RELATÓRIO ANUAL DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Exercício 2020









RELATÓRIO ANUAL DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

EXERCÍCIO 2020

FICHA TÉCNICA

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: Eduardo Leite

Vice-governador: Ranolfo Vieira Júnior

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário: Claudio Gastal

Secretária Adjunta: Izabel Matte

Subsecretário de Planejamento: Antônio Paulo Cargnin

ELABORAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Diretora: Carmen Juçara da Silva Nunes

Diretor Adjunto: Fernando Boklis

Equipe técnica: Aida Dresseno da Silveira • Alan Rafael Dill (Estágio – Políticas Públicas) • Alberto Marcos Nogueira • Antonio Carlos Provenzano Streb • Bruno Jubran • Carlos Eduardo Grings • Carmen Juçara da Silva Nunes • Cristine Lima Maciel Pretzel • Daiane dos Santos Allegretti • Fernanda Costa Corezola • Fernando Boklis • Fernando Maya Mattoso • Gerson Péricles Tavares Doyll • Luiz Roberto Franco Garcia • Magda Maciel Buenos • Márcia Beatriz Lang • Marcio Roberto Teixeira • Mauro Braz dos Santos • Raquel Ditz Ribeiro • Ricardo Leães • Rodrigo Santos da Silva • Roger Coimbra Gonçalves • Rosane Lucas da Silva Rodrigues • Vinicius Brusch de Fraga

Revisão: Bianca Garrido Dias

Projeto gráfico: Priscila Barbosa Ely

SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

ARO - Antecipação de Receita Orçamentária

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPROFE - Coordenação Executiva de Monitoramento de Programas Federais

CIPEC - Ciclo de Projetos Especiais e Captação de Recursos

CORSAN - Companhia Rio-Grandense de Saneamento

CTI - Cooperação técnica internacional

DAER - Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

DECAP - Departamento de Captação de Recursos

DMC - Departamento de Monitoramento de Convênios (antigo)

EDUTEC - Programa Educação Conectada

FAPERGS - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul

FEAPER - Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FOSPA - Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPE 1 - Sistema de Finanças Públicas do Estado

FPEX - Fundo de Compensação dos Estados Exportadores

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNTERRA - Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul

IDTRV - Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União

LOA - Lei Orçamentária Anual

MIP - Manual para Instrução de Pleitos

MRE - Ministério das Relações Exteriores

OBTV - Ordem Bancária de Transferências Voluntárias

OGU - Orçamento Geral da União

OIM - Organização Internacional para as Migrações

OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAR - Plano de Ações Articuladas

PECIM - Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares

PEF - Programa Emergencial de Financiamento

PIM - Programa Primeira Infância Melhor

PIMES - Programa Integrado de Melhoria Social

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PMI - Programa de Modernização Institucional

PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POD - Programa de Oportunidade e Direitos

PPA - Plano Plurianual

PRÓ-GUAIBA - Programa para o Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba

PROCONFIS - Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul

PROFISCO - Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil

PROINVESTE - Programa de Apoio ao Investimentos dos Estados e do Distrito Federal

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PROREDES - Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul

PTC - Programa Territórios da Cidadania

SDR - Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (antiga)

SEAPEN - Secretaria da Administração Penitenciária

SEAPDR - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural

SEAPI - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação (antiga)

SEDAC - Secretaria da Cultura

SEDETUR - Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo

SEL - Secretaria do Esporte e Lazer

SEMA - Secretário do Meio Ambiente e Infraestrutura

SEPLAG - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (antiga)

SES - Secretaria da Saúde

SGG - Secretaria-Geral de Governo (antiga)

SICONV - Sistema de Convênios e Contratos de Repasse

SIPP - Sistema Integrado de Projetos Públicos

SJCDH - Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos

SOP - Secretaria de Obras e Habitação

SPGG - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão

SSP - Secretaria de Segurança Pública

SUS - Sistema Único de Saúde

TVU - Transferências Voluntárias da União

UERGS - Fundação Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Cultura e a Educação

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) apresenta o primeiro Relatório Anual de Captação de Recursos do Estado do Rio Grande do Sul. O documento foi produzido pelos técnicos do Departamento de Captação de Recursos (DECAP), da Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN), para publicizar informações relevantes sobre o processo de captação de recursos realizado pela administração pública estadual.

Diante da situação fiscal do RS, de uma realidade de escassez de recursos e de inúmeras demandas sociais a serem atendidas, a captação de recursos financeiros, tanto de fontes nacionais como internacionais, torna-se muito importante para a viabilização das políticas públicas. De outra parte, a captação de recursos técnicos por meio de cooperação internacional também permite melhorar as entregas de políticas públicas, por meio da transferência de conhecimentos e metodologias, e a adoção de melhores práticas reconhecidas internacionalmente.

Essa publicação tem o objetivo de contribuir para o melhor entendimento do processo de captação de recursos e, consequentemente, melhorar o seu desempenho, do ponto de vista de eficiência, eficácia e efetividade. Ressalta-se que esse processo envolve não apenas obtenção de recursos, mas sim todo o ciclo de vida de projetos públicos: preparação, financiamento, acompanhamento e monitoramento da execução e finalização. Dessa forma ampla, entende-se que é possível contribuir para uma melhor alocação de recursos e a realização de entregas mais efetivas para a sociedade.

Este Relatório Anual de Captação de Recursos do Estado do Rio Grande do Sul - 2020 inicia apresentando as modalidades de captação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), operacionalizados via Transferências Voluntárias da União (TVU). Em seguida, busca-se evidenciar o desempenho do Rio Grande do Sul na gestão de recursos oriundos de tais modalidades, apresentando um histórico recente e indicadores que permitam avaliar o desempenho da Administração Pública Estadual na execução desses instrumentos. Os capítulos posteriores reservam uma seção destinada aos convênios e congêneres celebrados com a União e que são acompanhados e monitorados pelo DECAP, como também um panorama das

Operações de Crédito e instrumentos de Cooperação Técnica efetuados e em andamento no Estado. Na sequência, o relatório aponta as ações voltadas à avaliação e viabilidade de projetos e finaliza apresentando o Ciclo de Projetos Especiais e Captação de Recursos (CIPEC).

Espera-se, por fim, que esse documento sirva como marco institucional, documentando o trabalho realizado e servindo de apoio para a execução desse importante processo, constante avaliação e aprimoramento das atividades realizadas.

Boa leitura!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO	13
Tipos de Transferências do Orçamento Geral da União	13
Transferências Voluntárias da União (TVU)	18
Etapas da Captação de Recursos de TVU	20
Situação atual da captação de recursos de TVU pela Administração Públic Estadual	
Histórico da captação por meio de TVU	28
Histórico da captação de TVU pela Administração Pública Estadual do RS	29
Considerações finais	37
AVALIAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL QUANTO AO DESEMPENHO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO	38
MONITORAMENTO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NO RS	44
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	58
Operações de Crédito no Rio Grande do Sul	60
Contratos anteriores aos anos 2000	62
Contratos firmados de 2000 a 2010	66
Contratos firmados de 2011 a 2020	67
Ações em 2020	76
Cooperação Técnica Internacional	77
Ações em 2020	79
Projetos de cooperação em execução	79
Projetos de cooperação em tramitação	80
Outras atividades	81
VIABILIDADE DE PROJETOS E A ASSISTÊNCIA TÉCNICA A PROJETOS ESPECIAIS	82
Histórico	82
Próximos passos	87
CICLO DE PROJETOS ESPECIAIS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS (CIPEC)	88
REFERÊNCIAS	90
GLOSSÁRIO RESUMIDO DE CAPTAÇÃO	93

INTRODUÇÃO

A razão de captar recursos deriva da necessidade de implementar políticas públicas e investimentos que não seriam viáveis somente com recursos próprios, sejam eles financeiros ou técnicos. Dessa maneira, a captação de recursos nacionais e internacionais garante a entrega de produtos com valor público, gerando benefícios à sociedade na forma de construção e manutenção de estradas, reforma de escolas e aquisição de equipamentos para segurança pública, entre outros, bem como melhorias em processos diversos, como os de gestão de ativos, compras públicas e licenciamento ambiental, por exemplo.

Em vista das limitações fiscais do Tesouro, a captação de recursos financeiros tem papel muito relevante para permitir a realização de investimentos em todas as áreas de atuação do Estado. Além disso, operações de crédito com bancos multilaterais de desenvolvimento oportunizam também a qualificação técnica e a capacitação de servidores, bem como o desenvolvimento de melhores projetos, visto que essas operações via de regra possuem componentes de assistência técnica. Recursos de transferências voluntárias da União, por sua vez, permitem a realização de investimentos importantes e contribuem para fortalecer políticas que são de interesse recíproco do Estado e da União. Recursos técnicos oriundos de acordos de cooperação com organismos internacionais podem fortalecer e melhorar os serviços prestados pelo Estado, possibilitando o acesso a tecnologias, conhecimentos, informações e capacitações.

O tema da captação de recursos, especialmente financeiros, ocupa um papel relevante na Administração Pública estadual há vários anos: desde que a função de planejamento começou a ser institucionalizada no Estado já se buscava identificar fontes e captar recursos para o financiamento de políticas públicas. Ao consultar a legislação estadual, verifica-se que, em 1963, quando foi criado o Gabinete de Administração e Planejamento, uma de suas competências era colaborar nos estudos e na realização de operações de financiamento (RIO GRANDE DO SUL, 1963). Em 1969, quando foi criada a Secretaria de Coordenação e Planejamento, foi mantida a competência de identificação e análise de fontes de recursos (RIO GRANDE DO SUL, 1969). Desde então, a Secretaria de Planejamento atua nesse processo.

Na SPGG, o Departamento de Captação de Recursos (DECAP) é o setor responsável pelas atividades de prospecção de fontes de recursos nacionais e internacionais e pela coordenação dos trâmites visando à captação de recursos, técnicos e financeiros. Isso inclui a prospecção de oportunidades no Orçamento Geral da União (OGU) e a participação em iniciativas nacionais para melhoria da execução de transferências voluntárias da União. O Departamento também atua no gerenciamento da execução de operações de crédito internas e externas, reembolsáveis e não reembolsáveis, que envolvam vários executores e no acompanhamento e subsídio das avaliações e auditorias de projetos financiados. Recentemente, passou a atuar também em acordos de cooperação técnica, envolvendo organismos internacionais como a UNESCO e o PNUD.

