

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOVERNO ELETRÔNICO:
UMA ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE CONTROLE E
AVALIAÇÃO NA GESTÃO DE CONVÊNIOS DAS
ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS COM
O GOVERNO FEDERAL**

Carlos Henrique de Azevedo Moreira
Erivan Ferreira Borges
Bruno Vinicius Ramos Fernandes
Gileno Fernandes Marcelino



POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOVERNO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE CONTROLE E AVALIAÇÃO NA GESTÃO DE CONVÊNIOS DAS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS COM O GOVERNO FEDERAL

Carlos Henrique de Azevedo Moreira
Erivan Ferreira Borges
Bruno Vinicius Ramos Fernandes
Gileno Fernandes Marcelino

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise da política de governo eletrônico adotada pelo Governo Federal para a gestão eficaz de recursos aportados as entidades de terceiro setor através de convênios. Como fundamentos teóricos são abordados os pressupostos sobre governo eletrônico, considerando atendimento, participação e transparência pública, a relação entre o Estado, mercado e entidades do terceiro setor, e sobre o Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV). Do ponto de vista metodológico o trabalho é tipificado como qualitativo-descritivo, tendo em vista a necessidade de conhecer em essência a efetividade dos pressupostos do sistema em relação aos seus objetivos públicos e sociais. Os resultados demonstram que o SICONV atende as principais características exigidas quanto ao atendimento das necessidades dos cidadãos e ao controle democrático dos recursos consoante as exigências da transparência pública. O sistema ainda apresenta fragilidades no quesito participação dos usuários. Esta característica talvez seja consequência da fase de implementação que foca o resultado e a criação de uma cultura de utilização, para em seguida permitir uma interface de participação dos usuários, sendo esta também uma recomendação para pesquisas posteriores.



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	6
2.1 Governo eletrônico e políticas de e-gov.....	6
2.2 Relação Estado, mercado e terceiro setor.....	12
2.3 Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV).....	16
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	19
4 ANÁLISE DE RESULTADO.....	20
4.1 Atendimento.....	20
4.2 Transparência.....	21
4.3 Participação.....	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS.....	24



1 INTRODUÇÃO

Atualmente, em um ambiente de negócios sujeitos a mudanças constantes, as entidades precisam utilizar ferramentas que possibilitem o monitoramento de suas atividades, proporcionem eficiência nas suas operações e eficácia nos seus resultados. A rotina tradicional dos trabalhos internos, apesar da importância gerencial que lhe é inerente, não é mais suficiente para atender ao novo perfil de mercado, às novas exigências de clientes e aos interesses estratégicos das organizações.

Esse contexto exige uma revisão dos vários fatores influentes sobre as decisões de curto e longo prazo, como afirma Frezatti (2000). Entender o que a entidade representa e qual a contribuição que pode deixar no ambiente no qual está inserida é na verdade um reflexo de suas análises externas associadas às internas, relativamente aos seus pontos fortes e suas fragilidades.

No contexto empresarial e também no governamental, tentar identificar esses pontos fortes garante um grau de competitividade diferenciado. De igual modo, reconhecer suas fraquezas possibilita construir instrumentos e tomar decisões capazes de tornar latentes apenas aquilo que se reveste competitivamente ou socialmente como positivo, ofuscando os pontos que demonstrem fragilidade. Esse padrão só é alcançado mediante a adoção de adequados sistemas de controle, seja ele físico ou virtual.

Mesmo representando um modelo de apoio a gestão, muitas organizações têm implantando controles sem qualquer critério técnico, transformando aquilo que deveria colaborar estrategicamente com os seus objetivos em um ponto de limitação e enfraquecimento. Esta perspectiva também é apontada por Frezatti (2000) quando trata de análises estratégicas, enfatizando que qualquer decisão sobre a implantação de uma ferramenta que não seja amparada por critérios e aparatos técnicos necessários, pode provocar frustração aos gestores. Esta afirmação pode ser estendida aos demais *stakeholders* envolvidos com a entidade, dado ao conjunto de aspirações próprias individuais de cada grupo. Estas expectativas envolvem os vínculos psicológicos tratados na literatura do comprometimento que influenciam diretamente à organização e principalmente seus colaboradores internos, funcionários, executivos e gestores de maneira geral.



Portanto, a manutenção de um adequado sistema de controle interno é latente em qualquer organização, principalmente quando envolve elementos sociais como no caso das entidades públicas e de terceiro setor.

O Governo Federal tem adotado medidas que tenta maximizar o controle e o conseqüente alcance dos objetivos sociais que lhes são inerentes, como a inclusão digital, facilitando a fiscalização da sociedade sobre os recursos que arrecada, sua gestão e aplicação. Essa inclusão diz respeito a transparência na divulgação das ações, das receitas e despesas governamentais. Mais que um canal de aproximação, as ações desenvolvidas pelos governos através do meio eletrônico são caracterizados como políticas sociais de interesse público, facilitando a vida das pessoas e colaborando com o desenvolvimento social.

A simples abertura deste canal de relacionamento entre a sociedade e os estado, entendido este como o conjunto dos três poderes, não se configura uma política social. Sua completeza só é alcançada através da disponibilização de meios que permitam a todas as camadas da população a ter acesso, a exemplo da implantação de quiosques informativos e da divulgação da importância da participação do cidadão no processo de validação deste canal.

Os governos também costumam utilizar o meio eletrônico para atendimento do quesito exigido pela lei da Lei de Responsabilidade Fiscal, accountability, que consiste numa prestação de contas dos recursos públicos através da divulgação das receitas e despesas periodicamente, permitindo ao cidadão verificar e acompanhar de modo a haver um maior controle dos recursos públicos, coibindo seu o mau uso, seja pela administração direta do Estado, seja pela intermediação de entidades do terceiro setor, como as organizações não governamentais de natureza privada.

