

inovação
inovação Concurso Inovação na
inovação Gestão Pública Federal

Experiência:

SIGECONV - Sistema de gerenciamento do cadastro de convênios

Ministério da Fazenda
Secretaria Federal de Controle
COAVO/SFC

Responsável: João Elias Cardoso

Equipe: JOÃO ELIAS CARDOSO

DUQUE DANTAS

SÉRGIO RICARDO L. P. DUTRA

SOLIMAR GOMES G. DE SOUZA

WILLIAM MIRANDA DE MELLO

MARCELO DIAS CAMPOS

COAVO/SFC

COAVO/SFC

COINF/SFC

CISSET/MPO

CISSET/MMA

CISSET/PR

Endereço: SAS QD. 01, Bloco A, 5o andar, sala 503

Brasília, DF — CEP: 70729-900

Fax: 061 323 3063

Telefones: 061 312 4474

e-mail: joelias@fazenda.gov.br

Relato da experiência

Em um Estado democrático em amadurecimento, é de primordial importância que se estabeleça a transparência das ações públicas. Este aspecto dos atos administrativos que permeia o princípio constitucional de publicidade tem sido questionado em relação às transferências voluntárias do Governo Federal materializadas mediante a celebração de convênios.

As transferências voluntárias são representadas pela descentralização de recursos financeiros a estados, municípios, instituições privadas, pessoas físicas ou entre Órgãos Federais da Administração Direta e Indireta, e toma forma mediante celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

A Carta Magna de 1988, ao estabelecer as transferências obrigatórias, tratava de buscar fórmulas que atendessem à deficiência de estados e municípios na captação de recursos financeiros para condução de suas missões constitucionais. No entanto, a redistribuição das receitas públicas entre a União e os entes Estaduais e Municipais não foram suficientes.

Estados falidos e municípios que têm como única fonte de recursos os fundos constitucionais são exemplos de que a Constituição não obteve êxito na referida partilha.

Em função disso acentuou-se o emprego de descentralização voluntária de recursos. A Lei Orçamentária da União contém, entre seus créditos, as dotações genéricas, idealizadas com este objetivo específico: atender às demandas localizadas em programas sociais e de infra-estrutura. É a União atuando no desenvolvimento estadual e municipal, buscando

complementar as disponibilidades necessárias à implementação de projetos de interesse recíproco.

Decorre daí a busca pelo desenvolvimento de ferramentas administrativas capazes de auxiliar a gestão pública. No âmbito do Governo Federal, esforços têm sido envidados no sentido do atendimento da demanda social por informações. Surge, então, a oportunidade de abordarmos diretamente o objeto deste projeto: o gerenciamento de informações relativas às transferências voluntárias.

Etapas da implementação

O volume de créditos orçamentários alocados no Orçamento Geral da União para as transferências voluntárias correspondia, em 1997, a 25% do total do orçamento, enquanto as cifras para fazer frente às despesas de coordenação e manutenção da administração atingiam apenas 3%.

Essa diferença de números, por si só, sinalizava a necessidade de criação de controles internos sobre as transferências efetuadas.

As transferências voluntárias da União são registradas no Cadastro de Convênios do SIAFI, criado a partir da reestruturação do Cadastro de Transferências, onde estão inseridos alguns mecanismos de verificação de inconsistências da entrada de dados.

Corrigi, a partir de então, parcialmente, a fragilidade de registros dessas entradas.

Entretanto, o volume de dados cadastrais inconsistentes associados à falta de visão gerencial do cadastro perdurava.

São 218.000 convênios registrados no SIAFI, cada um com cerca de 150 dados.

Com o propósito de emprestar ao gestor e ao controlador a visão gerencial necessária, foi solicitada ao SERPRO uma apuração especial de dados de 5.000 convênios que tratados em planilha Excel, sofriam cruzamento de filtros, proporcionando respostas ágeis. Apesar deste procedimento adotado, percebeu-se que ainda era inadequado, tanto quantitativamente quanto qualitativamente o tratamento dos dados de convênios.