A captação de recursos é um processo complexo, que requer conhecimento especializado. No caso das operações de crédito, essa especialização envolve atividades como elaborar os instrumentos de captação (cartas-consulta e consultas prévias), negociar contratos de empréstimo, elaborar e executar os projetos financiados em conformidade com as regras do financiador e prestar contas. A realização de uma operação de crédito exige um comprometimento do Estado que não pode ser definido ou decidido isoladamente por cada órgão interessado em financiamento, pois, em geral, exigem contrapartida estadual e dependem da capacidade de endividamento do Estado e de execução do órgão. Além disso, envolve negociações complexas com a União e com os financiadores durante todas as fases. A especialização requerida para a execução deste processo justifica a sua coordenação na SPGG e, mais do que isso, a centralização das definições acerca das capacidades e dos recursos mobilizados.

No caso das transferências voluntárias da União, também é necessária especialização. A coordenação da SPGG envolve a assistência técnica na preparação das propostas e dos planos de trabalho a serem apresentados, para garantir que atendam às exigências da legislação federal e estadual e às regras de cada concedente, a análise de viabilidade das propostas, bem como a verificação de alinhamento entre políticas públicas, programas e projetos relevantes para a população gaúcha e os objetivos e as metas estabelecidos no planejamento federal. Essa atuação visa ampliar a captação dos recursos, mas também qualificar a execução dos projetos e as entregas para a sociedade.

Em se tratando de acordos de cooperação técnica, a especialização também é necessária em vista de que esses instrumentos seguem um conjunto de regras de Direito Internacional, não se confundindo com instrumentos mais conhecidos, como convênios e contratos de repasse. Um projeto de cooperação deve, por fim, fortalecer as capacidades de uma instituição, visto que sua execução permitirá acesso a experiências, conhecimentos e novas tecnologias utilizadas em outros locais, mesmo em outros países.

Com o objetivo de aprimorar seu trabalho na busca de financiamento e apoio técnico para projetos que trarão maior retorno à sociedade, o DECAP se estrutura internamente de forma a atuar em todas as etapas envolvidas no processo de captação. Sua atuação se estende desde a fase anterior à captação do recurso até o monitoramento da prestação de contas dos instrumentos celebrados. Na etapa précaptação de transferências voluntárias com a União, o DECAP dispõe de corpo técnico voltado tanto para identificar oportunidades de captação, como para avaliar ex-ante os projetos, buscando levantar seus possíveis benefícios e custos, levando aos gestores mais subsídios para a tomada de decisão. Demais fontes de recursos, sejam eles financeiros ou técnicos, também são monitorados com vistas a mapear possíveis operações de crédito com instituições nacionais e estrangeiras, bem como para o estabelecimento de cooperação técnica internacional. Vale ainda citar as ações do Departamento com vistas a gerir um banco integrado de projetos públicos e de preparação de projetos de interesse da Administração Pública Estadual, que sirvam também para oportunidades de captação. Por fim, sendo o recurso captado, o Departamento atua no monitoramento ativo da execução física e financeira dos instrumentos celebrados, fornecendo suporte técnico e informações aos órgãos, com o intuito de otimizar a execução e a prestação de contas do recurso.

A captação de recursos consiste num processo com fluxos e regras próprios a serem seguidos, necessários para que se atinjam os objetivos pretendidos para que a captação seja vantajosa. O DECAP busca sempre aprimorar seus processos, visando otimizar não apenas a obtenção de recursos via operações de crédito, transferências voluntárias da União e acordos de cooperação técnica, mas também de preparação e de execução dos instrumentos celebrados, para um uso cada vez mais eficiente dos recursos técnicos e financeiros.

TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Nesta seção são relatadas as atividades de captação relacionadas ao Orçamento Geral da União (OGU), efetuadas por meio de transferências voluntárias da União ao Estado do Rio Grande do Sul.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) estabeleceu, em seu artigo 10, que a execução das atividades da Administração Federal deve ser amplamente descentralizada. Sempre que possível e conveniente, a execução de programas federais de caráter local deve ser delegada aos órgãos estaduais e municipais.

Conforme definido pelo Tesouro Nacional (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2021b), transferências referem-se à destinação de recursos correntes ou de capital de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal (direta ou indireta) para outro órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal (direta ou indireta) ou, ainda, para entidades privadas sem fins lucrativos ou organismo internacional, para a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco.

Tipos de Transferências do Orçamento Geral da União

Para um melhor entendimento do assunto a ser abordado, faz-se uma breve exposição dos tipos de transferências feitas pela União. Quanto aos requisitos legais, as transferências classificam-se em obrigatórias (constitucionais e legais) e discricionárias (voluntárias, por delegação, específicas e para organizações da sociedade civil) (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019).

Transferências Obrigatórias

As transferências obrigatórias subdividem-se em constitucionais e legais. As constitucionais ocorrem somente entre Entes Federativos, enquanto as legais podem ser também para organizações da sociedade civil. As normas que tratam das transferências obrigatórias as regulamentam e também impõem que sejam efetuadas.

- Transferências Constitucionais: Referem-se a parcelas de impostos arrecadados pela União e que devem ser repassadas aos demais entes, por disposição constitucional. Para este tipo, não é necessária a celebração de instrumentos de repasse, são realizadas de forma automática. Exemplos de transferências constitucionais: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Compensação dos Estados Exportadores (FPEX).
- Transferências Legais: Enquadram-se nessas transferências parcelas de receitas da União que devem ser transferidas a outros entes por disposição legal. A habilitação do ente subnacional para o recebimento depende do cumprimento dos requisitos previstos em lei. Para este tipo, não é necessária a celebração de instrumentos de repasse, são realizadas de forma automática. Exemplos de transferências legais: Fundo Cultural (Lei Aldir Blanc); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para programas como: Apoio à Alimentação Escolar para Educação Básica, Apoio ao Transporte Escolar para Educação Básica, Programa Brasil Alfabetizado, Programa Dinheiro Direto na Escola; Fundo de Segurança Pública; Fundo Penitenciário; Fundo Antidrogas; Fundo do Sistema Nacional de Emprego; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros.

Transferências Discricionárias

As transferências discricionárias abrangem os repasses que devem observar, no momento da transferência, a regulamentação da matéria, e estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes. Essas transferências subdividem-se em Voluntárias, Por delegação, Específicas e Para Organizações da Sociedade Civil.

 Transferências Voluntárias: Entende-se por Transferência Voluntária da União (TVU) a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema

Único de Saúde (SUS). Em termos orçamentários, a TVU para os demais entes deve estar prevista no orçamento do ente recebedor. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.

- Por Delegação: São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou com consórcios públicos visando à execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente. Exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas. São exemplos a Fiscalização em Metrologia e Qualidade e o Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável.
- Específicas: São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, estando normalmente relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas. São exemplos: Programa Territórios da Cidadania PTC; Programa Proteção a Pessoas Ameaçadas; Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional PROJOVEM; Plano de Ações Articuladas PAR.
- Para Organizações da Sociedade Civil: São as transferências feitas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos visando à execução de atividades de interesse público. São exemplos dessas transferências a Contribuição à Academia Brasileira de Ciências e o Apoio Financeiro à Fundação Getúlio Vargas.

Emendas Parlamentares Federais

Parte das transferências discricionárias tem origem em emendas feitas pelos parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), quando este é enviado pelo Executivo ao Congresso. São propostas por meio das quais os parlamentares alocam recursos públicos para atendimento de compromissos políticos assumidos durante seu mandato, para Estados, Municípios e instituições (PONTUAL, 2021).

Após a alocação de recursos no orçamento por meio das emendas parlamentares, o ente deverá ainda apresentar proposta ao órgão gestor do programa para captação efetiva desses recursos, sendo necessária a celebração de um instrumento de repasse. A exceção ocorre no caso das emendas individuais especiais.

Emendas Parlamentares Individuais: As emendas individuais são de autoria de cada senador ou deputado. São utilizadas para alocar recursos do Projeto de Lei Orçamentária Anual federal para realização de transferências especiais ou com finalidade definida. Cada parlamentar tem o limite de 25 emendas.

Conforme definido no art. 49 da Resolução nº 1/2006-CN (CONGRESSO NACIONAL, 2006), as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato¹.

As transferências especiais foram criadas no final de 2019, conforme art. 166-A da Constituição Federal. Nessa forma de transferência, os recursos podem ser utilizados em projetos diversos, sem necessidade de vinculação de sua execução a instrumentos prévios, como convênios e contratos de repasse, vedada a aplicação em despesas de pessoal e serviço ou amortização da dívida, devendo ao menos 70% ser aplicado em despesas de capital. Isso não exime de que seja apresentado um relatório de gestão indicando como os recursos foram aplicados.

-

¹ O Rio Grande do Sul é representado por 34 parlamentares: 31 deputados federais e 3 senadores.

Nas transferências com finalidade definida os recursos advindos de emendas individuais impositivas são transferidos a Estados, Distrito Federal ou Municípios, vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União. Para essas emendas é necessária a celebração de instrumentos como convênios e contratos de repasse.

Emendas Parlamentares de Bancada: As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. O número de emendas das bancadas estaduais varia de acordo com o número de parlamentares por bancada. Já as regionais estão limitadas a duas por bancada.

Emendas Parlamentares de Comissões: São tipos de emendas coletivas, apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado, assim como as propostas apresentadas pelas Mesas Diretoras dessas Casas.

Emendas Parlamentares de Relatoria: Essas emendas são feitas pelo deputado ou senador que, no ano, foi escolhido como relator, para produzir o relatório geral sobre o Orçamento. Há, ainda, as emendas dos relatores setoriais, que tratam de assuntos específicos das áreas temáticas² do orçamento.

Micro e Pequenas Empresas; XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social; XV - Defesa e Justiça; e XVI - Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.

² Conforme o art. 26 da Resolução nº 1/2006-CN (CONGRESSO NACIONAL, 2006), na fase de apreciação pela CMO, o projeto de lei orçamentária anual divide-se nas seguintes áreas temáticas, cujos relatórios ficam a cargo dos respectivos Relatores Setoriais: I - Transporte; II - Saúde; III - Educação e Cultura; IV - Integração Nacional; V - Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário; VI - Desenvolvimento Urbano; VII - Turismo; VIII - Ciência e Tecnologia e Comunicações; IX - Minas e Energia; X- Esporte; XI - Meio Ambiente; XII - Fazenda e Planejamento; XIII - Indústria, Comércio e

Transferências Voluntárias da União (TVU)

As TVU referem-se às transferências de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira e que não decorrem de determinação constitucional, legal ou concernente aos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Esse tipo de transferência é o foco deste capítulo do relatório e será detalhada a seguir.

