrática e participativa, descentralização política e autonomia em âmbito federal, estadual e local talvez não se realizem na prática. Mas, com uma esmagadora maioria de municípios fracos financeiramente no país (ARRECHTE, 1999), é realmente de se esperar que haja esse alinhamento.

Desde a Constituição de 88, grande parte dos municípios está sob diversos tipos de pressão que levam os seus gestores a priorizar outras áreas, que inclusive têm poder legal (os municípios têm que ter um percentual de investimento em saúde e educação, obrigatoriamente). Outros setores têm “obrigado” os municípios a realizarem ações também com o poder da legislação, como é o caso das políticas de meio ambiente, onde um exemplo claro é a eliminação de “lixões”. Arrecthe (2004, p. 12) reforça isso quando coloca que em relação às políticas de saúde, “a edição de portarias tem sido o principal instrumento de coordenação das ações nacionais em saúde” e que “o conteúdo destas portarias consiste, em grande medida, em condicionar as transferências federais à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal”, chegando a apontar que “a descentralização de encargos na política de saúde foi derivada do uso da autoridade financiadora e normatizadora do Governo Federal para obter adesão dos municípios a um dado objetivo de política”. (grifo nosso).

O Brasil foi administrado de forma centralizada por quase todo o seu período histórico, sendo somente abalada pela instauração da República, tendo sido um Estado centralizado no seu período colonial e na monarquia. Apesar de ter mais de um século que o Brasil adotou a forma federativa de divisão territorial de governo, pode-se dizer que ao longo desse tempo, o país conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou períodos de autoritarismo e de regime democrático. Passando por reformulações e fortalecimento administrativo, principalmente a partir da década de 70.

Na ditadura militar, tudo era controlado pelo Governo Central. A máquina estatal estava inchada, os estados e municípios não tinham autonomia, os Poderes Legislativo e Judiciário eram figurativos.

Com a Constituição Cidadã em 1988 a governança federativa ganhou nova roupagem saindo de um modelo centralizador para um descentralizador, de modo a atender todos direitos ofertados com a redemocratização. Este processo descentralizador gerou nos governos subnacionais uma onda de democratização e inovação em políticas públicas que, todavia não trouxe os resultados positivos esperados e por vezes aumentou a desigualdade causada por formas oligárquicas e por fragilidade administrativa destes governos.

No Brasil o federalismo tem sido associado ao processo de descentralização e apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo: os estados e municípios. Diferentemente de outras federações mundiais, no Brasil o Governo Central precedeu as esferas subnacionais. O que, no Brasil, é chamado de “pacto federativo”, consiste na verdade, em um conjunto de complexas alianças, que em sua maioria são pouco explícitas, soldadas em grande parte, através dos fundos públicos.

Analisando o Estado Brasileiro, depara-se com uma imensa diversidade regional e geográfica com forte predomínio das diferenças culturais, sociais e regionais. Essas constatações mostram as diversas realidades que constituem nosso país e seus estados-membros.

Essas diversidades são fatores importantes para ressaltar a grande necessidade de descentralização do poder, sendo reforçada quando observamos as esferas jurídicas, políticas e legislativas, tendo em vista que o poder está concentrado no âmbito da União, deixando, muitas vezes, os demais entes federados a parte de importantes decisões.

Para um melhor desempenho dos entes federados, seria necessária maior autonomia no controle político, financeiro e administrativo, considerando nas tomadas de decisões as necessidades locais, a cultura e o bem-estar da população.

No modelo brasileiro todos estão comprometidos com o custeio do sistema de proteção social, sendo os recursos para o financiamento constituídos de forma direta e indireta. Observa-se então que a constituição de 1988 distanciou-se do

modelo de seguro adotado em 1923, onde apenas o segmento dos trabalhadores e seus dependentes estavam protegidos pela previdência social, ou seja, o seguro social protegia apenas os contribuintes diretos.

De acordo com o art. 195 da Constituição de 1988, "a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...]". Ou seja, o custeio da Seguridade Social será universal, sendo realizado de forma indireta ou direta.

Vale observar a definição do tributarista cearense Hugo de Brito Machado (2010, p. 433), o qual informa que "diante da vigente Constituição, pode-se conceituar contribuição social como espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e seguridade social".

A escolha do tal sistema tributário influenciou de forma:

- Política, em que as Contribuições Sociais se mostraram mais eficientes para a política de arrecadação que os demais tributos justamente porque estas podem ter a mesma hipótese de incidência e base de cálculo dos impostos, limitação que é observada na instituição das taxas. Visto tal liberdade, a assanha arrecadatória do Estado/Fisco voltou suas atenções para as Contribuições Sociais, onerando o contribuinte com a instituição de tal espécie tributária.

- E socialmente, que a perspectiva pela instituição das Contribuições também é relevante, uma vez que as mesmas visam financiar atividade governamental pré-estabelecida na lei que as instituíram. Mais precisamente, pode-se observar como exemplo que as Contribuições Sociais são utilizadas para o financiamento da Seguridade Social, sistema que visa proporcionar o bem estar social aos cidadãos, concorrendo para a efetivação de um sistema de saúde, assistência e previdência social dos indivíduos.

A descentralização identificada hoje acrescenta co-responsabilidade e encargos à sociedade. Tentando auxiliar o Estado em sua gestão, “[...] e desonerá-la em nome da eficiência, da eficácia e da efetividade, mas também envolver a sociedade civil – com toda sua complexidade associativa e com todos os seus interesses – no processo mesmo da gestão.” (NOGUEIRA, 1997, p.8).

Com base em Nogueira (1997), a Constituição de 1988 definiu papéis e buscou descentralizar poderes entre os Entes Federados. A descentralização após a Constituição é identificada como descentralização de natureza política, uma vez que há uma relação dialética entre a sociedade e o poder público, que exige uma participação efetiva dos atores e uma busca pela *accountability*.

Há que se verificar a diminuição da influência nas tomadas de decisões por parte da entidade federativa na descentralização, transferindo para os Estados, Municípios e entidades periféricas. Essa descentralização encontra barreira seja política ou cultural no País como o Brasil, onde o poder de decisão era exclusivamente centralizado e onde houve uma forte manipulação política. Essa descentralização significa uma reviravolta (NOGUEIRA, 1997).

Para que tenha uma participação maior por parte dos Estados e Municípios, e por consequência a descentralização em escala nacional faz-se necessário que haja parâmetros definindo essa autonomia (ARRETCHE, 1996). A autora sugere ainda, que instituições de âmbito local possuam um efetivo poder, represente um incentivo à participação política, possibilitando assim um controle maior sobre as ações e a agenda do governo.

2.3 Execução de políticas públicas

As políticas públicas são garantias do bem-estar da população por meio das igualdades de direitos e serviços públicos de qualidade. Segundo Faleiros (1991, p.28):

Nos países pobres periféricos não existe o Welfare State nem um pleno keynesianismo em política. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal, decorrentes

do fato da residência no país ou da cidadania. São políticas “categoriais”, isto é, que tem como alvo certas categorias específicas da população, como trabalhadores (seguros), crianças (alimentos, vacinas) desnutridas (distribuição de leite), certos tipos de doentes (hansenianos, por exemplo), através de programas criados a cada gestão governamental, segundo critérios clientelísticos e burocráticos. Na América Latina, há grande diversidade na implantação de políticas sociais, de acordo com cada país [...].

Pode-se dizer que políticas públicas são ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçados com o objetivo de alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. São selecionadas as demandas ou expectativas da sociedade consideradas como prioridades pelos dirigentes públicos, ou seja, os governantes ou os tomadores de decisões. Portanto, o bem-estar da sociedade é definido pelo governo e não pela sociedade.

Falar de Políticas Públicas é, antes de qualquer coisa, trazer à tona dois tipos de atores que exerceram e exercem os principais papéis na história da humanidade enquanto vivendo em sociedade: o povo e o governo.

A sociedade é submetida a todo tempo a transformações; sejam elas culturais - naturais de seus próprios interesses e necessidades internas, ou tecnológicas - pelo contato com outras culturas e povos, que por sua vez também provoca mudanças culturais e comportamentais dos indivíduos.

Apesar da constante mudança a que toda sociedade está submetida, não é possível que tais mudanças, às vezes profundas, possam ocorrer de forma natural e com aceitação unânime pela totalidade de seus indivíduos. O convívio social é ditado por costumes, aprendizados, regras e leis estabelecidas com vistas a manter o equilíbrio e a harmonia entre seus membros. Entretanto é normal que surjam entre os indivíduos necessidades especiais e específicas que não podem ser supridas em detrimento da coletividade. Surge, então, a necessidade de se perceber essas demandas como forma de promoção de igualdade social. A Constituição Federal aborda essa questão em seu artigo 1º:

A república Federativa do Brasil [...] tem como fundamentos: [...] a dignidade da pessoa humana (Constituição Federal de 1988, Título I Dos Princípios Fundamentais, inciso III).

A promoção de políticas públicas, em sua maioria, tem seu ponto de partida no âmago da questão social: o próprio povo. Sendo essa uma das principais motivações para elaboração de um projeto de captação de recursos a ser executado por meio de TVU. Na elaboração do projeto deve-se comprovar o interesse público da ação e que melhorias ele propõe realizar na vida das pessoas que serão direta ou indiretamente impactadas pelo convênio executado.

Boa parte dos recursos de TVU é oriunda de emendas parlamentares. E isso gera uma interpretação errônea de que os recursos são dos parlamentares, no entanto os recursos são e continuarão sendo públicos e o cidadão o seu legítimo detentor. O cidadão por sua vez, enquanto detentor do poder assegurado pelo sufrágio universal exerce seu poder através do voto e também dos mecanismos de controle e transparência hoje disponíveis.

Enquanto detentor do poder assegurado pelo sufrágio universal, a população é a responsável pela escolha de seus representantes políticos, os atores que traduzem a vontade de seus eleitores na elaboração de políticas públicas. Cabe, portanto à iniciativa popular a organização de seus grupos de comum interesse chamar a atenção de seus representantes para suas novas demandas a serem realizadas por meio dos repasses de recursos, sendo ele TVU ou não. A preocupação dos políticos deve, então, perceber demandas, elaborar políticas e promover a igualdade à medida que se faz necessário.