Segundo Borges (2008) com o avanço da redemocratização e as eleições diretas para os diversos níveis de governo, as organizações de cidadãos assumem um relacionamento mais complexo com o Estado, complexidade caracterizada pela interdependência de ações estabelecidas. No âmbito das entidades públicas, as organizações do Terceiro Setor passaram a ter maior visibilidade com a criação do projeto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – no primeiro mandado do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A partir de então, houve uma maior preocupação em demonstrar a atuação da administração pública através de um modelo menos burocrático, mais flexível e eficiente, voltado, principalmente, para o atendimento do cidadão.



Essa busca, naturalmente, exigiria uma aproximação, inclusive na gestão financeira de ações, catalisando o volume de aporte de recursos públicos voltados aos projetos sociais sobre os quais o governo, numa relação de custo benefício, não gerenciava adequadamente. Essas características vêm consolidando a firmação de convênios para criação, gestão e avaliação de políticas públicas por tais entidades, exigindo, de igual forma, a criação de instrumentos que garantam a Estado a supervisão dessas parecerias.

Sob esse prisma, este trabalho tem por problema a seguinte questão: *“as práticas de e-gov adotadas pelo Governo Federal na gestão de recursos aportados às Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, na forma de convênios atendem aos pressupostos básicos de atendimento, participação e transparência pública social?”*

Por este problema, objetiva-se identificar se as práticas de governo eletrônico adotadas pelo Governo Federal na gestão de convênios mantidos com entidades do terceiro setor atendem aos pressupostos básicos de atendimento, participação e transparência pública. Para o alcance deste objetivo geral, são traçados os seguintes objetivos específicos a) Apresentar um referencial teórico sobre governo eletrônico, a relação entre Estado, mercado e terceiro setor e sobre o Sistema de Convênio do governo Federal; b) Descrever quais são e analisar quais as características de atendimento, participação e transparência presente no SICONV.



2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta secção apresenta as fundamentações teóricas utilizadas no trabalho, abordando-se alguns pressupostos sobre governo eletrônico, a relação entre o Estado, mercado e entidades do terceiro setor, e sobre o Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV.

2.1 Governo eletrônico e políticas de e-gov

O Governo Eletrônico surgiu da necessidade de se manter uma maior interação entre governos, entre os governos e os cidadãos, e entre governo e fornecedores, funcionando de forma a democratizar o serviço público, tornando-o mais moderno, eficiente, eficaz e transparente. Para isso utiliza-se da tecnologia da informação para o desenvolvimento destas relações.

Prado e Loureiro (2004) destacam que o governo eletrônico surgiu em meio a um contexto amplo, caracterizado de um lado pelos movimentos de reforma do Estado e emergência de temas como *accountability* e transparência, e, de outro, pelo surgimento de novas tecnologias na área da informática que permitiram a criação de sistemas de informações mais abrangentes, assim como do desenvolvimento da microinformática e da própria internet.

Para os autores não se pode negar que a implantação de um programa de governo eletrônico pode trazer inúmeros benefícios diretos, que vão da simplificação de atos administrativos e melhorias internas de gestão, à facilitação da prestação de serviços públicos à população. Essas considerações não podem deixar de considerar outros pontos, pois se o governo eletrônico pode ser instrumento efetivo para uma melhor governança, sua simples implementação não garante maior eficiência e transparência. Apesar de algumas ressalvas quanto ao elevado grau de otimismo presente em alguns textos, enfatizam, é consenso que o governo eletrônico representa um potencial importante, com efeitos positivos sobre a transparência e a *accountability*, dependendo, porém, da existência de mecanismos institucionais que possibilitam a sua efetivação.



Prado e Loureiro (2004) ainda destacam pontos sobre a implantação de políticas de governo eletrônico frisando que a rapidez, facilidade de acesso e a enorme disponibilidade de informações deram início a uma verdadeira *Era da Informação*. Esse contexto tem causado impacto não só na sociedade civil, mas na estrutura e no modo de governar dos diversos governos.

O surgimento da internet e o seu crescimento enquanto diferencial competitivo encontra amplo campo de aplicação nas políticas governamentais, pois podem contribuir para a promoção da democratização, permitindo maior transparência administrativa e a *accountability* dos governos. Considerando que uma das premissas fundamentais da democracia representativa é que ela deva ser o governo do visível, e que, por princípio, nada deve permanecer escondido, é fundamental que os governantes tornem públicos não só suas ações e atos, mas também disponibilizem todas as informações relativas à administração de recursos públicos, de forma a tornar o governo cada vez mais transparente e próximo ao cidadão.

Deve-se frisar que não é somente o uso da internet o único meio de democratizar estas informações, mas um dos meios para que ele possa mostrar suas receitas e despesas de modo transparente a todas as camadas da população, fornecedores e outras esferas governamentais.

Vaz (2003, p. 02) enfatiza que o governo eletrônico não se resume ao uso da tecnologia da informação para a oferta de serviços aos cidadãos, mas uma interação de práticas de trabalho determinadas pela utilização intensiva de recursos integrados de tecnologia da informação. O autor destaca como principais pontos destas políticas:

- A *desintermediação* (ou a intermediação eletrônica) nas relações entre governos e indivíduos, empresas, organizações e outras instâncias governamentais;
- Privilegiar a realização de transações eletrônicas entre governo e indivíduos, fornecedores, empresas e outras entidades governamentais;
- Utilizar a Internet como principal canal de comunicação, interação e prestação de serviços;
- Abarcar a utilização da internet pelos governos, mas não restringir-se a ela;



- Substituir a centralidade da departamentalização e das atividades-meio, pela preocupação com oferecimento de serviços desenhados a partir das necessidades dos cidadãos-usuários e pela formação de redes colaborativas;
- Promover a prestação de serviços e informação de forma preponderantemente contínua e remota, e
- Integrar processos governamentais entre si e processos de outros atores.

O autor aponta ainda que para atingir seus objetivos um governo eletrônico deve contemplar, entre outros meios associados à internet, portais voltados a prestação de serviços, fornecimento de informações, relações com fornecedores, relações entre órgãos governamentais, interação com cidadãos, praças ou centrais de atendimento informatizadas e em rede, centrais de atendimento telefônico, postos de atendimento regionalizado operando em rede com sistemas centrais, quiosques informatizados para auto-atendimento, recursos de ganho de tempo na operação de processos, como leitura ótica, cadastros únicos, cartões magnéticos, leitores de dados, comunicação sem fio, equipamentos em rede entre outros.