Desta forma, no final de 1996, surge o primeiro fruto da política estabelecida pelo Ministério da Fazenda em relação ao controle dos gastos públicos, tendo para tanto sido constituído um Grupo de Trabalho, conforme Portaria Nº 1137, de 05 de dezembro de 1996, para criar instrumento a fim de gerenciar os dados sobre as transferências voluntárias do Governo Federal.

Desta forma, surgiu o Sistema de Gerenciamento do Cadastro de Convênios – SIGECONV, alimentado por dados obtidos junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, que a partir da segunda quinzena de dezembro de 1996, passaram a estar disponíveis, inicialmente no âmbito da Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, consubstanciando-se numa gama de informações relativas aos convênios do Governo Federal, suscitando a possibilidade de avaliação não só dos critérios técnicos empregados na celebração de convênios, como também das variáveis políticas.

A partir da apresentação do SIGECONV, as solicitações à Secretaria Federal de Controle não pararam mais de chegar, no sentido de que fosse disponibilizado o aplicativo, tal a sua praticidade e versatilidade para o tratamento dos dados sobre convênios, transformados em informações gerenciais.

Os principais pedidos de disponibilização foram os seguintes:

- Partidos políticos
- Parlamentares
- Tribunal de Contas da União
- Comissão Mista de Fiscalização do Congresso Nacional
- Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional
- Casa Civil da Presidência da República

- Secretarias Executivas dos Ministérios Cívicos
- Secretarias Estaduais de Governo

Objetivo

Em decorrência dessa premissa, pode-se definir como objetivo principal do SIGECONV, o de dotar as unidades de controle de um instrumento que possibilite respostas ágeis às consultas dos gestores públicos e da sociedade, fornecendo informações gerenciais sobre os convênios da União.

Custo

As fases de concepção e desenvolvimento do SIGECONV tiveram exclusivamente a participação de servidores públicos federais da carreira de Controle Interno (Secretaria Federal de Controle e Secretaria de Controle Interno da Presidência da República), sem nenhum dispêndio com consultoria ou outro gasto direto ou indireto.

A praticidade da estatística e a versatilidade da pesquisa

Um dos pontos que mais vem sendo apreciado no SIGECONV é a praticidade de informações gerenciais.

Basta dar dois cliques no campo sobre o qual se quer ver a estatística e pronto, de imediato ela surge na tela.

Após extrair os dados do SIAFI - Sistema Integrado de Informações Financeiras - os dados são “carregados” no SIGECONV e, neste momento, todos os cálculos estatísticos são elaborados.

Outro ponto apreciado pelos usuários é a disposição dos dados em forma de “banco de dados” o que possibilita a pesquisa sobre convênios sob os mais variados ângulos.

É o pragmatismo da informação que transforma o SIGECONV em poderosa ferramenta para detecção de erros de consistência da entrada de dados no Cadastro de Convênios do SIAFI.

Sob essa tônica, veio o SIGECONV emprestar ao seio do serviço público federal, para todos os que lidam com transferências de recursos sob a modalidade de convênio, significativa economia de tempo para a obtenção de informações gerenciais, podendo, doravante, dedicar a maior parte do seu tempo na análise das informações e na implementação de medidas de controle que se configurarem como necessárias.

A visão do conjunto de dados

Os dados objeto de tratamento no SIGECONV estão dispostos em “pastas”, sob critério didático-pedagógico, proporcionando ao usuário uma visão prática relativa aos CONVÊNIOS, aos CONCEDENTES, aos CONVENIENTES, aos DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS e aos SALDOS CONTÁBEIS.

Além dessas “pastas”, o usuário encontrará outras duas nas quais poderá elaborar filtros para análise comparativa entre os diversos saldos contábeis e entre as diversas datas relativas a convênios.