Silva (2005), já dizia que "porque existem desigualdades, é que se aspira à igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais". Logo, a promoção das políticas públicas nada mais é que a busca pela igualdade de direitos, diminuindo as diferenças entre os diferentes, fazendo com que esses vençam suas limitações e de forma digna, gozem de benefícios que antes só reservado aos mais favorecidos, bem como, a execução de projetos financiados por meio de TVU, como mecanismo de promoção de políticas públicas.

A Constituição Federal, em seu Art. 3º, ao tratar dos objetivos fundamentais, versa: "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Portanto, promover políticas públicas é preocupar

com a sociedade, em especial com os grupos, que apesar de muitas vezes serem minorias, não devem ser privados de uma vida sem limitações; é promover o acesso das classes menos favorecidas à educação, à cultura e ao lazer, fortalecendo o pensamento de que justiça social é governar pelo povo, impondo obrigações, mas não privando qualquer cidadão dos seus direitos garantidos na Constituição Federal do País, antes, cumprindo e fortalecendo-a a cada novo programa implantado.

3 CICLO DE CONSTITUIÇÃO DOS CONVÊNIOS

3.1 Planejamento e suas funções

O planejamento é uma premissa para uma execução eficiente. Na execução de projetos de TVU, seguindo-se esse mesmo raciocínio, separando cada etapa na construção de um projeto sólido e executável. O planejamento de programas, projetos e suas etapas/fase são condições mínimas para se terem claros os marcos e as entregas, diminuindo-se assim as incertezas que inevitavelmente surgem durante o processo de execução. A utilização do planejamento como instrumento para a gestão pública, com suas ferramentas e metodologias, como o pensamento estratégico voltado ao corporativo, otimiza as funções de governo ante a sociedade.

Dentre as diversas fases do planejamento, existe o planejamento orçamentário/financeiro, que possui legislação específica para os órgãos públicos. O referido planejamento está sempre comprometido por ter como característica principal a previsão da receita, dependendo da estimativa do que se vai arrecadar durante o exercício financeiro. Portanto, nas versões pós Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, observa-se a preocupação em fazer a projeção dos gastos a curto, médio e longo prazo. Essa etapa do planejamento é importante para os processos de captação e execução de projetos de TVU, que estipulam os limites para órgãos públicos executarem os recursos das transferências voluntárias, divididas em despesas de custeio e capital.

Visando instituir o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o Governo institui o Plano Plurianual (PPA). Numa versão mineira, ele aparece com o nome de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), formulado para execução em um período de 4 anos. O PPA pode se definido como um sistema que no presente dá uma diretriz de ações aos dirigentes, definindo metas dentro de um contexto que o leve rumo à situação objetivo. De acordo com Matus (2006), para governar e realizar o que prometeu, o gestor deve conseguir, permanentemente, o manejo equilibrado de três variáveis-chave:

- a) O projeto de governo, entendido como a proposta de meios objetivos

que compromete uma mudança para a situação esperada;

b) A capacidade de governo, que expressa a perícia para conduzir, manobrar e superar as dificuldades da mudança proposta; e

c) A governabilidade do sistema, que sintetiza o grau de dificuldade da proposta e do caminho que deve percorrer-se, verificável pelo grau de aceitação ou rechaço do projeto e a capacidade dos atores sociais para respaldar suas motivações favoráveis, adversas ou indiferentes.

O que compõem o Triângulo de Governo. Conforme figura nº1, abaixo:

FIGURA Nº 1 – Triângulo de Governo



Fonte: **Triângulo de Governo**. Strategia Consultores LTDA. 05 de setembro, 2006.

Portanto, pelo conceito de planejamento entende-se que é uma base do crescimento econômico, modernização e que trará desenvolvimento. Na visão de Cardoso de Melo (1984):

É principalmente através da Comissão Econômica para a América Latina — Cepal — organismo internacional ligado a ONU, que se difunde a noção do planejamento enquanto necessidade para alcançar o desenvolvimento. Esta noção é baseada numa teoria que explica o subdesenvolvimento pela tendência à deteriorização dos termos de troca entre os países capitalistas centrais — economias

industrializadas com produção diversificada e tecnicamente homogênea — e os países periféricos — economias exportadoras de alimentos e matérias-primas aos países centrais com produção muito especializada e tecnicamente heterogênea.

De acordo com Matus (2006): “Somente a aceleração do crescimento pode diminuir a distância com os países desenvolvidos: esta é a compreensão que caracteriza o planejamento da década de 50”.

Vê-se que apesar de ser um conceito antigo ainda não pode ser classificado como ultrapassado, que pouca coisa mudou com relação a esse pensamento, conforme vimos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, nos últimos anos. Na opinião de Garcia e Cardoso Jr. (2013), “esta é uma proposta tecnocrática, onde o planejador, baseado em seus conhecimentos técnicos "neutros", faz o plano e estabelece prioridades. É um método normativo e economicista, onde a norma — o deve ser — tem como fundamento principal a relação custo-benefício”.

Resumidamente, pode-se inferir que os projetos executados por meio de convênios devam buscar a consolidação e o maior aprofundamento teórico, mas é necessário aliar fatores políticos a uma gestão clara e coerente com foco na eficiência e eficácia das políticas públicas e avaliação quantitativa e qualitativa dos resultados gerados. Ainda em relação à eficiência e eficácia, pode-se dizer que grande parte dos órgãos públicos tende a associar esses fatores simplesmente ao gasto do recurso, ou seja, o órgão é considerado competente, caso se ele “gaste” todo o recurso que ele possui – o resultado e qualidade dos produtos gerados, ainda permanece em segundo plano, o importante é “gastar o dinheiro”.

3.2 Efetividade dos convênios

A avaliação dos resultados deveria ser obtida por meio do peso das ações, ou seja as entregas feitas a população e visam o previsto na CF/88, a redução da desigualdade social. Logicamente para medir a efetividade de um convênio verifica-se os resultados que depende do que foi previsto, porém a avaliação não depende inteiramente de quem atua. Depende de vários atores e circunstâncias e perpassa ainda pela questão da devolução dos recursos alferidos por meio dos convênios.

Descrever sobre a efetividade dos projetos executados por meio de TVU é um desafio, porque como a maioria dos convênios segue a mesma lógica de gestão de projetos, que é a do “princípio, meio e fim”, medir sua efetividade pós-execução e prestação de contas é algo bem complexo. Não raro, é possível, ainda com dificuldades, obter dados sobre a execução total, parcial e/ou não pactuação do objeto por meio do Siconv, no caso de TVU. Contudo, o fato de se pactuar o objeto, não significa que ele é efetivo e impactou positivamente na vida do cidadão. Por exemplo, é possível construir um hospital, ter a prestação de contas aprovada e ele permanecer fechado, não sendo assim efetivo e não atendendo ao interesse público.

De acordo Matus (2006), os resultados de um governo são mais previsíveis na medida em que se cumprem cinco condições:

- 1º. Alta capacidade de governo,
- 2º. Bom desenho organizativo do aparelho público,
- 3º. Projeto de governo compatível com a capacidade pessoal e institucional de governo, quer dizer, com as duas primeiras condições,
- 4º. Contexto situacional coerente com o projeto de governo, e
- 5º. Sorte.

Percebe-se que por vezes a inexperiência dos gestores causam problemas na execução dos convênios e na entrega do produto pactuado no objeto. Não raro o projeto é elaborado de forma genérica, programado apenas para captar o recurso. Os propósitos altamente ambiciosos e a pouca capacidade de execução, gerando assim um resultado pobre.

Os setores responsáveis pelos convênios fixam sua atenção em captar recursos e prestar contas, porém não se prendem a necessidade da execução eficiente ou agem com uma visão delimitada pela legislação.

Entretanto, é importante analisar as variáveis que estão por detrás de uma boa previsão de resultados.

3.3 Plano de Trabalho

É o instrumento programático e integrante do Termo a ser celebrado, que evidencia o detalhamento das responsabilidades assumidas pelos partícipes, identificando objetivo, programação física e financeira, cronograma de desembolso entre outras informações necessárias ao bom desempenho do Convênio. Deve ser apresentado em propostas referentes à realização de projetos, atividades ou eventos de duração certa. (IN STN 01/97, de 15/01/1997).

O Plano de Trabalho pode ser considerado uma diretriz, propondo as metas que se quer alcançar e deve ser apresentado obrigatoriamente pelo beneficiário dos recursos. Sendo avaliado, tanto pelo conveniente, verificando a viabilidade da proposta, quanto pela concedente, que irá fazer a sua apreciação pela unidade técnica, sendo que esse busca ser compatível com os programas e ações financiáveis, definidas em função das necessidades do conjunto da população. O Plano de Trabalho deve atender às normas técnicas, legais, financeiras e ser economicamente viável, bem como ser exequível dentro do prazo da vigência dos créditos orçamentários e com disponibilidade financeira e orçamentária para a sua efetivação.

3.4 Falhas e irregularidades

Existem questões que podem ser previstas e até sanadas se for possível evitar ou minimizar os efeitos sobre a execução. Neste capítulo veremos algumas das falhas e irregularidades que podem incidir sobre a execução e conseqüentemente provocar a devolução de recursos sem utilização.

3.4.1 Atraso na liberação das parcelas

Uma das falhas mais frequentes é o atraso na liberação das parcelas tanto do recurso pactuado, quanto da contrapartida. Apesar dos cronogramas de desembolso ter sido apresentado dentro do plano de trabalho, o compromisso de liberação das cotas financeiras não ocorre conforme o planejado, o que não raro pode inviabilizar o início da execução e trazer instabilidade a um cronograma de execução.

As motivações que levam ao não cumprimento do cronograma de desembolso são em sua maioria justificadas pela falta de recursos financeiros para realização do repasse, mas não se descarta outras motivações, como técnica, no caso de ajustes do projeto por parte da área técnica do concedente; e, política, no caso de divergências político-partidárias. Essas motivações não serão abordadas neste trabalho e podem ser objeto de pesquisas futuras.

3.4.2 Desvio de finalidade e no objeto

O desvio de finalidade e no objeto é um dos fatores que poderia provocar, inclusive, a glosa das despesas e não raro resultam em devolução de recursos. Sempre há quem imagine que pode driblar o instrumento executando algo parecido ou fazendo constantes alterações no plano de trabalho até que ele se adéque a finalidade que realmente precisam. As constantes alterações de natureza de despesas podem ser consideradas, muitas vezes, uma ação desesperada dos gestores para conseguir executar pelo menos um pouco e aproximar ao máximo do objetivo necessário ao interesse público.