Essas ações se revestem em níveis de relacionamento que tecnicamente são reconhecidos pelas siglas G2G, G2C e G2B, representando:

- **G2G**: quando as ações são realizadas intra ou inter-governos. Isso ocorre quando as informações de um setor são utilizadas por outros setores da administração, ou ainda quando estas informações são úteis para outras esferas governamentais;
- **G2C**: interação com o cidadão, através do uso da Internet (portais), como também por telefonia móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas a computadores pessoais;
- **G2B**: interação entre governos e fornecedores. Ocorre quando, por exemplo, o governo divulga licitações pelo seu portal, ampliando o número de fornecedores que presta serviços ao governo.



2.1.1 Limitações a implantação de políticas de *e-gov*

O governo federal lançou em 2000, através do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Livro Verde, que tem o objetivo de articular e coordenar o desenvolvimento e utilização de serviços avançados de computação, comunicação e conteúdos, visando a universalização do acesso e a inclusão de todos os brasileiros na sociedade da informação, como uma política social.

A edição deste documento representa um marco na implantação de políticas de governo eletrônico, que devem proporcionar à sociedade a inclusão digital e o conseqüente acesso dos cidadãos a essas políticas. Este processo de inclusão encontra uma limitação no que se conceitua como exclusão digital, sendo latente em todos os países que adotam estas políticas, pois não há como proporcionar avanço nas suas ações sem a capacitação da população excluída da era digital.

Sobre a exclusão digital que atinge grande parte da população, Cunha e Reinhard (2004) dizem que o grande desafio do poder público é a inclusão do conjunto da população aos ganhos obtidos com o uso da tecnologia, não só na possibilidade de melhor prestação de serviços, mas principalmente pela inclusão do cidadão num mundo onde não ter esse acesso pode vir a representar exclusão da cidadania.

Este processo, seja pela ausência dos recursos de tecnologia ou pelo não-desenvolvimento de habilidades para usá-los, encontra suporte negativo quando são analisados outros pontos que limitam a propagação dessas políticas, quais sejam:

- Exclusão Digital Intragovernamental: Existem prefeituras que não possuem estrutura de informática, bem como recursos humanos, para implantação de serviços pela internet;
- Restrições culturais internas: muitas prefeituras pela própria cultura dos seus governantes não dão a devida importância a instalação de tecnologia da informação, o que compromete a instalação de um governo eletrônico.
- Deficiências na infra-estrutura de tecnologia da informação: facilitar o acesso individual e coletivo, a um custo mais baixo;



- Ausência ou insuficiência de políticas orientadoras da prestação de serviços e informações através do portal;
- Reduzida integração dos portais aos processos de trabalho, sistemas e bases de dados Falta de abertura à disseminação de informação para controle social do governo e participação popular;
- Viabilizar o uso desta tecnologia de forma econômica e financeira, garantindo o melhoramento contínuo dos serviços e atualização das informações.

2.1.2 Pressupostos básicos na implantação de políticas de e-gov

Basicamente, as ações de implantação de políticas de governo eletrônico devem atender a três aspectos básicos que caracterizam boas práticas de *e-gov*, *Atendimento, Transparência e Participação*. Uma política governamental de oferta de serviços na *Web*, com regras e padrões a serem obedecidos na produção de páginas, sua atualidade e conteúdo, melhorariam significativamente a qualidade dos serviços oferecidos e o conforto do usuário que os utiliza.

A transparência atende a um dos requisitos da cidadania, pois a administração pública tem a obrigação de divulgar seus atos à sociedade. Pois, ao administrar, o gestor público não deve agir segundo sua vontade, mas de acordo com procedimentos legais que dão suporte à sua administração. No seu art. 49 a LRF determina que as contas apresentadas pelos entes públicos fiquem disponíveis durante todo exercício, no respectivo poder legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, inclusive nos meios eletrônicos.

Quanto a participação, Oliveira *et all* (2004, p. 03) delimitam que “ é claro que o orçamento participativo, assim como outros instrumentos legais de participação popular são importantíssimos na condução e transparência dos atos públicos, porém, se faz necessário que a população esteja devidamente informada sobre a efetiva utilização dos recursos públicos. A participação da sociedade na administração pública precisa ser complementada com informação adequada a respeito do andamento das obras e projetos sociais, para que de fato haja transparência, e assim se consuma a efetiva relação cidadão-Estado.



A falta de quaisquer desses elementos descaracteriza o controle e a participação social, fazendo surgir, no contexto virtual, o conceito de exclusão digital. Para Cunha e Reinhard (2004, p.12) a concentração nas classes A e B também se observa para a Internet no Brasil, mas se ações não forem tomadas podemos estar observando a formação de um “abismo informacional” difícil de ser transposto. Para os autores são necessárias medidas que democratizam eventuais ganhos obtidos por uma parcela da população, com a Internet, para os demais usuários de serviços públicos. Como há grupos com características diferentes no perfil de uso e na motivação para o uso entre os usuários dos *sites* de governo, a eles podem ser oferecidas interfaces diferentes, facilidades específicas e as informações propostas pelos portais, nas suas aberturas, podem ser adequadas a quem está nele entrando. A exclusão do direito ao acesso às novas formas de comunicação pode abrir uma barreira difícil de ser transposta entre “os que têm” e “os que não têm.

Para Freitas (2004) o papel dos governantes também abrange a responsabilidade, juntamente com a instituição Estado, de promover a educação da sociedade, permitindo aos cidadãos que se tornem cada vez mais cômicos de seus direitos e deveres. Nesse sentido o governo brasileiro implantou três programas com objetivo de possibilitar acesso aos recursos da tecnologia digital, proporcionando uma maior democracia (*e-democracia*). Esses projetos são conhecidos como o projeto da *Sociedade da Informação*, o *be* o projeto de governo Br@sil.gov.