Os operadores matemáticos disponibilizados nessas “pastas” permitem o tratamento dos dados como grandezas.

Finalmente, pode o usuário escolher o conjunto de colunas que deseja na resposta à pesquisa formulada, bastando para isto utilizar a “pasta” LAY-OUT.

Na pesquisa o critério de seleção das informações é definido pelo próprio usuário que pode escolher itens de todas as pastas.

Os relatórios de saída das informações, tanto da estatística quanto da pesquisa, podem ser transferidos automaticamente para planilha da Microsoft Excel, o que permite total liberdade na organização e no tratamento das informações selecionadas.

Às folhas seguintes, encontram-se reproduzidas, para melhor entendimento do leitor, as páginas do SIGECONV acima comentadas.

SIGECONV 1.0 - Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Convênios

Arquivo Pesquisa Fiscalização Configuração Ajuda

Pesquisa: Dados do Convênio

Comunidade Solidária

Considerar municípios

Considerar funcionais programáticas

Número de parcelas: Igual Maior Menor

Número: Situação:

Número original: Motivo da Inadimplência:

Processo: Interveniente:

Celebração: de a Início da Vigência: de a

Publicação: de a Fim da Vigência: de a

Objeto:

Ou

Convênio / Concedente / Convenente / Doc. Orçamentário / Saldos Contábeis / Compara Valores / Compara Datas / Lay-out /

SFC/MF 13/09/98 21:23

SIGECONV 1.0 - Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Convênios

Arquivo Pesquisa Fiscalização Configuração Ajuda

Pesquisa: Dados do Concedente

Poder: UF:

Órgão Superior: Órgão:

Unidade Gestora: Gestão:

Setorial Contábil: Tipo de Administração:

Convênio / Concedente / Convenente / Doc. Orçamentário / Saldos Contábeis / Compara Valores / Compara Datas / Lay-out /

SFC/MF 13/09/98 21:49

SIGECONV 1.0 - Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Convênios

Arquivo Pesquisa Fiscalização Configuração Ajuda

Pesquisa: Dados do Convenente

Número (CGC ou UG) Órgão Superior

Órgão Esfera Administrativa

UF Município

Convênio / Concedente / Convenente / Doc. Orçamentário / Saldos Contábeis / Compara Valores / Compara Datas / Lay-out /

Iniciar Microsoft Word - CONCUR... SIGECONV 1.0 - Sist... 21:49

SIGECONV 1.0 - Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Convênios

Arquivo Pesquisa Fiscalização Configuração Ajuda

Pesquisa: Documento Orçamentário

Ano Unidade Orçamentária

Unidade Gestora Gestão

Função Programa

Subprograma Projeto/Atividade Sub-P/A Esfera

Natureza da Despesa

Categoria Econômica Grupo de Despesa Modalidade Elemento de Despesa

Fonte de Recurso

Identificador Fonte Detalhamento

Valor do documento

=

> ou =

< ou =

Convênio / Concedente / Convenente / Doc. Orçamentário / Saldos Contábeis / Compara Valores / Compara Datas / Lay-out /

Iniciar Microsoft Word - CONCUR... SIGECONV 1.0 - Sist... 21:50

SIGECONV 1.0 - Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Convênios

Arquivo Pesquisa Fiscalização Configuração Ajuda

Pesquisa: Valores do Convênio

Firmado <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=	Aprovado <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=	Impugnado <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=
A Liberar <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=	Homologado <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=	Contrapartida <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=
A Comprovar <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=	Saldo Inicial <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=	Inadimplente Efetivo <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=
A Aprovar <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=	Cancelado <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=	Inadimplente Suspenso <input type="radio"/> = <input checked="" type="radio"/> >= <input type="radio"/> <=

Convênio / Concedente / Convenente / Doc. Orçamentário / Saldos Contábeis / **Compara Valores** / Compara Datas / Lay-out /

