

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS**

**Ana Cristina Estula
Antônio Silva Rocha
Fábio Silva da Costa
Itamar Araújo Gomes Jr.
Julierme Gomes Tosta
Leonardo Cesar Monteiro de Souza
Leonardo Maranhão Busatto
Maria de Lourdes Pinheiro da Silva
Nelson Roncarati
Paulo Castro Cardoso da Silva**

**PRÁTICAS DE GESTÃO DO GASTO PÚBLICO NOS
ESTADOS BRASILEIROS**

**BRASÍLIA
2012**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS**

**Ana Cristina Estula
Antônio Silva Rocha
Fábio Silva da Costa
Itamar Araújo Gomes Jr.
Julierme Gomes Tosta
Leonardo Cesar Monteiro de Souza
Leonardo Maranhão Busatto
Maria de Lourdes Pinheiro da Silva
Nelson Roncarati
Paulo Castro Cardoso da Silva**

**PRÁTICAS DE GESTÃO DO GASTO PÚBLICO NOS
ESTADOS BRASILEIROS**

Trabalho apresentado à Escola de
Administração Fazendária – ESAF como
requisito parcial para conclusão do Curso
Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros 2012

Núcleo: Qualidade do Gasto Público

Orientador: Oliveira Alves Pereira Filho

**BRASÍLIA
2012**

RESUMO

Este trabalho apresenta um conjunto de práticas de gestão do gasto público implementadas pelos Estados brasileiros na busca do aumento de eficiência, frente às crescentes demandas da sociedade. O levantamento se deu de forma descritiva, qualitativa e documental, com explanação teórica do modelo gerencial, das informações sobre custos públicos e da qualidade do gasto, além de pesquisa exploratória e exposição consolidada das práticas desenvolvidas nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia, com enfoque na descrição padronizada, histórico de implantação, benefícios alcançados e análise crítica das práticas analisadas. A partir da percepção do êxito no emprego de tais práticas na administração pública, busca-se disseminar e incentivar os demais estados a implementar e divulgar essas, ou outras práticas, que contribuam para uma melhor qualidade do gasto público. O conjunto de informações teóricas, além de fundamentarem as práticas adotadas pelos Estados, representam um apanhado sobre o arcabouço teórico que tem orientado as administrações públicas na atualidade.

Palavras-chave:

Estados. Qualidade do gasto público. Práticas de gestão. Informação sobre custos públicos.

ABSTRACT

This paper presents a set of management practices of public expenditures implemented by Brazilian States in pursuit of increased efficiency in the face of growing demands of society. The survey took place in a descriptive, qualitative and documentary, with theoretical explanation of the managerial model, information on costs and quality of public spending, as well as exploratory and consolidated exposure of practices developed in the states of Rio Grande do Sul, Sao Paulo and Bahia, with a focus on standardized description, deployment history, benefits achieved and critical analysis of the practices analyzed. From the perception of success in employing such practices in public administration, seeks to disseminate and encourage the remaining states to implement and publicize these or other practices that contribute to a better quality of public expenditures. The set of theoretical information, in addition to substantiating the practices adopted by states, represent an overview of the theoretical framework that has guided public administrations nowadays.

Keywords:

States. Quality of public expenditures. Management practices. Information about public costs.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
1.1. O MODELO GERENCIAL APLICADO AO SETOR PÚBLICO.....	11
1.2. AS COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ÁREA PÚBLICA.....	15
1.3. OS CUSTOS E A QUALIDADE DO GASTO.....	18
2. METODOLOGIA.....	24
3. PRÁTICAS DE GESTÃO DO GASTO PÚBLICO NOS ESTADOS BRASILEIROS.....	26
3.1. CONTRATOS DE SERVIÇOS DE TERCEIROS - CST/RS.....	26
3.1.1. Descrição.....	26
3.1.2. Implantação.....	29
3.1.3. Resultados/benefícios.....	31
3.1.4. Análise crítica.....	33
3.2. BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS - BEC/SP.....	34
3.2.1. Descrição.....	34
3.2.2. Implantação.....	36
3.2.3. Resultados/benefícios.....	37
3.2.4. Análise crítica.....	39
3.3. REDESENHO ORGANIZACIONAL E DE PROCESSOS – IPE SAÚDE.....	40
3.3.1. Descrição.....	40
3.3.2. Implantação.....	41
3.3.3. Resultados/benefícios.....	45
3.3.4. Análise crítica.....	46
3.4. SISTEMA DE APROPRIAÇÃO DE CUSTOS PÚBLICOS – ACP.....	48
3.4.1. Descrição.....	Erro! Indicador não definido.
3.4.2. Implantação.....	Erro! Indicador não definido.
3.4.3. Resultados/benefícios.....	Erro! Indicador não definido.
3.4.4. Análise crítica.....	Erro! Indicador não definido.
3.5. GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS - GMD.....	59
3.5.1. Descrição.....	59
3.5.2. Implantação.....	64
3.5.3. Resultados/benefícios.....	65

3.5.4. Análise crítica	66
4. CONCLUSÃO	68
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	71
ANEXO A.....	74
ANEXO B.....	76
ANEXO C.....	78

INTRODUÇÃO

Cada vez mais o tema qualidade do gasto está presente nos programas de governo dos entes federativos brasileiros. O elevado nível de despesas do orçamento público comprometidas com o pagamento de pessoal e serviço da dívida torna imprescindível que ações voltadas para a melhoria da aplicação dos recursos públicos sejam incorporadas nos planejamentos estratégicos das organizações públicas. Adicionalmente à restrição orçamentária, as demandas da sociedade nas áreas de saúde, educação e segurança são crescentes, exigindo do setor público uma gestão voltada para resultados.

Tornar o gasto público mais eficiente é um grande desafio para os gestores públicos. O caminho para alcançar esse objetivo passa tanto por meio da eliminação de desperdícios nas despesas de custeio, quanto pelo aumento da produtividade do gasto. A otimização da utilização dos recursos, em busca da maximização da eficiência, pode colaborar para o aumento da efetividade dos serviços públicos prestados sem que haja necessariamente um aumento das despesas.

A pesquisa desenvolvida por Bandiera, Prat e Valletti (2009), professores da London School of Economics e Imperial College London, respectivamente, desperta a atenção para um tipo de gasto público que por vezes passa despercebido, que é o gasto gerado pela ineficiência dos gestores (ou má gestão), chamado de desperdício passivo. Os autores explicam que tal desperdício representa um gasto desnecessário para o ente público, no entanto, o servidor ou governante não obtém vantagem financeira para si. Diferentemente é o caso do chamado desperdício ativo, que é a corrupção propriamente dita, onde o indivíduo obtém benefício em detrimento ao prejuízo gerado aos cofres públicos, como, por exemplo, quando ocorre o superfaturamento na contratação de um serviço público. (DIAS; MATIAS-PEREIRA e PAMPLONA, 2012)

Já de acordo com Motta (2010), sobre o mesmo estudo, dentre várias conclusões apresentadas pelos autores, uma das mais provocativas e que certamente contribui para o aprofundamento da reflexão sobre a questão do gasto

público e dos mecanismos para seu aperfeiçoamento, é a de que 83% do desperdício analisado era de caráter passivo. Evidentemente, tal resultado não implica no abandono de medidas de combate à corrupção, mas no reconhecimento da relevância do Desperdício Passivo (...). Ainda de acordo com Motta, no caso brasileiro, que segue a tendência internacional, tem havido certa predominância do debate em torno de questões estratégicas e éticas, restando pouco espaço para discussões sobre possíveis aperfeiçoamentos operacionais nas compras públicas. Reflexões intelectualmente mais profundas sobre racionalização de processos, melhor aproveitamento de mão-de-obra, redução de custos ou aumento da eficiência nas aquisições, não tem sido frequentes.

Nesse contexto de busca pela eficiência e produtividade do gasto, os conceitos da administração pública gerencial passaram a ser incorporados pelos Estados que experimentam um processo acentuado de modernização da gestão voltada para a qualidade dos serviços públicos prestados. O cidadão, o beneficiário dos serviços, torna-se o foco para o desempenho da atividade pública. De acordo com Oliveira (2007), a administração pública gerencial tem como uma de suas características a eficiência do gasto.

A administração pública gerencial prioriza a eficiência da Administração, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Busca desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados, e aumentar a governança do Estado, isto é, a sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa a ser visto com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário, o cliente dos serviços prestados pelo Estado.

Entretanto, observa-se que a administração pública brasileira ainda está em fase de amadurecimento desse novo modelo de gestão, que incorpora conceitos como eficiência, avaliação de desempenho, gestão por resultado, controle do gasto público, transparência, dentre outros (GOMES JR.; SAMPAIO E FRAGA, 2011).

Uma consequência trazida pelo novo modelo de gestão da administração pública é a pressão por mudanças na contabilidade. O enfoque orçamentário-financeiro na contabilidade pública ainda prevalece sobre o enfoque patrimonial, desestimulando a adoção de medidas que valorizem a eficiência, a eficácia e a

efetividade. Esta cultura que privilegia o formalismo em detrimento da gestão voltada para resultados implica baixa qualidade do gasto público.

Como parte da solução surgiu a contabilidade gerencial que se envolve com o processo de identificação, mensuração, acumulação, análise, preparação, interpretação e comunicação da informação, tanto financeira como operacional, utilizada pela administração para planejamento, avaliação e controle dentro da organização e para assegurar o uso e a responsabilidade sobre seus recursos. Em seu estágio atual, a contabilidade gerencial centra-se no processo de criação de valor através do uso efetivo dos recursos¹ (PADOVEZE, 1999).

No setor público, contudo, a utilização das informações gerenciais – incluídas as informações de custo - é um desafio a ser enfrentado. Assim, sua implementação deverá ocorrer gradativamente, respeitando o processo de aculturação, e, possivelmente, através de uma solução simples, que possa ser aperfeiçoada através da incorporação, pelos gestores, de conceitos e ferramentas, permitindo assim o desencadeamento de um processo de melhorias contínuas na gestão de custos (GOMES JR.; SAMPAIO e FRAGA, 2011).

Isso posto, diversas iniciativas voltadas para a qualidade do gasto público vem sendo adotadas pelos estados brasileiros por meio da inserção de metodologia e ferramentas de gestão, antes circunscritas somente no setor privado, visando a eficiência da utilização dos recursos. Entre as metodologias de gestão, observam-se ações que almejam a busca de resultados dos órgãos públicos a exemplo de programas de qualidade, estabelecimento de planejamentos estratégicos, implementação de mapeamento de redesenho de processos e levantamento de indicadores de desempenho.

Uma destas metodologias de gestão é o *Balanced Scorecard* - BSC – que incorpora visão estratégica por meio da utilização de indicadores balanceados de desempenho – que vem sendo utilizado pelo setor público com o fim de alinhar os projetos das organizações para que estas alcancem os resultados tão esperados pela sociedade.

¹ Esta função objetivo está declarada no relatório revisado de março de 1998, emitido pelo comitê de contabilidade financeira e gerencial da federação internacional de contadores (*international federation of accountants* – IFAC), sobre os conceitos de contabilidade gerencial.

Outra importante metodologia de gestão, também utilizada no setor público, é o PDCA que, segundo seu divulgador Deming, é um ciclo de desenvolvimento que tem foco na melhoria contínua. Essa metodologia deu origem a importantes ferramentas de qualidade, que serão descritas neste trabalho, como o Gerenciamento Matricial de Despesas – GMD, que visa à eficiência das despesas de custeio, e o Redesenho Organizacional e de Processos – ROP, que visa o mapeamento e a racionalização dos processos.

Considerando que essas metodologias de gestão e ferramentas de qualidade já foram implantadas em alguns Estados, e proporcionaram resultados positivos na eficiência do gasto, este trabalho tem como objetivo apresentar algumas dessas iniciativas e possibilitar, a partir desse conhecimento, eventualmente que sejam imitadas em outros entes da federação. Nesse sentido, o uso de *benchmarking* pode ser uma alternativa, inclusive com menores custos, haja vista que a documentação de melhores práticas de gestão pode representar um banco de dados a ser utilizado pelos entes federados, propiciando a sinergia para desenvolvimento dos trabalhos e alcance de objetivos.

Neste ponto, convém mencionar o inciso II do art. 67 da Lei Complementar 101/2000², dispõe que o acompanhamento da gestão fiscal visa disseminar práticas que resultem em maior eficiência na execução do gasto público. Este dispositivo ratifica o objetivo deste projeto, que é identificar boas práticas de gestão pública e disponibilizá-las a todos os interessados, além de reforçar a ideia de gasto público eficiente, pois os interessados poderão fazer uso de iniciativas que deram certo em outras entidades públicas sem ter o dispêndio com a prospecção destas melhorias.

Thomas Dohrmann e Lenny Mendonça (2004.) apontam oportunidades de redução de custos e otimização de aplicação dos recursos nas áreas de “compras e

² Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - (...);

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

contratações” e “redesenho de processos”. Além das áreas apontadas pelos autores, é possível notar importantes iniciativas também na área de “gestão e informações de custos”. Para fins didáticos este trabalho mapeou práticas de qualidade do gasto de iniciativas dos estados brasileiros que estão relacionadas conforme critérios definidos na segunda seção do presente trabalho.

Considerando a importância do aprofundamento para a descrição destas práticas de gestão, as iniciativas foram selecionadas com base no conhecimento dos integrantes do grupo que tiveram a oportunidade de acompanhar a implementação destas ações em seus respectivos estados. Por esta razão, as práticas desenvolvidas nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia, na última década, foram escolhidas para o conteúdo deste trabalho³.

Para contextualizar e fundamentar as práticas elencadas neste trabalho, foi desenvolvido referencial teórico buscando consolidar um conjunto de conceitos e conhecimentos que permitirão uma maior compreensão das ações adotadas pelos Estados. Desta forma, a proposta deste trabalho abrange a disseminação, não somente das ações, mas também de todo arcabouço teórico que vem subsidiando as administrações públicas atualmente.

A primeira seção do trabalho procurou fundamentar as mudanças ocorridas na administração pública, bem como as metodologias de gestão e sua relação com as informações de custos nela incorporadas, a partir do paradigma da administração pública gerencial. A metodologia do trabalho é demonstrada na segunda seção, com o objetivo de demonstrar a forma utilizada de pesquisa bem como os critérios de seleção das práticas. Na terceira seção serão apresentadas as descrições das práticas de gestão do gasto público. A quarta e última seção apresenta as conclusões do trabalho.

³ Há certamente outras iniciativas que poderão ser catalogadas e disponibilizadas em um banco de dados que tenha esta finalidade específica, para que se torne uma referência para os Estados que tenham interesse em aumentar a eficiência do gasto público.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. O MODELO GERENCIAL APLICADO AO SETOR PÚBLICO

Nos primeiros anos da década de 70 toma forma uma grave crise na Economia Mundial, cujas características mais evidentes foram a redução significativa das taxas de crescimento econômico e a elevação dos índices de preços (caracterizando um processo inflacionário), sobretudo a partir da primeira crise do petróleo em 1973. Esse panorama econômico contrastava mormente com os “anos dourados”, período que caracterizou o pós-guerra em que tanto a Europa como os Estados Unidos e os países em desenvolvimento experimentaram taxas de crescimento elevadas. A crise trouxe consigo o fim do consenso em torno do papel do Estado (*Welfare State*) e as razões da crise eram identificadas com a crise do próprio Estado⁴.

A partir desse diagnóstico, as medidas mais comuns para enfrentar a crise foram a redefinição do papel do Estado, no intuito de oferecer respostas ao declínio do modelo burocrático weberiano, e redução dos gastos públicos para atacar a crise fiscal, incluindo os gastos na área social⁵.

Diante disso, foram introduzidos vários modelos gerenciais nos governos conservadores da Primeira Ministra Margareth Thatcher, no Reino Unido, e nos Estados Unidos, durante o governo do Presidente Ronald Reagan, objetivando à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade do setor público. Tais

⁴ 1) O Estado é o motivo de sua própria crise. 2) Ele desviou de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva (Keynesianismo); 3) Tornou-se incapaz de atender com eficiência a sobrecarga de demandas sociais a ele dirigidas, sobretudo na área social (*Welfare State*); 4) Isso levou à crise fiscal. A razão da crise econômica é o Estado. A crise do Estado é uma crise fiscal. Para uma melhor compreensão do paradigma gerencialista, ver ABRUCIO (1997). Para o diagnóstico da crise do Estado Brasileiro, bem como suas profilaxias, ver Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995) ou BRESSER (1996).

⁵ É preciso destacar que essas medidas estão baseadas em correntes de pensamento liberal que vinham se desenvolvendo desde o início do século XX que se contrapunham ao pensamento Keynesiano dominante, a exemplo das ideias da Escola Austríaca, a teoria da escolha pública, dos adeptos da *Agency theory* e do movimento “reinventando o governo” que buscava prover a administração pública de uma série de práticas e ferramentas do mundo empresarial. Para uma análise mais aprofundada ver (PAES, 2005, p.27-45).

medidas podem ser consideradas como a origem do desenvolvimento do modelo de administração gerencial (*managerialism* ou *public management*), atualmente hegemônico no campo da administração pública.

Embora o modelo gerencialista não seja “um corpo teórico fechado” segundo Abrucio (1997), de um modo geral, as principais características do modelo gerencial são, entre outras, a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais e indicadores de produtividade e qualidade, estímulos às parcerias com o setor privado, introdução de agências reguladoras gozando de maior autonomia, descentralização política, introdução de ferramentas de planejamento estratégico e flexibilização de regras quanto à burocracia pública. Algumas características merecem ser destacadas.

O ciclo PDCA é uma metodologia desenvolvida a partir dos anos 50 que objetiva exercer controle contínuo sobre os processos de uma organização mediante uma diretriz de controle e monitoramento de todas as atividades que envolvam determinado processo. Conforme Pacheco (2009, p.3), como a ideia do PDCA está intimamente ligada ao conceito de processo, é importante a identificação de todas as etapas do processo por todos os envolvidos nele. A própria nomenclatura ajuda na compreensão do ciclo PDCA, a saber, planejar (*Plan*), estabelecer um conjunto de objetivos, estratégias e ações que devem ser facilmente quantificáveis; executar (*Do*), execução do que foi planejado que envolve tanto a capacitação para a execução quanto ela própria; verificar (*Check*), aferir se os resultados estão sendo atingidos conforme o que foi planejado; agir (*Action*), efetuar as correções para evitar a repetição dos problemas⁶.