3.4.3 Prestação de serviços direta

A prestação de serviços direta é um dos requisitos problemáticos e é um dos fatos que são ignorados pelos gestores. Devem ser observados alguns pressupostos para esse tipo de contratação, conforme deliberações do TCU. Para que seja considerada regular, o contratado deve ter sua criação antes da Lei de Licitações, com a finalidade específica de prestar o serviço descrito no contrato e o preço contratado precisa ser compatível com o praticado no mercado, bem como ser pessoa jurídica de direito público interno e integrar a Administração Pública.

3.4.4 Taxa de administração

Outra modalidade, muitas vezes vistas nos convênio é a inserção de taxa de administração camuflada na execução. Sendo veementemente debatido, tendo na instrução o argumento de que a proibição contida no art. 8º, inciso I, da IN/STN 01/1997, em decorrência da própria natureza do convênio, diz que, “é vedado

a realização de despesas a título de taxa de administração, gerência ou similar”. Porém, isso não impede aos gestores dos convênios de tentar de toda forma embutir nos pagamentos as taxas e enviar nas prestações de contas justificativas, apesar de saber de antemão que será necessário o reembolso.

3.4.5 Contratação de consultorias

As irregularidades na contratação de consultorias tornou-se base para contratações sem concorrência, mesmo com característica singulares a Lei de Licitação estabelece que o importante é o objeto do convênio. Pode-se observar nas falas de Jacoby (1999), que [...] todo profissional é singular, posto que esse atributo é da própria natureza humana (JACOBY, 1999, p. 299). Portanto os parâmetros para as contratações de consultoria estabelecidos nos planos de trabalho são meio sombrios e dão vazão a várias interpretações, dando margem para que se façam pagamentos com valores superfaturados. Em consultas feitas ao TCEMG, nos vários casos julgados, a Corte de Contas se posiciona pela ilegalidade das despesas após as análises nos autos, alegando “ofensa frontal ao disposto nos arts. 24, XXIII, e 26 da Lei de Licitações e Contratos”. (PAD, 2ª Câmara na sessão do dia 1º/07/10, relator: Auditor Hamilton Coelho).

3.4.6 Superfaturamento

Tema polêmico, passível de várias discussões e matéria amplamente estudada nas mudanças propostas para a modernização da Lei de Licitações e Contratos, Lei 8666/1993. As divergências entre valores de mercado e de aquisições, podem sim, ser motivo de questionamento durante a análise de prestação de contas pelo concedente. É possível constatar, dependendo do escopo do projeto do convênio, que este evidencia direcionamentos, conluios de empresas ou simplesmente favorecimento implícito, contudo tal risco está submetido ao poder discricionário de análise do concedente.

Na atual conjuntura e de acordo com as disposições legais a responsabilização do superfaturamento na aquisição de produtos é de competência da

comissão de licitação, cabe à comissão o exame da conformidade das propostas apresentadas pelos licitantes.

No entendimento dos Tribunais, para se evitar o superfaturamento basta fazer uma pesquisa de mercado, o que não exigiria deles nenhum conhecimento técnico específico para terem preços competitivos e com os valores correntes no mercado. Nos termos do art. 48, II, e § 3º, da Lei n.º 8.666/93, pode-se constatar que se os preços ofertados são superiores aos valores pesquisados no mercado é de dever da Comissão desclassificar as propostas apresentadas. Fato esse que poderá caracterizar conduta culposa por parte da comissão ou negligência (Acórdão nº 1.235/2004 – Plenário, ratificado pelos Acórdãos/Plenário ns. 678/2006 e 1.862/2006)

Na proposta da nova Lei vislumbra-se a necessidade da reforma e na opinião de Montanari (2017) existe a “possibilidade dos servidores públicos integrantes das comissões de licitações, de pedir antes da abertura das propostas, ajustes nos valores ou soluções técnicas, com objetivo de melhores propostas ou soluções”. Implementando assim o “Diálogo Competitivo”.

3.4.7 Encargos Sociais

Muitas vezes os convênios, principalmente os que prestam serviços de atendimento direto ao público, tem como rubrica do plano de trabalho a contratação de pessoal para atendimento nos guichês, dando causa à próxima modalidade, que são as falhas na contratação e no pagamento de pessoal. A Provisão dos Encargos Sociais, também é proveniente da mesma falha, muitos gestores nem se dão conta de que devem provisionar os encargos sociais e que a contratação deve cumprir rigorosamente o período de vigência do convênio. Sendo que no término do instrumento as pessoas contratadas para a execução das metas e etapas propostas devem receber todos direitos trabalhistas que lhes são devidos.

3.4.8 Suspensão e/ou atraso na liberação das parcelas subsequentes

A suspensão parcial na liberação dos recursos leva ao atraso nos cronogramas de execução. Porém é importante ressaltar que na maioria das vezes a

causa está na formulação do instrumento de convênio, fato constatado na prestação de contas parcial ou na fiscalização por parte do concedente. A formulação do instrumento condiciona à liberação dos recursos ao percentual de execução e a prestação de contas parcial, sem dar a devida observância aos potenciais percalços que podem ocorrer durante o período. Acredita-se que a falta de capacitação e a troca de gestores durante o processo de execução podem ser fatores que levem a descontinuidade na liberação de recursos.

3.4.9 Não cumprimento ou cumprimento parcial do objeto dos instrumentos

Os convênios em sua fase inicial dão a ideia de ser bastante simplista, ou seja, a elaboração do projeto e do Plano de Trabalho, a execução das despesas, conforme o estabelecido no objeto e a prestação de contas, porém não raro constata-se que uma das razões para a glosa das despesas referentes a convênios é motivada pelo não cumprimento ou cumprimento parcial do objeto dos instrumentos.

Conforme a Portaria Interministerial (MPOG, MF e CGU) nº 507/2011, em seu Art. 68:

No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente no Siconv; e

IV - o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

3.5 Execução

Ações como a publicação do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) nº 46.751, datado de 29 de maio de 2015, em seu art. 19, mencionam que “os novos convênios e as alterações de plano de trabalho de convênios já vigentes deverão ser analisados previamente, com a finalidade de qualificação, pela SCCG/Seplag para posterior submissão à aprovação da Câmara de

Orçamento e Finanças (COF)”. Tal iniciativa visa uma melhoria nos processos de monitoramento e gestão de convênios, mas ainda não sana a deficiência nos processos de gestão das áreas finalísticas dentro dos órgãos executores.

Outra iniciativa é a pré-qualificação dos projetos, que é uma das ferramentas utilizadas para tentar torná-los mais robustos e minimizar os problemas da execução, evitando assim a devolução de recursos. Tal ferramenta ainda não é bem compreendida pelas áreas finalísticas que por muitas vezes a enxergam como “mais uma tarefa” dentre as muitas que os gestores já têm e não auxiliam muito no aprimoramento de seus projetos, se resumindo em um questionário com função de controle do recurso que está sendo captado pelo Estado.

De acordo com dados obtidos na DCAP, observa-se na Planilha nº 1, Monitoramento Seplag/MG - Convênios de Entrada no Sigcon, anexa, que a partir do ano de 2008, o Estado de Minas Gerais, na sua administração direta e indireta, inseriu 1.592 propostas no Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv) e monitoradas no âmbito estadual pelo Sistema de Gestão de Convênios (Sigcon). Dessas propostas inseridas, 509 foram formalizadas e empenhadas junto ao Siafi Federal e 443 chegaram ao status de execução e prestação de contas até dezembro de 2016.

Financeiramente o valor das propostas aprovadas equivale a um montante de R\$ 1.964.644.278,75, o valor desembolsado pela concedente equivale a R\$ 824.656.803,03, desse valor foram executados efetivamente o valor de R\$ 454.447.441,10¹².

A partir desses dados verifica-se que 41,97% das propostas têm o valor liberado em conta corrente e que 55,10% equivalem ao valor executado, ou seja, que realmente foram utilizados na execução do objeto e possivelmente em prol do interesse público.

¹² Valores sem atualização monetária.

Com base no exposto é possível inferir que há necessidade de se melhorar os processos de planejamento e gestão de convênios, bem como das ferramentas que auxiliam nesses processos. Trabalhos como este são necessários para que se tenha mais clareza e embasamento sobre o tema, possibilitando a melhoria das práticas envolvendo a execução de projetos ligados aos convênios, bem como diminuição nas falhas.

Numa análise mais detalhada na Planilha nº 1, atualizada monetariamente pela Selic Acumulada até janeiro de 2017, pode-se observar que no ano de 2012 foram publicados convênios no valor total de R\$ 2.227.099.573,12, sendo que os recursos de TVU perfazem um total de R\$ 2.097.874.274,34 e de contrapartida do tesouro estadual em R\$ 129.225.298,78. Os recursos foram auferidos por 26 unidades orçamentárias diferentes.

O total de recursos auferidos dos instrumentos publicados em 2016 é de R\$ 376.079.544,33, sendo que R\$ 362.864.332,50 de TVU e como contrapartida liberada pelo Estado de Minas Gerais, R\$ 13.215.211,83 para 24 unidades orçamentárias.

De forma descritiva, percebe-se que de acordo com a Tabela nº 1¹³, que houve uma queda na captação dos recursos pelo Estado no ano de 2016 em relação ao ano de 2012, num montante de R\$ 1.851.020.028,79, sendo que o percentual médio de redução é de 26,16%.

Constatou-se que tal diminuição originou-se, em parte, motivada pela crise orçamentário-financeira ocorrida no Governo do Estado de Minas Gerais, deflagrada a partir do segundo semestre do ano de 2011. A referida restrição impactou nos convênios em execução e nos convênios a serem celebrados, uma vez que os recursos financeiros do Estado estavam comprometidos e não havia garantia do aporte de contrapartida. Por fim, constatou-se também, que de acordo com a planilha, o Estado de Minas Gerais possuía até janeiro de 2017, um total de 614 convênios

¹³ Valores atualizados monetariamente pela Selic Acumulada até janeiro de 2017.

celebrados, sendo que destes, 284 convênios vigentes, 272 estão na situação de vencidos e 58 convênios bloqueados.