Apesar dessas iniciativas, é presente a necessidade de avanço na implantação dessas políticas, principalmente quando são analisados os casos de cidades e pequenos municípios brasileiros, um capítulo a parte na concretização desses objetivos. Muitos nem possuem site, e mesmo os cidadãos não têm a capacidade mínima exigida para manusear ou utilizar serviços eletrônicos.

Fernandes e Afonso (2001), acerca da variação entre o atendimento aos cidadãos através da oferta de serviços, delimitam que a nível de municípios há uma grande variação quanto a complexidade e variedade dos serviços prestados aos cidadãos, e poucas prefeituras prestam serviços em tempo real. Apontam ainda que muitos desses nem têm seus sistemas administrativos informatizados. Concluem dizendo que sem um esforço na busca destes objetivos para a implantação de serviços baseados na tecnologia da informação, e sem a criação de quiosques de acesso à internet, muitos cidadãos não poderão exercer plenamente sua cidadania.



De modo geral, este cenário pode ser associado às entidades de terceiro setor, que apesar do considerável número de ações desenvolvidas em parceria com o Estado, não se apresentam estatísticas globais consoantes as políticas de inclusão e prestação de contas dos recursos conveniados.

2.2 Relação Estado, mercado e terceiro setor

Entre as discussões latentes do processo de redemocratização, a exigência por um modelo menos burocrático, mais flexível e eficiente, voltado ao atendimento do cidadão representa um dos principais desafios do Governo Federal. Reivindicação e conflito passaram a coexistir, segundo os momentos e as circunstâncias, com diálogo e colaboração, BORGES (2008). Desse contexto, surge, nos anos 1990, a palavra “parceria” como expressão de um novo padrão de relacionamento entre três setores da sociedade, Estado, Mercado e Terceiro Setor.

No contexto de discussão, verifica-se um aumento da atuação do terceiro setor, que segundo Fonseca (2000, p. 4), cria uma “relação íntima, formando uma tríade” com o Estado e o Mercado, conforme representado na Figura 1.

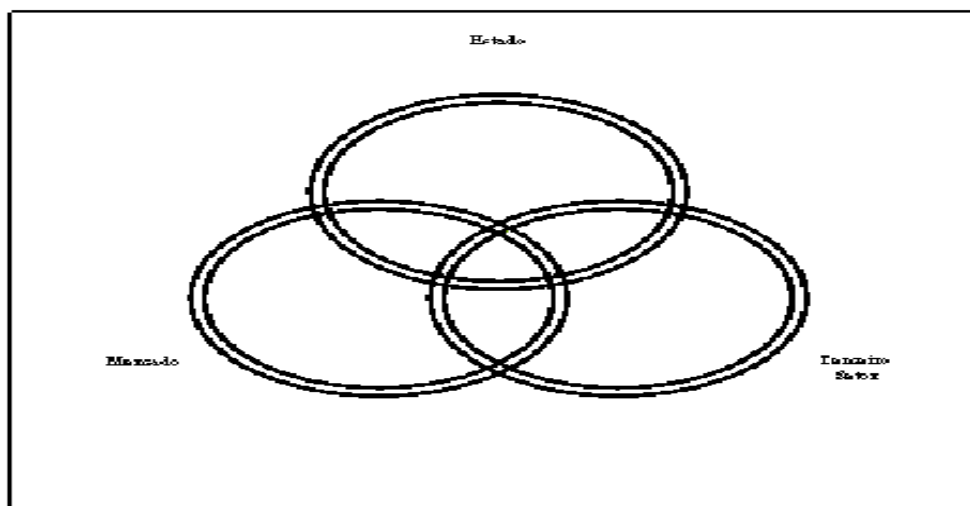


Figura 1: A tríade entre o estado, mercado e terceiro setor
Fonte: Adaptada de Fonseca, 2000



Segundo Olak; Nascimento (2006), esses setores são indispensáveis, concluindo que deve haver parcerias em suas atividades de forma independente e autônoma, sendo cada um livre no que se refere à sua gestão e tomada de decisões. Os autores também afirmam que a economia mundial tem buscado harmonia entre os três setores pela impossibilidade do não alcance de seus objetivos de forma isolada.

Segundo loschpe (2000, p. 43 apud Olak, 2000), na comparação das organizações do terceiro setor com os outros tipos de organizações, as características mais marcantes e complementares do terceiro setor são:

- Não têm fins lucrativos, sendo organizações voluntárias;
- São formadas, total ou parcialmente, por cidadãos organizados voluntariamente;
- O corpo técnico normalmente é constituído por cidadãos ligados à organização por razões filosóficas; são orientadas para a ação; e comumente são intermediárias entre o cidadão comum e entidades que podem participar da solução de problemas identificados.

Segundo Fischer (2002), assim como nas empresas, essas entidades gerenciam um conjunto de recursos – normalmente escassos – e buscam, incessantemente, a eficácia de suas atividades. Antes fechadas em si mesmas e em suas causas, essas organizações passaram a buscar novas formas de desenvolvimento de atividades, através da incorporação de preocupações com receitas, resultados, avaliações e qualidade em serviços, fatores que se tornaram cruciais à sustentabilidade.

As principais fontes de captação de recursos econômico-financeiros destas entidades são contribuições, doações e subvenções. Borges (2008) apresenta, segundo dados do “*Mapa do Terceiro Setor*”, a distribuição de recursos públicos e privados que ingressaram nessas entidades no ano de 2005, sendo 46% de recursos próprios, 33% de recursos privados, e 21% de origem pública, confirmando a idéia da diminuição do papel do Estado e a transferência para as entidades do terceiro setor de parcela de sua responsabilidade pela prestação de serviços essenciais para a população. Este aporte de recursos exige a manutenção de controles, sob pena do objetivo final não ser alcançado.