SFC/MF 13/09/98 21:50

SIGECONV 1.0 - Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Convênios

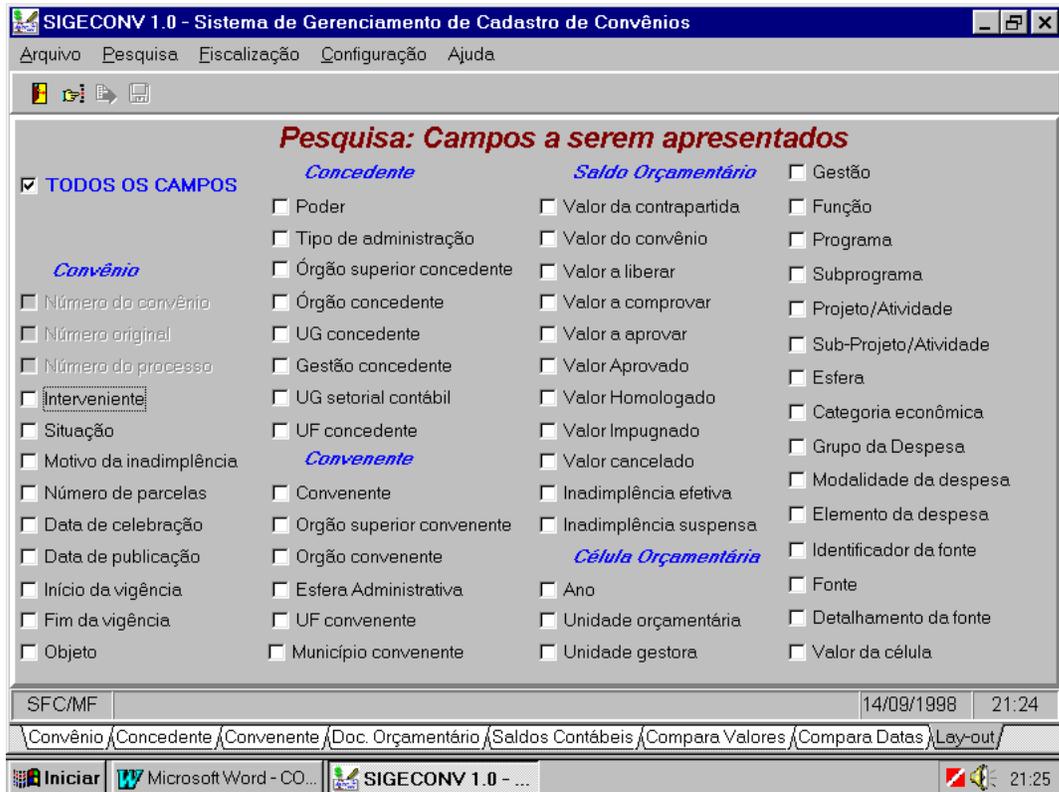
Arquivo Pesquisa Fiscalização Configuração Ajuda

Pesquisa: Comparacao entre valores do Convênio

1º Grupo Nenhum Nenhum A Aprovar A Comprovar A Liberar Aprovado Cancelado Contrapartida Convênio Nenhum	<input type="radio"/> = <input type="radio"/> > <input type="radio"/> >= <input checked="" type="radio"/> # <input type="radio"/> < <input type="radio"/> <=	Nenhum
	<input type="radio"/> = <input type="radio"/> > <input type="radio"/> >= <input checked="" type="radio"/> # <input type="radio"/> < <input type="radio"/> <=	Nenhum
	<input type="radio"/> = <input type="radio"/> > <input type="radio"/> >= <input checked="" type="radio"/> # <input type="radio"/> < <input type="radio"/> <=	Nenhum
4º Grupo Nenhum	<input type="radio"/> = <input type="radio"/> > <input type="radio"/> >= <input checked="" type="radio"/> # <input type="radio"/> < <input type="radio"/> <=	Nenhum
5º Grupo Nenhum	<input type="radio"/> = <input type="radio"/> > <input type="radio"/> >= <input checked="" type="radio"/> # <input type="radio"/> < <input type="radio"/> <=	Nenhum