Tabela 1: Percentual de Recursos Recebidos por ano pelo Governo do Estado de Minas Gerais - 2012/2016

Ano	U.O.	TVU (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total (R\$)	% TVU	% Recursos Estaduais
2012	26	2.097.874.274,34	129.225.298,78	2.227.099.573,12	94,20	5,80
2013	32	1.273.224.735,73	113.192.668,70	1.386.417.404,43	91,84	8,16
2014	31	2.819.942.429,04	26.871.557,51	2.846.813.986,55	99,06	0,94
2015	26	234.389.571,82	6.188.726,51	240.578.298,35	97,43	2,57
2016	24	362.864.332,50	13.215.211,83	376.079.544,33	96,49	3,51

Fonte: Dados base: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag/MG

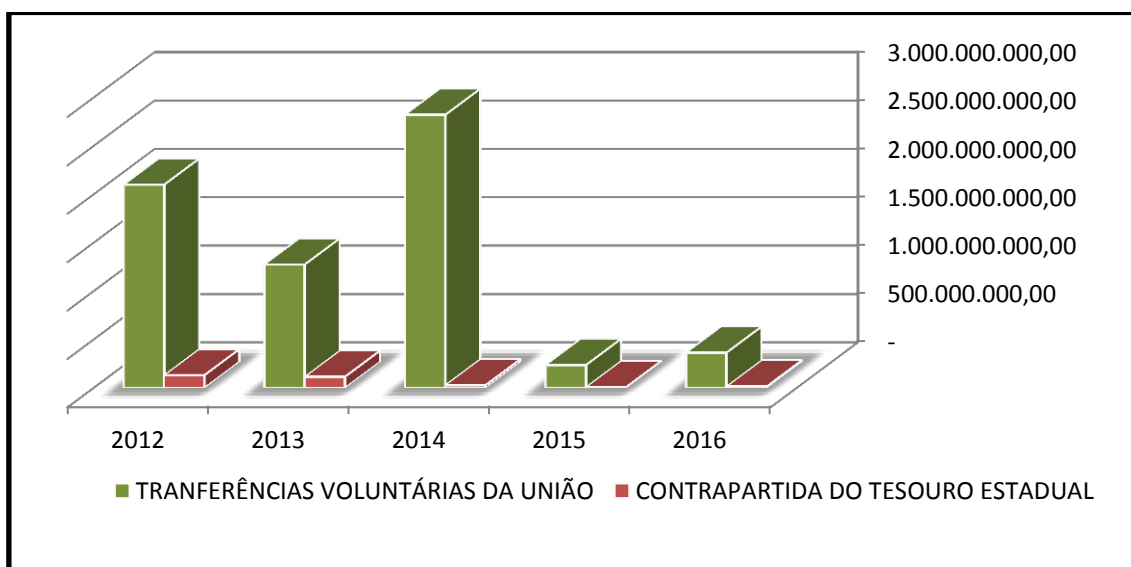
Elaboração: Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos – DCAP

Nota: Planilha de monitoramento, extraída do Armazém de Informação.

Valores atualizados monetariamente pela Selic Acumulada até Janeiro/2017.

Pode-se observar que, os índices mais altos de captação de recursos foram auferidos no ano 2014, ano das eleições estaduais.

Gráfico nº 01 – Comparativo das Liberações de Recursos nos anos de 2012/2016



Fonte: Dados base: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag/MG

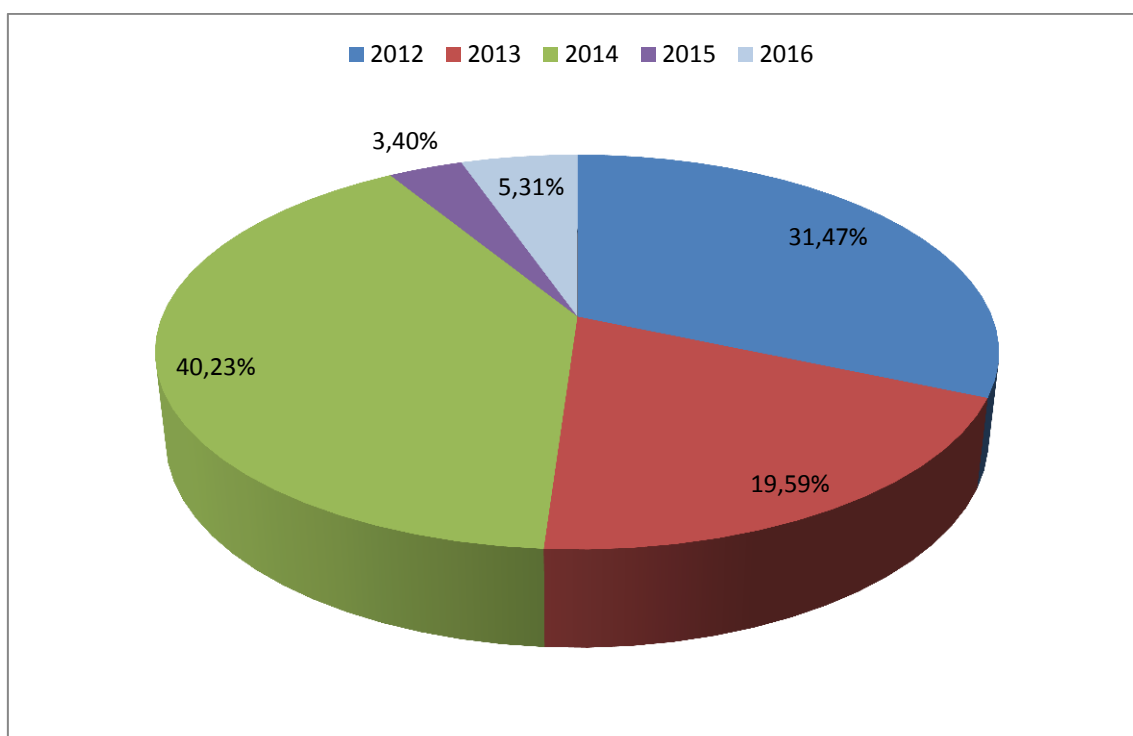
Elaboração: Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos – DCAP

Nota: Planilha de monitoramento, extraída do Armazém de Informação.

Valores atualizados monetariamente pela Selic Acumulada até Janeiro/2017

Em relação às TVU houve uma queda na entrada dos recursos entre os anos de 2012 a 2016, bastante significativa, num total de R\$ 1.735.009.941,84, com percentual de redução de 26,16%.

Gráfico nº 02 – Percentual de recursos recebidos por ano – 2012/2016



Fonte: Dados base: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag/MG
 Elaboração: Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos – DCAP
 Nota: Planilha de monitoramento, extraída do Armazém de Informação.
 Valores atualizados monetariamente pela Selic Acumulada até Janeiro/2017

3.6 Devoluções

Uma das formas de monitoramento que o setor responsável na Seplag/MG disponibilizou para análise do controle das devoluções feitas pelos órgãos, está apresentada na Planilha nº 2, Devolução do valor de convênios - Armazém de Informações (B.O.), que segue anexa.

As devoluções referentes às glosas de despesas são uma modalidade efetivamente controlada pelos órgãos de origem. Restringindo o monitoramento feito

pela Seplag/MG ao montante devolvido por Guia de Recolhimento da União (GRU), tornando superficiais os levantamentos. Vale ressaltar que, não foi constatada durante as pesquisas realizadas nesse trabalho uma forma de monitoramento que envolva as devoluções relacionadas ao Siconv por meio de Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV) e das devoluções feitas pelo código de Procedência 1¹⁴.

Na Planilha nº 2, relativa às devoluções de recursos de convênio, é possível ter-se um cenário do montante de recursos devolvidos e que poderiam ter sido empregados em melhores alternativas para se atingir os objetivos determinados em prol do cidadão.

Contudo, seriam necessários novos estudos para verificar fatores que não estão diretamente relacionados ao mau planejamento durante a elaboração dos projetos, falhas e irregularidades na execução, mau dimensionamento entre demanda real e a demanda potencial, ou seja, a quantidade de bens e serviços que podem ser ofertados em face às diversas necessidades propostas nos programas de políticas públicas, que é foco de análise desse trabalho. No caso restariam apenas os saldos de recursos que foram devolvidos por eficiência de aquisição, por exemplo, economia de recursos durante o processo de contratação/aquisição e comprovado 100% da execução do objeto do convênio pactuado. A complexidade de análise que envolve a distinção entre falhas de gestão e economia por eficiência no processo de aquisição, deve-se ao fato da necessidade de análise de convênios, de forma individualizada.

Outra análise complexa devido a insuficiência de dados é a distinção dos saldos remanescentes e saldos de aplicação financeira devolvidos, sendo necessário também análise individualizada dos convênios.

Nesse trabalho de análise foi utilizado um universo como amostragem de 14 convênios da Administração direta e indireta, considerando os que foram formalizados entre os anos de 2012 a 2016, com valores pactuados acima de

¹⁴ Procedência 1 é a definição de “recursos recebidos para livre utilização” e a negociação para devolução desses recursos é feita diretamente no órgão conveniente, conforme o Classificador Econômico das Despesas.

R\$ 5.000.000.000,00, conforme Planilha nº 3, Relatório Sigcon – Universo de Amostragem 14 convênios, anexa.