Modalidades de Aplicação

Quando a União executa diretamente seus recursos, essas despesas são classificadas como aplicação direta, reconhecidas pelo código 90. Contudo, quando a execução ocorre por meio de transferências, essas são classificadas pelas seguintes Modalidades de Aplicação (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2021a):

	Modalidades de Aplicação			
20	Transferências à União			
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal			
31	Transferências a Estados e ao Distrito Federal – Fundo a Fundo			
40	Transferências a Municípios			
41	Transferências a Municípios – Fundo a Fundo			
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos			
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos			

Tabela 1 - Modalidades de Aplicação para Transferências

Fonte: adaptado de Tesouro Nacional (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2021a)

Essas Modalidades de Aplicação devem ser associadas a Elementos de Despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços. Tais elementos são:

	Elementos de despesa				
41	Contribuições – elemento utilizado para transferências correntes e de capital aos entes da Federação e a entidades privadas sem fins lucrativos, exceto para os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional.				
42	Auxílios – elemento utilizado para transferências de capital aos entes da Federação e a entidades privadas sem fins lucrativos.				
43	Subvenções Sociais – elemento utilizado para transferências às entidades privadas sem fins lucrativos para os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional.				
45	Subvenções Econômicas – elemento utilizado para transferências, exclusivamente, a entidades privadas com fins lucrativos.				
81	Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas – elemento utilizado para transferências aos entes da Federação em decorrência de determinação da Constituição ou estabelecida em lei.				

Tabela 2 - Elementos de Despesa relacionados às Transferências

Fonte: adaptado de Tesouro Nacional (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2021a)

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, quando recebe transferências de recursos do OGU, aplicam-se as modalidades 30 e 31 e os elementos de despesa 41, 42 e 81.

Instrumentos para Celebração de TVU aos Estados

As TVU são implementadas por meio de instrumentos de repasse, conforme a natureza jurídica do proponente, sejam entes públicos federados, sejam entes privados sem fins lucrativos. Os instrumentos para entes públicos federados (Estados e Municípios), consórcios públicos e entidades sem fins lucrativos são:

Convênio: Instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros da União e que tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2016).

Contrato de Repasse: Instrumento administrativo, de interesse recíproco, cuja transferência dos recursos financeiros ocorre por intermédio de uma instituição ou de um agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (BRASIL, 2016).

Termo de Compromisso: O Guia do FNDE para Novos Prefeitos (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2020), indica que este é um tipo de instrumento de repasse de recursos voluntários do FNDE, para aquisição de equipamentos, mobiliários, construções e reformas de obras e contratação de serviços educacionais, com prazo estabelecido para sua consecução.

Todavia, é importante destacar que alguns órgãos federais utilizam este instrumento para celebrar transferências de natureza obrigatória. Conforme definição da Instrução Normativa Nº 2/DG/DNIT SEDE, de 29 de janeiro de 2020, termo de compromisso é "instrumento que disciplina a transferência obrigatória de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC cuja execução pelos entes federados seja de interesse da União, nos termos da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007" (BRASIL, 2020).

Etapas da Captação de Recursos de TVU

Etapas da captação



Figura 1 - Etapas da Captação de Recursos de TVU

Fonte: elaboração própria

Proposição

Após a inclusão no Orçamento Geral da União (OGU) de emendas parlamentares e de outros programas, projetos e atividades promovidas pelos órgãos federais que envolvam transferências de recursos da União, esses são disponibilizados aos entes federados, ao longo do ano, como oportunidades de captação de recursos.

Quando se tratar de emendas parlamentares individuais, serão publicadas portarias anuais que regulamentam os procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das mesmas, assim como para a superação de impedimentos técnicos.

Quando se tratar de programas, projetos ou atividades propostos pelos órgãos federais, se couber, são tornados públicos critérios para a seleção do convenente. Desta forma, os órgãos federais possibilitam aos entes candidatar-se à recepção de recursos.

Os proponentes devem enviar propostas para demonstrar interesse ao Governo Federal na captação efetiva destes recursos. A proposta, bem como o respectivo plano de trabalho, termos de referência e projetos básicos, quando requeridos, deverão ser cadastrados na Plataforma Mais Brasil e em outros sistemas federais, para serem analisados pelo concedente quanto à adequação ao programa e também quanto a sua viabilidade.

Com exceção daqueles programas relativos às emendas parlamentares individuais, os programas federais devem ser divulgados em até 60 (sessenta) dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual e deverão conter a descrição, as exigências, os padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais.

Celebração

Com a aprovação da proposta e do plano de trabalho pelo concedente, o proponente deve ainda cumprir os requisitos para celebração dos instrumentos e formalização da transferência de recursos.

São exigidas dos convenentes, previamente à celebração, as condições elencadas nos art. 22 e 23 da Portaria Interministerial nº 424/2016 (BRASIL, 2016).

Em alguns casos, quando parte da documentação requerida não está plenamente atendida na celebração do instrumento, é utilizado um mecanismo que confere um prazo para tal atendimento pelo convenente. É a chamada Cláusula Suspensiva, prevista no art. 24 da Portaria 424/2016 (BRASIL, 2016).

A Cláusula Suspensiva é uma condição a ser cumprida pelo convenente, excetuando aquelas dispostas no art. 22 da Portaria 424/2016; enquanto a Cláusula Suspensiva não for atendida, não terá efeito a celebração pactuada. O prazo para tal cumprimento não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento³.

Execução

Nesta fase ocorrem as licitações e as contratações dos fornecedores e prestadores de serviços. São recebidos os recursos da União e é aportada a contrapartida, conforme o cronograma estabelecido no instrumento pactuado e o andamento dos projetos.

A execução deve seguir as normas aplicáveis, deve ter um acompanhamento físico-financeiro e está sujeita à fiscalização, tanto estadual, quanto federal. Ajustes no plano de trabalho podem ser necessários e devem ser submetidos à aprovação do concedente.

³ Exceto para instrumentos celebrados pelo Ministério da Saúde. Nesse caso, o prazo pode ser de até 24 meses após a assinatura do instrumento.

Prestação de contas

A última etapa, após a finalização da execução total ou parcial dos instrumentos firmados, é a prestação de contas. Conforme as características do instrumento firmado e do órgão concedente, são requeridos documentos específicos para o encerramento do que foi firmado.

A operacionalização da prestação de contas consiste no conjunto de documentos comprobatórios da execução, das despesas efetuadas e dos resultados. Todo gestor público é obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, sob pena de aplicação das sanções previstas em lei e de comprometer o fluxo de recursos, mediante a suspensão de transferências. Há dois tipos de prestação de contas: a financeira, que é um procedimento de acompanhamento sistemático da conformidade financeira, considerando o início e o fim da vigência dos instrumentos; e a técnica, que é um procedimento de análise dos elementos que comprovam, sob os aspectos técnicos, a execução integral do objeto e o alcance dos resultados previstos nos instrumentos (BRASIL, 2016).

Quando há intercorrência de problemas na execução, conforme a natureza dos mesmos, podem ser acionados os órgãos de controle como a CGU e/ou o TCU para conduzir operações ou procedimentos de Tomada de Contas.

Situação atual da captação de recursos de TVU pela Administração Pública Estadual⁴

Neste relatório tratamos das TVU realizadas para entes da Administração Estadual do RS, sejam as oportunizadas diretamente por programas, projetos e atividades de responsabilidade dos órgãos federais, sejam as oportunizadas por meio de emendas parlamentares.

A situação da captação de recursos por meio de TVU no ano de 2020 é apresentada a seguir conforme as etapas da captação (proposição e celebração). As

-

⁴ A data de referência utilizada para encerramento do relatório foi 31 de janeiro de 2021, tendo em vista que a União ainda estava finalizando a execução do OGU 2020.

etapas que envolvem o monitoramento dos instrumentos (execução e prestação de contas) serão apresentadas em capítulo posterior.

Proposição

Em 2020, o governo do estado do RS cadastrou 69 propostas na Plataforma Mais Brasil, num valor total de R\$340,7 milhões, sendo R\$326,9 milhões de recursos da União e R\$13,8 milhões de contrapartida do Estado. Onze órgãos estaduais demandaram recursos de nove órgãos federais, conforme detalhado abaixo.

Propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil 2020						
Órgão	Qtd.	Valor total (R\$)	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)		
SSP	24	196.916.157,00	191.576.513,00	5.339.644,00		
SEAPDR	13	58.728.544,00	56.891.683,00	1.836.862,00		
SEDAC	12	17.445.414,00	17.097.045,00	348.369,00		
SEAPEN	8	15.271.324,00	13.371.835,00	1.899.489,00		
SOP	3	29.735.848,00	29.655.020,00	80.828,00		
SEDETUR	2	612.100,00	600.000,00	12.100,00		
SEL	1	1.200.000,00	1.000.000,00	200.000,00		
SJCDH	2	2.715.102,00	2.650.000,00	65.102,00		
FAPERGS	1	7.500.000,00	4.500.000,00	3.000.000,00		
SEMA	2	10.315.506,00	9.318.834,00	996.672,00		
UERGS	1	265.443,00	260.000,00	5.443,00		
Total	69	340.705.439,00	326.920.929,00	13.784.509,00		

Tabela 3 - Propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil em 2020 - por órgão estadual

Fonte: elaboração própria

Essas 69 propostas responderam a oportunidades divulgadas na Plataforma Mais Brasil, originadas por emendas parlamentares, por fundo ou por programas de órgãos federais que abriram oportunidade nacional ou específica para o RS. O detalhamento é apresentado a seguir.

Propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil 2020					
Origem	Qtd.	Valor total (R\$)			
Emenda de bancada	1	34.250.938,00			
Emenda parlamentar	29	37.921.035,00			
Fundo a Fundo	1	265.443,00			
Proponente específico	6	15.533.390,00			
Proponente específico/bancada	1	28.450.964,00			
Proposta voluntária	31	224.283.669,00			
Total	69	340.705.439,00			

Tabela 4 - Propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil em 2020 - conforme origem

Fonte: elaboração própria

Em 2020, o governo estadual, por meio da Secretaria da Educação (SEDUC), também apresentou 29 propostas ao FNDE, no valor total de R\$49,6 milhões. Desse montante, R\$49,56 milhões são de repasse da União e R\$59 mil de contrapartida (valores ainda podem sofrer alteração, devido às propostas em tramitação).