Convênio / Concedente / Convenente / Doc. Orçamentário / Saldos Contábeis / **Compara Valores** / Compara Datas / Lay-out /

SFC/MF 13/09/98 21:51



Grau de transparência, responsabilidade e *accountability*

Com o advento do SIGECONV tornou-se possível, entre outras facilidades, conhecer a distribuição dos convênios por órgão, município beneficiado, classificação funcional programática, bem como aqueles decorrentes de emendas parlamentares ao Orçamento da União.

O ambiente de questionamentos e debates envolvendo o conceito de transparências voluntárias federais apresenta-se como foco de germinação de novas críticas e idéias. Os rumos da política informacional originalmente preconizada pelo Ministério da Fazenda assume novas proporções.

É momento de equacionar cenários prospectivos para o tema de forma a integrar os Poderes Executivo e Legislativo e a sociedade na busca de uma administração efetiva.

Percebe-se, no âmbito desta apresentação, a presença do elemento fundamental determinado pelo gestor público, requerido pelos órgãos de controle e exigido pela sociedade: A transparência. Com ela, e a partir dela, deixa de predominar o poder político sobre o poder institucional.

O Programa de Trabalho do governo federal, estabelecido na Lei Orçamentária Anual, passa a representar o verdadeiro rumo definido pelo Congresso Nacional.

Assim se consolida a democracia.

Uma ferramenta para a reforma gerencial

A necessidade de modernização da postura do gerente no serviço público federal foi variável interferente levada em consideração pela equipe do SIGECONV.

Não é mais concebível a visão burocrática ortodoxa onde o “controle” é entendido como um conjunto de registros, sob “rigorosos critérios” onde a visão analítica de cada um desses registros é mais importante do que a visão do todo, do que a visão da efetividade da ação do governo, do emprego adequado das políticas públicas.

No caso de convênios, a distribuição geo-política dos recursos financeiros pelo governo federal associada, por exemplo, à função de governo, ou a programa-de-trabalho, por unidade da federação ou dentro de uma dessas unidades por município favorecido, deve ser percebida pelo verdadeiro gerente, para o efetivo exercício do controle gerencial.

Ferramentas desse tipo acabam se configurando como indestrutíveis pontes de transição entre o discurso e a prática da reforma gerencial preconizada no cenário da Reforma do Estado Brasileiro.

A percepção dessa ótica com a utilização do SIGECONV, foi claramente identificada pela jornalista Tereza Cruvinel, quando citou o aplicativo como o “O mapa do tesouro” em sua coluna dominical intitulada PANORAMA POLÍTICO, publicada no jornal O GLOBO do dia 10 de maio deste ano (vide cópia às folhas seguinte onde algumas distorções foram cometidas, prevalecendo, nesses casos, o disposto no Histórico do presente trabalho).

Visão semelhante também foi explicitada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro do Tribunal de Contas da União, Dr. Marcos Vinícios Vilaça, quando da firmatura de requerimento dirigido ao Plenário daquela egrégia Corte solicitando, sob elogiosos comentários, a disponibilização do SIGECONV (vide cópia às folhas seguinte).

Em suma, conta hoje o Poder Público com uma valiosa ferramenta para o CONTROLE GERENCIAL do cadastro de convênios, cujo êxito pode ser melhor aquilatado ao se entender a verdadeira grandeza da medida adotada pelo Congresso Nacional ao elencar o SIGECONV como sistema de acesso irrestrito assegurado à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, conforme determinado no Artigo 70, inciso IV, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1999 (vide cópia às folhas seguinte).

Assim, vem a equipe responsável pelo SIGECONV inscrevê-lo no 3º Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal esperando ter contribuído, de alguma forma, para a melhoria dos serviços clamados pelos dirigentes nacionais e pela sociedade brasileira.