Da mesma forma, a gestão da qualidade total baseou-se no modelo japonês do pós guerra (o *toyotismo*) e caracteriza-se pela forma de produção de determinado bem (ou serviço) com flexibilidade, baixo custo e qualidade. A reengenharia parte da concepção da reestruturação dos processos para alcançar melhorias nos indicadores de desempenho, como exemplo, custos, qualidade, atendimento e velocidade. Na prática implicaria na adoção de *downsizing*, isto é, na eliminação de níveis hierárquicos das organizações e terceirização de das atividades

⁶ Para uma análise mais detalhada acerca do ciclo PDCA ver (PACHECO, 2009, p.3-5)

que não criam valor adicionado aos produtos e serviços da empresa e uso intensivo de tecnologias da informação para reduzir custos e aumentar a velocidade de atuação.

Outra característica que merece destaque no modelo gerencialista é a sua flexibilidade, seu poder de transformação. Por não se tratar de uma doutrina rígida, responde mais facilmente às mais diversas demandas da sociedade, diferentemente do modelo burocrático weberiano, que entrou em crise, segundo algumas concepções, por tratar-se de um “protocolo” a ser seguido. Segundo Abrucio (1997, p. 8 apud HOOD, 1996),

Ao invés de se constituir em uma doutrina rígida e fechada, o modelo gerencial tem apresentado um grande poder de transformação, incorporando as críticas à sua prática, e assim modificando algumas peças de seu arcabouço. Mais do que isso: as atuais transformações apontam para uma pluralidade de concepções organizacionais que ultrapassam o mero gerencialismo, de modo que não existe um paradigma global capaz de responder, tal qual uma “receita de bolo”, a todos os problemas enfrentados pela crise do modelo burocrático weberiano.

Ainda de acordo com o autor, no princípio o modelo gerencialista direcionava-se simplesmente à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da administração pública. Mas, nos últimos anos, “o modelo gerencial se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos”, (ibid., p. 12) Sobre a flexibilização da gestão pública, Abrucio (1997, p. 20 apud CROZIER 1992), afirma que

No caminho da flexibilização da gestão pública, também podemos citar a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia. Na primeira, prevalece o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, o melhor programa a ser cumprido. Já na lógica de estratégia, são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais.

A partir da introdução das ferramentas do modelo gerencialista surgiram conceitos para definir a atuação estatal, entre eles, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Embora pareçam muito semelhantes, são complementares, não sinônimos. Idalberto Chiavenato (1994) ensina que eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa

da utilização destes recursos nesse processo. A eficiência é uma relação entre custos e benefício. Torres (2007, p 177) apresenta estes dois conceitos estritamente com o enfoque da administração pública:

Eficácia é basicamente, a preocupação maior que o conceito se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência é aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

Para Castro (2006), efetividade na administração pública “afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população; é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada”. De modo semelhante,

Efetividade é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. (TORRES, 2007, p. 177).

Ainda conforme Torres, “eficiência tem foco na relação custo-benefício, enquanto efetividade se concentra na qualidade do resultado e na própria necessidade de certas ações públicas”.

Assim, pelo Princípio da Eficiência, a administração pública obriga-se a atender à sociedade de maneira imparcial, eficaz, transparente, oferecendo serviços de qualidade, com o menor custo possível e utilizando-se da melhor combinação de recursos públicos para atingir a estes objetivos. A conclusão, conforme Castro (2006, p. 9) é que

O Princípio da Eficiência ultrapassou os limites do debate acadêmico e se instalou definitivamente na vida pública nacional. A partir dele, sob o escopo legal, abriu-se a possibilidade de se praticar a administração pública com eficiência, eficácia e efetividade. Os pressupostos da moderna teoria gerencial podem ser adotados por qualquer governo, seja nos planos federal, estadual ou municipal. Ou seja, a introdução desse princípio no ordenamento jurídico é a autorização básica e necessária para introduzir a moderna teoria gerencial na administração pública brasileira.

O objetivo de valorizar estritamente a eficiência e a produtividade da gestão pública poderia fazer com que o modelo gerencial negligenciasse outros valores importantes na atuação daqueles que conduzem a máquina pública, a saber, a liberdade para decidir e para inovar. Por esse motivo, há, na visão de Abrucio (1997, p. 18), a necessidade de também dotar a administração pública de certa liberdade para adequar-se às demandas externas e internas:

Diante da atual realidade do Estado contemporâneo, pressionado pela globalização e pelas mudanças tecnológicas, com menos poder e recursos, de fato a eficiência adaptativa é um valor mais importante para a administração pública, capaz de dotá-la da flexibilidade necessária para responder melhor às demandas internas e externas. O aumento da “consciência de custos”, resultado da eficiência operacional, também é importante, porém limitado se for um objetivo em si mesmo.

Entenda-se eficiência operacional como sendo a “eficiência vinculada ao incremento da ‘consciência dos custos’ e, portanto, deve estar atrelada a uma rígida especificação de objetivos e controles”. Já a eficiência adaptativa “responde ao critério da flexibilidade, sendo útil a instituições que sofrem processos de mudança”. (ABRUCIO, 1997). Nas subseções seguintes é interesse do trabalho apresentar a teoria de compras e contratações públicas e sua relevância nas atividades realizadas pelos órgãos públicos e a importância da consciência dos custos na definição do conceito de qualidade do gasto público.

1.2. AS COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ÁREA PÚBLICA

O principal objetivo do Estado, quando arrecada receitas públicas, não é obter lucro, mas sim fazer frente às despesas geradas no processo de atendimento às necessidades da sociedade, na área da educação, saúde e segurança, por

exemplo. Entre estas despesas, estão as compras e contratações realizadas pelo governo.

No Brasil, estima-se que as aquisições realizadas pelo setor público correspondam a aproximadamente 15% do PIB. Este número é representativo, principalmente se for levado em conta que setores importantes da economia são mobilizados para atender as demandas do Estado.

Desta forma, a administração pública tem o compromisso de buscar o equilíbrio entre o melhor produto e o menor preço, não deixando de garantir sempre a livre concorrência entre os fornecedores e/ou prestadores de serviços, conforme escreve Biderman et al (2008). Ainda de acordo com a autora, tão importante quanto buscar o menor preço nos processos de compras e contratações é perceber que nem sempre o menor preço representa o melhor resultado para o setor público.

Para garantir que o processo de compras e contratações seja feito de forma a respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aos quais a administração pública está vinculada, há que se observar a Lei 8.666/93, instituto legal que traz as definições de compras e serviços⁷ e regulamenta o processo licitatório. Este processo é conceituado por Hely Lopes Meireles (2004) como sendo um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública contrata obras e serviços, ou adquire bens e mercadorias, tornando pública a contratação através de edital e permitindo que todos os interessados concorram, visando obter o melhor preço e a melhor qualidade.

Nesse sentido, escreve Santos Neto (2010):

O Estado deve usar o poder de compra para implementar políticas públicas, alocando o gasto dos recursos públicos de forma eficiente e otimizando o gasto investido. Esta forma de uso do poder de compra representa um novo paradigma nas compras públicas brasileiras. Alocar os recursos de forma

⁷ Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - [...]

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

eficiente representa bem mais do que obter bons preços, dar transparência e rigidez formal aos procedimentos. Trata-se, na verdade, de maximizar os recursos públicos alocando-os em setores estratégicos e relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Ainda nesta linha, Frossard (2011 apud ARANTES, 2006), diz que com a demanda sempre crescente do Estado por bens e serviços, as aquisições e contratações passam a ter uma conotação de incentivo ou auxílio para setores tidos como vulneráveis ou táticos na economia, e não somente como atividades voltadas ao suprimento das necessidades inerentes ao funcionamento da máquina pública. Assim, as compras de bens serviços também prestam-se à geração de emprego e renda, bem como ao desenvolvimento local.

Além do viés econômico e social, as compras e contratações públicas não devem afastar-se do enfoque da eficiência. A referida autora escreve que a eficiência tanto pode ser obtida quando o Estado adquire mais com o mesmo volume de recursos públicos ou quando adquire as mesmas quantidades, mas realiza gastos menores.

Em seu estudo, Frossard (2011, p. 26 apud MENEZES, 2005), diz que “a eficiência na prestação do serviço público é encontrada na satisfação social, na disponibilização do serviço à sociedade e no atendimento aos princípios da gestão administrativa do serviço público”. Desta forma, a eficiência pode ser observada sob outro enfoque, distinto do puramente financeiro.

Mesmo tendo uma representatividade pequena, quando comparadas aos montantes do orçamento federal desembolsados com despesas com pessoal e obrigações legais, encargos da dívida pública e transferências, são os gastos com compras e contratações que oferecem “as melhores oportunidades para trabalhar com a ampliação da eficiência, entendida como o combate ao desperdício e redução de custos desnecessários”, conforme escreve Motta (2010, p. 98).

A qualidade do gasto público é influenciada na mesma proporção em que os processos de compras e contratações são eficientes. Assim, ainda de acordo com Motta (2010), grande parte do consumo despropositado de recursos públicos, ou desperdício passivo, é oriundo de aquisições planejadas ou realizadas de forma ineficaz e muito menos do desperdício ativo, ou seja, da corrupção.

O que há em comum entre os desperdícios ativo e passivo é que a possibilidade de controlá-los reside na necessidade maior transparência nas ações do gestor público. Garcia (2008) esclarece bem este ponto quando escreve que

Um governo que demonstra para a sociedade a transparência e eficiência no gasto público em suas compras governamentais, acaba por gerar maior credibilidade perante os atores sociais, logo, maior penetração e coesão no momento da implantação de outras políticas públicas, inclusive as sociais. O correto gasto dos tributos, qual seja, do recurso oriundo da sociedade, de forma mais que lícita, eficiente, importa em maior *accountability* e seriedade, refletindo, certamente, no modo com que o cidadão recebe as políticas públicas das compras públicas, gerando, por conseguinte, maior substrato para a mobilização social para as ações de governo.

A transparência nas ações governamentais e a busca por eficiência são temas cada vez mais presentes na gestão pública. Conforme Abrucio (1997, p. 27), “[...] conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, são questões do modelo gerencial”, conforme já apresentado. Da mesma forma que a demonstração da aplicação dos recursos públicos é importante, também é relevante a mensuração dos custos gerados na atividade estatal, para que se acompanhe se o objetivo de tais atividades está sendo alcançado, conforme escreve Fernandes e Slomski (2009). A próxima subseção busca apresentar a relevância do sistema de custos e a pertinência de sua aplicação na gestão pública para que se granjeie a qualidade do gasto.

1.3. OS CUSTOS E A QUALIDADE DO GASTO

De um modo genérico a palavra qualidade tem uma ampla gama de significações. É empregada para designar algo bom, bem elaborado, que funcione adequadamente, que dê os resultados esperados. Não há um conceito único para qualidade, mas sabe-se que ela está relacionada com as necessidades a serem atendidas em um dado momento. Na gestão pública, qualidade significa satisfação das necessidades dos clientes, no caso, os cidadãos, que são os financiadores da máquina pública e que o fazem em troca de um serviço que supra suas necessidades de educação, saúde, moradia e segurança.

Um fator importante a ser levado em conta quanto à qualidade dos gastos públicos é a informação dos custos envolvidos nas operações do governo. Até hoje, o sistema de controle de gastos é organizado com o objetivo de atender às necessidades dos fluxos de caixa, permitindo que se saiba quanto e onde se gasta, mas impede que se tenha uma visão clara de quais gastos são ineficientes, excessivos ou até mesmo desnecessários. Sem dados que demonstrem a composição do gasto e sem um indicador qualitativo do mesmo, uma análise pura do fluxo de caixa não pode ser vista como uma avaliação criteriosa, mas tão somente como um acompanhamento. Segundo Rezende (2010, p. 961),

A contabilidade orçamentária tradicional não gera informações adequadas para que se conheça o real custo dos bens e serviços produzidos por organizações governamentais. Em decorrência, não permite que os custos incorridos sejam comparados aos resultados obtidos e que seja possível avaliar a eficiência das ações governamentais para analisar alternativas que poderiam obter idênticos resultados com custos menores.

Ainda conforme Rezende, a preocupação com a geração de informações sobre o real custo das atividades governamentais ganhou força no que tange à melhoria da performance e da eficiência do setor público, e da concomitante pressão por mudanças na contabilidade pública, para que decisões sobre o uso dos recursos orçamentários tenham por foco os resultados a serem obtidos com os recursos extraídos da população por meio dos impostos. Para medir os custos, é preciso conhecer os recursos efetivamente consumidos na provisão de um determinado bem ou serviço, em um dado período, assim como a decorrente variação do ativo e do passivo governamental ocorrida no mesmo período.

Atualmente, a contabilidade pública passa por mudanças decorrentes da convergência aos padrões internacionais de registro contábil, sendo que a contabilidade patrimonial passa a ter maior relevância. Para Morais (2010) o objeto da contabilidade pública passa a ser o patrimônio público. Assim, todos os bens públicos, inclusive os de domínio público – como praças, estradas, ruas – passam a ser controlados pela contabilidade pública. Todos os bens financiados com recursos públicos devem estar registrados no balanço patrimonial e devem ter seus custos apurados.

Ainda conforme Morais (2010), a contabilidade patrimonial,

deve evidenciar medidas mais consistentes de receitas e despesas, auxiliando os analistas a realizar comparações mais consistentes dos resultados operacionais alcançados ao longo do tempo ou compará-los com os dos outros governos. Possibilita, também, uma melhor medida dos custos econômicos da prestação de serviços do governo e das receitas necessárias para cobrir seus custos operacionais.

Para Christiaens (2004), a contabilidade patrimonial em vez de ser um sistema de gravação (entrada) de dados financeiros e orçamentários, visa medir as realizações econômicas e proporcionar uma ferramenta para os governos aperfeiçoarem a sua gestão financeira. Uma das principais características e benefícios é dispor de relatórios precisos do desgaste ou perda de serviço potencial, utilizando a depreciação como prática contábil capaz de alocar o custo de aquisição de bens de capital ao longo de sua vida útil estimada.

Quando da criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em meados da década de 80, desenvolveu-se o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o qual permitiu um grande avanço no controle dos gastos públicos. No entanto, este sistema objetivava – como o é até hoje – o controle da execução da despesa. Conforme escreveu Alonso (1999, p. 38), “este sistema não foi concebido para apurar custos dos serviços públicos, motivo pelo qual sua estrutura de dados não informa os produtos e processos de trabalho dos órgãos do governo”.

Com os sistemas de informação existentes, incluído o SIAFI, o governo não sabe em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos. Mais ainda, ele não sabe quais atividades agregam valor ao resultado final das ações de governo. Também ignora qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades e quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. O governo desconhece, em resumo, onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos. De fato, o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, e não os resultados, o desempenho, a eficiência.

O conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos. (ALONSO, 1999, p. 39)

Com a implementação do modelo de administração pública gerencial, o desenvolvimento de programas visando reformas administrativas tem-se balizado na melhoria do desempenho e na busca por melhores resultados. No entanto, para que a gestão pública e os recursos por esta utilizados atinjam os resultados almejados, faz-se necessário que tanto o gestor público quanto o sistema gerador de informações gerenciais tenham seu foco em resultado, e não pura e simplesmente na realização do orçamento.

Se os modelos de gestão não dispuserem de sistemas de informação que avaliem o desempenho presente e apontem as tendências do desempenho futuro, então dificilmente a reforma será bem-sucedida. Para avaliar adequadamente o desempenho do serviço público, é crucial que os sistemas de informação do governo disponham de uma informação gerencial mais refinada que a despesa: os custos. (ALONSO, 1999, p. 40)

Atualmente, portanto, os métodos de medição e gestão de desempenho necessitam ser mais complexos, uma vez que devem incorporar vários aspectos para garantir a criação de valor. Cite-se, por exemplo, a metodologia BSC – *Balanced Scorecard*⁸ - que ganhou destaque nas empresas e vem sendo largamente utilizada. O termo *Balanced* é utilizado para enfatizar o equilíbrio existente entre objetivos de curto e longo prazo, medidas financeiras e não-financeiras, entre indicadores de ocorrência e tendência e entre as perspectivas adotadas pelo sistema de gestão, enquanto que o termo *Scorecard* foi utilizado para ressaltar a forma como os resultados dos períodos passaram a ser demonstrados, similar a um placar (ROCHA e SELIG, 2006).

O Scorecard deve contar a história da estratégia, começando pelos objetivos financeiros de longo prazo e relacionando-os depois à seqüência de ações que precisam ser tomadas em relação aos processos financeiros, dos clientes, dos processos internos e, por fim, dos funcionários e sistemas, a fim de que, em longo prazo, seja produzido o desempenho econômico desejado (NORTON e KAPLAN, 1997, p.49).

Nesta mesma linha, é importante ressaltar a necessidade de um sistema de custos que tenha vistas ao controle, gerenciamento e monitoramento por parte da administração pública. Esta é uma imposição feita pela Lei Complementar 101, em seu art. 4º, I, “e” e também em seu art. 50, § 3º. O primeiro instituto legal prevê que a lei de diretrizes orçamentárias disporá, entre outros, “sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”. O segundo instituto da LRF estabelece que “a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.

Quando se fala em sistema de custos, é de grande relevância ter em mente que o mais importante é que o mesmo funcione bem e que não precisa ser

⁸ Sistema de Gestão Estratégica desenvolvido pelo professor da Harvard Business School, Robert Kaplan e pelo presidente da Renaissance Solutions, Inc., David Norton, em 1992 (KAPLAN E NORTON, 1997).

perfeito. Deve ser bem desenvolvido e estrutural e funcionalmente, para que as informações por ele geradas sejam úteis. Não há necessidade de ser o melhor sistema disponível no mercado, mas o que melhor se preste para dar informações e que se adapte às particularidades da seara pública.