Propostas cadastradas FNDE 2020						
Órgão Qtd. Valor total (R\$) Repasse (R\$) Contrapartida (R						
SEDUC	29	49.562.283,00	59.058,00			

Tabela 5 - Propostas da SEDUC cadastradas no FNDE em 2020

Fonte: elaboração própria

Essas 29 propostas responderam a oportunidades divulgadas no FNDE, originadas por emendas parlamentares ou pelo Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM). O detalhamento é apresentado a seguir.

Propostas cada	astradas FNDE 20)20
Origem	Qtd.	Valor total (R\$)
Emenda parlamentar	19	15.114.589,00
Emenda de bancada	1	29.999.931,00
Emenda de relator/comissão	4	2.337.286,00
Programa PECIM	5	2.169.535,00
	29	49.621.341,00

Tabela 6 - Propostas da SEDUC cadastradas no FNDES em 2020 - conforme origem

Fonte: elaboração própria

Ao todo, em 2020, a Administração Pública Estadual apresentou 98 propostas para captação de recursos federais, num valor total de R\$390,3 milhões.

Celebração

Quanto à situação dessas 69 propostas cadastradas pelo Estado, em 2020, na Plataforma Mais Brasil, o RS firmou 38 instrumentos de repasse (55% das demandas), num valor total previsto de R\$102,4 milhões. Desse montante, o total captado (valor a ser repassado pela União) é de R\$93,4 milhões (29% do total demandado) e a contrapartida a ser aportada é de R\$9 milhões (66% do total previsto nas propostas).

Além disso, seis propostas já foram aprovadas, mas ainda não têm instrumentos de repasse celebrados e outras 22 estão tramitando, podendo ser celebradas em 2021.

Propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil 2020						
Situação	Qtd.	Valor total (R\$)	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)		
Em execução - instrumento firmado	38	102.412.681,00	93.380.916,00	9.031.765,00		
Proposta/Plano de trabalho aprovados	6	37.197.902,00	37.017.454,00	180.448,00		
Proposta/Plano de trabalho tramitando	22	200.394.818,00	195.892.559,00	4.502.258,00		
Proposta rejeitada	2	597.938,00	530.000,00	67.938,00		
Cancelada pelo órgão	1	102.100,00	100.000,00	2.100,00		
	69	340.705.439,00	326.920.929,00	13.784.509,00		

Tabela 7 - Situação das propostas do RS cadastradas na Plataforma Mais Brasil em 2020

Fonte: Elaboração própria

Quanto as 29 propostas cadastradas no FNDE, o RS firmou 14 instrumentos de repasse (48% das demandas), num valor total previsto de R\$43,1 milhões. Desse montante, o total captado (valor a ser repassado pela União) é de R\$43,04 milhões (87% do total demandado). A contrapartida prevista é de R\$59 mil⁵.

Outras 15 propostas ainda estão tramitando e podem tornar-se termos de compromisso celebrados.

Propostas cadastradas FNDE 2020						
Situação	Qtd.	Valor total (R\$)	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)		
Em execução - instrumento firmado	14	43.100.142,00	43.041.084,00	59.058,00		
Em tramitação - emenda aceita. Firmar TC	15	6.521.199,00	6.521.199,00	0,00		
	29	49.621.341,00	49.562.283,00	59.058,00		

Tabela 8 - Situação das propostas da SEDUC cadastradas no FNDE em 2020

Fonte: Elaboração própria

-

 $^{^{5}}$ As propostas em tramitação ainda podem ter contrapartida definida pelo concedente.

Ao todo, em 2020, a Administração Pública Estadual apresentou 98 propostas para captação de recursos federais. Dessas, 52 foram aprovadas e tiveram instrumentos de repasse celebrados com a União, totalizando uma captação (recursos a serem repassados pelo governo federal) de R\$136,4 milhões.

Além dos instrumentos já firmados, outros ainda podem vir a ser assinados, a partir das propostas ainda em tramitação nos órgãos federais.

Histórico da captação por meio de TVU

O processo de transferências voluntárias da União movimentou quase R\$140 bilhões entre 2008 e 2020 no país, por meio de aproximadamente 166 mil instrumentos celebrados (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021a), circunscrito às transações registradas na Plataforma Mais Brasil.

Considerando-se apenas as transferências realizadas para a administração pública dos estados e do Distrito Federal, na Plataforma, foram quase 14 mil instrumentos assinados, desde 2008, que totalizam cerca de R\$39,5 bilhões.

A concessão de transferências voluntárias pelos órgãos e entidades governamentais constitui um grande desafio aos administradores públicos, tanto no tocante à operacionalização ágil e eficaz dos milhares de instrumentos destinados à implementação de políticas públicas nos estados e municípios brasileiros, quanto à efetividade dos resultados. Esse desafio ocorre devido à quantidade de agentes, à multiplicidade de objetos presentes na pactuação da concessão e a questões relacionadas à gestão por parte de concedentes e proponentes.

A seguir, é apresentado o histórico da captação de recursos, por meio de TVU, do Estado do Rio Grande do Sul (Administração Pública Estadual), no período de 2008 até 2020⁶, realizadas por meio da Plataforma Mais Brasil⁷, e também uma breve comparação do desempenho estadual em relação aos outros Estados da federação.

⁶ Período de vigência do Siconv/Plataforma Mais Brasil.

⁷ Parte das propostas de financiamento apresentadas por órgãos, como CORSAN, METROPLAN, SEDUC e SES, tramitam em sistemas específicos de alguns órgãos federais e não constam na Plataforma Mais Brasil, dificultando o acompanhamento coordenado. Para este relatório optou-se pela utilização apenas das informações da Plataforma Mais Brasil, que são de acesso livre e uniformes.

Histórico da captação de TVU pela Administração Pública Estadual do RS

No período de 2008 até 2020, visando à captação de recursos por meio de TVU, o Estado do Rio Grande do Sul (Administração Pública Estadual), cadastrou 1076 propostas na Plataforma Mais Brasil. Dessas, 451 foram aprovadas (46,6% das apresentadas, excluindo-se as rejeitadas), sendo que 388 tiveram instrumentos celebrados (40,1% das apresentadas, excluindo-se as rejeitadas)⁸ (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021a).

1076	46,6%	388	40,1%
Propostas	Propostas	Instrumentos	Instrumentos
Apresentadas	Aprovadas	firmados	firmados

É possível concluir que há necessidade de a Administração Pública Estadual aprimorar a formulação de projetos (propostas) a serem enviados para análise ao governo federal, visando o aumento do volume captado.

Os 388 instrumentos celebrados entre a União e o Estado do Rio Grande do Sul (convênios e contratos de repasse registrados na Plataforma Mais Brasil) somam um volume total (valor de repasse mais contrapartida) de R\$1,5 bilhão. Até o momento, foram repassados R\$830 milhões em TVU para o RS dessas operações, sendo que 112 delas estão em execução atualmente na Plataforma.

O Gráfico 1 e a Tabela 9, a seguir, apresentam o volume de TVU realizadas para a Administração Pública Estadual gaúcha ao longo dos últimos anos, por meio da Plataforma Mais Brasil.

⁸ O Painel Gerencial da Plataforma Mais Brasil considera ainda que, com exceção das propostas aprovadas e rejeitadas, as demais encontram-se em tramitação. Contudo, apenas 28 propostas de 2020 ainda estão nesta situação. As propostas de anos anteriores não podem mais ser firmadas, apenas não tiveram seu processo concluído pelo órgão federal responsável pela análise.

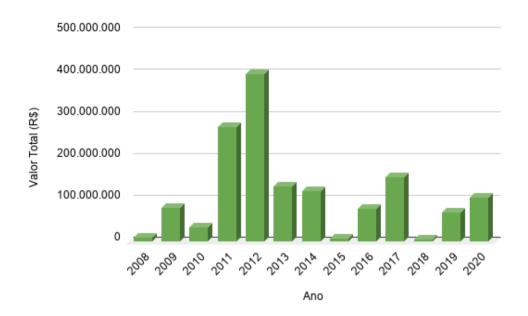


Gráfico 1: Valores das TVU para o RS (R\$ milhões) entre 2008 e 2020

Fonte: adaptado de Painel de Transferências Abertas +Brasil (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021a)

Captação TVU 2008 - 2020						
Ano	Nº instrumentos	Valor total (R\$)	Valor liberado (R\$)			
2008	9	10.057.660,00	8.194.910,00			
2009	19	79.878.713,00	76.289.213,00			
2010	17	33.502.303,00	25.147.800,00			
2011	59	273.465.250,00	93.135.297,00			
2012	91	400.755.956,00	232.204.563,00			
2013	49	131.644.329,00	94.692.319,00			
2014	24	121.408.045,00	88.676.326,00			
2015	7	6.918.370,00	5.795.970,00			
2016	22	78.757.880,00	29.338.648,00			
2017	16	154.371.052,00	146.957.619,00			
2018	10	5.898.399,00	728.608,00			
2019	24	70.411.900,00	25.950.247,00			
2020	41	105.140.369,00	2.604.287,00			
	388	1.472.210.224,00	829.715.809,00			

Tabela 9 - Captação de TVU pelo RS entre 2008 e 2020

Fonte: adaptado de Painel de Transferências Abertas +Brasil (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021a)

O total de investimentos realizados pelo RS (Grupo de Natureza de Despesa 4) nesse período foi de R\$12 bilhões⁹. Desse montante, R\$1,4 bilhão (11,35%) tiveram como fonte de recursos convênios e outros instrumentos de repasse (não apenas aqueles realizados por meio da Plataforma Mais Brasil). Esses dados demonstram a importância da captação via Orçamento Geral da União para o financiamento de políticas públicas estaduais.

Recursos captados pelos estados em 2020 via Plataforma Mais Brasil

Em 2020, os estados e o Distrito Federal tiveram 1198 propostas de captação de recursos aprovadas na Plataforma Mais Brasil, que se transformaram em instrumentos de repasse (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021a).

O Gráfico 2 apresenta um comparativo entre os estados, considerando-se o valor total dos instrumentos celebrados no ano na Plataforma:

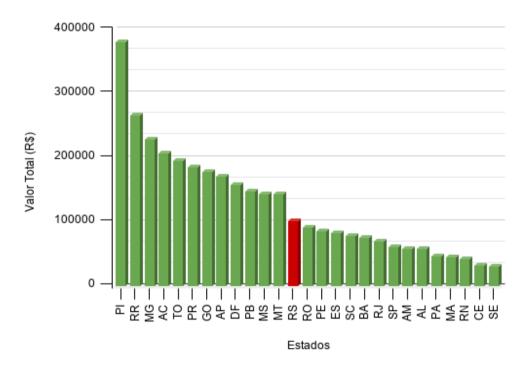


Gráfico 2: Volume de instrumentos celebrados pelos estados em 2020

Fonte: adaptado de Painel de Transferências Abertas +Brasil (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021a)

-

⁹ Considerados valores nominais liquidados próprios, de convênios, de operações de crédito internas e externas e transferências obrigatórias.