Para chegamos aos valores atualizados monetariamente foram feitos os cálculos com base na Selic Acumulada até o mês de janeiro de 2017, foram consideradas as devoluções apartir do ano de 2013, dos convênios pactuados apartir de 2012. Verificando-se desse modo os seguintes valores:

Tabela 2: Percentual de Recursos Devolvidos por ano pelo Governo do Estado de Minas Gerais - 2013/2017

Ano	Despesa Realizada	Índice de atualização até Jan/2017	Ajuste Monetário	Total Atualizado
2013	38.097.868,76	0,0705	2.685.899,75	40.783.768,51
2014	43.642.581,27	0,0705	3.076.801,98	46.719.383,25
2015	193.045.896,88	0,0705	13.609.735,73	206.655.632,61
2016	43.337.801,08	0,0705	3.055.314,98	46.393.116,06
2017	21.302.886,77	0,0705	1.501.853,52	22.804.740,29

Fonte: Dados base: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag/MG

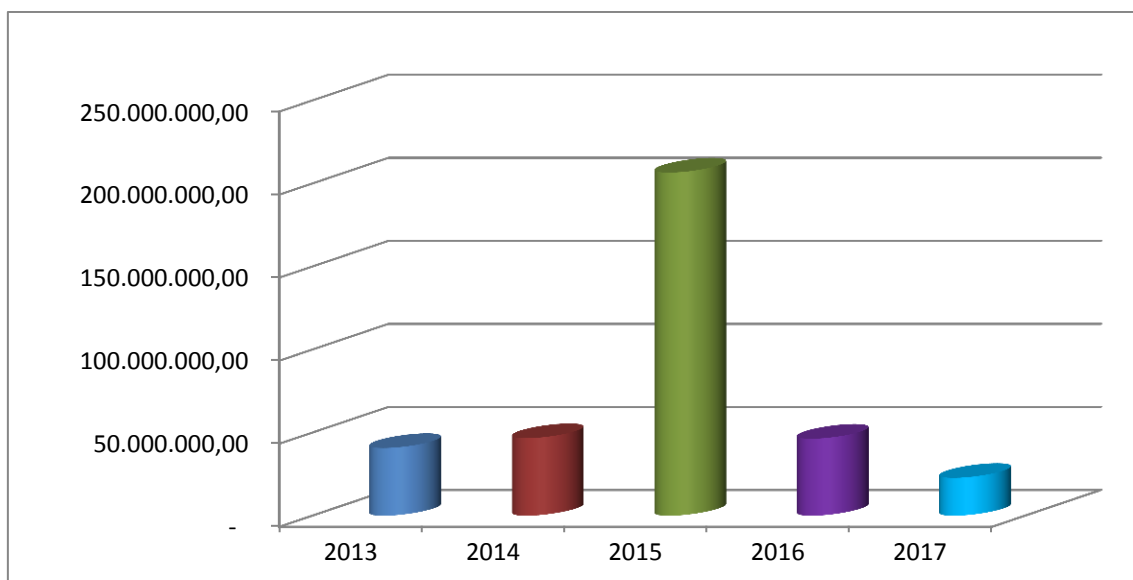
Elaboração: Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos – DCAP

Nota: Planilha de monitoramento, extraída do Sistema de Gestão de Convênios (Sigcon).

Valores atualizados monetariamente pela Selic Acumulada até Janeiro/2017

Conclui-se que 44,90% dos recursos são devolvidos sem a execução no Plano de Trabalho aprovado, conforme dados coletados na Planilha nº 3. A Planilha faz o levantamento das devoluções realizadas nos anos de 2013 a 2017 por código da U.O. Com base no Gráfico nº 3, pode-se verificar que o montante de recursos devolvidos é bastante significativo, porém no ano de 2015, houve uma discrepância em relação aos demais períodos analisados. Acredita-se, com base em Soares (2012), que condicionantes políticos possam ter impactado diretamente nas TVU, uma vez que houve uma alternância de poder, no qual, a oposição foi eleita para governar o Estado.

De acordo com o Gráfico nº 2, conforme mencionado, o ano de 2014 teve um alto índice de captação de recursos, possivelmente por ser um ano eleitoral. Já em 2015, observa-se que houve um alto índice de devolução, que provavelmente, está relacionado a uma divergência de interesses políticos partidários. Tal análise pode ser aprofundada em trabalhos futuros.

Gráfico nº 3 – Devoluções referente a convênios de entrada de recursos

Fonte: Dados base: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag/MG
 Elaboração: Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos – DCAP
 Nota: Planilha de monitoramento, extraída do Sistema de Gestão de Convênios (Sigcon).
 Valores atualizados monetariamente pela Selic Acumulada até Janeiro/2017

Pela análise pode-se verificar que os valores pactuados no período em questão perfazem um total de R\$ 116.176.055,82¹⁵, os valores efetivamente executados e comprovados por meio dos relatórios financeiros inseridos no Siconv, perfaz um total de R\$ 27.838.368,28.

Do universo da amostragem a análise ficou com o seguinte diagnóstico, com dados coletados do Siconv:

- a) 6 (seis) convênios não foram localizados pelo número indicado na Planilha nº 2;
- b) 3 (três) foram prorrogados, sem que houvesse uma prestação de contas parcial, portanto sem condições para averiguar os valores;

¹⁵ Valores atualizados monetariamente pela Selic Acumulada até janeiro de 2017.

- c) 1 (um) anulado 30/12/2016, sem execução;
- d) 1 (um) com os relatórios que demonstram, por meio do Plano de Trabalho pactuado, que a Secretaria fez uma economia de R\$ 1.652.847,15 e ficou de junho a dezembro de 2014, solicitando ao Órgão Concedente a alteração do plano de trabalho e utilização dos rendimentos de aplicação financeira em novas aquisições;
- e) 2 (dois), realizado na íntegra (sem devolução);
- f) 1 (um) prorrogado, até o momento dos R\$ 8.800.087,59 pactuados, somente R\$ 1.622.141,79 foram repassado ao convenente e R\$ 1.661.973,66 foram executados.

Considerando a análise e os dados fornecidos, pôde-se averiguar que na Planilha nº 2, vários convênios não têm seus números registrados no Siconv. Apesar das instruções normativas, da Portaria Interministerial nº 507/2011, terem sido publicadas com as orientações e a exigência da inserção dos instrumentos pactuados dentro do sistema. Desde a implementação do Siconv existe uma resistência por parte dos usuários em relação a sua complexidade para inserção de documentos e dados. A obrigatoriedade de uso do sistema têm sido um dos grandes avanços com relação ao controle e transparência, contudo, ainda persistem as tentativas de se executar projetos por meio de TVU fora do sistema.

4 ANÁLISE DA GESTÃO DOS GASTOS PÚBLICOS RELACIONADOS ÀS TVU PARA O GOVERNO DE MINAS GERAIS

4.1 Funcionalidade x setores

Existe um conjunto de atividades na programação financeira dos gastos públicos que objetiva ajustar a execução do orçamento ao fluxo provável de entrada de recursos financeiros, visando assegurar a realização dos programas anuais de trabalho e, impedir eventuais insuficiências de caixa. Desde a programação à prestação de contas, o controle das finanças públicas dá-se por meio do Siafi, que enquanto instrumento de controle é indispensável, não importando a fase dos registros e eventos. O setor ou ente da Administração Pública que dele se utiliza para planejar, executar e controlar o uso do dinheiro público em favor da sociedade e, de igual maneira, fazer justiça social, deixando transparecer publicamente a prestação de contas por meio do planejamento e objetivos alcançados. Portanto pode-se entendê-lo como fator importante de orientação dos gestores quando no auxílio das tomadas de decisão sobre investimentos e promover a redução da desigualdade social.

Para uma execução eficiente podemos citar alguns setores dentro dos diversos órgãos que deveriam trabalhar em uníssono para subsidiar as ações dos gestores. Têm que haver equilíbrio nesses processos que são relacionados e fazem parte da logística na Administração.

Uma gestão eficaz perpassa pela:

- a) consistência da qualidade dos bens e serviços prestados a sociedade;
- b) padronização e normalização, para reduzir variedades;
- c) controlar o planejamento, a demanda;
- d) realizar o registro tempestivo;
- e) dimensionar de forma a não deixar faltar;
- f) retroalimentar garantindo a prestação de serviços continuados.

4.2 Monitoramento das Transferências Voluntárias na Seplag/MG

O setor na Seplag responsável pelo monitoramento é a Diretoria Central de Acompanhamento de Convênios, Ajustes e Empréstimos.

As competências da Diretoria de acordo com a publicação na Imprensa Oficial (IOF), datada de 24 de Março de 2011:

A nova metodologia de monitoramento intensivo, que será utilizada pela Diretoria Central de Acompanhamento de Convênios, Ajustes e Empréstimos, foi apresentada pela Secretaria de Planejamento e Gestão aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. O objetivo é oferecer subsídios e acompanhar o processo de celebração de convênios para monitorar a utilização da Declaração de Contrapartida. Participaram da apresentação o subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, André Abreu Reis, a diretora da Superintendência Central de Coordenação Geral, Sílvia Litsgarten Dias, e a Diretora Central de Acompanhamento de Convênios, Ajustes e Empréstimos, Patrícia Campos.

O monitoramento é feito por meio dos relatórios extraídos dos dados registrados no Siafi em planilhas extraídas do Sistema informatizado, Armazém de Informações Busines Objects (B.O.). O sistema é basicamente o norteador para que os analistas possam fazer os levantamentos necessários e a verificação do montante dos recursos executados e devolvidos.

Pode-se verificar que o B.O. é uma ferramenta que requer um conhecimento específico e treinamentos constantes para que seja uma ferramenta de informações confiável. Porém não existe um controle efetivo da execução. Cada órgão executa como deseja tendo como parâmetro apenas o Plano de Trabalho, elaborado pelos gestores de convênios, que em sua maioria necessitam de capacitação prévia para gerir com a devida eficácia e eficiência.

Verifica-se que o monitoramento da execução de convênios restringe-se ao controle das entradas de recursos e suas devoluções e do montante executado nas Unidades Orçamentárias (U.O.), por elemento de despesas. Evidencia-se, portanto,

que para que o monitoramento seja efetivo o órgão responsável deveria aprofundar mais no acompanhamento e execução.

Financeiramente fica mensurado o que foi executado, mas quando se analisa os Relatórios de Cumprimento e Execução Física do Objeto, elaborado exclusivamente pelo próprio gestor do convênio, constata-se que não há uma comprovação da efetividade por meio de uma pesquisa de satisfação pelo beneficiário direto e indireto.

4.3 Formação de gestores

A gestão pública exige que se esteja continuamente num processo de atualização, buscando a adoção de práticas de gestão que contribuam para resultados a longo prazo. Isso se torna um desafio pela inconstância que ocorre nos processos de gestão e a defasagem de pessoal qualificado, o que assume maior relevância quando se avalia o impacto nas entregas destinadas a implementar benefícios diretos para a população.

A capacitação dos gestores públicos nos assuntos referentes aos convênios firmados por TVU, focada apenas em normas e/ou procedimentos teóricos, em sua maioria apresenta uma lacuna entre a teoria e as práticas efetivas durante o processo de execução. A equipe técnica responsável pela execução, não raro, tende a improvisar ou até mesmo equivocarse nos entendimentos no que seria parte ou não do objeto pactuado. Na definição de Motta (2007, *apud* Demarco, 2015), “por eficiência do gasto público compreende-se, em última instância, em como o governo consegue transformar dinheiro do orçamento em qualidade de vida da população”.