Conforme trabalho de Fernandes e Slomski (2009, p. 9 apud VIGNOLI, 2002), há necessidade de estudos e levantamentos bem definidos para que o resultado final seja útil e que “nenhum sistema é uma panaceia que resolverá todos os problemas da organização de imediato, mas, ao contrário, após sua implantação, deverá desenvolver-se e aprimorar-se continuamente”. Ainda é citada a importância da análise da relação custo-benefício no momento da implantação do sistema de custos. A geração de informação demanda recursos e o excesso de relatórios e demonstrativos muitas vezes gera dados que nunca são analisados.

Na mesma direção,

[...] o melhor sistema de custos não é o mais perfeito, mas o que melhor se presta à tomada de decisão. Essa afirmação se associa a duas constatações: em primeiro lugar, desenvolver um sistema de custos em uma organização é tarefa que requer grande mobilização de recursos, inclusive humanos, perseverança, liderança e tempo para aperfeiçoamento progressivo; em segundo lugar, diante das inúmeras limitações a que estão sujeitos tais sistemas, cabe maximizar os esforços desenvolvidos, buscando-se as soluções mais simples e que melhor permitam viabilizar informações necessárias à tomada de decisão. (Ministério Planejamento, 2008)

No setor público, contudo, a utilização gerencial das informações de custo é um desafio a ser enfrentado. Assim, sua implementação deverá ocorrer gradativamente, respeitando o processo de aculturação, e, possivelmente, através de uma solução simples, que possa ser aperfeiçoada através da incorporação, pelos gestores, de conceitos e ferramentas, permitindo assim o desencadeamento de um processo de melhorias contínuas na gestão de custos (GOMES JR.; SAMPAIO e FRAGA, 2011).

Neste ponto, alguns esclarecimentos são muito importantes para orientar as análises em relação aos custos envolvidos no setor público, em contraposição ao setor privado. Também é importante lembrar que o setor público não tem como objetivo gerar lucro.

A perspectiva financeira oferece uma meta clara de longo prazo para empresas que visam a lucros. A perspectiva financeira, no entanto, representa uma limitação, não um objetivo, para as instituições sem fins lucrativos. Essas organizações devem limitar seus gastos a quantias orçadas. Mas o sucesso de tais organizações não pode ser medido pela precisão com que se mantém dentro desses limites, ou mesmo se restringem seus gastos para que as despesas reais sejam mantidas bem abaixo das quantias orçadas. Por exemplo, saber que as despesas reais de um órgão se mantiveram na faixa de 0,1% do orçamento não significa que o órgão tenha operado de forma eficaz ou eficiente durante o período. Da mesma forma, a redução das despesas a 10% do orçamento não constitui um exemplo de sucesso se a missão e os participantes do órgão ficarem comprometidos.

No caso de empresas públicas e instituições sem fins lucrativos, o sucesso deve ser medido pelo grau de eficácia e eficiência com que essas organizações atendem às necessidades de seus participantes. Devem ser definidos objetivos tangíveis para clientes e participantes. As considerações financeiras podem desempenhar um papel favorecedor ou inibidor, mas raramente serão o objetivo básico (KAPLAN e NORTON, 1997, p.188).

A entidade pública deve criar valor econômico para o cidadão na forma de um resultado econômico positivo, apurado pela diferença entre o custo dos seus serviços prestados e o menor preço praticado por uma empresa que presta aquele mesmo serviço, nas mesmas condições e qualidade (MAUSS, 2008, p.95).

O principal aspecto que deve ser considerado é que os cidadãos que utilizam o serviço público o buscam para a satisfação de suas necessidades, que poderiam ser satisfeitas por uma empresa com fins lucrativos. Porém, os cidadãos não criam uma empresa, mas uma entidade pública, para que o lucro auferido por meio dos serviços prestados pelos servidores seja refletido em pagamento de impostos cada vez menores (MAUSS, 2008, p. 95 apud SLOMSKI, 2003).

Assim, observa-se que, para que se chegue à qualidade na seara pública, é fundamental o estabelecimento de metas que visem a eficiência dos processos de compras e das contratações dos serviços prestados ao cidadão, a definição de indicadores e o acompanhamento dos mesmos, a elaboração de um sistema útil de custeio e também a disponibilização destas informações para todos os interessados.

Em síntese, o atingimento da qualidade no gasto público transita por muitas searas, desde a implementação de um modelo de gestão administrativo, a qualificação e eficiência nas compras e contratos de serviços, a busca pela aferição e controle dos custos administrativos e o acompanhamento das metas a serem atingidas e os objetivos alcançados. A sintonia fina e ajustada de todos estes elementos precedem o caminho que leva à eficiência na gestão pública.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho consiste em levantamento e análise de metodologias ou ações que busquem o uso eficiente dos recursos públicos. Para tanto, leva-se em consideração três grandes áreas de atuação: compras e contratações, redesenho de processos e gestão e informações de custeio.

Trata-se de pesquisa exploratória, descritiva, qualitativa e documental, que tem por finalidade investigar e registrar soluções que contribuam para o aumento da eficiência no monitoramento e gerenciamento do custeio público, bem como disponibilizar estas informações de forma consolidada acerca das iniciativas de melhoria do gasto público.

Entenda-se por “eficiência” o fazer mais com o mínimo de recursos disponíveis, independente do esforço e tempo despendidos. Segundo uma boa definição, eficiência é uma questão de custo-benefício, onde buscamos ter o mínimo de perdas e/ou desperdício. Uma relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados⁹.

O critério de escolha destas áreas considera a possibilidade de retorno econômico financeiro, ou seja, são áreas em que é possível obter redução significativa nos custos financeiros e administrativos. Além disso, no recorte metodológico, leva-se em conta práticas cujos resultados já sejam conhecidos de forma clara e evidente e que seja possível a mensuração da eficiência do gasto acima definida.

Com relação à seleção das práticas a serem analisadas, leva-se em conta o fato de alguns participantes do grupo conhecerem plenamente as mesmas, desde sua implantação até a obtenção de resultados. Por este motivo, opta-se por apresentar as práticas desenvolvidas nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia.

⁹ Definição que pode ser consultada em: <http://administrando.net/eficaz-ou-eficiente-saiba-a-diferenca>

Por boas práticas o grupo define como sendo aquelas que foram implementadas nos estados de forma inovadora e buscando a melhoria dos resultados, sejam eles financeiros ou operacionais. Assim, nas práticas apresentadas, busca-se aferir redução de custo, agilidade nos processos, acesso facilitado a informações.

Pretende-se deixar claro que estas não são as melhores práticas, mas sim as que foram acessíveis ao grupo e para as quais se pode demonstrar seus resultados que, no nosso entendimento, são positivos. A ampliação do campo de análise ficou prejudicada em função da impossibilidade de pesquisa de campo ou de visitas técnicas aos demais estados. A pesquisa de outras práticas, através da rede mundial de computadores, não foi considerada por não oferecer dados confiáveis com relação aos resultados alcançados por tais práticas.

Dentro da área de atuação de compras e contratações, apresenta-se as práticas “Contratos de Serviços de Terceiros” (RS) E “Bolsa Eletrônica de Compras – BEC/SP”. Na área de redesenho de processos, expõe-se o “Redesenho Organizacional e de Processos” (RS). Finalmente, no âmbito de gestão e informações de custeio, mostram-se as práticas “Sistema de Apropriação de Custos Públicos” (BA) e “Gerenciamento Matricial de Despesas” (RS). Todos os modelos foram implementados nos últimos dez anos.

A cada prática foi dedicada uma subseção do trabalho e, na explanação de cada uma delas buscou-se seguir a seguinte estrutura textual: 1) a descrição da prática; 2) o histórico de implantação; 3) os benefícios alcançados e; 4) uma análise crítica, apresentado seus pontos fortes e pontos a serem melhorados.

Sendo assim, o trabalho tem como foco servir de modelo para a elaboração de um banco de dados acerca de boas práticas de gestão e que, a partir deste, possam ser conhecidas e replicadas para outros entes da Federação. Espera-se com isso fomentar o tema qualidade do gasto público a ponto de torná-lo institucionalizado no processo de tomada de decisão, objetivando reduzir os custos e aperfeiçoar as receitas, bem como dar transparência ao processo gerencial como um todo.

3. PRÁTICAS DE GESTÃO DO GASTO PÚBLICO NOS ESTADOS BRASILEIROS

3.1. CONTRATOS DE SERVIÇOS DE TERCEIROS - CST/RS

3.1.1. Descrição

O Contrato de Serviços de Terceiros (CST) é uma ferramenta oferecida ao Administrador Público Estadual do Estado do Rio Grande do Sul para subsidiá-lo ao longo do processo de contratação, com parâmetros de preços na elaboração e análise de contratos de serviços a serem prestados por empresas terceirizadas, objetivando a redução do gasto público na contratação destes serviços, porém com a manutenção da qualidade do serviço.

A implantação do CST visa padronizar o valor pago pelos diversos órgãos do Estado na contratação de serviços de terceiros, evitando possíveis distorções nos valores contratados nos serviços de natureza similar. Através da utilização do *benchmarking* dos preços dos contratos no âmbito da administração pública estadual, que somente em serviços de limpeza possui 36 contratos vigentes, esta ferramenta vem auxiliando os órgãos na contratação dos serviços de terceiros.

A centralização das informações dos contratos viabilizou a formação de parâmetros para os diversos tipos de serviços, possibilitando inclusive renegociar aqueles cujos valores estavam acima do valor de referência.

Tabela 1 Serviços de Terceiros – RS

Contratação Anual de Serviços de Terceiros - Rio Grande do Sul		
Período	2010	2011
Manutenção Frota	23.860.546	22.145.855
Locação de Veículos	6.321.223	3.845.124
Correios	4.339.394	4.922.252
Outsourcing – Impressão	15.909.179	24.301.331
Terceirizados	156.212.251	183.494.368
Contratos de TI – Serviços	184.994.260	197.676.630
TOTAL	391.638.862	436.387.572

Fonte: Sistema de Finanças Públicas/RS. Elaboração própria

Valores Liquidados

Conforme dados extraídos do sistema Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, a partir das rubricas que compõem os contratos do CST, pode-se verificar a importância desta ferramenta para a gestão dos custos do Estado em busca da otimização na aplicação dos recursos públicos. No ano de 2011, foi gasto aproximadamente R\$ 436 milhões com serviços terceirizados, conforme tabela 2.

A tabela 2 demonstra os grupos e sub-grupos de serviços que constam no CST.

Tabela 2 Grupos de serviços de Terceiros - RS

Grupo de Serviço
Segurança
Transporte
Área de Saúde
Limpeza e Higienização
Conservação Predial
Alimentação
Informática
Administrativos
Obras e Engenharia
Consultoria, Assessoria e Projetos
Zeladoria e Copeiragem
Serviços Diversos
Sub-grupo de Serviço
Pessoal (mão-de-obra)
Manutenção
Locação (exceto imóveis)
Fornecimento (contratos de)
CST/RS - Elaboração própria

O Decreto 44.365/06 instituiu o sistema e regulamentou a sua utilização pelos órgãos do Estado. Após o decreto inicial, outras normas regulamentaram o uso do CST, sempre com o objetivo de garantir uma maior racionalidade e eficiência na gestão dos recursos públicos, fornecendo subsídios às novas contratações e negociações com fornecedores.

As publicações do CST informam os preços de referência de cada tipo de serviço, permitindo que os interessados instruam, comparem e renegociem seus contratos buscando os melhores preços.

Os objetivos do CST são:

- Subsidiar o gestor público, com parâmetros referenciais praticados no Estado, na elaboração e análise de contratos de terceirizadas.
- Gerar parâmetros físico-financeiros de comparação entre os contratos do Estado para aferir sua economicidade, monitorar a evolução do gasto e subsidiar a programação orçamentária.
- Registrar em banco de dados estadual todos os contratos firmados entre a Administração Pública Estadual e empresas terceirizadas.
- Ter o mapa de todas as contratações do Estado, buscando padronização na forma de contratação.
- Integrar a programação orçamentária, contratação e execução da despesa.
- Concentrar o controle interno dos contratos dos órgãos em um único sistema, facilitando a gestão das contratações.

A metodologia consiste basicamente em manter o registro de todos os contratos firmados, no âmbito do poder executivo estadual, com empresas prestadoras de serviços. Os registros são armazenados em um banco de dados, agrupados não somente pelo órgão contratante, mas também são enquadrados nos grupos de serviços pré-definidos. Assim é possível verificar, por exemplo, se há alguma escola na Secretaria da Educação contratando serviços de limpeza por valor muito acima da média das outras escolas, e até mesmo comparar com os serviços de limpeza contratados por uma delegacia de polícia.

Com base nesses dados é calculado o parâmetro por grupo de serviço através de cálculo estatístico posicional. Para cada tipo de serviço são calculados dois parâmetros. O parâmetro referencial que é o limite do 3º quartil e o parâmetro ideal que é a mediana, esse último é o valor que se busca alcançar e o primeiro o valor que não se deve ultrapassar.

Os tipos de serviço ainda se dividem em homogêneos e não-homogêneos. Por questões de natureza técnica ou de especificidade do serviço, não se consegue chegar a uma unidade de medida que retorne um valor padrão nos serviços não-homogêneos. Desse modo, usa-se, geralmente, unidade de medida mensal para esses serviços. Os homogêneos são aqueles em que a unidade de medida expressa um valor padronizado que pode ser utilizado para os contratos daquele serviço. Exemplo de unidade de serviço homogêneo é hora/homem, ou seja, o custo da hora por pessoa designada a fazer aquele determinado serviço.

Na tabela 3 é possível observar exemplos de serviços homogêneos do CST que utilizam parâmetros com a unidade de medida “valor hora/homem”.

Tabela 3 Parâmetros de custos de serviços - RS

Parâmetros de custos dos principais serviços	
Descrição de serviços	Preço (R\$) /hora
Vigilância armada	13,74
Vigilância desarmada	13,18
Vigilância armada e desarmada	14,59
Servente limpeza 30/40 h	10,82
Servente limpeza 20 h	12,28
Servente limpeza 10 h e outras	16,76

Fonte: CST/RS - Elaboração própria

3.1.2. Implantação

O início do registro dos contratos e os primeiros parâmetros datam de 1998. A inserção dos dados era toda centralizada na Secretaria da Fazenda e a devolução dos relatórios e parâmetros era feita através de um módulo de consulta instalado máquina a máquina em cada órgão do Estado. Cada órgão enviava cópia

em papel dos processos de contratação para realizar essa inserção no banco de dados. Mesmo sem regulamentação essa fase foi importante para a consolidação da metodologia.

Em 2009 o CST passou por uma revisão e um dos aspectos apontados como necessários à manutenção e evolução da metodologia seria a sua integração com o FPE – Finanças Públicas do Estado – que é o sistema de finanças do Estado do Rio Grande do Sul.

A mudança mais significativa foi a descentralização do cadastro das informações relativas aos contratos no banco de dados. Cada órgão passa a ser responsável pela inserção dos dados dos seus contratos, uma vez que o FPE, que utiliza plataforma tecnológica via rede mundial de computadores (WEB), e possibilita acesso de todos os órgãos do Estado.

A descentralização possibilitou avanços como o incremento de novos dados, além dos já solicitados, visando também à integração com a execução orçamentária, bem como à melhoria no controle e gestão dos contratos. Dados orçamentários, centro de custo, tipo de contratação, imagem digitalizada do documento, entre outros foram acrescentados aos dados e registros básicos que já constavam anteriormente.

Com a responsabilidade pelo cadastramento passada para o órgão gestor do contrato, uma estrutura organizacional, com o objetivo de dar treinamento e suporte aos órgãos, no cadastro dos contratos foi necessária. Além da disseminação do uso do sistema, este processo de treinamento foi importante para minimizar resistências à utilização do sistema, além de evidenciar a utilidade para a gestão do contrato.

O processo de treinamento foi extenso devido ao grande número de órgãos que fazem uso do módulo – aproximadamente 50 órgãos. Os órgãos de maior relevância, conforme critério de porte e volume de gastos, foram os primeiros a serem treinados. O objetivo foi garantir a manutenção do número de contratos que constavam no banco de dados originalmente. Mesmo tomando as precauções necessárias, no início da descentralização do cadastramento houve um hiato com

redução no volume de contratos cadastrados no banco em comparação ao que constava anteriormente.

Neste sentido, novas instruções normativas foram expedidas para incentivar o uso do CST pelos órgãos. Estas instruções normativas tornaram obrigatória para a contratação dos serviços a utilização dos parâmetros do CST ao vincular a folha de informação do sistema ao processo de contratação. Outras instruções normativas expedidas em 2012 foram fundamentais para a manutenção e atualização dos contratos dos principais serviços terceirizados, a saber, limpeza, vigilância e serviços gerais. A solicitação do empenho daquele respectivo serviço deveria vir acompanhado do número de registro do contrato no sistema.

Dentro desta nova sistemática de cadastramento descentralizado estão cadastrados 423 contratos, porém, estima-se o potencial de cadastramento de 800 contratos no total. Atualmente 44 órgãos utilizam o CST. Com o início do prazo de vigência da última instrução normativa espera-se que o número de contratos cadastrados chegue ao número total de contratos terceirizados vigentes no estado.

A construção do módulo previu ainda a integração com os módulos do FPE de forma a incorporar o CST no fluxo da execução da despesa. A necessidade de inclusão do número do registro do contrato para a solicitação de empenho foi o primeiro passo.

3.1.3. Resultados/benefícios

O principal ganho até o presente momento foi a diminuição das grandes distorções de valores entre contratos da mesma natureza, comprovando a efetividade desta ferramenta como subsídio para as contratações, contribuindo para a melhoria da qualidade do gasto e para a eficiência da utilização dos recursos públicos.