Em relação aos recursos públicos recebidos, o Governo Federal, no âmbito das transferências financeiras que realiza com as demais organizações, classifica três modalidades: *Transferências Constitucionais*, *Transferências Legais*, *Transferências Voluntárias*. Na relação direta com as entidades, os instrumentos utilizados para efetivação, representam:

a) **Contratos de Repasses** – Instrumento para transferência de recursos financeiros da União para Estados, DF e Municípios, por intermédio de instituição financeira oficial, destinados à execução de programas governamentais. Instituído pelo Decreto nº 1.819/96. Equipara-se à figura do convênio. O órgão concedente deve firmar acordo com a instituição financeira, para que esta celebre, acompanhe e analise as contas;

b) **Termo de Parceria** – Instituído pela Lei nº 9.790/99, é ajuste firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para o desenvolvimento e a execução de atividades consideradas de interesse público; e

c) **Convênios** – Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal 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.

Os quadros 1 e 2 demonstram os valores aportados (sem contrapartida) pelo Governo Federal no exercício de 2008 por meio destes instrumentos, considerando mais de 32 bilhões de reais. Desse montante, mais de 2,5 bilhões foram destinados a entidades privadas, na sua grande maioria entidades do terceiro setor.



Tipo	Quantidade	Valor do Repasse	Valor da Contrapartida	Valor Total	% VT / VG
Convênio	15649	R\$ 25.401.124.111,66	R\$ 1.222.434.680,12	R\$ 26.623.558.791,78	69,73%
Contrato de Repasse	14717	R\$ 6.912.311.680,53	R\$ 4.510.361.494,32	R\$ 11.422.673.174,85	29,92%
Termo de Parceria	46	R\$ 135.303.009,45	R\$ 354.664,57	R\$ 135.657.674,02	0,36%
Acordo de Cooperação Técnica	4	R\$ 540.395,95	R\$ -	R\$ 540.395,95	0,001%
Total	30416	R\$ 32.449.279.197,59	R\$ 5.733.150.839,01	R\$ 38.182.430.036,60	100,00%

Fonte: SIAFI – Abril/2008

Quadro I: Transferências Voluntárias do ano 2008 por esfera administrativa

Esfera	Quantidade	Valor de Repasse	Valor da Contrapartida	Valor Total	% VT / VG
Municipal	17267	R\$ 5.479.993.791,65	R\$ 596.760.172,58	R\$ 6.076.753.964,23	35,22%
Estadual	3053	R\$ 5.643.480.337,42	R\$ 994.348.480,43	R\$ 6.637.828.817,85	38,47%
Federal	312	R\$ 1.376.545.696,15	R\$ 6.996.851,56	R\$ 1.383.542.547,71	8,02%
Privado	3828	R\$ 2.580.374.658,41	R\$ 274.146.311,21	R\$ 2.854.520.969,62	16,55%
Estatal	122	R\$ 254.499.233,60	R\$ 15.778.623,60	R\$ 270.277.857,20	1,57%
Organismos Internacionais	13	R\$ 25.632.442,74	R\$ 4.000.000,00	R\$ 29.632.442,74	0,17%
Total	24595	R\$ 15.360.526.159,97	R\$ 1.892.030.439,38	R\$ 17.252.556.599,35	100,00%

Transferências Registradas no SIASG e no SIAFI

Fonte: SIAFI – 03/03/2009

Quadro II: Transferências Voluntárias do ano 2008 por tipo

Apesar da representatividade demonstrada nos números, o governo ainda não tem elementos de controle suficientes para adequada gestão dessas transferências, mas tem buscado ferramentas que proporcionem isso, como é o caso dos sistemas de administração financeira e orçamentária, e em específico, para repasses e convênios, do Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV).

O SICONV representa uma política pública de governo eletrônico, pautada na relação efetiva entre os atores sociais, que também tem o objetivo de atender aos pressupostos básicos de atendimento, participação e transparência pública, além da gestão efetiva dos convênios mantidos com o poder público federal.



2.3 Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV)

O Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV) foi criado para aportar transparência e controle aos recursos transferidos voluntariamente a outras esferas de governo e a entidades privadas sem fins lucrativos. Tal iniciativa foi impulsionada por sucessivos escândalos de utilização inadequada dos recursos transferidos. Tomadas de Contas Especiais relativas a recursos transferidos vinham representando cerca de 80% das Tomadas de Contas Especiais do Tribunal de Contas da União (TCU).

Tal situação era facilitada pela precariedade dos instrumentos de acompanhamento e fiscalização existentes, pois, diferentemente de outras áreas relacionadas às finanças públicas, tais como orçamento, controle da receita e compras governamentais, a área de transferências voluntárias não lançava mão dos avanços da infra-estrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação ocorridas nas últimas duas décadas.

Por determinação do TCU (Acórdãos TCU plenário nº 788 e nº 2066/2006), o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o Ministério da Fazenda e a Controladoria Geral da União constituíram Grupo de Trabalho Interministerial cujo trabalho culminou com a proposição. Esses instrumentos normativos trouxeram uma revisão profunda no processo de execução e controle das transferências voluntárias, racionalizando, desburocratizando e propiciando um grande transparências aos atos administrativos tanto do órgão concedente quanto do órgão conveniente, conforme determina o Decreto nº 6.170/2007 no seu Art. 13: *“A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios serão registrados no SICONV, que será aberto ao público via rede mundial de computadores – internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios”*.

O SICONV foi elaborado levando em conta um conjunto de diretrizes, em especial com ênfase na transparência à Sociedade, simplificação/agilização de procedimentos, redução do custo operacional total, automação de todas as fases do ciclo de vida das transferências voluntárias, suporte à Padronização de objetos e forte interoperabilidade com os demais sistemas estruturadores (Receita Federal; SIAFI; Diário Oficial da União; CADIN; CAUC e Instituições bancárias públicas).



Em decorrência dessas diretrizes foram criadas diversas facilidades para os órgãos usuários, com destaque para a centralização da divulgação dos Programas de Transferência num único sítio da internet, criação de um cadastro unificado de convenientes, o envio eletrônico de propostas, demonstrativos on-line dos recursos transferidos e a transferir, status do cronograma físico-financeiro e funcionalidades para acompanhamento e fiscalização.