Construir possibilidade de execução dos diversos tipos de políticas públicas é tarefa difícil, gerir um convênio requer expertise dos gestores e ordenadores de despesas e o envolvimento de todos, para aprimorar e efetivar a execução. Apesar da evolução ocorrida no emprego público nas últimas décadas em todas as esferas governamentais, muitos procedimentos necessitam de melhorias, como por exemplo, processos de aquisição e controle da qualidade dos resultados.

4.3.1 Capacitação dos servidores para o cargo

Visando aprimorar a gestão pública no Brasil surgiram vários cursos ministrados pelas Universidades nas esferas federal e estadual, porém para exercer a função de gestor não é exigida uma qualificação específica.

Demarco (2015) destaca que:

a importância da qualificação dos gestores públicos locais neste novo contexto brasileiro. Essas exigências de capacitação e qualificação da gestão pública têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil. Por conseguinte, o fortalecimento da capacidade de gestão é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil. (DEMARCO, 2015).

Os programas de qualificação dos servidores públicos no ensino a distancia, nos diferentes níveis da Administração Pública se apresentam como alternativas e reforçam a qualificação baseado em casos e dossiês temáticos, entre outros.

Com um novo olhar, o Governo no plano federal, promove nos anos 90, um novo contexto de investimento em capacitação, com a publicação da Política Nacional de Capacitação com a publicação do Decreto nº 2.794/1998, cuja finalidade é a valorização do servidor por meio da capacitação, observando a necessidade premente de atualização profissional e tendo como finalidade o desenvolvimento desses servidores, institucionalmente.

A área de convênios é uma área que exige um conhecimento específico, por parte dos gestores em:

- a) procedimentos de aquisição;
- b) execução orçamentário/financeira;
- c) pesquisa;
- d) avaliação e controle;
- e) projetos.

Tais profissionais, além desses conhecimentos devem ter um perfil diferenciado que contemple uma boa relação institucional entre atores internos e externos, diretos e indiretamente ligados à execução do convênio ou de um portfólio de convênios. Acredita-se que boa parte das devoluções ou ineficiência nos processos de gestão se deve a falta de profissionais com esse perfil.

4.4 Análises das pesquisas

Foram realizadas pesquisas com gestores de convênios no âmbito estadual, por meio de questionários. Na sua totalidade, são servidores ligados a órgãos da Administração direta e indireta do Governo do Estado de Minas Gerais.

Os questionamentos feitos têm por objetivo nos dar uma noção dos entendimentos desses gestores sobre os processos de execução ligados a convênios, celebrados por meio de TVU. Segue abaixo a análise de algumas colocações que foram essenciais para a conclusão desse trabalho cujas respostas na íntegra seguem anexas.

Podemos verificar pela fala dos entrevistados a descrença no sistema e a retórica de que o excesso de burocracia atrapalha a execução dos convênios.

Entrevistado nº 1 “O comportamento imoral e a certeza da impunidade certamente são a causa do excesso de crimes pelos agentes públicos. Nesse contexto é que se inserem as dificuldades para concretizar e, sobretudo, para executar convênios, cumprir as metas nos prazos previstos. Perdeu-se o foco no fim e no objetivo do convênio para se concentrar nos ritos e nos processos. Por fim, há que citar que a área jurídica, auditoria e os tribunais vêm compreendendo cada vez mais os convênios como se fossem contratos”.

E no dizer do Entrevistado nº 2, “A morosidade do processo inicia-se na burocracia que envolve várias áreas distintas a percorrer: área política, área técnica, orçamentária, financeira; das quais o gestor Mor (governador) não se conscientiza os gestores de cada órgão envolvido sobre a importância da boa execução e aplicação do recurso destinado às políticas públicas do Estado”.

E Entrevistado nº 3, “Como coordenadora por parte do conveniente percebeu-se que: Não houve excesso de burocracia na fase de celebração. Por meio de acordos pré-estabelecidos com o concedente, o programa foi aberto com exclusividade para atender uma demanda do mesmo. Entretanto há excesso de burocracia nos processos internos do conveniente relacionados à aquisição de insumos, o que aumenta a morosidade impedindo a eficiência na execução”

Os ritos procedimentais são confundidos com impedimentos legais. Porém, o que se sabe é que o legislador redige e aprova as leis sem saber se elas são executáveis, agindo de forma que o procedimento fica invertido, bem como a forma de interpretação que varia de acordo com o entendimento dos tribunais. Vê-se pela quantidade de manuais de jurisprudências que são lançados a cada ano.

Embasado no que diz o Entrevistado nº 1, “os convênios viraram, por outro lado, uma forma de antecipar recursos sem execução, gerando problemas de prestação de contas e inexecução com a lentidão e alteração de preços preestabelecidos, levando à necessidade de aditivos tanto para prazo quanto para valores, fechando o ciclo de desconfiança entre os órgãos de fiscalização e as áreas de execução”. Pode-se afirmar que é necessária a formação de gestores capacitados não somente em projetar propostas em cima dos programas aprovados para as diversas políticas públicas. Gerir um recurso público, como já afirmado anteriormente, requer um conhecimento específico e expertise suficiente para comandar uma equipe, promovendo assim a otimização dos recursos. “Há que mencionar que as capacitações disponíveis parecem mais forma de arrecadação e lucro, pois são ofertadas por pessoas que também não tem experiência efetiva. Os cursos são em grande maioria de conceitos consagrados na legislação e que não tratam do dia a dia da execução e das inúmeras possibilidades para a gestão desse tipo de instrumento” (Entrevistado nº 1). Corroborando com essa afirmativa temos o parecer do Entrevistado nº 2, “não há uma capacitação do gestor, que é o responsável pela execução do convênio, que por sua vez repassa essa execução para aos seus dirigentes subordinados, os quais, também, não se preocupam com um treinamento de equipes que serão envolvidos na execução, acompanhamento e prestação de contas. Vai todo mundo “dando tiro” atropelando tudo, porque há um prazo a cumprir. Essa é sua única preocupação!!!”

O Entrevistado nº 3, afirma que a gestão nas fases de captação, projetos e envolvimento dos diversos seguimentos estão em acordo e trabalhando com homogeneidade para a obtenção do recurso e na prestação de contas, entretanto diz que as “capacitações referentes ao uso do portal de convênios não foram realizadas em tempo hábil, o que dificultou bastante o envio da proposta. A capacitação sobre o uso do portal de convênios só foi realizada meses após a celebração, seguindo o cronograma de oferecimento da mesma”. Vê-se claramente que a maior preocupação do Entrevistado nº 3, conforme disse acima, é a de captar o recurso e inserir no sistema, deixando de lado a premissa de que o foco é o que se está executando e para quem se está executando. O principal foco do convênio é a satisfação de necessidades primordiais ao cidadão, promovendo o bem estar social. Não há do que se dizer quanto a importância de registrar os fatos no banco de dados, respeitando assim o princípio da transparência e publicidade, porém isso pode ficar delegado a um digitador, que somente irá inserir os dados da execução corretamente. O papel do gestor é bem mais importante que isso e transcende a esfera de tais preocupações. Conforme descrito pelo Entrevistado nº 2, “acredito muito em ferramentas (Sistemas) informatizados de controle para ajudar nos trabalhos. Pois, apesar do concedente disponibilizar e exigir uma ferramenta própria, implementar uma paralela com outros quesitos que facilitarão o acompanhamento da execução e prestação de contas, principalmente na parte contábil, ameniza muito os trabalhos dos técnicos e da gestão”. As ferramentas informatizadas servem para auxiliar a execução, porque um dado por si só não serve para a tomada de decisões, identificação dos problemas e possíveis mudanças de rotas.

Como disse o Entrevistado nº 1, “não há uma causa somente e sim um somatório de problemas, excessivamente ligados ao medo, ao receio e ao desconhecimento. Esse quadro tem gerado quase uma paralisia e percebe-se perda de efetividade”.

Eloquentemente, os entrevistados dão sugestões de forma a minimizar os possíveis problemas encontrados na execução, conforme o Entrevistado nº 2 sugere a necessidade de criação de oficinas de capacitação voltadas exclusivamente aos gestores de convênios federais, “a criação de oficinas de trabalho de acompanhamento da execução do convênio, preparação e execução das prestações

de contas parciais; ou seja, se houver uma capacitação e reciclagem constante, durante todo o processo de execução, as falhas, serão mínimas, os erros corrigidos e sanados a tempo. Conseqüentemente a evolução da experiência, levará a uma gestão exemplar. Nessas oficinas têm que haver a participação do gestor responsável pelo convênio e pelo menos um técnico de cada área, responsável pela elaboração, acompanhamento, execução e prestação de contas”.

Já o Entrevistado nº 1, sugere a unificação de normativos e a intersetorialidade, dizendo que “constata-se que as 3 esferas de governo legislam sobre o mesmo tema. Com isso há uma confusão de manuais de procedimentos e até mesmo entre os ministérios (concedentes) que também praticam convênios de forma distintas. Um gestor estadual, como eu mesmo posso testemunhar, tinha instruções de execução e proibições em um ministério totalmente diferente de outros. Aliás, dentro de um mesmo ministério uma secretaria nacional diverge em orientações de gestão e procedimentos para o uso de recursos financeiros de seus respectivos programas”.

Já o Entrevistado nº 3, reitera sua afirmativa que os controles exercidos pelos órgãos estaduais são um entrave na execução, com sua colocação de que “normas estaduais dificultam o desenvolvimento dos convênios federais, sendo que o recurso poderia ser repassado diretamente à conveniente e ser totalmente gerenciado pela mesma, sem controles da Secretaria de Planejamento Gestão e Finanças/Câmara de Orçamentos e Finanças e Secretaria da Fazenda. Por exemplo, impactam negativamente na execução as datas dos decretos orçamentários, as datas de encerramento para empenhos, pagamentos serem realizados em dias específicos, autorização para viagens internacionais, exigências para transferências voluntárias. Estes órgãos são grandes fomentadores de excesso de burocracia e prejudicam a execução dos convênios”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS À GUIA DE CONCLUSÃO

Ao analisar o objeto de estudo, a influência exercida pelo gestor se torna decisória para que a execução se torne eficaz, eficiente e efetiva. Porém é importante ressaltar que a programação financeira estará sempre submetida à vontade política do Governo, e que mesmo sendo o orçamento regulamentado por lei autorizativa, ela não obriga e sim apenas autoriza a execução dos programas de trabalho nela contidos, e como foi referenciado anteriormente, com flexibilidades. Isso significa que a sua execução está atrelada ao real ingresso de recursos, portanto ocasionando atrasos no início dos cronogramas que foram pré fixados nos Planos de Trabalhos dos convênios.