Outro fator importante no primeiro ciclo da metodologia foi o mapeamento da contratação de serviços terceirizados no estado, possibilitando um melhor controle e transparência dos contratos. A base de dados do CST está sendo utilizada para divulgar à sociedade todos os contratos de serviços

terceirizados da Administração Pública Estadual, colaborando para o cumprimento da recente Lei de Acesso à Informação.

Atualmente, depois da regulamentação do CST e em parceria com a CECOM – Central de Compras, os processos de licitações já são instruídos com os parâmetros do CST de forma que o certame ocorre visando o atingimento do parâmetro referencial para aquele serviço.

O sistema permite ao gestor do órgão planejar e gerir de forma mais efetiva os gastos vinculados aos respectivos contratos. O CST contém relatórios de consolidação do valor dos contratos por órgãos, além de alertar sobre o término dos contratos.

A área de programação orçamentária da Secretaria da Fazenda já utiliza o CST como ferramenta auxiliar na execução do orçamento. Isto foi possível com a inclusão dos dados orçamentários – como unidade orçamentária, recurso e elemento de despesa– conjuntamente com o cadastramento do contrato. Com os dados orçamentários disponíveis, próxima etapa foi a integração do CST com a execução orçamentária, ou seja, atualmente o cadastramento dos contratos dos principais serviços (limpeza, vigilância e serviços gerais) é condição obrigatória para a realização do empenho destas despesas.

O banco de dados atual, com mais campos significativos, possibilitou a criação de um *Data Warehouse* – DW - que proporciona a análise da base por diversos ângulos e variáveis. Com o tratamento dos dados com foco gerencial, será possível estabelecer ações visando o aperfeiçoamento da gestão de contratos dentro do estado.

Este DW, cujos dados têm origem no CST, demonstra que atualmente o valor total dos contratos com serviços parametrizáveis soma R\$ 113 milhões, demonstrando a importância do sistema para as contratações dos serviços terceirizados no Estado pois os preços de referência são fator decisivo para as contratações por preços justos.

3.1.4. Análise crítica

O CST foi o primeiro passo do mapeamento dos contratos de serviços terceirizados no Estado, o que possibilita *benchmark* de preços para estes serviços no âmbito da Administração Pública Estadual, disponibilizando parâmetros norteadores para contratações. Todavia não alcança situações de referência externa, ou seja, não é possível a referência de preços do mercado privado na prestação destes serviços. Assim, não se pode afirmar que por ter os contratos de serviços terceirizados cadastrados e parametrizados é uma garantia de que o Estado esteja contratando pelo melhor preço de mercado. O estudo detalhado da formação de custos destes serviços proporcionaria novos parâmetros para avaliação dos preços destas contratações.

Um ponto importante é o fato de o CST não incidir sobre a forma da contratação. Entende-se que a padronização e parametrização poderiam não se limitar somente a preços de referência, mas também no formato da contratação, com a definição de critérios. Com a padronização da forma de contratação e estudo de custo de determinado serviço, por exemplo, limpeza, poderia analisar se a contratação para mais de um órgão seria mais vantajoso que a contratação do mesmo para um único órgão, propiciando ganhos de escala.

Atualmente, apesar dos processos de licitação utilizarem os parâmetros do CST como referência de preços, não há garantia de que o preço final do certame seguirá os parâmetros. De qualquer forma, nos casos em que o valor contratado extrapola os preços de referência do sistema, o órgão contratante deve fazer uma justificativa formal explicitando os motivos pelo qual o valor contratado não obedece ao preço de referência.

Considera-se que o CST ainda tem muito a evoluir: as informações obtidas a partir da base de dados do sistema devem ser usadas cada vez mais para o estabelecimento de políticas de contratação para todo o estado, bem como para o planejamento e execução orçamentária.

3.2. BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS - BEC/SP

3.2.1. Descrição

A Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo - Sistema BEC/SP - tem por objetivo a negociação de preço de bens e serviços adquiridos pela Administração Pública por meio de procedimentos eletrônicos, o que permite ampla competitividade e igualdade de condições de participação a todos os seus usuários.

Atualmente os procedimentos eletrônicos realizados no sistema BEC/SP abrangem três modalidades de compra, a saber, Dispensa de Licitação, Convite e Pregão Eletrônico. A seguir detalharemos brevemente cada uma destas modalidades.

A Modalidade Dispensa de Licitação é bem simples em razão de seu pequeno valor. Corresponde às compras até o valor de R\$ 8.000,00 para aquisição de materiais em única entrega e único pagamento, aos órgãos da Administração Direta, às entidades fundacionais e às autarquias. Além destes entes, a BEC/SP estende esse serviço, por meio de convênios, aos municípios do Estado de São Paulo, às universidades estaduais e às sociedades de economia mista. Cabe ressaltar que as sociedades de economia mista, conforme estipula legislação específica, possuem limite de compras diferenciado para essa modalidade de compra, podendo fazer aquisições de até R\$ 16.000,00.

O Convite é a modalidade de licitação para aquisições de materiais até o limite de R\$ 80.000,00, em única entrega e único pagamento. As propostas dos fornecedores são efetuadas por meio eletrônico e criptografadas, automaticamente pelo sistema, ou seja, as propostas são mantidas em sigilo até o horário de abertura dos envelopes, previsto no edital. Todas as propostas são abertas simultaneamente, apurando-se o menor preço ofertado.

O Pregão Eletrônico foi criado com objetivo de facilitar os procedimentos de compra do setor público, é uma modalidade de licitação do tipo menor preço para aquisição de bens ou de serviços comuns, independentemente do valor. É realizada

mediante a apresentação e a classificação de propostas seguidas de lances em sessão pública e negociação. Durante toda a sessão pública os fornecedores participam incógnitos, sendo apenas identificados no final do procedimento de compra.

Cada um dos procedimentos de compras operado pelo Sistema BEC/SP é regulamentado por decretos e resoluções estaduais. Nesses regulamentos, estão explicitadas as regras de operação do Sistema BEC/SP para garantir a correta compreensão dos usuários e o melhor resultado para as partes envolvidas.

O Governo realiza seus gastos de acordo com suas dotações orçamentárias, aprovadas e autorizadas em lei. Uma vez aprovado o orçamento, os recursos orçamentários e financeiros são distribuídos aos diversos órgãos.

As Unidades Gestoras Executoras (UGE) são os órgãos responsáveis pelas compras da administração pública estadual. Cada UGE possui uma dotação orçamentária própria e independente. Conforme a necessidade, e mediante autorização do responsável, a UGE envia, por meio da Intranet do Governo, sua ofertas de compra (OC) a BEC/SP, contendo apenas o item e quantidade do material desejado. A partir deste momento são abertos processos administrativos para as licitações com as requisições de compras ou contratações. O sistema monta automaticamente o edital de licitação e também realiza o empenho orçamentário com base nas informações armazenadas sobre preços e quantidades.

O edital de licitação é divulgado através do sistema. Mensagens eletrônicas são disparadas aos fornecedores cadastrados que possuem interesse na operação, com todas as informações necessárias, sendo que atualmente o Cadastro Único de Fornecedores do Estado – Caufesp – conta com 39 mil empresas cadastradas. No dia, hora e durante o intervalo de duração estabelecido pelos técnicos da SEFAZ, os fornecedores interessados acessam o site da BEC/SP e oferecem seus lances.

Atualmente na modalidade pregão a BEC/SP realiza o leilão do tipo “holandês reverso”. Nessa modalidade, um preço teto é estabelecido para cada

mercadoria a ser leiloadas. Tais preços não são conhecidos dos participantes. Ganha o fornecedor que oferecer o lance com preço mínimo.

Apurado o vencedor da licitação, as unidades verificam se não existem pendências em relação ao fornecedor. Vencida essa etapa, após a assinatura do contrato, dependendo do modelo de contratação, é emitida a Nota de Empenho – NE – pelos órgãos da Administração Direta, pelas autarquias e fundações, e a Autorização de Fornecimento – AF –, quando se tratar de sociedades de economia mista, universidades e municípios que operam na BEC/SP.

Dentro do prazo previsto em cada edital, os fornecedores entregam os bens ou prestam os serviços. O órgão contratante recebe os bens ou serviços e atesta que está tudo certo, conforme o edital, emitindo o documento correspondente para a realização da despesa.

Para que um fornecedor possa participar de negociações eletrônicas no Sistema BEC/SP é necessário que esteja inscrito no Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo – CAUFESP. Como o banco de dados é unificado em todo o Estado, o fornecedor poderá vender bens ou ser contratado para prestar serviços para qualquer unidade compradora do Estado. Essas informações são utilizadas pelo Sistema BEC/SP permitindo que os fornecedores sejam avisados quando há uma oferta de compra compatível com sua linha de fornecimento.

3.2.2. Implantação

A preocupação de dotar o governo de ferramentas administrativas modernas iniciou-se em 1995. A partir deste momento começa um novo ciclo no setor público alicerçado na tecnologia da informação.

Anteriormente, a administração pública estadual era caracterizada pelo modelo essencialmente burocrático, com sistemas não integrados, assimetria de informações e processos de trabalho que consumiam tempo e recursos. Com a introdução da tecnologia de informação, o estado passa a implantar sistemas

integrados com banco de dados único, informações acessíveis e compartilhadas, visando controles eficientes e por resultados.

Nesse contexto, a Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – BEC/SP entra em operação em setembro de 2000, com o procedimento de Dispensa de Licitação para aquisições de bens, para entrega imediata com valor de até R\$ 8.000,00.

Em setembro de 2001 a Bolsa Eletrônica iniciou negociações envolvendo a modalidade de licitação Convite para aquisições de bens para entrega imediata até o limite de R\$ 80.000,00.

Em 2002, ampliou a atuação com a introdução de negociação de medicamentos e correlatos. A partir de 2003 ocorreu a expansão do Sistema BEC/SP com as negociações por Dispensa de Licitação, aos Municípios Paulistas e Empresas Estatais e em 2004 às Universidades Estaduais Paulistas.

Em 2005, foi regulamentado o Pregão Eletrônico, para aquisições de bens e serviços comuns, sem limite de valor, para a Secretaria da Fazenda e, em 2006, para a Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

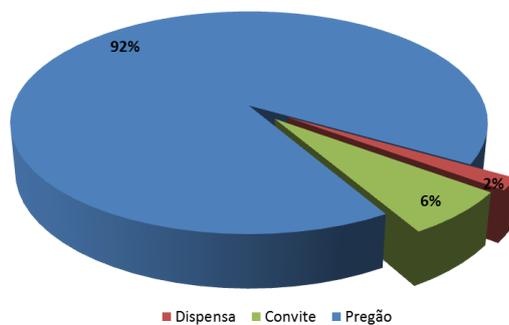
O Decreto 51.469, de 02 de janeiro de 2007, determina que a utilização da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatória para toda a administração pública estadual, por meio da Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – Sistema BEC/SP.

Em 20 de abril de 2012 foi assinado o Decreto 57.987, que autoriza a celebração de convênios com municípios paulistas para utilização da modalidade pregão eletrônico, para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, independentemente do valor.

3.2.3. Resultados/benefícios

Desde o início do seu funcionamento no ano 2000 até outubro de 2012 o valor total negociado através da BEC aproxima-se de R\$ 19 bilhões¹⁰. Deste montante, R\$ 17 bilhões refere-se à modalidade pregão, o que representa 92% do valor das transações efetuadas pela plataforma, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Distribuição do valor total negociado, por modalidade no período de 2000 a Outubro/2012.



Fonte: SEFAZ/SP

Dentre os benefícios observados com a implantação da BEC/SP está o proporcionado aos fornecedores, cujo processo eletrônico facilita o acesso rápido e simplificado às demandas do Estado. Por utilizar o cadastro único de fornecedores – Caufesp – a plataforma tende a desburocratizar o acesso das empresas, que antes necessitavam preencher até 24 cadastros. Atualmente o Caufesp possui 39 mil fornecedores cadastrados, sendo 48% micro e pequenas empresas.

Ao Estado, a dinamização do processo de compras reduziu de forma significativa o custo operacional, ao integrar o sistema eletrônico de compras às informações contábeis. Esta integração permite ao Estado executar seus gastos dentro da dotação orçamentária existente, favorecendo a gestão responsável dos recursos públicos.

¹⁰ Um quadro detalhado apresentando os principais resultados da BEC/SP compõe o anexo C deste trabalho.

3.2.4. Análise crítica

A BEC/SP possui como premissa a transparência, permitindo o acompanhamento das negociações em tempo real e ampliando, assim, a possibilidade de acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade. Por ser uma plataforma eletrônica, necessita de constante desenvolvimento para manter-se alinhada aos padrões tecnológicos atuais e à crescente demanda do Estado por este serviço.

Outro fator determinante para que a plataforma tenha um bom funcionamento, é a segurança oferecida aos seus usuários. Nesse sentido os trabalhos são acompanhados por auditoria independente, visando assegurar os procedimentos que envolvem a política de segurança do Sistema.

Atualmente a BEC possui dois grandes desafios a serem enfrentados. O primeiro refere-se à necessidade de aprimorar a sistemática de indicação de preços referenciais utilizados pela plataforma. Em função da amplitude do rol de produtos negociados, a BEC necessita de uma metodologia que avalie de forma mais efetiva os preços referenciais utilizados. Encontra-se atualmente em andamento estudos, em parceria com a FIPE, para o desenvolvimento de metodologia e sistema de apuração de banco de preços referenciais. Esta ação tem como principal objetivo prover os gestores do Estado de informações gerenciais mais precisas, assim aumentando a eficiência e a efetividade dos resultados obtidos pelas transações realizadas pela BEC.

O outro desafio refere-se aos fornecedores, sobre os quais o Estado necessita de informações gerenciais, a fim de que possa avaliar a qualidade do atendimento prestado, podendo, assim, qualificá-los de forma objetiva. Nesse sentido, encontra-se em fase de estudos uma metodologia para avaliação e qualificação dos fornecedores e de um modelo de compras das Unidades Compradoras.

3.3. REDESENHO ORGANIZACIONAL E DE PROCESSOS – IPE SAÚDE

3.3.1. Descrição

A iniciativa foi um redesenho de processos no Instituto de Previdência Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) entre os anos de 2007 e 2008. Realizada em parceria com a consultoria do Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG) com o nome de Redesenho Organizacional e de Processos, foi parte integrante de um programa que tinha como objetivo modernizar estruturas e processos de gestão para melhorar a produtividade do gasto público, permitindo prestar melhores serviços com economia de recursos.

A Administração Pública, com sua herança burocrática e vertical, sempre encontrou dificuldades na implantação de processos. A falta de uma visão sistêmica e horizontal indica a existência de oportunidades para a melhoria dos processos nas organizações públicas. O redesenho de processo, quando bem aplicado, pode proporcionar, além da racionalização, um alinhamento estratégico nas organizações. De acordo com Lima (apud Campos, 1998) “A Melhoria de Processos é uma ferramenta da Qualidade capaz de garantir uma formulação explícita de estratégias futuras”. Considerando que a qualidade do gasto está cada vez mais presente no planejamento estratégico das organizações públicas, o redesenho de processos tem a função de contribuir com a maior eficácia na utilização dos recursos públicos.

Em primeiro lugar é preciso considerar que o conceito de “processo”, conforme Gonçalves (2000 apud Keen, 1997. p.8), é “qualquer trabalho que seja recorrente, afete algum aspecto da capacitação da empresa, possa ser realizado de várias maneiras distintas com resultados diferentes em termos da contribuição que pode gerar com relação a custo, valor, serviço ou qualidade e envolva a coordenação de esforços para a sua realização”.

O processo que será analisado se enquadra no conceito acima descrito principalmente pela caracterização da recorrência e repetição do trabalho¹¹. A

¹¹ Outra definição de “processo” que merece atenção o estabelecido pelo Manual de Melhoria da *Associates in Process Improvement*. Por ele, processo é “um conjunto de causas e condições que repetidamente vêm juntas em sequência para transformar as entradas em resultados.” Infere-se com

necessidade de uma ação coordenada entre os envolvidos é outro aspecto importante. Os processos de assistência médica do IPE-saúde estão relacionados à autorização de atendimento pelo prestador de serviço até a auditoria de contas do serviço prestado pelo próprio Instituto. Outra característica fundamental de processo é a existência de clientes. Os processos usam recursos das organizações para oferecer resultados a seus clientes. No caso do Setor Público, da mesma forma, deve ser considerado o conceito de cliente-cidadão. No IPERGS, o segurado é o cliente, e este espera agilidade, eficiência e qualidade nos serviços de saúde prestados. Nesta linha, o processo deve estar orientado para a satisfação do segurado, e até mesmo do prestador de serviço, que é diretamente responsável pela prestação do serviço médico.

O projeto de redesenho do processo de assistência médica do IPERGS consistiu na adoção de metodologias de gestão que propiciassem a redução da variabilidade na forma de execução, eliminação de gargalos, acréscimo de tecnologia e o foco da eficiência em busca do atendimento às demandas do cliente¹².

3.3.2. Implantação

O redesenho de processos no IPERGS tinha como objeto a melhoria do gerenciamento dos processos de autorização e prestação de contas de assistência médica. Resumidamente este processo consiste na solicitação, pelo prestador de serviço médico ao IPERGS, de autorização para execução do serviço, e também da

essa definição, a possibilidade do aperfeiçoamento contínuo do processo através da identificação de possíveis ineficiências. E para isso, o redesenho de processos tem muito a contribuir como ferramenta de gestão que visa à eficiência e racionalização dos processos. (Lima 2007 apud Manual de Melhoria da Associates in Process Improvement p.25.)

¹² Vaz (2008, p.5) relata o que "supõe-se que o redesenho de processos produza benefícios concretos como a promoção de mudanças de vulto nas práticas de trabalho da organização; a Incorporação de novos valores, novas tecnologias e novos princípios; e a ampliação significativa da eficiência e da eficácia dos processos".

O mesmo autor aponta algumas diretrizes de redesenho que podem ser adotados como, mudar foco dos procedimentos internos para o atendimento às demandas do cidadão; eliminar todas as perdas com lentidões, gargalos, retrabalho, duplicidade de atividades, atividades que não agregam valor ao cliente, etc; reduzir a variância no desempenho do processo; melhorar a comunicação entre as áreas; automatizar o que for possível, aproveitando o máximo a TI; padronizar o atendimento.