O fluxo geral do sistema prevê três grandes etapas apresentadas na figura abaixo:

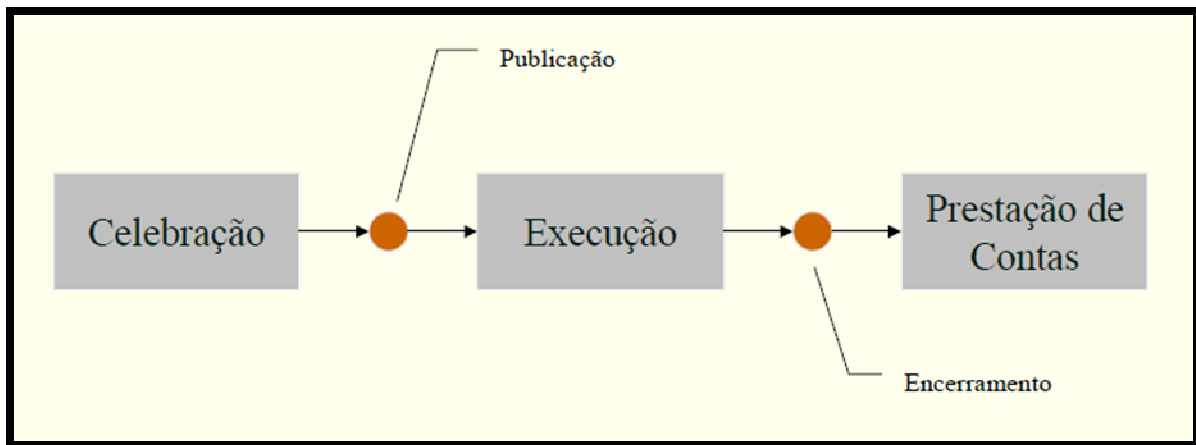


FIGURA 2: Fluxo Operacional do SICONV
Fonte: Ministério do Planejamento

Na etapa de Celebração os órgãos e entidades interessados em receber recursos, após se cadastrarem e comprovarem sua regularidade e adimplência para com a União registram suas propostas no SICONV de acordo com as regras e cronogramas divulgados pelos órgãos concedentes nos seus programas de transferência. As propostas são então analisadas pelo concedente que selecionam aquelas que serão atendidas, solicitando complementações, projetos básicos, e outros elementos necessários. O recurso é empenhado, o termo de convênio é assinado pelas partes e um extrato é publicado automaticamente no Diário Oficial da União.

Na etapa seguinte, de Execução, os recursos federais e a contra-partida são transferidos para conta-corrente específica e exclusiva, criada por meio do SICONV em uma das instituições financeiras públicas. O Conveniente então inicia a execução do convênio de acordo com o plano de trabalho apresentado, o qual poderá sofrer ajustes ao longo da execução. Durante toda a execução do convênio os procedimentos de seleção de fornecedores, o acompanhamento e os pagamentos são tempestivamente registrados no SICONV.



Na etapa de Prestação de Contas o concedente registra os resultados e beneficiários finais, a devolução do valor residual aos cofres públicos e extrai do SICONV um conjunto de informações pré-formatadas que constituirão a prestação de contas e os envia ao órgão concedente para análise. No caso de não aprovação da prestação de contas, o órgão concedente instaura um processo de tomada de contas especial e o encaminha ao TCU.

Como se percebe, a estrutura e o fluxo operacional do SICONV atende aos elementos mínimos que caracterizam a efetiva implantação de uma política pública de e-gov, contendo todos os pressupostos básicos necessários a efetiva participação da sociedade no seu contexto.



3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia da pesquisa tem por objetivo descrever o plano operacional do estudo. Na concepção de Martins (2000, p. 34), significa responder, explicar e justificar as questões: **como fazer? Com que fazer? e Quando fazer?** a investigação.

Nesse sentido, a pesquisa é tipificada como de abordagem qualitativa-descritiva. Essa tipificação é aderente ao objetivo principal do trabalho quanto a necessidade de se observar e analisar variáveis de estudo, Cervo, Bervian e Da Silva, (2007). Esses autores delimitam que as pesquisas descritivas buscam conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica, e nos demais comportamentos do homem, tanto na sua vida particular como em grupos e comunidades mais complexas.

Essa característica considera a análise crítica realizada na estrutura de formação, apresentação e divulgação do SICONV, enfocando os aspectos de atendimento ao cidadão, transparência e participação. Para Gil (2006) algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação de relações entre variáveis, podendo identificar a natureza dessas relações. Continua, dizendo que esse tipo de pesquisa, associada às exploratórias, são as mais utilizadas pelos pesquisadores sociais que têm uma preocupação com a prática.



4 ANÁLISE DE RESULTADO

A análise de resultados considera uma descrição crítica dos três aspectos básicos que caracterizam boas práticas de *e-gov presente no SICONV: atendimento, transparência e participação*.

4.1 Atendimento

Muitos são os fatores que desestimulam os cidadãos para o exercício da cidadania, entre os quais destacam-se a impunidade, a ausência de iniciativas com efeitos positivos, as dificuldades no campo educacional e social (sobretudo os altos índices de pobreza absoluta) e gigantismo geográfico do País, ressaltando que são necessárias atitudes objetivas e positivas para mudança desta realidade, e que parte da população que detém o conhecimento e o poder de ação poderia contribuir para inclusão de uma parcela significativa da população no exercício e desempenho seus direitos e deveres como cidadão, e que, este tipo de participação vem produzindo significativos avanços mediante o comprometimento de recursos privados em projetos e ações desenvolvidos em favor de comunidades corporativas ou não.

Das políticas de Governo Eletrônico para atendimento aos cidadãos contidas no site do SICONV (Figura 3) destacam-se:

- Acesso Livre que permite o conhecimento sobre quais entidades mantêm convênios com o poder público;
- Publicações legislação, que se revestem nos normativos legais sobre a estrutura e funcionamento dos sistemas e sobre convênios;
- Capacitação, que se reveste em simuladores sobre o funcionamento do sistema;
- Menu *Ajuda*, que possibilita ao operador acessar e solucionar suas principais dúvidas e questões sobre o funcionamento do sistema e os normativos legais.