Uma série de fatores nos leva a concluir que a execução deficiente é o principal fator para a ineficiência do gasto dos recursos público. As propostas apresentadas nos projetos, muitas vezes, não condizem com a realidade e é feita uma inserção de dados superficiais somente por mera formalidade para a aprovação das propostas.

Antes de prosseguir é necessário entender o conceito promulgado como princípio da economicidade e a eficiência nos processos de aquisição. O que se refere à devolver um valor cujo montante é proveniente de um gasto consciente e elaboração de um plano que oriente para uma negociação de valores nas aquisições que tenham como consequência a economia. No melhor dos cenários, comprar por um preço justo, porém sem onerar o Estado e abaixo do preço base apresentado na proposta.

Observa-se que no Estado inexistente um controle que permite avaliar tais devoluções provenientes de economia e eficiência em processo de aquisição, separadamente daquelas que são provenientes da ineficiência e falta de gestão na pactuação plena dos objetos celebrados. Nos levantamentos realizados, o termo “devoluções” não permitem chegar a uma conclusão clara se todas as aquisições previstas no escopo do Plano de Trabalho foram completamente realizadas.

Conclui-se, também, que quando não se tem clareza nos processos de gestão, e, eficiência, eficácia e efetividade dos objetos pactuados por meio de TVU,

difícilmente é possível melhorar ou instituir procedimentos que venha a sanar tais deficiências no *modus operandi*, de forma que contribua para a diminuição de volume dos recursos devolvidos.

Verifica-se que a fragilidade na gestão é em parte devida a falta de padronização de procedimentos ligados especialmente a celebração e execução dos convênios, apesar das normas reguladoras e sistema de inserção de dados – Siconv, serem padronizados pelo Governo Federal, acredita-se que boa parte dessa heterogeneidade de procedimentos esteja ligada a falta de capacitação e suporte, que institua procedimentos padronizados em processos relacionados a TVU's.

Os resultados da análise demonstram que os monitoramentos existentes, não conseguem evidenciar a realidade dos fatos, que são monitorados por planilha de forma generalizada. Acredita-se que os Sistemas B.O., Armazém de Informações e Siconv são ferramentas que requerem de quem os utilizam, um conhecimento específico e treinamentos constantes para que sejam ferramentas de informações confiáveis, balizadoras de tomada de decisão aos gestores.

Constata-se, também que não existe um controle efetivo da execução. Cada órgão executa como deseja tendo como parâmetro apenas o Plano de Trabalho, elaborado pelos gestores de convênios, que em sua maioria necessitam de capacitação prévia para gerir com a devida eficácia e eficiência, produzindo assim um efeito real sobre as diversas políticas implementadas em prol do cidadão.

ANEXOS

ANEXO A - Questionários

Entrevistado nº 1

1. É possível afirmar que existe excesso de burocracia relacionada à convênios? Sim ou não. Justifique a resposta

Sim. O excesso de fraudes e crimes na administração pública como um todo tem levado os dirigentes a criarem legislação cada vez mais limitadora para a concretização das políticas públicas. E certamente partem do princípio que legislação coíbe o crime. Todavia, apenas aumentaram a burocracia e dificultaram, enquanto os crimes aumentaram em todas as esferas, comprovando que não há relação de causa e efeito entre uma coisa e outra. O comportamento imoral e a certeza da impunidade certamente são a causa do excesso de crimes pelos agentes públicos. Nesse contexto é que se inserem as dificuldades para concretizar e, sobretudo, para executar convênios, cumprir as metas nos prazos previstos. Perdeu-se o foco no fim e no objetivo do convênio para se concentrar nos ritos e nos processos. Por fim, há que citar que a área jurídica, auditoria e os tribunais vêm compreendendo cada vez mais os convênios como se fossem contratos. Há uma mistura de conceitos e acabam por tratar os dois institutos como iguais. Acredito que a inexperiência, a incompetência e a falta de conhecimento e formação jurídica têm levado a esses posicionamentos equivocados. Os convênios viraram, por outro lado, uma forma de antecipar recursos sem execução, gerando problemas de prestação de contas e inexecução com a lentidão e alteração de preços preestabelecidos, levando à necessidade de aditivos tanto para prazo quanto para valores, fechando o ciclo de desconfiança entre os órgãos de fiscalização e as áreas de execução.

2. Como você avalia a capacitação dos gestores envolvidos no processo de celebração, execução e prestação de contas de convênios?

Há falta de formação nas diversas áreas envolvidas, tanto dos gestores, quanto de setores jurídicos, quanto dos técnicos das áreas de fiscalização e controle. Em grande

parte, até mesmo para celebrar convênios perde-se tempo excessivo com o constante ir e vir dos instrumentos entre as diversas áreas e setores envolvidos, que não sabem efetivamente a diferença entre convênio, contrato e termos de parceria. A troca de dirigentes e a chegada de técnicos sem experiência e sem formação devida também gera e corrobora essa situação. Também, há que mencionar que as capacitações disponíveis parecem mais forma de arrecadação e lucro, pois são ofertadas por pessoas que também não tem experiência efetiva. Os cursos são em grande maioria de conceitos consagrados na legislação e que não tratam do dia a dia da execução e das inúmeras possibilidades para a gestão desse tipo de instrumento. Enfim, não há uma causa somente e sim um somatório de problemas, excessivamente ligados ao medo, ao receio e ao desconhecimento. Esse quadro tem gerado quase uma paralisia e percebe-se perda de efetividade. Historicamente, até mesmo o tempo cofinanciamento, contrapartida etc., tem causado problemas de interpretação. Outra confusão que se percebe por conta do desconhecimento das áreas técnicas é o constante incômodo para realizar parcerias sem ônus e as áreas técnicas (acostumadas somente com convênios onerosos) dizem que não se pode fazer convênio para essas modalidades e que devem ter outra designação, ou seja, total ignorância das possibilidades e dos objetivos do instituto do convênio no âmbito do Direito Administrativo.

3. Em sua opinião, o que deveria/poderia ser feito para melhorar a gestão de projetos financiados com recursos de convênios?

Constata-se que as 3 esferas de governo legislam sobre o mesmo tema. Com isso há uma confusão de manuais de procedimentos e até mesmo entre os ministérios (concedentes) que também praticam convênios de forma distintas. Um gestor estadual, como eu mesmo posso testemunhar, tinha instruções de execução e proibições em um ministério totalmente diferente de outros. Aliás, dentro de um mesmo ministério uma secretaria nacional diverge em orientações de gestão e procedimentos para o uso de recursos financeiros de seus respectivos programas.

1 - Acredito que o primeiro passo seria unificar esse instrumento no âmbito do direito administrativo federal e que norteariam a execução em todo o país. Enquanto os entes federados puderem, cada um, legislar e explicitar limites próprios e permitir outros de

forma distinta... conviveremos com essa parafernália na execução das políticas públicas. Portanto, acredito que primeiro deveríamos unificar a legislação dessas transferências de recursos que regulam via convênio.

2 - O segundo ponto é que as capacitações para essas áreas não deveriam ser limitadas a professores/instrutores de áreas de controle e jurídico. Não há mais inteligência e sim apenas o olhar do medo e do controle. A boa gestão se foi com esse excessivo olhar apenas do rito e de processos amarrados e onde impera o NÃO PODE! Tão pouco estou pregando o vale tudo. Acredito que a capacitação deveria ser mediada entre gestores e técnicos experientes na execução, juntamente com instrutores de áreas de auditoria e das procuradorias. Não se pode ater somente a um olhar ou a um NÃO fazer, e de gente que não sabe a cor e o cheiro dos destinatários das políticas públicas executadas via convênio.

3 - acredito que o foco para a boa gestão e execução das políticas públicas não deveria ser cultuada como terreno de auditoria e tribunais de contas.

4 - há que repensar e refazer o pacto federativo, ou seja, se o recurso público que é gerado no município, também deveria ficar em sua maior parte no município, como ocorre nas principais nações do mundo, que são descentralizadas. Com a centralização dos recursos na União, há necessidade constantemente de recursos serem transferidos para estados e municípios para garantir a execução. O que se pergunta é: a quem interessa esse sistema, onde os recursos gerados ficam em mais de 60% com a União, sendo que União e Estados são ficção. O que existe de real são os municípios, onde reside o cidadão e onde estão as demandas e a realização efetivas das políticas. Como exemplo, pode-se citar a Alemanha, onde a maior parte dos recursos estão com os municípios e o papel de estados e da união são distintos e requer menor parte dos recursos, ou seja, praticamente elimina-se esse excesso de transferências de recursos para se chegar ao cidadão. Os recursos são gerados e deveriam ficar onde são demandados e onde está a responsabilidade pela execução. Imagine-se que Brasília tenha que pensar, planejar e coordenar a política em mais de 5 mil municípios brasileiros e o dinheiro vai se perdendo em meio a tantas instâncias, instrumentos, órgãos.

Entrevistado nº 2

1. É possível afirmar que existe excesso de burocracia relacionada à convênios? Sim ou não. Justifique a resposta

SIM! Primeiramente, na elaboração do plano de trabalho, uma certa equipe é envolvido, outra para lançar no sistema SICONV, outra para executar, outra para elaborar a prestação de contas. Essas equipes não trabalham concomitantemente do início ao fim, envolvendo todos os membros para colher a experiência e informações de cada um, visando homogeneidade no processo. Sem falar na burocracia de cada etapa do plano de trabalho ter que ser analisada e aprovada para se submeter a uma nova etapa. A morosidade do processo inicia-se na burocracia que envolve várias áreas distintas a percorrer: área política, área técnica, orçamentária, financeira; das quais o gestor Mor (governador) não se conscientiza os gestores de cada órgão envolvido sobre a importância da boa execução e aplicação do recurso destinado às políticas públicas do Estado.

2. Como você avalia a capacitação dos gestores envolvidos no processo de celebração, execução e prestação de contas de convênios?

Fraquíssima. Na minha experiência, o secretário vai à Brasília, reivindica recurso, retorna a sua Secretaria, reuni-se com um ou outro dirigente e anuncia o acordo feito.