Os 1198 instrumentos celebrados, via Plataforma Mais Brasil, pelas 27 administrações estaduais e Distrito Federal, totalizaram R\$3,3 bilhões em valores globais. Dentre estes, o Piauí foi o que alcançou a maior captação em valor total: R\$381 milhões (11% do total, por meio de 102 instrumentos assinados). Roraima foi o segundo com o maior montante captado: R\$266,7 milhões (8% do total, com 57 instrumentos assinados). Minas Gerais foi o terceiro em valor total: R\$229 milhões (7% do total, por meio de 59 instrumentos celebrados).

O Rio Grande do Sul ficou na décima-terceira posição em valor total captado: aproximadamente R\$101 milhões (3% do total, com 38 instrumentos). O valor total médio entre as 27 unidades da federação foi de aproximadamente R\$124,5 milhões, ou seja, o RS ficou abaixo do valor total médio captado. A quantidade média de instrumentos celebrados por estado da federação ficou em 44 e, nesse quesito, o RS também ficou abaixo da média.

Recursos de TVU captados pelos estados entre 2016 e 2020

O Tesouro Nacional disponibiliza relatórios com informações sobre transferências a estados e municípios realizadas pela União, ano a ano (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021b). Importante esclarecer que, no caso das TVU, o relatório apresenta os valores de todas as transações realizadas, não apenas as da Plataforma Mais Brasil.

O volume de recursos captados pelo RS (Administração Pública Estadual), na categoria de transferências discricionárias voluntárias, variou bastante ao longo dos últimos anos¹⁰, assim como sua posição na classificação em relação aos demais estados da federação, conforme apresentado na Tabela 10 abaixo:

_

¹⁰ Foram considerados os anos de 2016 a 2020, por serem esses os relatórios disponibilizados pelo Tesouro Nacional.

	Transferências Discricionárias Voluntárias por UF – 2016 a 2020					
Pos	UF	2016 UF	2017 U	F 2018 I	JF 2019	UF 2020
1	SP	272.808.738,24 SP	329.358.482,09 PE	62.508.090,06 \$	SP 113.053.359,41	SP 1.892.033.160,85
2	PI	210.673.701,87 CE	127.162.056,32 RJ	45.614.176,30 E	BA 67.109.492,56	BA 872.428.092,87
3	GO	191.271.428,00 BA	122.521.116,42 CE	37.122.147,95 N	/IT 60.590.660,26	PE 820.789.154,45
4	MG	160.419.733,22 MG	120.166.819,56 AM	Л 35.447.375,64 F	PA 55.167.704,21	RS 596.213.389,23
5	DF	150.246.808,79 AL	86.182.960,26 BA	33.173.149,40 A	L 48.994.209,58	PR 568.022.770,51
6	PE	129.691.209,19 RS	84.146.497,62 SP	2 32.886.292,31 A	M 42.530.355,45	CE 560.740.244,05
7	AL	128.491.837,85 PE	81.831.321,98 MS	S 29.915.751,02 F	PB 39.780.810,53	MG 524.032.695,66
8	PR	126.355.836,98 PR	62.591.797,45 DF	23.171.185,84 M	//A 34.944.327,21	RJ 454.821.983,42
9	РВ	122.395.668,91 RJ	60.239.772,49 PB	3 19.413.970,25 F	RO 34.627.480,88	PA 425.562.921,24
10	MS	119.287.811,93 MS	57.309.212,91 MA	A 18.929.134,89 M	/IG 30.415.679,75	DF 363.370.882,79
11	MT	110.444.881,11 MA	51.611.222,51 PR	R 18.675.267,94 F	PE 29.307.824,70	RN 358.938.751,36
12	AC	107.448.721,62 SC	49.108.039,68 PI	17.154.038,45 F	PR 29.034.613,00	AL 348.215.146,98
13	CE	102.443.130,69 PB	48.545.103,69 SE	16.671.617,20 (CE 28.707.185,41	MA 347.061.552,93
14	SC	98.547.200,99 DF	47.830.343,89 RS	6 16.094.294,57 A	AC 23.495.886,39	SC 341.623.705,96
15	ВА	98.388.827,02 TO	43.228.578,36 GC	D 14.247.554,86 N	MS 23.432.349,09	GO 331.479.795,67
16	RJ	96.105.878,79 GO	42.835.554,61 RF	R 13.147.239,70 F	RN 23.217.346,77	PB 314.539.722,04
17	то	95.005.220,84 ES	42.303.409,51 MT	Γ 12.312.539,61 \$	SC 22.809.815,04	ES 313.601.030,24
18	RN	88.010.699,59 PA	39.555.797,65 AL	12.176.268,05 F	RR 22.436.876,34	AP 292.830.138,39
19	MA	82.701.821,72 RN	39.205.506,12 SC	12.162.370,58	GO 20.941.520,56	MT 291.339.674,40
20	RS	64.657.044,59 MT	39.034.360,84 ES	9.662.539,03 T	O 19.754.484,86	SE 252.762.865,57
21	SE	59.696.906,21 PI	38.458.866,96 MC	G 8.772.137,45 F	PI 19.321.714,84	PI 219.127.244,31
22	AP	59.182.663,70 AC	34.559.375,81 PA	8.593.726,98 A	AP 18.092.681,37	RO 191.239.510,43
23	AM	59.128.161,67 AM	31.574.867,21 RN	3.614.263,93 S	SE 17.708.173,38	TO 187.046.896,24
24	ES	58.403.316,58 SE	26.297.545,36 AC	1.573.981,63 F	RS 14.318.232,99	MS 173.142.292,65
25	PA	54.237.766,99 RR	24.347.832,03 TC	1.476.493,30 F	RJ 12.731.038,12	AC 155.096.844,02
26	RR	53.339.432,09 RO	21.436.739,02 RC) 1.061.079,06 E	DF 11.297.474,35	AM 151.488.033,02
27	RO	51.590.278,33 AP	19.491.190,18 AP	9 415.298,18 E	S 8.742.980,99	RR 149.460.725,55
	•	2.950.974.727,51	1.770.934.370,53	505.991.984,18	872.564.278,04	11.497.009.224,83

Tabela 10 - Transferências Discricionárias Voluntárias para Estados e Distrito Federal

Fonte: Adaptado de Transferências a Estados e Municípios (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021b)

Em 2016, o estado do RS recebeu R\$64,6 milhões em TVU, o equivalente a 2,2% do total captado pelos estados, ocupando a 20ª posição em volume captado. Já São Paulo, que liderou a categoria, captou 9,2% dos recursos de TVU, seguido por Piauí, que captou 7,1% dos recursos.

Para o ano de 2017, o RS teve um melhor desempenho e foi o 6° em volume de recursos recebidos, sendo o destino de um pouco mais de R\$84 milhões (4,8% do total de recursos enviados aos estados por TVU). O RS ficou atrás apenas de São Paulo (com 19% dos recursos captados), Ceará (com 7,2%), Bahia (com 6,9%), Minas Gerais (com 6,8%) e Alagoas (com 4,9%).

No ano de 2018, houve uma queda no montante enviado aos estados por meio de TVU. O total enviado foi de R\$505,9 milhões, ficando a média por estado em R\$18,7 milhões. O RS recebeu apenas R\$16 milhões (3,2% em relação ao total de recursos enviados aos estados nessa categoria de transferência), ficando abaixo da média. Pernambuco e Rio de Janeiro lideraram os estados, captando respectivamente 12% e 9% do total.

Em 2019, houve um aumento no volume de TVU repassadas aos estados. O total chegou a R\$872,5 milhões. O RS, no entanto, teve nova piora no seu desempenho na captação, ficando em 24º lugar. O RS captou apenas R\$14 milhões, o equivalente a 1,6% do total das TVU.

Já em 2020, o total das transferências discricionárias voluntárias enviadas aos estados foi de aproximadamente R\$11,5 bilhões. Importante salientar que o aumento significativo de valores repassados no ano, refere-se ao apoio financeiro da União no combate à pandemia da Covid-19, que se deu, em parte, por meio de TVU.

São Paulo foi o que alcançou maior valor anual transferido pela União: aproximadamente R\$1,9 bilhão (16,5% do total). Bahia foi o segundo em valor transferido, com R\$872,4 milhões (7,6%) e Pernambuco foi o terceiro, com R\$820,7 milhões (7,1%).

O Rio Grande do Sul teve um bom desempenho, ocupando a 4ª posição. Recebeu aproximadamente R\$596,2 milhões (5,2% do total) em transferências voluntárias da União. Estas em maior medida relacionadas ao enfrentamento à Covid-19.

Recursos de emendas parlamentares captados pelos estados entre 2016 e 2020

O Tesouro Nacional também disponibiliza em seus relatórios informações sobre transferências a estados e municípios realizadas por meio de emendas parlamentares (individuais e de bancada), ano a ano (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021b). A tabela 11 abaixo apresenta a consolidação dos valores repassados aos estados e ao Distrito Federal nos últimos anos:

Emendas Parlamentares por UF – 2016 a 2020											
Pos	UF	2016	UF	2017	UF	2018	UF	2019	UF	2020	
1	ВА	64.447.841,89	PE	145.374.485,78	ВА	223.423.401,83	SP	283.779.342,58	SP	460.001.084,92	
2	DF	62.650.775,15	RJ	139.414.237,54	AL	114.844.352,00	DF	129.257.782,04	PA	320.133.981,45	
3	MS	46.759.562,57	CE	81.400.783,24	CE	113.823.050,96	RS	118.775.224,70	ВА	239.954.700,79	
4	MG	45.101.800,50	SP	75.427.563,69	GO	106.082.134,88	PR	118.154.253,42	то	151.290.250,96	
5	CE	37.853.774,32	ВА	66.044.339,48	MT	102.803.261,86	CE	114.777.613,85	RS	146.017.717,38	
6	PA	33.908.036,56	ТО	54.258.461,63	MG	91.962.673,02	ES	106.371.399,29	CE	142.738.092,79	
7	SP	30.088.673,71	RS	51.949.422,41	RS	77.802.268,27	RN	103.810.268,21	DF	125.857.067,66	
8	RR	27.917.874,00	DF	44.838.024,90	SP	63.434.628,29	SC	97.521.634,09	SE	116.864.934,02	
9	AP	23.149.936,51	RR	41.752.178,43	SE	62.752.212,24	ВА	89.640.780,54	AP	116.417.447,29	
10	sc	21.269.775,16	MG	34.795.191,60	DF	40.415.534,21	GO	87.640.619,37	RN	113.594.067,26	
11	MT	21.204.784,67	MS	29.033.587,21	SC	39.481.348,52	RR	77.151.970,74	MG	104.526.491,67	
12	PI	17.532.355,66	SC	23.089.376,57	RN	39.029.719,43	MT	69.105.536,89	AC	98.200.779,22	
13	RO	16.818.827,24	PI	21.919.734,15	РВ	38.825.234,74	MG	51.599.451,90	PE	96.021.027,99	
14	AM	16.167.039,16	PA	20.817.873,01	PA	35.989.165,83	то	37.691.366,52	GO	88.397.960,63	
15	RJ	14.799.974,00	RO	18.053.001,90	ТО	33.478.201,48	SE	36.721.512,06	RR	82.328.373,99	
16	AC	12.024.246,79	AM	15.104.226,01	RR	26.597.661,62	AP	35.181.464,77	PR	77.752.573,59	
17	PE	8.721.326,18	AP	13.157.944,58	AP	26.550.367,00	AC	33.490.986,63	ES	76.157.108,69	
18	GO	6.531.221,00	PR	13.070.973,91	MA	26.399.420,12	RJ	32.512.750,56	MT	68.031.445,86	
19	PR	6.140.535,00	ES	12.826.724,68	AC	26.274.653,10	MS	28.661.899,75	PI	67.998.729,10	
20	ES	4.970.317,00	AC	10.618.044,97	AM	21.555.160,28	PI	15.697.071,60	MS	63.756.747,34	
21	то	4.812.891,50	РВ	5.246.863,67	PI	21.230.401,57	PE	9.974.096,51	RO	58.032.051,26	
22	SE	4.618.696,60	RN	4.912.648,86	MS	21.050.845,94	PA	9.603.425,05	MA	48.371.152,50	
23	RN	4.300.000,00	MA	4.403.405,62	PE	14.421.851,47	AL	6.257.628,00	PB	45.266.109,62	

		541.286.890,07		940.479.801,47		1.407.950.375,27		1.699.501.636,36		3.031.046.432,26
27	РВ	1.721.324,00	SE	1.905.077,75	PR	8.272.071,94	РВ	316.872,26	AM	23.610.818,38
26	RS	2.110.000,00	МТ	3.214.970,00	ES	8.727.418,02	MA	514.622,76	RJ	27.377.715,18
25	AL	2.179.302,50	AL	3.627.492,88	RO	10.006.695,96	AM	1.221.157,15	AL	32.430.346,00
24	MA	3.485.998,40	GO	4.223.167,00	RJ	12.716.640,69	RO	4.070.905,12	SC	39.917.656,72

Tabela 11 - Emendas Parlamentares para Estados e DF - 2016 a 2020

Fonte: adaptado de Transferências a Estados e Municípios (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021b)

Em relação à captação de recursos de emendas parlamentares, o estado do Rio Grande do Sul apresenta um melhor desempenho comparado aos demais estados. Embora em 2016 tenha ocupado a 26ª posição, nos últimos quatro anos o RS se manteve entre os sete estados que mais captaram recursos de emendas individuais e de bancada.

Cabe lembrar que os parlamentares podem alocar os recursos de suas emendas não apenas para seus estados, mas também para municípios, para entidades da sociedade civil e para o próprio Governo Federal.

Em 2017 foram R\$51,9 milhões captados, colocando o RS na 7ª posição entre os estados. No ano de 2018, o RS se manteve na mesma posição, captando R\$77,8 milhões. Em 2019, foram R\$118,7 milhões recebidos, deixando o RS em terceiro lugar na relação de estados, atrás apenas de São Paulo e do Distrito Federal. Já em 2020, o RS aumentou novamente o montante de recursos captados de emendas parlamentares (R\$146 milhões), mas o estado ficou em 4º lugar.

A comparação entre os valores recebidos pelo RS por meio de TVU e por meio das emendas parlamentares demonstra que estas são importante forma de alocação de recursos da União para o estado. Os valores repassados a partir das emendas parlamentares são significativos na captação de recursos da Administração Pública Estadual.

Considerações finais

Para aprimorar a captação de recursos de TVU, o DECAP está atuando desde a etapa de pré-captação de recursos do OGU, ou seja, buscando a alocação de recursos para a Administração Pública Estadual já na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) federal.

No primeiro semestre de 2020, foi realizado o processo de elaboração de uma Carteira de Pleitos do RS ao OGU 2021, para apresentação aos ministérios. Os órgãos receberam assistência técnica para a preparação de pleitos e estes passaram por uma análise de viabilidade para qualificação das proposições, buscando a alocação de recursos para projetos de interesse mútuo do Estado e da União.

Foi implantado ainda, em 2020, o processo para elaboração de um Caderno de Propostas, com sugestões de emendas aos parlamentares, visando potencializar o apoio direto dos parlamentares ao financiamento das políticas públicas estaduais. Os órgãos também receberam assistência técnica para a preparação das propostas e estas passaram por uma análise de viabilidade para qualificação das proposições. Em virtude do atraso na tramitação do PLOA no Congresso, ainda não foi possível confirmar o resultado desses processos.

Além disso, o DECAP tem atuado em apoio aos órgãos da Administração Pública Estadual para qualificar as propostas apresentadas aos ministérios ao longo do exercício, visando aumentar o número de instrumentos celebrados e também melhorar a execução dos projetos.

AVALIAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL QUANTO AO DESEMPENHO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO

Nesta seção será desenvolvida uma breve análise da gestão das Transferências Voluntárias da União (TVU) para a Administração Pública Direta do RS, com base no desempenho no Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União – IDTRV. Este é um índice nacional de acompanhamento contínuo que objetiva avaliar o desempenho dos convenentes quanto à qualidade das suas propostas e ao processo de gestão de instrumentos firmados com a União. Ele pode ser acessado por meio do Painel de Indicadores +Brasil, ferramenta que integra os Painéis Gerenciais +Brasil (BRASIL, 2021b) que faz parte da Plataforma +Brasil.

O IDTRV é calculado por meio da ponderação de um conjunto de doze indicadores¹¹ que avaliam os instrumentos operados por Ordem Bancária de Transferências Voluntárias - as OBTV - segundo oito critérios de avaliação: a qualidade das propostas, a capacidade de atendimento das condições de cláusulas suspensivas, a celeridade na execução dos objetos, a aderência ao planejamento, a conformidade da prestação de contas, a entrega da política pública e o desempenho financeiro e do cronograma físico. Operações celebradas por outras modalidades de transferência financeira, que não por meio de OBTV, não compõem a base de dados deste indicador. Por isso, o número total de instrumentos firmados é diferente do constante no capítulo sobre "Transferências do Orçamento Geral da União", deste Relatório.

-

¹¹ O IDTRV é atualizado mensalmente pela Plataforma +Brasil, sendo composto por 12 indicadores: I1 - Percentual de sucesso das propostas/planos de trabalho enviados; I2 - Percentual de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva; I3 - Tempo médio de atendimento de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva; I4 - Percentual de instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais 180 dias com OBTV, depois de emitida a Ordem Bancária; I5 - Percentual dos recursos empoçados em instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais de 180 dias com OBTV, depois de emitida a Ordem Bancária; I6 - Percentual de instrumentos com execução dentro do prazo e sem aditivos de vigência; I7 - Indicador da quantidade média de aditivos por instrumento; I8 - Percentual de instrumentos em tomada de contas especial iniciada; I9 - Percentual de instrumentos encerrados com prestação de contas aprovada; I10 - Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente; I11 – Índice de Desempenho médio de custos (IDCm) do projeto e I12 – Índice de Desempenho médio de Prazo (IDPm) dos projetos. (fonte: www.plataformamaisbrasil.gov.br/paineis-gerenciais-maisbrasil).

Esse índice passou a ser calculado pela União a partir de dezembro de 2018. Isso significa que as informações disponíveis e a análise somente podem se debruçar sobre uma linha curta de tempo. Ainda que a maior parte dos instrumentos firmados para oportunizar as TVU e considerados no indicador tenham sido firmados em anos anteriores a 2018 (pelo menos desde 2008), esses dados não estão discriminados. Ou seja, toda a execução e os instrumentos ainda vigentes das TVU anteriores a 2018 - que operam por OBTV e estão na *Plataforma* + *Brasil* - são consolidados nesse sistema e indicador.

Neste relatório vamos analisar o desempenho da Administração Pública Direta e compará-lo aos desempenhos observados pelos demais Estados e pelo conjunto dos Municípios brasileiros e gaúchos. Será considerado o IDTRV, de modo consolidado, e alguns indicadores específicos relacionados à etapa de celebração dos instrumentos e alguns indicadores específicos da etapa de execução e prestação de contas que expressam aspectos da gestão desses instrumentos.

Atualmente, considerando os instrumentos celebrados desde 2008 que compõem o IDTRV, o governo do RS já havia firmado 201 instrumentos até o final de 2020, totalizando um valor total de R\$ 839,8 milhões com a União. O desempenho da gestão dos referidos instrumentos, medido pelo IDTRV, foi de 63,52 em dezembro de 2020¹², abaixo da média nacional, que por sua vez, foi de 68,91¹³. A condição de inferioridade desse desempenho pouco variou durante o exercício de 2020, em que a média do IDTRV gaúcho foi de 65,04 e a brasileira, no corrente ano, foi de 69,33.

Observando a trajetória recente, conforme o Gráfico 3, nota-se a continuidade de um padrão de baixo desempenho, que se estende de dezembro de 2018 a dezembro de 2020, em que o Rio Grande do Sul se mantém inferior à média brasileira em todo o período. Adicionalmente, pode-se inferir que as curvas do IDTRV (nacional e do Estado) possuem movimentos semelhantes, com melhora no 1° semestre e posterior queda no 2° semestre. Nesse quesito, igualmente se vê que no RS existe uma maior oscilação do que no Brasil e que o desempenho estadual piora em relação ao Brasil nos segundos semestres.

-

¹² Período que finda a análise deste relatório.

¹³ O valor do IDTRV varia entre zero e cem, sendo que quanto mais alto o valor, melhor o desempenho.