4.2 Transparência

Para cumprimento de leis federais de prestação de contas públicas e da LRF, os atos públicos devem ser amplamente divulgados inclusive nos meios eletrônicos, periodicamente. Esta preocupação com o cumprimento das referidas leis deve-se ao fato de que as sanções institucionais e pessoais criadas para garantir a efetividade da LRF deverão ocorrer sempre que houver descumprimento das regras nela estabelecidas. E, nesse sentido, alterações foram processadas no Código Penal Brasileiro por meio da Lei 10.028/00, denominada Lei de crimes de Responsabilidade Fiscal, a fim de assegurar a responsabilização dos seus transgressores, SACRAMENTO (2004, p. 09):

O SICONV apresenta todos os elementos necessários a efetiva prestação de contas dos recursos conveniados, conforme se demonstra na Figura 4. A figura apresenta a interface de análise interna, considerando todo o processo de execução e prestação de contas, através dos registros necessários, como as licitações, a emissão de empenhos, registros de contratos, elementos de liquidação e execução orçamentárias e a efetiva prestação de contas, com informações diretas ao TCU.

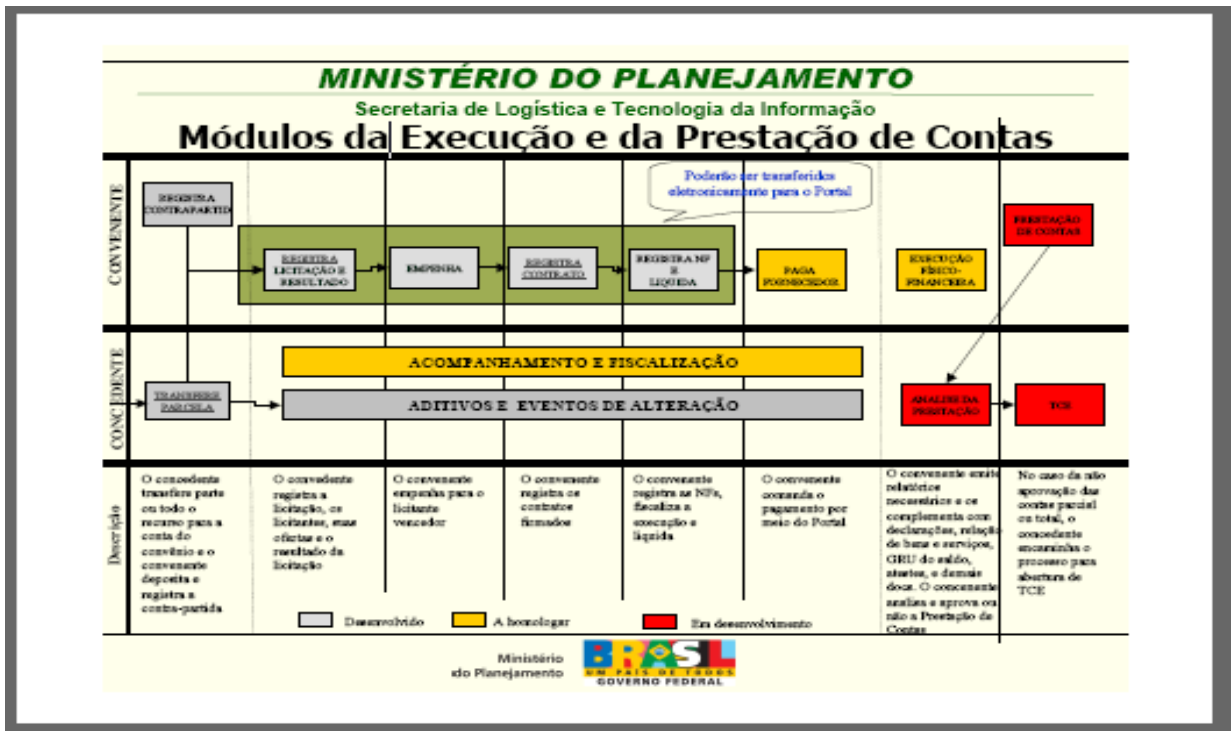


Figura 4: Módulos de Execução e Prestação de Contas do SICONV
 Fonte: Ministério do Planejamento



Esse processo reflete uma maior transparência nos gastos públicos e um conseqüente aumento da segurança, restringindo a possibilidade de que uma entidade conveniada venha a praticar atos ilegais, uma vez que todas as etapas de execução estão atreladas protocolos de acompanhamento e fiscalização tempestivamente, possibilitando ao gestor público intervir diretamente sobre um eventual problema identificado.

4.3 Participação

A *Participação* é uma das premissas da adequada formulação de uma política de e-gov, conforme Oliveira et al (2004, p. 03) delimitam:

...é um instrumento determinado pela LRF, com objetivo também de demonstrar a transparência nos gastos públicos, propondo que seja realizada audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A análise do SICONV demonstra que esse pressuposto ainda carece de ajustes, principalmente de uma interface que permita um canal direto de sugestões e convocação para aprimorar o sistema.

A criação de link para sugestões e uma agenda de mudanças poderia minimizar esta dificuldade inicial diagnosticada.

Os aspectos analisados e as funcionalidades projetadas para o SICONV atendem tanto às organizações públicas como ao terceiro setor. Este último, entretanto, carente de investimentos sistemáticos em gestão ao longo dos anos, beneficiar-se-a de forma mais expressiva com a maior transparência e redução de custos derivada da maior competição em suas aquisições e contratações.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho procurou-se analisar os principais aspectos das relações mantidas entre o Estado e as Entidades de Terceiros setor no que tange a manutenção de convênios mantidos entre estas organizações. A estrutura de análise reportou-se as práticas de governo eletrônico com esse objetivo, caracterizando, ES específico, o Sistema de gestão de convenio do Governo Federal – SICONV. A preocupação com a gestão de recursos públicos conveniados com essas entidades dá-se pela representatividade financeira inerentes, citando-se como exemplo o aporte de mais 2,5 bilhões de reais no ano de 2008 para as entidades privadas, nas quais se destacam as entidades do terceiro setor.