As diretrizes apontadas por Vaz estão presentes no projeto de redesenho do processo de assistência médica do IPERGS, desde a redução da variância, eliminação de gargalos ao acréscimo de tecnologia, o foco da eficiência em busca do atendimento às demandas do cliente.

prestação de contas pelo serviço médico prestado para a revisão de contas pelo Instituto, como pré-requisito para o pagamento. Tratava-se de um processo crítico que além de tornar o atendimento ao segurado cada vez mais lento, estava gerando perdas financeiras devido à falta capacidade de gerenciamento destes processos. Para melhor entendimento, a figura abaixo demonstra o fluxo do processo de assistência médica.

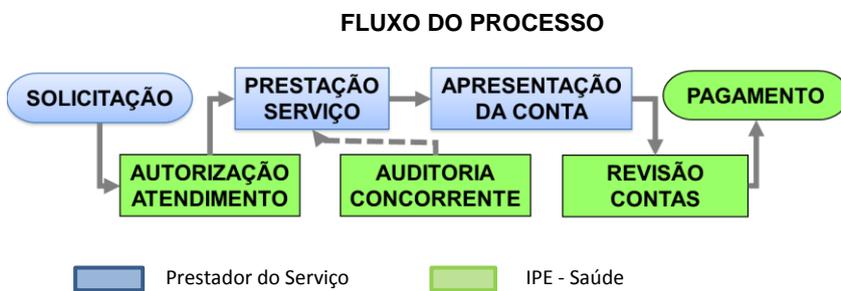


Figura 1 Fluxo do processo de Redesenho do IPE-Saúde/RS
Fonte: SEFAZ/RS

Anteriormente ao redesenho de processos, todos os processos dos prestadores de serviços de saúde eram enviados ao Instituto para auditoria física, o que gerava uma enorme dificuldade para atender toda a demanda. Nada mais que 250.000 processos ao ano (aproximadamente 1.000 processos por dia) eram auditados fisicamente ocasionando demora na análise devido à insuficiência de recursos humanos. Para os processos de Baixa Hospitalar o tempo médio para atendimento dos processos era de 125 dias.

Outro ponto importante a observar no processo de revisão é a utilização de critérios subjetivos na seleção da amostra a ser auditada, reduzindo, portanto, a eficácia da revisão dos processos pela falta de uma padronização de procedimentos. A redução da variabilidade em busca de uma padronização é um dos principais fatores apontados por Lima (2004, p.29) para uma gestão de processos eficaz em virtude de que,

“gerenciar os processos adequadamente significa reduzir variabilidade. Em alguns casos de organizações que não gerenciam seus processos, a

variação no funcionamento das tarefas é tão grande, que podemos dizer que nem mesmo existe processo, ou seja, as atividades ocorrem de qualquer maneira. Nestes casos, é necessário criar um processo padrão para o trabalho. A padronização dos processos reduz a variabilidade das operações, o que normalmente causa também a redução na variação dos resultados”.

A análise dos dados históricos dos processos direcionou as atividades de diagnóstico para os procedimentos de maior impacto sobre as despesas totais da assistência à saúde. Estes dados indicavam que 2,5% dos processos de prestação de contas (ambulatório e baixa hospitalar) correspondia à 66,2% das despesas financeiras, conforme dados do Instituto de Previdência demonstrados na tabela abaixo. Portanto, estes processos exigiam uma maior atenção.

Dados Gerais - Processos de atendimento em 2006		Dados Financeiros - Despesas		
Tipo	Quantidade	Tipo	R\$ milhões	%
Exames	7.232.000	Consulta Médica	54,2	8,7%
Consultas	2.741.000	Serviço Complementar	109,6	17,6%
Pronto Atendimento	422.000	Pronto Atendimento	11,7	1,9%
Ambulatório	125.000	Atendimento Ambulatorial	103,9	16,7%
Baixa Hospitalar	139.000	Baixa Hospitalar	308,1	49,5%
Processo	21.000	Processos de OP	35,4	5,7%
Total	10.680.000		622,9	1

Figura 2 Dados quantitativos sobre os processo de atendimento do IPE-Saúde/RS
Fonte: IPERGS

Os objetivos específicos do projeto do IPERGS foi o desenvolvimento de modelos estatísticos que pudessem detectar possíveis irregularidades nas informações passadas pelos prestadores de serviços na revisão de contas. Para os processos de “atendimento ambulatorial” e “Baixa Hospitalar” os modelos estatísticos foram detalhados por estes representarem as maiores despesas. Foi desenvolvido um sistema (Sistema de Monitoramento Hospitalar – SMH) que parametrizou todos os critérios de seleção da amostra, através de cálculos estatísticos que definiram critérios objetivos eliminando a variabilidade.

Os critérios foram definidos com base nas informações relativas ao tempo de permanência de internação do segurado por procedimentos médicos. Assim naqueles casos em que o tempo de internação informado pelo prestador do serviço estivesse fora do padrão, o sistema aponta como indício de irregularidade e o processo segue para auditoria física. Desta forma, todos os processos (100%)

seriam submetidos à apreciação “prévia” das contas de forma eletrônica e somente aqueles que o sistema apontava algum indício de irregularidade, como preços de acima da média para certo procedimento médico, dias de internação acima da média, eram submetidos à auditoria física dos peritos do Instituto. O novo modelo passou a ter o seguinte fluxo.

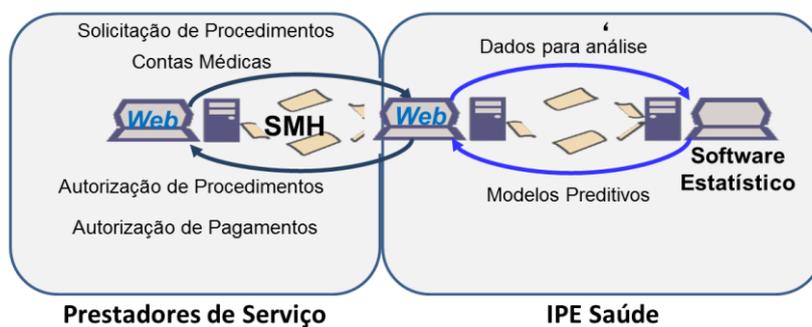


Figura 3 Fluxo de procedimentos do IPE-Saúde/RS
Fonte: SEFAZ/RS

Destaca-se a importância a utilização da tecnologia de informação, neste caso, o desenvolvimento de sistema para o sucesso deste trabalho de redesenho de processos. Segundo Gonçalves (1993) as “empresas são grandes coleções de processos” e

O impacto da tecnologia na realização do trabalho abrange desde alterações na forma de realização do trabalho individual até a maneira pela qual as empresas trabalham juntas em processos interorganizacionais, passando pela redefinição da maneira pela qual os grupos de pessoas realizam suas tarefas grupais.

Por causa disso, a tecnologia é considerada a ferramenta do redesenho de processos por excelência (Gonçalves, 1995a).

As citações anteriores podem perfeitamente ser relacionadas ao projeto de redesenho de processos do IPERGS. O novo fluxo alterou efetivamente o trabalho das pessoas que estavam envolvidas com o processo de revisão de contas que passaram a auditar fisicamente somente aqueles processos que o sistema

indicava indícios de irregularidades. Além disso, processo interorganizacional passou por uma integração na medida em que os prestadores de serviços passaram a utilizar o sistema “SMH” para solicitar a autorização de procedimento, além da própria apresentação das contas para pagamento, diretamente ao Instituto.

3.3.3. Resultados/benefícios

O redenho deste processo apresentou resultados financeiros fundamentais para o equilíbrio do sistema de saúde. O gráfico abaixo demonstra a evolução anual do comprometimento da receita do sistema com as despesas médicas de seus segurados. Pode ser observado que com a implantação do novo processo, a partir 2007, o comprometimento da receita passou a diminuir.

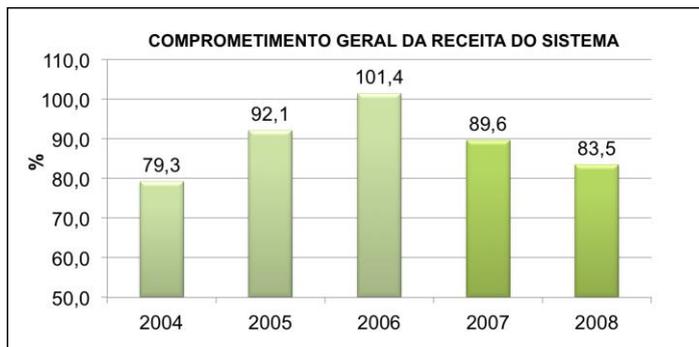


Figura 4 Comprometimento de Receita do Sistema de Previdência/RS
Fonte: IPERGS

Esta redução do comprometimento significou uma economia total R\$ 168 milhões até set/09, ultrapassando a meta inicial estabelecida em R\$ 18,8 milhões (+ 23,5%) como pode ser observado na figura 5.

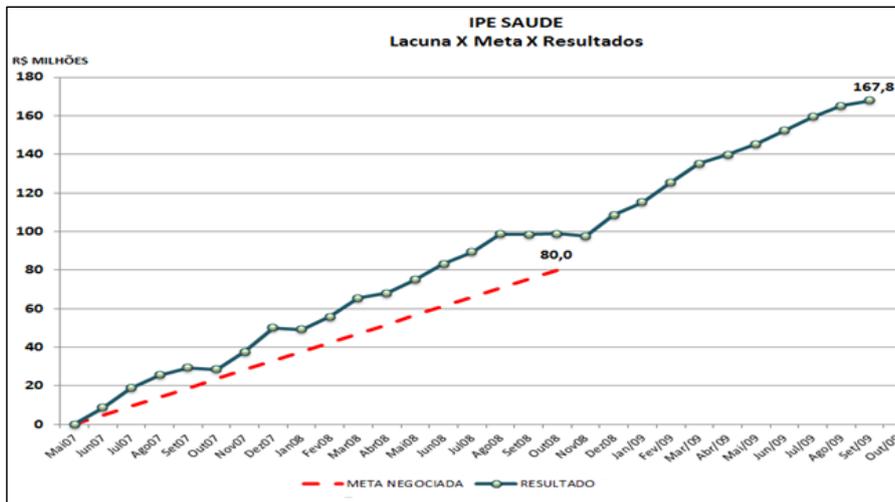


Figura 5 Gráfico lacunas x metas x resultados
Fonte: IPERGS

Um ponto importante para o acompanhamento do redesenho é a utilização de indicadores, gráficos e métodos estatísticos com o intuito de comprovar se as mudanças realizadas foram realmente melhorias¹³.

Além da economia de recursos financeiros, o novo processo gerou benefícios operacionais para a organização. A auditoria física de 250 mil processos ao ano era pouco eficaz. Após o desenvolvimento do sistema o prazo médio dos processos, que anteriormente levava 119 dias, considerando a data da alta do paciente até o pagamento, passou para 67 dias. Esta redução do prazo proporcionou uma melhoria na imagem do IPERGS frente aos prestadores de serviço que passaram a ser pagos de forma mais ágil, contribuindo assim para o aumento do número de prestadores de serviços médicos aos segurados.

3.3.4. Análise crítica

¹³ Para uma análise detalhada ver o Manual de Melhoria ASSOCIATES IN PROCESS IMPROVEMENT: Apostilas do Curso de Formação do Programa Black Belt. Imecc UNICAMP. Volumes 1 e 2. Campinas, 2º semestre 2004).

Os resultados obtidos no redesenho de processos no IPERGS foram significativos e obviamente a consultoria externa que liderou este trabalho específico foi fundamental. No entanto, esta ferramenta de qualidade deve ser incorporada na cultura da organização, para que a melhoria dos processos seja contínua, possibilitando novas ações, independente de apoio de consultorias externas¹⁴. Juran (1989) reforça esta tese:

“para a maioria das organizações e dos gerentes, os melhoramentos contínuos da qualidade não são apenas uma nova responsabilidade; são uma mudança radical no estilo de gerenciamento, uma mudança de cultura”.(ibid, p.20)

No caso do IPERGS, o diagnóstico realizado indicou que os custos envolvidos com alocação da mão de obra das atividades de apoio (gerenciamento de contratos, suporte de informática, pagamentos e recursos humanos) da organização superavam os custos das atividades fins (prestação de serviços de saúde e gerir benefícios previdenciários). A proposta de reestruturação organizacional tinha como diretriz a maior alocação de mão de obra nas atividades fins do Instituto, que passou a agregar 54% do total dos custos de mão de obra e redução nas atividades de apoio, para 46%. Anteriormente os custos de mão de obra se dividiam em 40% para atividades finalísticas e 60% para atividades de apoio.

O organograma inicial do Instituto continha quatro diretorias, a saber, a Administrativa, Financeira, de Previdência e de Saúde. Com a reestruturação as duas diretorias de apoio, a Administrativa e a Financeira, juntaram em uma, a Diretoria Administrativo-Financeira. Outra mudança notável foi a redução de atividades de apoio, que integravam as áreas das diretorias voltadas para as atividades fins. Como exemplo, das três divisões que existiam na diretoria de assistência à saúde, duas eram voltadas para controle e pagamentos. Estas divisões foram extintas e, em seu lugar, foi criada uma única gerência, a Gerência de

¹⁴ Em linha com a crença da necessidade de incorporação da melhoria dos processos da cultura da empresa, (Lima apud Campos 1998) argumenta que “se garantimos o comprometimento em todos os processos da organização, então teremos institucionalizado o processo de melhoria contínua o que perpetuará gradativamente os conceitos e valores da Gestão da Qualidade e mudaria os valores e crenças organizacionais”.

Controle, abrindo espaço para a incorporação de atividades voltadas para a função finalística. No caso da diretoria da saúde, foram criadas as gerências de Assistência ao Usuário e de Relacionamento com os prestadores de serviços.

A aplicação desta ferramenta de qualidade no IPE demonstra a importância do redenho de processos nas organizações, principalmente os impactos positivos que pode proporcionar. Devido à natureza burocrática das organizações públicas, as oportunidades de melhorias no gerenciamento dos processos são inúmeras. Assim, mudanças nas estruturas e na cultura devem também ser trabalhadas conjuntamente para que haja uma melhoria contínua na gestão das organizações.

3.4. SISTEMA DE APROPRIAÇÃO DE CUSTOS PÚBLICOS – ACP

Através da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, o Governo do Estado da Bahia vem envidando esforços para implantar uma cultura de custos, tendo investido recursos para desenvolver e aperfeiçoar o Sistema de Apropriação de Custos Públicos - ACP e disseminar o uso gerencial de suas informações. O ACP foi instituído com a finalidade de aprimorar a qualidade do gasto público e proporcionar aos gestores governamentais informações relevantes sobre os custos envolvidos na oferta de produtos e na disponibilização e prestação de serviços pelo Estado à coletividade.

Em 2011, foi desenvolvido um Projeto de Intervenção Organizacional - PIO, no âmbito do Curso de Especialização em Administração Financeira Governamental, em uma parceria entre a Universidade Federal da Bahia – UFBA e a SEFAZ, que resultou na elaboração do documento SISTEMA DE APROPRIAÇÃO DE CUSTOS PÚBLICOS – ACP: uma proposta para incentivar o uso gerencial das informações de custo na Administração Pública do Estado da Bahia¹⁵. As

¹⁵ O documento está disponível em http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/custos_acp.htm.

informações apresentadas a seguir foram extraídas (com adaptações) do referido documento.

3.4.1. Descrição

O Sistema ACP, da mesma forma que o recém lançado Sistema de Informações de Custo - SIC do Governo Federal, contempla integrações com outros sistemas corporativos, resultado de grande esforço e investimento do Estado para automatizar a alimentação de dados, evitando digitações paralelas que implicam retrabalho, riscos de erros, bem como desestímulo ao uso do sistema. Estas integrações, contudo, demandam, após sua implantação, esforço de monitoramento e acompanhamento das cargas dos dados.

O ACP foi concebido integrado ao Sistema Contábil-Financeiro – SICOF, sendo alimentado a partir de informações obtidas no momento em que a despesa é pré-liquidada neste sistema¹⁶. A partir de então, cinco outros sistemas corporativos foram integrados ao ACP (Tabela 4), sendo permanentemente monitoradas suas cargas pela área gestora para evitar eventuais perdas de dados.

Tabela 4 Resumo das Integrações do Sistema ACP

Sistema Integrado	Órgão gestor	Ano de integração	Dados Obtidos	Periodicidade da carga
SICOF - Sistema Contábil-Financeiro	SEFAZ	2003	Informações sobre os gastos pré-liquidados e as unidades de custo envolvidas com a operação, possibilitando o registro e reconhecimento de quem efetivamente consumiu o recurso.	Diária
SIRH - Sistema Integrado de Recursos Humanos	SAEB	2006	Informações sobre custos de pessoal, que correspondem, em algumas secretarias, a mais de 80% dos custos totais	Mensal
SIMPAS - Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços	SAEB	2006	Informações sobre o efetivo consumo de material - a exemplo de medicamentos, material de escritório, material de informática, etc.	Diária
SIAP - Sistema Integrado de Administração de Patrimônio	SAEB	2008	Informações sobre depreciação de bens móveis (equipamentos, veículos e mobiliário). Anteriormente, eram transferidos para o ACP os dados relativos aos gastos com a aquisição de equipamentos, veículos e mobiliário, obtidos do SICOF, que representam investimentos.	Mensal
CTF - Sistema de Controle Total de Frotas	SAEB	2008	Informações sobre o consumo de combustível dos veículos do Estado	Mensal
SIMOV - Sistema de Controle de Bens Imóveis	SAEB	2009	Informações sobre depreciação de bens imóveis.	Mensal

Fonte: Documento de detalhamento de requisitos do Sistema ACP / Relatórios anuais ao TCE sobre o Sistema ACP, 2011

¹⁶ Pré-liquidação é o momento em que são lançadas informações que geram liquidez e certeza sobre a obrigação do Estado perante o credor, a exemplo dos dados da nota fiscal.