Posteriormente, recebe o Plano de Trabalho com algumas orientações para preenchimento, colhe assinaturas e o remete ao concedente, que, se aprovado, dá andamento no processo e na calada da noite, olha o recurso chegando!!!

Pois bem! Não há uma capacitação do gestor, que é o responsável pela execução do convênio, que por sua vez repassa essa execução para aos seus dirigentes subordinados, os quais, também, não se preocupam com um treinamento de equipes que serão envolvidos na execução, acompanhamento e prestação de contas. Vai todo mundo “dando tiro” atropelando tudo, porque há um prazo a cumprir. Essa é sua única preocupação!!!

3. Em sua opinião, o que deveria/poderia ser feito para melhorar a gestão de projetos financiados com recursos de convênios?

Como foi dito anteriormente, não há um envolvimento em conjunto, não acontece uma reunião de alerta: “vamos receber um recurso de convênio, precisamos nos preparar!”.

Minha sugestão é a criação de oficinas de trabalho para ensinar como elaborar um bom Plano de Trabalho e a importância de sua fiel execução em obediência à legislação e às metas e objetivos pactuados com a população, visando atingir de forma eficiente, eficaz e efetiva o público alvo.

Necessário se faz, também, a criação de oficinas de trabalho de acompanhamento da execução do convênio, preparação e execução das prestações de contas parciais; ou seja, se houver uma capacitação e reciclagem constante, durante todo o processo de execução, as falhas, serão mínimas, os erros corrigidos e sanados a tempo. Conseqüentemente a evolução da experiência, levará a uma gestão exemplar. Nessas oficinas têm que haver a participação do gestor responsável pelo convênio e pelo menos um técnico de cada área, responsável pela elaboração, acompanhamento, execução e prestação de contas.

Acredito muito em ferramentas (Sistemas) informatizados de controle para ajudar nos trabalhos. Pois, apesar do concedente disponibilizar e exigir uma ferramenta própria, implementar uma paralela com outros quesitos que facilitarão o acompanhamento da execução e prestação de contas, principalmente na parte contábil, ameniza muito os trabalhos dos técnicos e da gestão.

Entrevistado nº 3

1. É possível afirmar que existe excesso de burocracia relacionada à convênios? Sim ou não. Justifique a resposta

Sim.

Apesar do portal de convênios ser um facilitador, pois é capaz de organizar e disciplinar a gestão de convênios em âmbito nacional, o excesso de burocracia pode ser verificado em algumas etapas, principalmente porque os órgãos públicos de Minas Gerais estão sujeitos as normas da Secretaria de Planejamento Gestão e Finanças e Secretaria da Fazenda

Como coordenadora por parte do conveniente percebeu-se que: Não houve excesso de burocracia na fase de celebração. Por meio de acordos pré-estabelecidos com o concedente, o programa foi aberto com exclusividade para atender uma demanda do mesmo. Entretanto há excesso de burocracia nos processos internos do conveniente relacionados à aquisição de insumos, o que aumenta a morosidade impedindo a eficiência na execução.

Não foi percebido pela coordenadora, excesso de burocracia na prestação de contas, visto que somente foi de sua responsabilidade preencher parte dos anexos exigidos no Siconv e obtenção de fotos dos equipamentos adquiridos. Outras informações e apresentação de notas fiscais foram gerenciadas pela área de convênios da instituição.

Ressalta-se que o dever da coordenação/conveniente está mais relacionado com o cumprimento das metas qualitativas e quantitativas. O conveniente possui uma área administrativa de apoio que gerencia a maior parte da burocracia.

2. Como você avalia a capacitação dos gestores envolvidos no processo de celebração, execução e prestação de contas de convênios?

Os gestores vinculados à concedente, que são os analistas técnicos e jurídicos, foram profissionais qualificados para tanto, demonstrado flexibilidade em adaptações e disponibilidade para consultas quando foi necessário.

Os gestores do conveniente vinculados a parte técnica, a qual está relacionada com o cumprimento das metas, formalizaram suas competências técnicas no processo da celebração

Entretanto, capacitações referentes ao uso do portal de convênios não foram realizadas em tempo hábil, o que dificultou bastante o envio da proposta. A capacitação sobre o uso do portal de convênios só foi realizada meses após a celebração, seguindo o cronograma de oferecimento da mesma

3. Em sua opinião, o que deveria/poderia ser feito para melhorar a gestão de projetos financiados com recursos de convênios?

Normas estaduais dificultam o desenvolvimento dos convênios federais, sendo que o recurso poderia ser repassado diretamente à conveniente e ser totalmente gerenciado pela mesma, sem controles da Secretaria de Planejamento Gestão e Finanças/Câmara de Orçamentos e Finanças e Secretaria da Fazenda. Por exemplo, impactam negativamente na execução as datas dos decretos orçamentários, as datas de encerramento para empenhos, pagamentos serem realizados em dias específicos, autorização para viagens internacionais, exigências para transferências voluntárias. Estes órgãos são grandes fomentadores de excesso de burocracia e prejudicam a execução dos convênios

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e Democracia no Brasil: A visão da ciência política norte-americana. **In Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, Jan./Mar. 2001.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil – Problemas de Coordenação e Autonomia. **In Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 2. 2004.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **In Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v.8 (2), 2003.

_____. **Mitos da Descentralização Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf> Acesso em: 09 out.2013.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **In Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14 nº 40, junho, 1999. Acessado em: 14 abr.2017

BELÉM, Mary Lane Coelho; et al (e outros). **A importância do controle de processos na gestão de convênios em uma instituição pública: um estudo de caso.** XXVI ENEGEP. Fortaleza/CE. Brasil. Out.2006 <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_tr530361_7545.pdf>. Acesso em: 31 out.2016, às 18:30 hs.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jul. 2007. Seção 1, Ed. 143, p. 1.

BRASIL. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011. Esta portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2011. Seção 1, Ed. 240, p. 209.

CAMPOS, Anna Maria. *ACCOUNTABILITY: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português. In Coletânea de textos: Public service accountability; a comparative perspective.* Jabbra Joseph G. & Dwivedi. O .P.West Harttid, Connecticut.Kurnarian Press. Jun.1988.

CAMPOS, Arminda Eugenia Marques; et al (e outros). **O Planejamento de Projetos Sociais: dicas, técnicas e metodologias.** Rio de janeiro: Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, Cadernos da Oficina Social 9, Rio de Janeiro, 2002. CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração.** São Paulo: Ed. Campus, 2001.

CARDOSO Jr., J.C. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, **In Revista IPEA.** v. 2. Brasil. 2015.

CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA DESPESA, atualizado em 17/03/2017. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa_lei_orcamentaria_anual/lo_2017/04._Classificador_da_despesa_atualizado_em_17_03.pdf>. p. 83.

DEMARCO, Diogo Joel. A formação de gestores públicos no Brasil: Um balanço das contribuições do programa nacional de formação em Administração Pública (PNAP). **In Estratégias e programas de formação de gestores públicos com o apoio da Educação à Distância (EaD).** Painel 02/005. Brasília/DF. Maio/2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JR., José Celso. **Governo e planejamento em democracias progressivas: desafios para a América Latina.** Caderno EIAPP. Brasília, 2014.

JACOBY, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação, comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão, procedimentos exigidos para regularidade da contratação direta, micro e pequenas empresas.** 10. ed., p. 299, São Paulo, 1999.

KOTLER, P. **Marketing.** São Paulo: Ed. Compacta, 1980.

MANUAL DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/component/gmg/page/354-arcco-faz-balanco-dos-cinco-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 20 jun.2017.

MANUAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, Farroupilha, RS, Brasil, Abr.2012. Disponível em: <http://www.iffarroupilha.edu.br/site/midias/arquivos/2012513161735343manual_de_execucao_orcamentaria_e_financeira_resolucao_ad_referendum_n%C2%B0_30.pdf> Acesso em: 05 jan.2017, às 12:15 hs.

MANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília: Secretária-geral de Controle Externo. Manual, 4ª Ed., 2013. <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2548956>. Acesso em: 24 ago.2016, às 14:40 hs.

MATUS, Carlos O Plano como Aposta. In *Revista São Paulo em perspectiva*. 5 (4): 28-42 out/dez.1991.

MATUS, Carlos. Triângulo de governo. In **Strategia Consultores LTDA**. 05 set. 2006.

MONTANARI, Guilherme. **A nova Lei de Licitações e Contratos atenderá as necessidades de controle e eficiência ao mesmo tempo?**. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/colunistas/geral/273565/A-nova-Lei-de-licita%C3%A7%C3%B5es-e-Contratos-atender%C3%A1-as-necessidades-de-controle-e-efici%C3%Aancia-ao-mesmo-tempo.htm>>. Acesso em: 15 jul.2017, às 14:29hs.

MOTTA, R.S; MOREIRA, A. **Eficiência na Gestão Municipal no Brasil – 1989 a 2000**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Available from SciELO Books .

PORTAL DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/>>. Acesso em: 28 Maio.2017.

PORTAL DE ACESSO A INFORMAÇÃO. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 13 jan.2017.

PORTAL DE ACESSO A INFORMAÇÃO. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br>. Acesso em: 18 jan.2017.

PORTAL DO GOVERNO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/conteudo/agendamento-online/lei-de-acesso-informacao>>. Acesso em: 13 jan.2017.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. **In Revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, Emenda Constitucional n. 48.** 25ª ed. São Paulo: Malheiros. 10 ago.2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SOARES, Márcia Miranda. **Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos.** 8º Encontro da Associação Brasileira Ciências Políticas, Gramado, RS, 01 a 04 de agosto, 2012.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto; PIMENTA, Roberto da Costa. **Gestão de programas e projetos públicos.** Série Gestão pública. Editora FGV. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2015.

TRINDADE, Rubens da. **Circuitos Turísticos Mineiros: Descentralização, Autonomia e Gestão em Relação ao Turismo com Base Local.** 2009. Monografia (Mestrado Profissional em Turismo) – Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, Brasília, DF, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Planilha nº 1

Monitoramento Seplag/MG - Convênios de Entrada no Sigcon

APÊNDICE B – Planilha nº 2

Devolução do valor de convênios - Armazém de Informações (B.O.)

APÊNDICE C– Planilha nº 3

Relatório Sigcon – Universo de Amostragem 14 convênios

APÊNDICE E– Roteiro das entrevistas