Analisando os pressupostos básicos de atendimento na forma de *e-gov*, o trabalho evidencia que o SICONV atende adequadamente aos pressupostos de atendimento e transparência, mas necessita de melhorias no que tange ao pressuposto participação.

Talvez esta constatação seja fruto da ênfase inicial do projeto de implantação, que tem como foco principal a criação de uma cultura de utilização e o consequente aprimoramento do sistema, como, aliás, delimita o próprio Ministério do Planejamento no seu planejamento.

Os principais desafios que são elencados pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento compreendem a capacitação dos usuários e a integração dos sistema com o setor bancários, e no médio prazo, a efetiva mudança de cultura e o foco nos resultados.

Como proposta de estudos posteriores, recomenda-se a reavaliação das ações do projeto de implantação, a fim de se contatar ou não a inclusão de medidas participativas pelas entidades conveniadas na administração do sistema.



REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Modernização da Gestão Pública. **Congresso Internacional de Cidades**. URBIS 2002, Prefeitura Municipal de São Paulo.

_____. Artigo: Compras Governamentais Eletrônicas no Brasil: Como Funcionam os Principais Sistemas em Operação. **INFORME-SE do BNDES**, publicado em Janeiro de 2002.

_____. Artigo: Compras Governamentais pela Internet: vantagens e desafios. **INFORME-SE do BNDES**, publicado em Janeiro de 2002.

CERVO, Amado Luis; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; REINHARD, Nicolau. Portal de Serviços Públicos e de Informação ao Cidadão: Um Estudo de Casos no Brasil. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD), 28, 2004, Curitiba/PR. **Anais...** Curitiba, Anpad, 2004.

FERNANDES, Andréa C. Gomes; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Artigo E-Governo no Brasil: experiências e perspectivas. **Revista do BNDES**, publicada em Jan/2001.

FISCHER, André Luiz. Um resgate histórico e conceitual dos modelos de gestão de pessoas. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002.

FONSECA, Luzia Viana da. **O estado, o terceiro setor e o mercado**: uma tríade complexa. Trabalho apresentado ao 16º Congresso Brasileiro de Contabilidade, Goiás, 2000.

FREITAS, Menildo Jesus de Sousa. Artigo A Contabilidade Pública e sua relevância. In: 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade, São Paulo/SP. **Anais...** 2004.

FREZATTI, Fábio. **Orçamento empresarial**: planejamento e controle gerencial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.



GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L. e BLACK, W.C; trad. Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAGALHÃES, Antônio de Deus F.; LUNKES, Irtes Cristina; MULLER, Aderbal Nicolas. **Auditoria das organizações**: metodologias alternativas ao planejamento e à operacionalização dos métodos e das técnicas. São Paulo: Atlas, 2001.

MAGALHÃES, Antônio de Deus F.; SOUZA, Clóvis de Souza; FAÁVERO, Hamilton Luiz; LONARDONI, Mário. **Perícia contábil**. uma abordagem teórica, ética, legal, processual e operacional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MARTINS, Gilberto de Andrade; Lintz, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MAUTZ, Robert Kuhn. **Princípios de auditoria**; tradução de Hilário Franco. 3. ed. São Paulo, Atlas, 1980.

MOSCOVE, Stephen A.; SIMKIN, Mark G.; BAGRANOFF, Nancy A. **Sistemas de informações contábeis**. São Paulo: Atlas, 2002.

OLAK, Paulo Arnaldo; NASCIMENTO, Diogo Toledo do. **Contabilidade para entidades sem fins lucrativos**: terceiro setor. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Bases para a eficácia na aplicação do contrato de gestão nas organizações sociais brasileiras**. 2000. 214f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Marcelo Rocha; CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique; SANTOS, Edson Gonçalves dos; MEIRA, João Marcos Ferraz; OLIVEIRA, Eloísa Aguiar. Artigo: A Contabilidade e o setor público. In: 17^o Congresso Brasileiro de Contabilidade, São Paulo/SP. **Anais...** 2004.



PINHO, José Antonio Gomes; IGLESIAS, Diego Moura; SOUZA, Ana Carolina Pereira de. Artigo: **Governo Eletrônico, transparência, accountability e participação**: o que Portais de Governos Estaduais no Brasil Mostram. Publicado em 2005.

PRADO, Otávio; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Artigo: Governo Eletrônico, transparência e democracia: a publicação das contas públicas das capitais brasileiras. **17º Congresso Brasileiro de Contabilidade**, CFC, 2004.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Artigo: A Cultura Política Brasileira e a Lei de Responsabilidade Fiscal : um estudo exploratório. In: 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade, São Paulo/SP. **Anais...** 2004.

SICONV – Sistema de Convênios do Governo Federal. Disponível em: <www.siconv.gov.br>. Acesso em: 03 dez. 2009.

SILVA JUNIOR, Amaro da. Artigo: Avaliação da aplicabilidade social da Lei de Responsabilidade Fiscal na Região Metropolitana de Belo Horizonte In: 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade, São Paulo/SP. **Anais...** 2004.

VAZ, José Carlos. Artigo: Perspectivas e Desafios para Ampliação do Governo Eletrônico nos Municípios Brasileiros. Publicado em 2003, no **Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governo Locais**, realizado em novembro de 2003 em Brasília/DF.



AUTORIA

Carlos Henrique de Azevedo Moreira – Mestrando em Engenharia de Sistemas pela UFRJ e Diretor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Endereço eletrônico: Carlos.moreira@planejamento.gov.br

Erivan Ferreira Borges – Mestre em Administração e Doutorando em Ciências Contábeis (PPGCC). Professor do Departamento de Contabilidade da UFRN.

Bruno Vinicius Ramos Fernandes – Mestre em Ciências Contábeis e Doutorando em Ciências Contábeis (PPGCC). Professor do Departamento de Contabilidade da UnB.

Gileno Fernandes Marcelino – Doutor em Administração pela USP. Professor do PPGC (UnB/UFPB/UFRN).