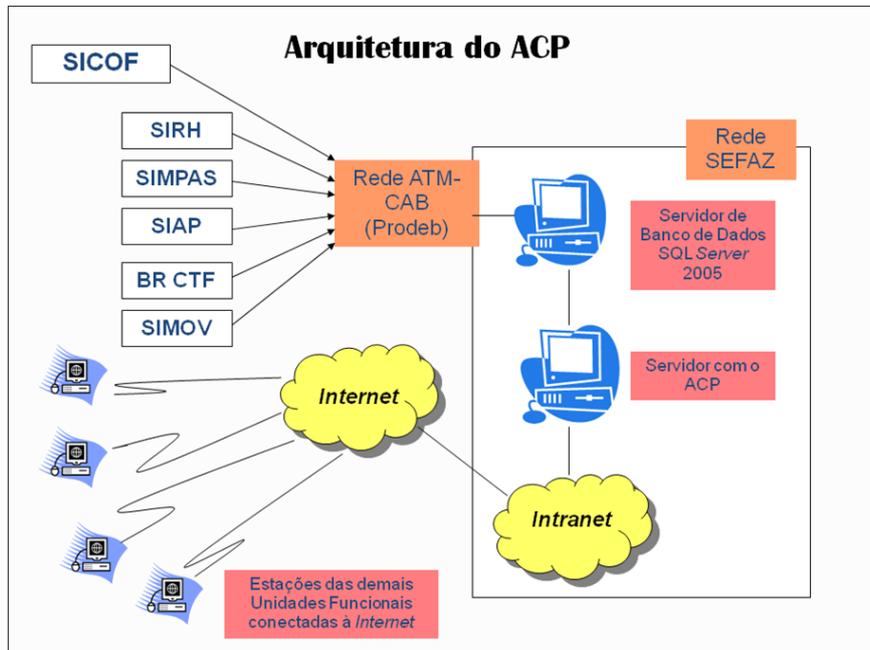


Figura 6 Arquitetura do ACP
Fonte: GOMES JR., SAMPAIO E FRAGA, 2010

Com a introdução do ACP integrado originalmente ao SICOF, foi possível a obtenção de relatórios do que é consumido por cada Unidade Gestora (UG), e não apenas o que é gerido financeiramente pela UG. Isto porque o SICOF passou a contemplar uma tela (ver figura 7) na pré-liquidação que permite registrar quais as unidades de custos que consumiram aquele recurso, informação esta que é enviada diariamente ao ACP através de uma rotina de carga de dados.

Outro importante avanço foram as informações fornecidas pelos demais sistemas que, após às integrações passaram a constar no ACP, permitindo identificar quanto cada UG e suas respectivas unidades de custo consomem em termos de pessoal, material de consumo, depreciação, entre outros. O Anexo I ao final do trabalho mostra as informações de custos para uma UG específica.

Neste ponto, é necessário destacar a diferença de visões disponíveis no sistema contábil-financeiro (SICOF) e no ACP. O primeiro, registra corretamente aquilo que foi liquidado pela respectiva unidade gestora, e tão somente por aquela UG. No ACP, abstrai-se a informação de onde ocorreu a liquidação, ou qual a unidade responsável pela liquidação, e registra-se quem consumiu o recurso. Então, embora a unidade em questão tenha sob sua responsabilidade a gestão de recursos da ordem de R\$ 2,5 milhões de reais, conforme dados obtidos do sistema contábil-financeiro, efetivamente, esta unidade consome recursos no valor total de R\$ 31.544.689,27 (conforme Anexo I). Essa diferença decorre, principalmente, em face da atual arquitetura da execução orçamentário-financeira, onde uma parte das despesas do Estado, em cada secretaria, é gerida de forma centralizada, ficando, para a maioria das unidades gestoras, a execução de despesas com material de consumo (elemento de despesa 30) e alguns serviços de terceiros (elemento de despesa 39).

Outra diferença importante é que o sistema de custo disponibiliza informações relativas ao efetivo consumo de recursos. Um exemplo disto é o item material de consumo (elemento 30), que no SICOF é registrado pelo valor da compra - que antecede ao envio do material para estoque no almoxarifado -, enquanto no ACP é registrado o valor que é transferido do sistema SIMPAS (designado nos relatórios pelas iniciais "SIM"), correspondente ao material que foi requisitado para consumo, após passar pelo almoxarifado.

3.4.2. Implantação

O Sistema ACP foi implantado em 2003, através do Decreto 8.444, e gradativamente foi sendo aperfeiçoado. Atualmente, a utilização do ACP nos

diversos órgãos do Estado possui estágios diferenciados. Em média, o sistema tem mensalmente 100 usuários distintos e 3.000 visitas. Portanto, em média, cada usuário acessa o ACP 30 vezes por mês. Essa distribuição, contudo, não é homogênea, sendo que em algumas secretarias o volume de acesso é muito maior que em outras. Atualmente, o número de unidades gestoras situa-se em torno de 700, o que revela que a quantidade de usuários está aquém do potencial. Além disso, em consultas efetuadas aos relatórios do sistema, percebe-se que há pendências a serem sanadas, o que revela também, o baixo uso em determinadas unidades.

Na Secretaria da Fazenda, a utilização do Sistema encontra-se em estágio mais avançado, já existindo um trabalho de verificação da consistência das informações. Atualmente é possível conhecer o custo de uma inspetoria fazendária ou de um posto fiscal, e os respectivos recursos utilizados (pessoal, material de consumo, depreciação de mobiliário e equipamentos, etc.). O módulo de custos dos serviços já foi implementado, o que é um diferencial em relação às demais secretarias, que só possuem os custos dos departamentos. O custeio tendo por objeto os serviços, contudo, carece de atualização de parâmetros, e até uma revisão da metodologia utilizada, o que permitirá conhecer e gerir com maior precisão os custos dos serviços de Arrecadação de ICMS, Gestão Contábil-Financeira, Auditoria Governamental, entre outros.

O estágio em que se encontram as demais secretarias é bastante diferenciado, principalmente em razão da maior ou menor alocação de pessoal para desenvolver os trabalhos necessários de apropriação de custos. Este trabalho, principalmente nas secretarias com maior número de unidades de custo, ainda é grande, apesar da automação promovida pelas integrações com outros sistemas corporativos.

Tem-se conhecimento da intensificação da utilização do sistema em algumas secretarias, a exemplo da Secretaria de Saúde - SESAB, que já teve mais de 60 servidores treinados no ACP, do Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC/SAEB, além da Casa Civil e da Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia - ADAB, na Secretaria de Agricultura. Porém, o uso gerencial ainda não é

sistemático, e ações são necessárias para estimular aqueles que, de alguma forma, já utilizam a ferramenta.

3.4.3. Resultados/benefícios

O sistema ACP já permite o conhecimento dos custos de cada centro de custo cadastrados no sistema, que são em torno de 11 mil. Ou seja: é possível conhecer os custos de uma escola, de um hospital, de uma delegacia. São informações gerenciais que, somente pelo fato de existirem e estarem disponíveis e atualizadas, já constituem um importante instrumento de controle, pois facilmente podem ser detectadas distorções em relação, por exemplo, a consumo atípico de recursos em uma unidade que se afasta da média de consumo de outras unidades de porte semelhante.

Para ilustrar essa possibilidade, são descritos a seguir alguns casos de uso que estão documentados para a Secretaria de Saúde do Estado (SESAB) e no SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAEB/SAC¹⁷.

Em relação à SESAB, o ACP foi a melhor alternativa para a implantar uma nova metodologia de gestão, que tem como política o conhecimento dos custos de todos os hospitais, com vistas a relacionar recursos aplicados e resultados obtidos. Foram definidos 04 (quatro) hospitais para uma fase de testes dessa nova metodologia de gestão, com um orçamento próprio, de acordo com a complexidade e atrelado a metas qualitativas e quantitativas. O IPERBA é um destes hospitais. O dimensionamento do orçamento será subsidiado pelas informações de custo.

A seguir são apresentadas algumas figuras contendo telas do sistema ACP com informações sobre a Maternidade IPERBA:

¹⁷ Os questionários aplicados em ambos compõe o Anexo B do trabalho.



Figura 9 Comparação dos custos totais do IPERBA com outras maternidades da rede própria
Fonte: ACP/BA



Figura 10 Detalhamento dos custos do IPERBA (recursos consumidos)
Fonte: ACP/BA

desse projeto piloto, as informações geradas pelo ACP também já serviram como parâmetro, colaborando para o estudo acerca do modelo de Parceria Público Privada – PPP que viria a ser implantada no Hospital do Subúrbio. Neste

caso, foram utilizadas informações, já disponíveis no ACP, sobre um hospital com o mesmo perfil que viria a ter o Hospital do Subúrbio.

Já no SAC, as informações de custo do ACP são utilizadas no acompanhamento do custo por Posto SAC (comparativos, evolução) e por item de Custo, além de ser utilizado como referencial de custos para implantação e operacionalização de novas unidades de atendimento na rede SAC, como por exemplo, classificação do porte das Unidades de Atendimento, utilização do custo por atendimento como auxiliar na decisão quanto à instalação da Unidade de Atendimento em imóvel próprio ou alugado, auxílio na elaboração de novos projetos utilizando o referencial de custos de projetos similares já implantados, Acompanhamento do custo de unidades “informais” (que não constam do Regimento) e análises pontuais de determinados itens de custos, por exemplo: Diárias, Consumo de Energia, Telefone etc. A seguir são apresentadas algumas telas do sistema com informações sobre os postos SAC:



Figura 11 Comparação dos custos totais do SAC Barra com outros Postos da Rede SAC.
Fonte: ACP/BA



Figura 12 Detalhamento dos custos do SAC Barra (recursos consumidos)
Fonte: ACP/BA

A despeito destes dois casos catalogados, sabe-se que outras unidades utilizam as informações do ACP, ainda que de forma não sistematizada e em estágios diferenciados. Destaque-se, ainda, que a SEFAZ está fortalecendo o uso gerencial do ACP através do Escritório da Qualidade do Gasto Público, unidade da Secretaria de Administração – SAEB responsável pelo gerenciamento do Programa Compromisso Bahia, programa este que já resultou em uma economia para o Estado da ordem de R\$ 500 milhões, desde 2007.

3.4.4. Análise crítica

Embora do ponto de vista tecnológico o ACP necessite de aperfeiçoamentos, o Sistema já alcança alguns resultados. Não obstante, há um enorme desafio de disseminar a utilização sistemática das informações de custo, ao mesmo tempo em que é necessário estimular a alimentação e manutenção do sistema, de forma permanente. Além disto, há ainda melhorias a serem feitas no próprio sistema, a exemplo de melhoria de *performance* e revisão do módulo para custeamento de produtos e serviços.

A falta de prática de gestão do gasto público poderia explicar, parcialmente, a ausência de sistemas de custos nas administrações públicas. Em geral, não existem informações organizadas e disponíveis para se fazer uma avaliação desses custos. Consequentemente, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal obrigue aos entes federados a controlar seus custos através de um sistema apropriado, somente agora se inicia concretamente a discussão sobre o tema.

A média e alta gerências têm papel fundamental na continuidade da evolução do Sistema, não só na sua utilização gerencial, mas na motivação do pessoal responsável por alimentar e manter os dados necessários para o funcionamento regular do Sistema.

Neste sentido, por solicitação da Superintendência de Administração Financeira – SAF / SEFAZ – BA, foi iniciado um projeto de gestão de custos que prevê duas etapas de implantação. A primeira etapa exigirá um grande esforço por parte dos técnicos envolvidos no Sistema em todas as unidades do Estado, a fim de que as informações de custos possam ser alimentadas corretamente e analisadas sob o ponto de vista gerencial. A participação e o apoio de cada dirigente são essenciais para o sucesso desta iniciativa. Espera-se que essas informações tornem-se subsídios permanentes para a tomada de decisões.

A segunda etapa, cuja complexidade demandará um longo prazo de amadurecimento, consiste em apoiar a implantação de um modelo de gestão do gasto público no Estado da Bahia contemplando indicadores de desempenho e custeamento de serviços. Implantar um novo modelo de gestão que incorpore conceito de eficiência, eficácia e efetividade pressupõe a construção de uma estratégia a ser executada em diversas fases.

Cabe ressaltar que esta proposta de gestão de custos não encerra de forma alguma o problema da gestão do Estado. Assim, esse trabalho apenas aponta um dos instrumentos existentes para alcançar resultados mais efetivos. Existe uma série de passos posteriores que precisam ser dados, como a sistematização das ações previstas no Plano Estratégico, a revisão de processos, a atualização do sistema de avaliação de desempenho, a sensibilização dos servidores quanto à importância do resultado de seus trabalhos e da mensuração desses resultados.

Trata-se da transformação de um paradigma onde o foco da gestão deixa de ser exclusivamente o cumprimento burocrático do orçamento e passa a ser o resultado alcançado. E para avaliar esse resultado, o custo correspondente ao benefício gerado terá que ser analisado, a fim de permitir possíveis comparações e alternativas de solução.

3.5. GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS - GMD

3.5.1. Descrição

O Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) é uma das metodologias que começaram a ser implantadas no Rio Grande do Sul a partir de 2006, em parceria com o Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP) e consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), visando modernizar a gestão e qualificar o gasto público. Essa ferramenta consistiu em uma importante oportunidade de desenvolvimento gerencial à disposição da administração pública, capaz de gerar resultados na busca por maior eficiência nos seus gastos de custeio.

Segundo Paulo Matsuyama (2008), especialista em indicadores de desempenho, o GMD é um método gerencial que tem como objetivo a redução de custos, obtida por meio da análise detalhada da situação atual, identificação e utilização das melhores práticas. Este método proporciona diversos benefícios qualitativos para a organização, entre eles, o conhecimento detalhado dos gastos; avaliação do desempenho de cada área; estabelecimento de metas justas e desafiadoras; melhoria da qualidade da base de dados para a tomada de decisão; implementação de mudanças/melhorias no processo de gestão dos recursos e elaboração do orçamento de custos que assegure o alcance de uma diretriz anual de redução de despesas.

A ferramenta se baseia em três princípios básicos:

- O Controle Cruzado. Por este princípio as principais despesas orçadas são controladas por pelo menos duas pessoas;

- O Desdobramento dos Gastos. Por este princípio, para a definição das metas, todos os gastos devem ser decompostos ao longo da hierarquia orçamentária até os centros de custos;
- O Acompanhamento Sistemático. Por este princípio, os gastos são sistematicamente acompanhados e comparados com as metas, de forma que qualquer desvio observado seja objeto de uma ação corretiva.

Para melhor compreensão de como funciona esta ferramenta na prática, será feita uma descrição das principais etapas que envolvem a implantação, desde o planejamento até o acompanhamento do plano de ação. Estas etapas estão relacionadas com a metodologia de gestão PDCA, abordada no referencial teórico.

Na fase inicial do trabalho foram definidos os principais órgãos e rubricas orçamentárias a serem trabalhados, os gestores dessas rubricas e órgãos, critérios para as análises dessas despesas, definição das metas e a elaboração de um plano de ação, base para a fase de acompanhamento e monitoramento. Trata-se da etapa mais importante do GMD, em que é definido o foco do trabalho, os recursos humanos necessários para o projeto, levantam-se as bases de dados, analisa-se detalhadamente os gastos e evidenciam-se as melhores oportunidades. Quanto melhor for o período do planejamento, maior chance de sucesso do projeto.

Através da análise de Pareto (Figura 13) das interações “órgão x rubrica”, são pré-selecionados órgãos e rubricas de despesa a serem trabalhados. Neste caso, a análise de Pareto busca identificar que são responsáveis por 80% dos gastos de custeio do Estado. Para analisar estes valores utiliza-se o valor liquidado do último ano fiscal (12 meses).

Entidade	Secretaria	Rubrica	Rubrica	2007 %	% Acumulado
20	SECRETARIA DA SAUDE	3019	MEDICAMENTOS EXCEPCIONAIS	76.427.257,27	15%
19	SECRETARIA DA EDUCACAO	4901	AUXILIO TRANSPORTE	45.131.294,22	9%
19	SECRETARIA DA EDUCACAO	4102	ASSIST FIN A MUNICIPIOS	37.902.679,93	8%
20	SECRETARIA DA SAUDE	9102	PAG DETERM SENT JUD - MED	27.244.645,99	5%
19	SECRETARIA DA EDUCACAO	3918	ENERGIA ELETRICA	23.989.095,23	5%
1203	BRIGADA MILITAR	4604	PMIL - ETAPAS DE ALIMENTA	23.310.927,03	5%
1203	BRIGADA MILITAR	3004	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICAN	22.496.915,18	4%
1202	SUSEPE	3006	GENEROS PARA ALIMENTACAO	21.624.242,74	4%
20	SECRETARIA DA SAUDE	3038	MATERIAL DE ESTOMIAS	18.210.836,27	4%
19	SECRETARIA DA EDUCACAO	3901	AGUA E ESGOTO	11.265.969,24	2%
19	SECRETARIA DA EDUCACAO	3032	CONSERVACAO DE BENS IMOVE	10.703.984,64	2%
1203	BRIGADA MILITAR	1502	DIARIAS DE VIAGEM-PES MIL	10.021.821,34	2%
1203	BRIGADA MILITAR	3033	CONSERVACAO DE VEICULOS	8.879.987,65	2%
1202	SUSEPE	3901	AGUA E ESGOTO	8.271.337,97	2%
19	SECRETARIA DA EDUCACAO	1801	BOLSAS DE ESTUDOS	7.563.960,90	2%
1204	POLICIA CIVIL	3701	LIMPEZA E HIGIENE	6.849.027,41	1%
1202	SUSEPE	3918	ENERGIA ELETRICA	6.229.613,03	1%
1204	POLICIA CIVIL	3004	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICAN	5.870.823,89	1%
35	DAER	3004	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICAN	4.928.222,48	1%
1204	POLICIA CIVIL	3979	TELEF FIXA	4.043.206,00	1%
1203	BRIGADA MILITAR	3704	SERV TECNICOS	3.474.772,61	1%
1203	BRIGADA MILITAR	3918	ENERGIA ELETRICA	3.461.012,47	1%
1203	BRIGADA MILITAR	3979	TELEF FIXA	3.344.856,40	1%
20	SECRETARIA DA SAUDE	3702	VIGILANCIA E/OU ZELADORIA	3.318.885,10	1%
1203	BRIGADA MILITAR	3901	AGUA E ESGOTO	2.995.892,26	1%
24	SEC. ADMINIST. E REC.HUM.	3702	VIGILANCIA E/OU ZELADORIA	2.599.572,45	1%
1202	SUSEPE	3027	GAS DE COZINHA	2.245.508,50	0%
20	SECRETARIA DA SAUDE	3701	LIMPEZA E HIGIENE	2.228.471,35	0%
36	SUPERINT. PORTOS HIDROVIAS	3702	VIGILANCIA E/OU ZELADORIA	2.160.912,83	0%
20	SECRETARIA DA SAUDE	3902	DIVULGACAO PROMOCIONAL OU	2.027.413,43	0%
20	SECRETARIA DA SAUDE	3004	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICAN	1.967.830,64	0%

Figura 13 Tabela de Análise órgão versus rubrica - Pareto
Fonte: SEFAZ/RS

Mediante a análise quantitativa, passa-se a uma análise qualitativa em que se considera a viabilidade de atuação, relevância da despesa e montante de uma eventual economia.