Evolução IDTRV nacional e estadual

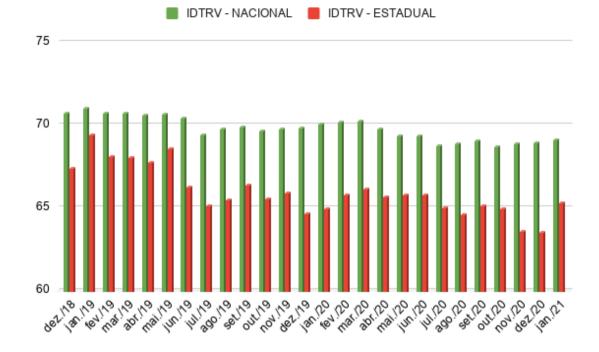


Gráfico 3 - Evolução mês a mês do IDTRV nacional e estadual - dez/18 a jan/21

Fonte: Plataforma +Brasil

Quando se analisa o ranqueamento estadual no que diz respeito ao IDTRV, o Rio Grande do Sul comparativamente ao contexto das demais unidades da federação, conforme o Gráfico 4, ocupa a 25ª posição, entre todos os 27 Estados, estando assim muito distante daqueles que ocupam o topo, tais como Santa Catarina, Minas Gerais e Mato Grosso. Vale destacar que, além de manter-se em todo período analisado abaixo da média, a melhor colocação atingida pelo Estado foi em maio de 2019, com a 20° posição. No restante do período, a posição gaúcha oscilou entre 24° e 26° lugar.

De maneira similar, fazendo um paralelismo do IDTRV gaúcho com o conjunto dos municípios brasileiros e do próprio Estado, a condição de um desempenho inferior não se altera. Enquanto o desempenho médio do RS em 2020 foi de 65,04, o desempenho médio da totalidade dos municípios brasileiros foi de 65,33, contraste esse também observado fazendo um recorte com os municípios gaúchos, cuja média do IDTRV foi de 77,72. Desta forma, considerando o indicador aqui avaliado, a performance do Estado mostra-se inferior em todos os cenários estipulados. Seja nacional, comparativamente aos demais Estados, ou com relação ao desempenho municipal que, da mesma forma, mostraram-se superiores.

IDTRV nacional e estadual - dez/2020

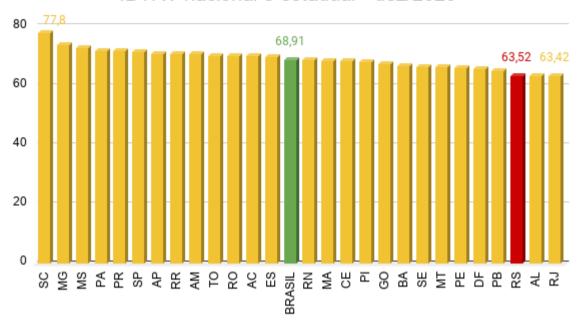


Gráfico 4 - IDTRV nacional e dos estados em dezembro de 2020

Fonte: Plataforma +Brasil

Todavia, convém destacar que, se por um lado, o desempenho do Estado na gestão dos recursos advindos de transferências voluntárias, no geral, é insatisfatório, por outro lado, no quesito associado à captação, os resultados mostram-se superiores. A partir dessa inferência, sugere-se ter o Rio Grande do Sul maior êxito em captar e menor em executar os instrumentos. Como ilustração dessa análise, nota-se no gráfico 5 um incremento positivo de instrumentos firmados pelo Estado ao longo dos anos 2018 a 2020, saindo de 162 instrumentos para 201 em todo o período, com "impulso" principalmente no início de cada ano - provavelmente devido à liberação do orçamento. Já fazendo um cruzamento entre número de instrumentos celebrados e evolução do IDTRV do Rio Grande do Sul, notam-se movimentos contrários, com a expansão do primeiro e retração do segundo, sugerindo uma progressiva melhora na capacidade de captar e declínio da execução.

Nº de Instrumentos celebrados pelo Estado - dez/18 à jan/21

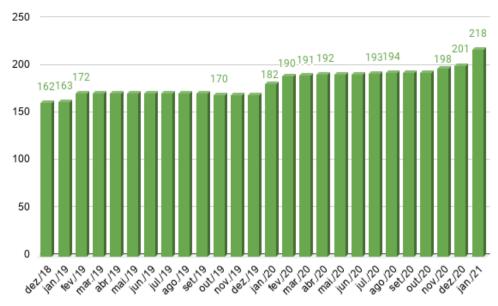


Gráfico 5 - Número de Instrumento celebrados pelo RS - dez/18 a jan/21

Fonte: Plataforma +Brasil

Outro indicador relevante que corrobora resultados superiores do Rio Grande do Sul, em termos de captação, é o "percentual de sucesso das propostas", que basicamente mostra a razão entre número total de propostas aprovadas e número total de propostas analisadas. A média de sucesso das propostas dos Estados brasileiros para obtenção de recursos via TVU é de 0,77 (77%), enquanto no Rio Grande do Sul o valor médio em 2020 foi de 0,80 (80%).

Uma análise mais acurada do conjunto dos demais indicadores que compõem o IDTRV aponta que o desempenho do Rio Grande do Sul é principalmente afetado pelos resultados de dois indicadores em especial. O primeiro deles é o *Percentual de Instrumentos Executados no Prazo*, que propicia diagnósticos quanto ao montante de instrumentos que não extrapolam o cronograma de trabalho. Observa-se que, no decorrer de 2020, o RS obteve uma taxa de 0,34 de instrumentos executados no prazo, bem abaixo da média de 0,55 registrada no Brasil no mesmo período. Esse dado sugere uma maior dificuldade do Estado em executar o cronograma dentro do previsto. O segundo indicador a merecer destaque é o que trata da *Quantidade Média de Aditivos por Instrumento*. Nesse quesito, os dados apontam que o Rio Grande do Sul possui uma média de aditivos solicitados por instrumento superior à brasileira, com 0,39 contra 0,28. De maneira análoga ao indicador anterior, essa informação

aponta que o Estado apresenta problemas na gestão das TVU, principalmente aqueles relacionados à adesão ao planejamento previamente estabelecido.

Sendo assim, considerando a situação dos instrumentos celebrados pelo Rio Grande do Sul e objetivando otimizar a gestão dos recursos da União disponíveis via transferências voluntárias, a estratégia para melhorar significativamente a execução eficiente desses recursos passa pela atenção dos nossos gestores tanto ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelo cronograma prévio, bem como pela redução do número de aditivos presentes nos instrumentos.

Convêm salientar que, mesmo que as informações depreendidas do IDTRV se reportem a uma linha temporal curta, a instrumentos de repasse que operam via OBTV e estão na Plataforma +Brasil, entende-se que é possível identificar aspectos que podem indicar certa tendência no comportamento das operações e apontar determinados problemas ou dificuldades na gestão das TVU e sobre as quais os órgãos e gestores devem se debruçar. Em linhas gerais, conclui-se que o desempenho do Estado na gestão de TVU apresenta um quadro ambíguo. Em termos de captação, o Estado dispõe de resultados positivos, corroborado pelo sucesso das propostas e pelo número crescente de instrumentos firmados. Porém, com relação à execução desses mesmos instrumentos, o desempenho piora em todos os cenários comparativos.

Considerando-se o exposto, faz-se necessária a manutenção do acompanhamento e da análise deste indicador, periodicamente, como uma boa prática que pode ser expandida para cada órgão da Administração Pública e seu uso para gestão pode ser aprimorado.

Desta feita, em que pese o reconhecimento de que não podemos circunscrever o diagnóstico de desempenho das TVU ao IDTRV, dada à relevância desse índice, pode-se, junto com outros indicadores, nortear a avaliação e o monitoramento da gestão de recursos federais. Portanto, a inclusão e a consideração de uma rotina de avaliação da gestão das TVU por meio de indicadores consistentes de forma contínua passa a ser peça-chave na gestão dessas transferências pelo Estado do RS. Por fim, cabe ressaltar que ações de melhoria realizadas hoje (como algumas realizadas pela SPGG e expostas neste Relatório) tendem a não ter um impacto de imediato na melhoria do indicador e sim de médio prazo, tendo em vista o caráter acumulado do IDTRV.

MONITORAMENTO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NO RS

Apresenta-se a seguir o monitoramento de instrumentos de repasse de transferências voluntárias da União, como convênios, contratos de repasse e termos de compromisso, firmados entre órgãos da Administração Direta Estadual e órgãos da União. Essa função é desenvolvida pela SPGG, por intermédio da Divisão de Monitoramento de Convênios (DMC), do DECAP.

Entende-se por monitoramento o acompanhamento contínuo da execução dos instrumentos de repasse de TVU em relação à execução de seus objetos, metas e etapas. Envolve um conjunto de atividades, que abrange a produção, o acompanhamento e a análise crítica de informações físicas e financeiras geradas na gestão desses instrumentos por instituições públicas e seus agentes, com o objetivo de subsidiar tomadas de decisão quanto aos esforços para o atingimento de sua plena execução.

O monitoramento realizado busca atenuar as dificuldades para a execução desses instrumentos por meio de ações pontuais junto aos órgãos estaduais envolvidos, até a conclusão dos mesmos, com a apreciação final das prestações de contas pelos órgãos federais.

A Secretaria de Planejamento tem experiência na gestão de transferências voluntárias da União desde pelo menos o Governo Germano Rigotto (2003-2006), no qual foi realizado um processo de identificação, formulação e encaminhamento de propostas aos Ministérios para inserção no PLOA federal no momento de sua preparação. Houve também iniciativas de monitoramento, mesmo que incipientes, da execução de instrumentos de repasse firmados.

Na gestão Yeda Crusius (2007-2010), por meio do então Departamento de Projetos Especiais, hoje DECAP, deu-se continuidade à preparação de propostas para envio aos Ministérios durante a preparação do PLOA. Também se prestava apoio aos órgãos estaduais para solução de problemas de execução, ainda que de forma eventual e sem uma atribuição claramente definida para o Departamento. Nessa ação, detectou-se a necessidade de melhor estruturar a gestão das TVU no Estado, com a preparação de um plano com base em benchmarking realizado com o

Estado do Rio de Janeiro. Na época, uma das principais dificuldades identificadas entre os órgãos recebedores de TVU era com relação a obter a documentação necessária ao cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração dos instrumentos. No entanto, as melhorias propostas não chegaram a ser concretizadas.