A partir do escopo preliminar, são definidos os gestores do GMD e os líderes de rubricas em cada órgão. Dessa forma, cada rubrica do órgão será acompanhada por um líder específico, além do gestor do órgão, evidenciando o “controle cruzado” um dos princípios básicos do gerenciamento matricial.

A etapa de análise detalhada das rubricas é a que emprega a maior parte dos recursos e define o sucesso do projeto. As rubricas são analisadas detalhadamente em conjunto com os órgãos, o escopo é definido e uma análise crítica é feita. Para cada rubrica, são definidos parâmetros de gasto (m², alunos, etc) e indicadores (R\$/m², R\$/alunos, etc).

Os parâmetros são utilizados para comparar as despesas realizadas entre as áreas. É o fator que influencia diretamente os gastos nas áreas, considerando sua produtividade. A definição desses parâmetros, bem como as comparações entre eles, é feita de maneira individual para cada item de despesa.

Já os indicadores são resultantes da divisão do gasto pelo parâmetro escolhido, permitindo assim, a comparação do desempenho das diferentes áreas. Eles são utilizados para a comparação entre unidades, a definição da meta e, a partir disso, indicar possíveis oportunidades de ganho. Ademais, é utilizado para acompanhar a evolução histórica de uma determinada despesa.

Também nessa fase são definidos os *clusters*, ou seja, agrupamentos de unidades (ou centro de custos) com mesmo perfil de gasto, que podem ter seus resultados comparados, de forma a possibilitar a definição de metas, principalmente com as análises de régua.

Nas etapas anteriores, o comportamento do gasto nos órgãos é conhecido no detalhe. A análise crítica aponta os fatores geradores do gasto em cada órgão e indicadores são estabelecidos. A análise de régua em cada rubrica e órgão aponta oportunidades de ganho, ou seja, lacunas entre a régua (comportamento médio) e os centros de custo que estão gastando acima dela.

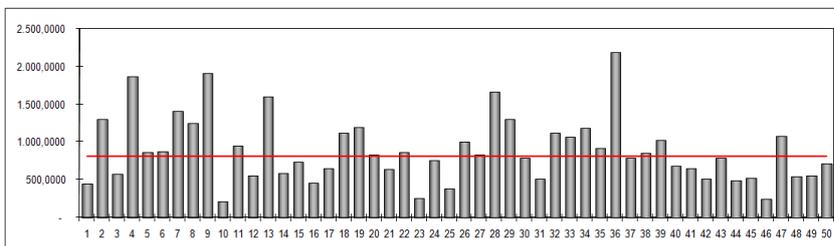


Figura 14 Análise da régua em comportamento médio.
Fonte: SEFAZ/RS

Com essa base de informação são negociadas metas com os líderes do GMD nos órgãos e os líderes de rubrica.

A partir da definição das metas e identificação de oportunidades, são estabelecidos planos de ação pelos líderes de rubrica, que são posteriormente validados pelo gestor do GMD no órgão.

Essas ações devem contribuir para que as metas de gasto sejam alcançadas, porém sempre atentando para a viabilidade da ação. No caso ela deve estar, de alguma forma, sob a responsabilidade do gestor, ter um custo condizente

com o ganho a ser gerado e ter seu tempo de implementação dentro do período do projeto.

Para cada ação do plano deve contar uma análise detalhada para compreensão do problema que visa resolver, segundo uma metodologia 5W 2H descrita abaixo:

- Causa: Causa para o desvio observado no item em questão
- Ação corretiva: Ação de combate à causa do item em questão
- Por que: Por que será tomada essa Ação proposta
- Como: Como será executada a Ação corretiva, principais passos
- Responsável: Responsável pelo cumprimento da ação proposta
- Prazo: Prazo de cumprimento da Ação proposta
- Local: Local físico onde será executada a Ação
- Investimento: Quanto em R\$ será gasto na Ação

São realizadas reuniões periódicas de acompanhamento das metas e dos planos de ação em cada órgão e contramedidas são tomadas para correção dos desvios.

Esse acompanhamento é realizado através de uma matriz contendo em suas linhas os itens de despesas trabalhados no projeto, e colunas as unidades administrativas (centros de custos). Dentro de cada coluna, estão as metas de cada unidade desdobrada por itens, bem como as despesas liquidadas e os desvios.

Além desse acompanhamento da meta, ocorre a análise da execução dos planos de ação estabelecidos para se alcançar o nível de gasto acordado e do controle das despesas executadas.

Além disso, quando algum item de despesa supera, no período, a meta estabelecida, o gestor precisa preencher um relatório de anomalia, que permite identificar e corrigir os desvios, levantando suas causas e propondo ações corretivas para que as metas sejam atingidas nos próximos períodos de controle do projeto.

3.5.2. Implantação

O Estado do Rio Grande do Sul implantou a metodologia em convênio com o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP) e contou com a consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), que aportou conhecimento gerencial em todos os ciclos. A liderança do processo fica a cargo da Secretaria da Fazenda, mais especificamente do Tesouro do Estado, subsecretaria responsável pela gestão orçamentária e financeira.

A implantação do GMD em ciclos reforça os princípios da metodologia de gestão PDCA nesta ferramenta, considerando que o monitoramento dos custos deve ser realizado de forma contínua, ou seja, um ciclo de aperfeiçoamento, como fundamentado por Deming, que utiliza as etapas de planejar, fazer, verificar (check) e agir.

Nos primeiros ciclos o objetivo foi promover um verdadeiro choque nos gastos de custeio, em especial nas despesas administrativas, ou seja, aquelas utilizadas para manutenção da máquina pública e que não tem repercussão social. Todo o foco do projeto estava em obter resultados financeiros para contribuir com a estruturação das contas do Estado dentro de um contexto de déficits orçamentários constantes, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Tabela 5 – Resultado Orçamentário/RS

Resultado Orçamentário - Rio Grande do Sul/RS		
Período		
2004	▼	(755.594)
2005	▼	(741.471)
2006	▼	(601.550)

Fonte: Balanço Geral do Estado do RS.

A partir de 2011, a internalização da metodologia nas estruturas e processos do Estado se tornou o principal objetivo do projeto. Um novo ciclo foi desenvolvido nos principais órgãos do Estado em termos de orçamento, que são as Secretarias de Educação, Saúde e Segurança, com foco em disseminar e capacitar a estrutura estatal e os seus servidores para absorver essa prática de gestão.

3.5.3. Resultados/benefícios

A aplicação do GMD rendeu uma economia de aproximadamente R\$ 147 milhões somente nos dois primeiros ciclos, em ações que contemplaram mais de 60 rubricas. A base de rubricas trabalhadas totalizou R\$ 524 milhões em 2007, R\$ 584 milhões em 2008 e R\$ 627 milhões em 2009.

Os dois primeiros ciclos da implantação da metodologia obtiveram os maiores resultados, pois o principal objetivo foi à racionalização de despesas com foco na eliminação de desperdícios. As ações desenvolvidas no período de junho de 2007 a dezembro de 2008 geraram uma economia de recursos no valor de R\$ 108,9 milhões. No segundo ciclo, período de janeiro 2009 a setembro de 2009, a economia foi acrescida em mais R\$ 38 milhões. Importante ressaltar que estes resultados superaram as metas estabelecidas junto à consultoria, conforme demonstra a tabela 6.

Tabela 6 –Ganhos financeiros GMD/RS

GMD	Meta Negociada (R\$) Mil Reais		
		2007-2008	2009
		Jun/07 - Dez/08	Jan/09 - Set/09
Redução de Despesas	Meta	90.000,00	138.900,00
	Ganho	108.900,00	146.900,00

Fonte: SEFAZ/RS

Mas os benefícios da implantação da metodologia vão além dos ganhos financeiros. Há de se destacar que, apesar das dificuldades em sua implementação, a ferramenta tem sido um instrumento de mudança cultural importante, disseminando a análise e o monitoramento contínuo dos gastos e a busca da maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

Além disso, o aprendizado adquirido a respeito do perfil do gasto nas principais rubricas trouxe aos órgãos envolvidos uma maior capacidade de gerir suas despesas de forma mais ampla, mesmo nas rubricas que estão fora do escopo de trabalho.

Deve-se citar ainda que a matricialidade, forma de trabalho que dá nome ao método, incentivou os diversos departamentos dos órgãos a trabalharem de forma mais integrada em busca do cumprimento das metas de gasto. Esse incremento na integração de fluxos de trabalho, informações e rede de relacionamento entre servidores também é observado entre órgãos, e contribui significativamente para racionalização e aumento da eficiência dos processos administrativos do Estado.

3.5.4. Análise crítica

O GMD se mostrou um importante instrumento de mudança cultural e conscientização quanto à necessidade de controle dos gastos públicos. O envolvimento dos servidores nessa sistemática de análise e acompanhamento alavanca o desenvolvimento gerencial do Estado e capacita servidores para um controle racional e efetivo dos custos de suas unidades.

Algumas dificuldades estruturais tornam a adoção do método particularmente complexa. A primeira e mais importante é a necessidade de um grande volume de dados, bastante dispersos e detalhados, que na maioria das vezes não estão disponíveis de forma organizada ou centralizada em algum sistema. Uma análise de régua da rubrica de energia elétrica na Secretaria de Educação, por exemplo, exige conhecimento do gasto, número de alunos ou área de cada escola, o que torna o trabalho de coleta e tabulação de dados algo bastante penoso.

O segundo aspecto crítico, que conspira contra a absorção do método pela estrutura do Estado, é a necessidade de mobilização constante e capacitação adequada de um número considerável de servidores que, em sua maioria, não tem nessa atividade suas principais funções. Esse aspecto se verifica em todas as etapas do método, desde o planejamento até o acompanhamento das metas. Some-se a isso a rotatividade de pessoal em algumas secretarias, que algumas vezes exige que se recomece o ciclo praticamente do zero.

Deve-se destacar ainda a importância do líder do GMD no órgão. Essa pessoa é responsável pelo andamento do projeto e, portanto, é fundamental que

tenha empoderamento e trânsito para influenciar e eliminar restrições em todas as estruturas internas. Em geral, quanto mais fortes são o envolvimento e o poder interno desse líder, maior a probabilidade de se ter bons resultados.

No que tange ao método em si, muita atenção é necessária na etapa de definição de metas baseada nas lacunas apontadas. Na maior parte das vezes, não é possível ter como líderes de rubricas pessoas especialistas naquele tipo de gasto, o que pode limitar a análise e levar a metas inviáveis. Em fase de implantação, metas inviáveis geram frustração e descrédito na metodologia.

Desse aspecto também decorre um segundo ponto de atenção no que diz respeito ao método. A qualidade dos planos de ação gerados em termos de viabilidade, cronograma e real impacto sobre a meta, acabam limitados caso não haja acompanhamento de especialistas no tipo de gasto em questão. A correta estimativa do impacto da ação na meta, dos recursos necessários e dos prazos de execução é bastante crítica para o processo.

4. CONCLUSÃO

O trabalho consistiu em consolidar algumas práticas consideradas relevantes pelo grupo, de uma forma padronizada, e com fundamentação teórica, objetivando a disseminação de um conjunto de soluções que estejam alinhados com o modelo gerencial de administração e que contribuam para a melhoria da qualidade do gasto público.

Aponta alguns caminhos já utilizados em alguns Estados sem, entretanto, ter a pretensão de ser considerado um modelo ideal, já que os autores entendem que a administração pública e seus servidores ainda estão passando por um processo de aculturação, que demandará algum tempo para alcançar a maturidade suficiente para o uso sistemático desse modelo.

O referencial teórico desenvolvido além de fundamentar as práticas, permite a própria disseminação de um conjunto de conhecimentos teóricos capazes de alinhar conceitos e reforçar a adoção de determinada prática – representa também um apanhado sobre o arcabouço teórico que tem orientado as administrações públicas na atualidade.

Outro aspecto relevante é a importância da tecnologia da informação na implementação do modelo gerencial. Em todas as práticas dos Estados abordadas neste trabalho, destaca-se claramente o uso intensivo de TI.

Assim, por exemplo, na prática Redesenho de Processos – IPE Saúde, foi desenvolvido um sistema (Sistema de Monitoramento Hospitalar – SMH) que parametrizou, através de cálculos estatísticos, todos os critérios de seleção de amostras, objetivando detectar possíveis irregularidades nas informações passadas pelos prestadores de serviços na revisão de contas. Com isso, foi possível limitar a auditoria física somente para aqueles processos em que o sistema indicava indícios de irregularidade, o que resultou em significativa redução de custos.

No caso do Sistema de Apropriação de Custos Públicos – ACP, também é evidente o investimento em TI para viabilizar, gradativamente, a integração deste sistema com outros sistemas corporativos, automatizando o processamento de

informações relevantes de custos relacionados a pessoal, material, depreciações e combustíveis.

Já o sistema Bolsa Eletrônica de Compras – BEC/SP monta automaticamente o edital de licitação e realiza o empenho orçamentário com base nas informações armazenadas sobre preços e quantidades. Também se destaca o uso de TI nesse sistema em relação à divulgação do edital de licitação, o que é feito através de e-mails que são disparados para fornecedores, com todas as informações necessárias.

O uso intensivo de tecnologia da informação pode resultar em um melhor aproveitamento dos servidores envolvidos para atividades de análise e acompanhamento mais relevantes, com utilização de informações gerenciais geradas pelos próprios sistemas desenvolvidos. Por outro lado, requer investimentos e aumento no nível de capacitação desses servidores, além de uma provável mudança cultural para atuarem em um ambiente voltado para alcance de resultados.

São mudanças complexas que requerem estratégias bem desenvolvidas e soluções compatíveis com cada etapa do processo de migração para o novo modelo. Uma provável solução é a adoção de indicadores balanceados de desempenho que possam acompanhar e induzir a melhoria das organizações públicas nos diferentes aspectos aqui mencionados, nos processos, clientes (sociedade), capacitação e financeiro.

Neste ponto, cabe uma observação sobre o indicador financeiro, não só pela especificidade deste indicador nas organizações públicas e sem fins lucrativos, mas também pelo envolvimento direto dos autores - já que oriundos da área financeira das respectivas Secretarias de Fazenda, para representarem seus estados no Núcleo de Qualidade do Gasto Público e Transparência Governamental do FFEB 2012. É que a medida financeira no setor público e nas entidades sem fins lucrativos constitui apenas um elemento limitador, não um objetivo. Assim, outras medidas de desempenho deverão ser construídas e observadas pelos gestores no setor público, pois neste caso, “o sucesso deve ser medido pelo grau de eficácia e eficiência com que essas organizações atendem às necessidades de seus participantes” (KAPLAN & NORTON, 1997, p.188).

Portanto, fica cada vez mais evidente o desafio e a importância para que as gerências de cúpula - especialmente os titulares das áreas de finanças no setor público - incorporem novas informações gerenciais, entre elas a informação de custo, ao conjunto de informações disponíveis para a tomada de decisão, ampliando a sua visão para além da execução orçamentário-financeira.

Por fim, espera-se que este trabalho possa servir de inspiração e motivação para os Estados. Além disso, se espera que este despertar para a busca e troca de práticas exitosas nos estados possa fortalecer as suas relações e que, principalmente, seus representantes tomem consciência da importância de constituírem ou manterem um fórum onde possam compartilhar o que de melhor se faz em seu estado, evitando retrabalho e gastos desnecessários, ampliando e disseminando o conhecimento na gestão das finanças públicas, unificando procedimentos e incentivando a adoção de modelos gerenciais que contribuam para a melhoria da qualidade do gasto público.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública** - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente, *Cadernos ENAP*, n.10, Brasília/DF, 1997.

ALONSO, Marcos. **Custos no serviço público**. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 1, Jan/Mar, 1999.

ASSOCIATES IN PROCESS IMPROVEMENT.. **Manual de Melhoria: Apostilas do Curso de Formação do Programa Black Belt**. Imecc UNICAMP. Volumes 1 e 2. Campinas, 2º semestre 2004.

BAHIA. Governador. Decreto nº 8.444, de 07 fev. 2003. Salvador: Casa Civil, 2003. Disponível em:
<<http://www2.casacivil.ba.gov.br/nxt/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>>. Acesso em: ago. 2012.

BIDERMAN, Rachel. et al. **Guia de compras públicas sustentáveis**. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BRASIL, Lei Complementar Nº 101, de 04 De Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, v.126, n. 66, p.6009, 08 de abril. Seção 1, pt. 1.

Formatado: Não Realce

BRASIL, Lei Complementar Nº 131, de 27 De Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 e dá outras providências. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, v.126, n. 66, p.6009, 08 de abril. Seção 1, pt. 1.

Código de campo alterado

Formatado: Não Realce

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. (Conferência ministrada nos seminários sobre a reforma constitucional realizados com os partidos políticos), Brasília, jan. 1995.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, eficácia e efetividade na administração pública**.. EnANPAD, Salvador/BA, 2006. Disponível em
<<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: jul. 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. São Paulo/SP: Atlas, 1994.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva, MATIAS-PEREIRA, José, PAMPLONA, Vanessa Mayara Souza. **Determinantes do Desperdício Ativo (Corrupção) e Passivo**

(Ineficiência) nos Gastos com Saúde Pública Municipal Via Análise Fatorial.

Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG417.pdf>. Acesso em: nov. 2012.

FERNANDES, Julio César de Campos, SLOMSKI, Valmor. **Gestão de custos pela melhoria da qualidade na administração pública**: um estudo empírico entre organizações brasileiras. II Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília/DF, 2009.

FROSSARD, Leila Barbieri de Matos. **Desafios da eficiência no contexto da gestão de compras de medicamentos em hospital público**: o caso do Hospital das Forças Armadas – HFA. Dissertação (Mestrado em Qualidade do Gasto Público) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2011.

GARCIA, Valdinei Pereira. **Políticas públicas nas compras governamentais**. Disponível em: <http://artigos.netsaber.com.br/artigos_de_valdinei_pereira_garcia>. Acesso em: dez. 2012.

GOMES JR., Itamar A.; SAMPAIO, Liane R.; FRAGA, Patrícia T. **Sistema de Apropriação de Custos Públicos – ACP**: uma proposta para incentivar o uso gerencial das informações de custo na Administração Pública do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/custos_acp.htm>. Acesso em: set. 2012.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Balanced Scorecard**: a estratégia em ação. Rio de Janeiro: Campos, 1997.

MAUSS, Cézár Volnei. **Gestão de custos aplicada ao setor público**: modelo para mensuração de eficiência e eficácia governamental. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal, *Sistemas de informações de custos no Governo Federal: orientações para o desenvolvimento e implementação de metodologias e sistemas de geração e emprego de informações de custos no governo federal*. Brasília/DF - Setembro de 2008

MORAIS, Leandro Moraes de. **A reforma contábil promovida pelas NBCASP e o processo de convergência**: implicações e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2010.

OLIVEIRA, Luciano. **Evolução da Administração Pública no Brasil, 2007**. Disponível em

<http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/luciano_toq27.pdf>. Acesso em: jun.2012.

PACHECO, Ana Paula et al. **O Ciclo PDCA na Gestão do Conhecimento: Uma Abordagem Sistêmica**. Florianópolis: UFSC, 2009. Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

PADOVEZE, Clóvis Luiz. **O papel da Contabilidade Gerencial no processo empresarial de criação de valor**. São Paulo: Caderno de Estudos, 1999.

PAES, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

REZENDE, Fernando, CUNHA, Armando, BEVILACQUA, Roberto. **Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional**. *Revista de Administração Pública*, edição de Julho/Agosto, Rio de Janeiro, 2010.

RIBEIRO, Daniel Cerqueira. **Sistema de controle dos gastos públicos do governo federal: uma ênfase no programa bolsa família, 2009**. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/.../12/.../ME_Daniel_Ribeiro_16_07_09.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

ROCHA, Joseilton Silveira da, SELIG, Paulo Maurício. **Estudo comparativo entre as premissas básicas da teoria de custos x teoria do Balanced Scorecard**. Disponível em: <<http://www.contabeis.ufba.br/Site/Conteudo.aspx?id=74>>. Acesso em: ago. 2012.

SANTOS NETO, Ana Maria Vieira. **Contratações Públicas Sustentáveis. O uso racional dos recursos públicos**. 2010. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em nov/2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ANEXO A

Custos Incorridos pelo IPERBA (jan/dez 2011) (R\$)

Itens Custos	2010	2011
SRH.2 CIVIL ATIVO	18.177.980,02	22.126.443,21
39.21-7 SERVICOS MEDICOS, ODONT, HOSPT, FARMAC E LABORAT	1.785.611,00	2.409.422,79
39.22-5 SERVICO DE FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	1.448.322,28	2.030.888,06
SRH.13 CONTRATO ESPEC. DIREITO ADMIN	2.133.140,65	1.145.329,10
92.39-8 OUTROS SERVICOS TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	236.031,38	598.315,68
SIM.65 EQUIPAMENTOS E ARTIGOS DE USO MEDICO, DENTARIO E VETERINARIO	389.219,35	410.622,22
39.23-3 MANUTENCAO DE EQUIPAMENTOS	346.866,84	392.641,14
39.01-2 AGUA E ESGOTO	145.141,01	301.439,81
37.04-4 TERCEIRIZACAO DE MAO-DE-OBRA	250.734,33	221.131,70
39.03-9 ENERGIA ELETTRICA	256.732,17	200.243,34
37.02-8 SEGURANCA E VIGILANCIA	-	191.346,23
39.39-0 CONFEC DE UNIF, VEST, ART P/COPA, COZ, MESA E ALOJAM	54.677,99	189.398,40
47.01-5 INSS-CONTRIBUINTE INDIV, COOPERAT. TRABALHO E OUTROS	142.477,57	169.425,00
39.62-4 SERV ASSEIO/HIGIENIZ N/CARACT COMO LOCACAO M.OBRA	285.228,46	165.184,67
37.13-3 INFORMATICA E PROCESSAMENTO DE DADOS	52.753,30	119.788,75
SIAP.65 EQUIPAMENTOS E ARTIGOS PARA USO MEDICO, DENTARIO E VETERINARIO	141.145,53	118.438,40
37.01-0 LIMPEZA E CONSERVACAO	269.494,31	106.847,38
SIM.85 ARTIGOS PARA HIGIENE PESSOAL	105.560,83	101.223,21
37.14-1 APOIO TECNICO E ADMINISTRATIVO	36.397,97	93.817,12
30.51-1 GASES HOSPITALARES	55.150,59	60.364,04
SIM.81 RECIPIENTES E MATERIAIS DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	40.994,01	37.397,99
92.37-1 LOCACAO DE MAO DE OBRA	-	34.520,63
39.10-1 REPARO ADAPTA CAO E CONSERVACAO BENS MOVEIS	86.997,00	26.242,00
92.03-7 ENERGIA ELETTRICA	-	24.520,98
SIM.66 INSTRUMENTOS E EQUIPAMENTOS DE LABORATORIO	21.784,40	21.306,24
SIM.68 SUBSTANCIAS E PRODUTOS QUIMICOS	20.881,83	20.248,28
30.08-2 GENEROS ALIMENTICIOS E AGUA MINERAL	8.417,50	18.000,00
SIM.75 UTENSILIOS DE ESCRITORIO E MATERIAL DE EXPEDIENTE	10.059,93	17.624,30
SIAP.70 EQUIP. DE PROCESS. AUT. DE DADOS ,PROGR.,SUPRI. E EQUIP. DE	15.605,65	15.197,18
SCB.1 COMBUSTIVEL	5.171,68	13.300,55
92.30-4 MATERIAL DE CONSUMO	20.904,51	12.126,40
39.11-0 REPARO ADAPTA CAO E CONSERVACAO DE BENS IMOVEIS	5.566,00	11.124,52
SIM.70 EQUIP. DE PROCCS. AUTOM. DE DADOS DE USO GERAL	10.507,19	10.276,49
SIAP.23 VEICULOS	11.000,04	10.083,34
SIAP.66 INSTRUMENTOS E EQUIPAMENTOS DE MEDICAO E DE LABORATORIO	10.087,18	10.037,04
SIM.79 EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PARA LIMPEZA	11.701,85	9.710,71
SRH.16 ESTAGIARIO	9.287,14	9.153,33
39.20-9 DESPESAS MIUDAS	6.713,13	8.059,04
39.17-9 LOCACAO DE BENS MOVEIS, MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	6.396,54	7.365,18
SIM.89 ALIMENTOS	6.239,43	7.214,57
SIAP.41 EQUIPAMENTOS PARA REFRIGERACAO, CIRC. E CONDIC. DE AR	7.523,51	6.589,81
SIM.62 APARELHOS DE ILUMINACAO E LAMPADAS	2.940,92	6.518,74
SRH.11 PENSAO JUDICIAL	5.300,52	6.310,22
SIM.72 UTENSILIOS E UTILIDADES DE USO DOMESTICO E COMERCIAL	-	4.857,00
39.44-6 CONFEC.CART.FUNCIONAL/CRACHA/CARIMBO/PLACA E MURAL	3.598,00	4.800,00
SIM.73 EQUIPAMENTOS PARA PREPARAR E SERVIR ALIMENTOS	4.655,60	4.712,48
SIM.55 TABUAS, ESQUADRIAS E COMPENSADOS DE MADEIRA	-	4.014,40
SIAP.71 MOBILIARIOS	4.296,07	3.437,60
SIM.80 PINCEIS, TINTAS, VEDANTES E ADESIVOS	6.134,41	3.350,22
SIM.59 COMPONENTES DE EQUIPAMENTOS ELETRICOS E ELETRONICOS	1.797,38	3.099,60
SIM.61 COND. EL. E EQUIPAMENTOS DE FORCA E DISTRIBUICAO DE E. ELETTRICA	4.610,13	3.056,74
SIM.45 EQUIPAMENTO DE INSTALACOES HIDRAULICAS SANITARIAS E DE CALEFACAO	3.003,37	2.339,72
SIAP.58 EQUIPAMENTOS DE COMUNICACOES, DETECAO E RADIAAO COERENTE	2.265,84	2.059,55
SIM.53 FERRAGENS E ABRASIVOS	831,18	2.052,78
SIM.42 EQUIPAMENTOS PARA COMBATE A INCENDIO, RESGATE E SEGURANCA	5.836,88	1.480,79
SIM.56 MATERIAIS PARA CONSTRUCAO	599,13	1.128,17
39.43-8 SERVICOS DE MICROFILMAGEM	-	1.108,80

SIAP.73	EQUIPAMENTOS PARA PREPARAR E SERVIR ALIMENTOS	1.187,69	995,56
SIAP.67	EQUIPAMENTOS FOTOGRAFICOS	1.197,18	834,67
SIM.91	COMBUSTIVEIS, LUBRIFICANTES, OLEOS E CERAS	591,73	656,80
SIM.41	EQUIPAMENTOS DE REFRIGERACAO, CIRCULACAO E CONDICIONAMENTO DE AR	55,39	636,16
SIM.51	FERRAMENTAS MANUAIS	9,36	591,68
SIM.26	PNEUS E CAMARAS	-	548,92
SIM.47	CANOS, TUBOS, MANGUEIRAS E ACESSORIOS	98,84	532,66
39.52-7	LICENC, VIST, INSP, CLASSIF, AFER E REBOQUES VEIC	-	500,00
SIAP.61	COND. ELETRICOS E EQUIP. DE FORCA E DISTRIBUICAO DE E. ELETRICA	45,00	495,00
SIAP.77	INSTRUMENTOS MUSAICAIS E EQUIPAMENTOS DE SOM DE USO DOMESTICO	763,54	346,10
SIAP.37	MAQUINARIA E EQUIPAMENTOS AGRICOLAS	376,56	345,00
39.41-1	SERVICOS REPROGRAFICOS	-	316,52
SIAP.39	EQUIPAMENTOS PARA MANUSEIO DE MATERIAL	198,42	181,91
SIM.74	MAQUINAS PARA ESCRITORIO E ARQUIVOS VISUAIS	330,00	165,00
SIM.48	VALVULAS	179,57	161,86
SIAP.35	EQUIPAMENTOS PARA SERVICOS	151,08	138,51
SIM.58	EQUIPAMENTOS DE COMUNICACAO, DETECAO E RADIAAO CORRENTE	344,97	114,99
SIM.95	BARRAS, CHAPAS E PERFILADOS METALICOS	11,16	105,66
SIM.39	EQUIPAMENTOS PARA MANUSEIO DE MATERIAL	-	70,91
39.45-4	COMISSOES E CORRETAGENS	-	62,50
SIAP.49	EQUIPAMENTOS PARA OFICINA DE MANUTENCAO E REPAROS	90,00	52,50
SIM.34	MAQUINARIA PARA TRABALHAR METAL	-	37,00
SIAP.81	RECIPIENTES E MATERIAIS PARA ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	38,46	35,28
SIAP.79	EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PARA LIMPEZA	25,50	23,38
SIAP.76	LIVROS, MAPAS E OUTRAS PUBLICACOES	5,52	5,06
92.93-2	INDENIZACOES E RESTITUICOES	36.524,10	-
SIAP.74	MAQUINAS PARA ESCRITORIO E ARQUIVOS VISUAIS	-	-
39.46-2	SERV. DE INFORMATICA NAO CARACT. COMO SUBST. SERVIDOR	1.505,00	-
39.54-3	SERV. ORIENT. PROF. SELECAO, INC. CONC. VESTIBULAR	1.320,00	-
92.09-6	GENEROS ALIMENTICIOS	155.100,90	-
39.92-6	CONFECCAO DE MAT. DE ACONDIC. E EMBALAGEM	-	-
39.94-2	RECARGA DE CARTUCHO E TONER PARA IMPRESSORA	59,20	-
92.02-9	AGUA E ESGOTO	23.535,54	-
39.25-0	SERVICO DIVULG, IMPRESS, ENCAD, EMOLD E REPROD. GRAF.	22.187,30	-
39.12-8	REPARO, ADAPTACAO E CONSERVACAO DE VEICULOS	1.170,00	-
30.47-3	APARELHOS, EQUIP. UTENS. CARACT. COMO MAT. CONS. DEC8365	1.000,00	-
TOTAL		26.922.475,54	31.544.689,27

Fonte: Sistema ACP, 2012. Elaboração própria

ANEXO B

QUESTIONÁRIO APLICADO À GESTORA SETORIAL DO ACP NA SECRETARIA DA SAÚDE - SESAB

1. Por que a SESAB decidiu, neste momento, fazer uma análise mais detalhada dos custos de suas unidades?

Com o objetivo de realizar uma gestão eficiente, a SESAB tem buscado otimizar seus recursos. Para tanto, conhecer os seus custos tornou-se fundamental, dessa forma, inicialmente pensou-se em fazer uma licitação para implantar um sistema de apuração de custos em um hospital piloto. Entretanto, foi consenso que a melhor alternativa seria utilizar o sistema existente – ACP e efetuar avanços que venham a atender a atual demanda da SESAB: todos os hospitais devem conhecer os seus custos, com vistas a relacionar recursos aplicados e resultados obtidos.

2. Qual o mecanismo de incentivo utilizado para que os dirigentes e técnicos do IPERBA se envolvessem com essa demanda? Como foi o processo de convencimento? Haverá algum ganho específico?

A SESAB definiu 04 hospitais para serem pilotos de uma nova metodologia de gestão, com um orçamento próprio, de acordo com a complexidade e atrelado a metas qualitativas e quantitativas. O IPERBA é um destes hospitais. O dimensionamento do orçamento será subsidiado pelas informações de custo.

3. De que forma as informações de custo do ACP colaboraram para o estudo acerca do modelo de gestão (PPP) do Hospital do Subúrbio?

As informações geradas pelo ACP serviram como parâmetro, ou seja, o conhecimento dos gastos de um hospital com o mesmo perfil do Hospital do Subúrbio foi uma referência para subsidiar o estudo.

**QUESTIONÁRIO APLICADO À GESTORA SETORIAL DO ACP NO
SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAEB/SAC**

**1. Em que foram utilizadas as informações de custos, advindas do ACP,
no SAC?**

- Acompanhamento do custo por Posto SAC (comparativos, evolução)
- Acompanhamento por Item de Custo (comparativos, evolução).
- Referencial de custos para implantação / operacionalização de novas unidades de atendimento na Rede SAC.
- Classificação do porte das Unidades de Atendimento.
- Utilização do Custo por Atendimento como auxiliar na decisão quanto à instalação da Unidade de Atendimento em imóvel próprio ou alugado.
- Auxílio na elaboração de novos projetos utilizando o referencial de custos de projetos similares já implantados.
- Acompanhamento do custo de unidades “informais” (que não constam do Regimento).
- Análises pontuais de determinados itens de custos, por exemplo: Diárias, Consumo de Energia, Telefone etc.

ANEXO C

Quadro sintético dos resultados obtidos - BEC/SP
Valores Nominais Negociados (R\$)
Dispensa de licitação, convite e pregão eletrônico
2011 – 5 bilhões
2000/2012*** - acumulado – 16,5 bilhões
economia – 5,4 bilhões (percentual = 25%)
Pregão eletrônico
2007** – 216 milhões
2011 – 4,8 bilhões
2007/2012** – 4,9 bilhões de economia (percentual = 25%)
Itens Negociados
Dispensa de licitação, convite e pregão eletrônico
2011 – 298 mil
2000/2012*** - acumulado – 2,3 milhões
Pregão eletrônico
2007** – 13 mil
2011 – 81 mil
2007/2012 – 330.459 mil
Unidades Compradoras Ativas
2012 – 1035
Cadastro Unificado de Fornecedores – Caufesp
antes 24 cadastros – hoje 1 cadastro
39 mil fornecedores cadastrados
56 mil usuários
48% Micro e Pequenas Empresas
Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras – Sifisico
100% das estruturas do cadastro de materiais e serviços saneadas
2011 - redução de 42 mil itens de materiais inativados
Catálogo Socioambiental
652 itens de produtos
Implantação do Sifisico.net
aprimoramento da gestão dos itens de bens e serviços
padronização da pesquisa e descrição dos itens
Efetividade da modalidade Pregão Eletrônico
96% das licitações de bens e serviços comuns feitas por pregão eletrônico – monitoramento Corregedoria Geral da Administração
Certificação ISO 9001:2008
implantação do Sistema de Gestão da Qualidade – SGQ
13 processos de trabalho mapeados e monitorados por meio de indicadores de desempenho
auditoria de certificação – nacional e internacional
nacional – Inmetro
internacional – Deutsche Gesellschaft für Akkreditierung mbH (DGA) e IQNet–The International Certification Network