Ressalta-se que o governo federal instituiu no mesmo período, pelo Decreto 6170/2007, o Sistema de Convênios (SICONV), por meio do qual a descentralização de recursos por TVU tornou-se mais transparente, passando a ser obrigatório o registro em plataforma web de todos os atos relativos a convênios e contratos de repasse. Servidores da Secretaria do Planejamento receberam treinamento em Brasília sobre o SICONV, a nova plataforma, para posterior disseminação do conhecimento entre os órgãos estaduais.

Em seguida, na gestão Tarso Genro (2011-2014), foi criada a Coordenação Executiva de Monitoramento de Programas Federais (CEPROFE) e foi instituído o Comitê para Articulação de Recursos Federais (CARFE), pelo Decreto nº 49.062/2012, no âmbito da Secretaria-Geral de Governo. O CARFE visava potencializar as ações de órgãos e entidades estaduais junto aos federais para captação de recursos, dar agilidade à tramitação de instrumentos de TVU e monitorar sua execução, incluindo a prestação de contas. Na Secretaria da Fazenda (SEFAZ) foi instituída a função de acompanhamento permanente da regularidade fiscal junto à União, facilitando o acesso dos executores às documentações necessárias para firmar os instrumentos de repasse. Por meio do Decreto nº 52.207, de 29/12/2014, a SEFAZ também regulamentou a inclusão de todos os instrumentos de repasse no Módulo de Convênios e Contratos de Repasse do FPE, tanto para o Estado convenente quanto para concedente, contribuindo para a gestão desses instrumentos e a transparência da execução. A PROCERGS, por sua vez, desenvolveu, a pedido da SGG, o Sistema de Monitoramento de Convênios (MCO) como estrutura de apoio à sistemática de monitoramento daqueles instrumentos que financiavam projetos estratégicos da gestão. Pelo MCO, mantinha-se um cadastro de oportunidades de captação identificadas por meio do SICONV, as quais eram divulgadas para os órgãos setoriais já alinhadas com a carteira de projetos estratégicos do SME.

Durante essa gestão, considerando também instrumentos firmados anteriormente, o volume em execução atingiu 261 instrumentos no SICONV,

perfazendo um montante de R\$ 777 milhões de repasse captado, com contrapartida do Tesouro Estadual de R\$ 157 milhões. Ao final, em 2014, ainda segundo dados do CEPROFE, o Estado possuía 138 instrumentos ainda vigentes no SICONV, envolvendo 23 órgãos e um montante de, aproximadamente, R\$ 664 milhões, como apresentado abaixo:

F	Participação do RS r	no OGU 2010 - 20	14
Órgão Estadual	Valor total (R\$)	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)
FAPERGS	50.720.800,00	33.354.400,00	17.366.400,00
FADERS	111.111,11	100.000,00	11.111,11
FELRS (Esporte)	1.477.954,24	1.330.158,82	147.795,42
FPE	240.000,00	192.000,00	48.000,00
FEPAGRO	8.365.417,83	6.795.499,99	1.569.917,84
FEPPS	13.486.858,02	11.798.082,00	1.688.776,02
FEPAM	214.389,00	192.950,00	21.439,00
FGTAS	43.090.240,00	38.781.216,00	4.309.024,00
FIGTF	1.021.000,00	1.000.000,00	21.000,00
SEAPA	53.680.134,96	44.443.674,78	9.236.460,18
SESAMPE	6.428.386,28	5.225.419,68	1.202.966,60
SJDH	2.003.500,00	1.733.000,00	270.500,00
SES	404.581,00	340.164,00	64.417,00
SSP	140.182.936,35	106.944.464,59	33.238.471,76
SCID	649.138,40	488.880,00	160.258,40
SDR	192.804.038,45	186.235.591,78	6.568.446,67
SEDUC	727.884,98	694.892,40	32.992,58
SEDAC	53.307.310,39	42.682.024,80	10.625.285,59
SEINFRA	5.364.240,00	4.827.816,00	536.424,00
SEL	19.510.025,00	18.598.160,00	911.865,00
STDS	30.828.290,70	29.117.048,70	1.711.242,00
SETUR	6.847.718,45	5.776.580,91	1.071.137,54
SPM	11.005.832,26	8.803.658,04	2.202.174,22
SEMA	2.752.520,58	2.250.000,00	502.520,58
UERGS	18.352.884,07	17.924.353,54	428.530,53
Total	663.577.192,07	569.630.036,03	93.947.156,04

Tabela 12 - O RS no Orçamento Geral da União nos Anos de 2010 a 2014

Fonte: SICONV

A atividade de monitoramento exercida pelo CEPROFE enfatizava os convênios que financiavam projetos estratégicos do Governo Estadual. A partir de 2015, na gestão José Ivo Sartori (2015-2018), teve início uma nova atuação na área de TVU, pois considerou-se que era necessário monitorar e ter informações mais detalhadas sobre a situação de todos os convênios e instrumentos congêneres e o montante de recursos financeiros em execução. O objetivo foi qualificar o monitoramento, identificando entraves e buscando soluções para a efetiva entrega da política pública objeto desses instrumentos. Para tal, foram feitos levantamento e estruturação das informações existentes por meio de planilhas Excel, chegando-se a um mapeamento mais concreto dos instrumentos celebrados e ainda vigentes. Nesse levantamento, encontrou-se que havia 61 prestações de contas pendentes, envolvendo 15 órgãos estaduais, e outras 4 prestações de contas aguardando complementação no SICONV. Naquele momento, existia a possibilidade de o Estado do Rio Grande do Sul ser impedido de celebrar novos convênios federais devido à falta de comprovação de uso de recursos.

Em razão disso e da inexistência de uma gestão centralizada que monitorasse a execução de todos os instrumentos de repasse de TVU - não somente os registrados no SICONV, mas também os em outras plataformas - a então Secretaria Geral de Governo (SGG) iniciou a estruturação do Sistema Estadual de Gestão de Convênios. Reforçou-se o trabalho em rede, sustentado por um processo de compartilhamento de informações e conhecimentos, buscando dar maior agilidade ao andamento da captação dos recursos provenientes do OGU, ampliar a execução e minimizar as devoluções de recursos. Servidores indicados pelos dirigentes dos órgãos estaduais passaram a integrar essa rede.

Como parte desse esforço de gestão, foi aprovada nova regulamentação da gestão de instrumentos de repasse da União, com a extinção da CEPROFE e do CARFE e a instituição do Sistema Estadual de Gestão de Convênios, pelo Decreto Nº 52.579/2015, ainda vigente. Também foi criado o Departamento de Monitoramento de Convênios (DMC), na SGG.

A implementação do Sistema Estadual de Gestão de Convênios foi planejada em quatro fases. A primeira, como já relatado, consistiu no levantamento e na estruturação das informações existentes referentes aos instrumentos contratados,

envolvendo os registrados no SICONV e os fora dele. Ou seja, passaram a fazer parte do monitoramento instrumentos firmados no âmbito do PAC Saneamento, por exemplo, que não tinham registro no SICONV, bem como os Termos de Compromissos, firmados com o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). No final de 2015, pelas informações consolidadas, havia, aproximadamente, 460 instrumentos firmados por meio de órgãos da Administração Direta E Indireta, com um montante de R\$ 4,5 bilhões em execução.

Em 2016, na segunda fase, houve a estruturação e a implementação de três indicadores de mensuração financeira, respectivamente: 1) Índice de Ingresso de Recurso Federal (Valor Recebido do Governo Federal/Valor de Repasse Previsto); 2) Índice de Execução Financeira dos Convênios (Pagamentos registrados no Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE)/Valor Recebido do Governo Federal + Contrapartida Depositada FPE + Valor Rendimento - Recursos Federais Devolvidos); e 3) Índice de Devolução do Recurso Federal (Valor Devolvido/Valor Recebido do Governo Federal). Os índices foram calculados a partir de dados extraídos do SICONV, do Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE) e de informações contábeis das empresas estatais. Não era feita a comparação de desempenho da execução com os demais entes da federação, pois, como visto anteriormente, o IDTRV começou a ser publicizado a partir de 2018.

A terceira fase do monitoramento dos instrumentos de repasse ocorreu ao final de 2016, com a implementação do Índice de Execução Física, focando na mensuração de metas e etapas previstas e concluídas em cada instrumento. Para execução dessa fase, houve o levantamento de todas as metas e etapas dos instrumentos e a sua mensuração frente aos recursos financeiros previstos e executados.

Esses indicadores eram acompanhados no sistema de monitoramento estratégico, nos chamados indicadores de eficiência de gestão. Havia um acompanhamento de cada órgão e de seu desempenho físico e financeiro na execução dos instrumentos de transferências voluntárias da União.

A quarta fase envolveria a discussão com os órgãos e a implementação de planos de ação para que houvesse uma maior ampliação da execução física e financeira, objetivando acelerar as entregas de políticas públicas pactuadas por meio

desses instrumentos. Essa fase não chegou a ser implementada. Foi planejada para atender disposições da Portaria Interministerial nº 424/2016, que estabeleceu regras mais restritivas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Os dispositivos da PI 424/2016 estabelecem, por exemplo, que a não execução financeira após 180 dias da liberação da primeira parcela ensejará a rescisão do instrumento, assim como os órgãos não poderão iniciar a execução de novos instrumentos, nem receber a liberação de recursos se tiverem instrumentos sem execução financeira por prazo superior a 180 dias.

Na gestão Eduardo Leite, a partir de 2019, houve reestruturação da Secretaria de Planejamento, passando as funções de captação de recursos da União e de monitoramento de instrumentos de repasse a integrar o Departamento de Captação de Recursos. Formalmente, essa reestruturação ocorreu somente com a publicação do Decreto nº 55.770, de 23/02/2021. Um dos resultados dessa alteração foi que essas funções passaram a ser executadas por duas divisões especializadas em cada um dos temas, a Divisão de Transferências Voluntárias (DTV) e a Divisão de Monitoramento de Convênios (DMC).

No caso da captação, foi estruturada uma metodologia para incrementar o volume de recursos captados e aprimorar as propostas apresentadas na Plataforma +Brasil, com foco em buscar garantir, ainda nessa fase inicial, as condições básicas de maturidade de projeto para a execução dos futuros instrumentos, sem tantos percalços que gerem aditivos de prazo e de alteração de planos de trabalho. Essa iniciativa tem como base a análise sobre o IDTRV, apresentada no item anterior, que revela que o RS tem desempenho inferior à média nacional no que se refere aos prazos de entregas das políticas públicas celebradas por meio dos instrumentos considerados no referido índice, ou seja, aqueles vigentes de 2018 em diante, que operam via OBTV e estão registrados na Plataforma +Brasil.

Sobre o monitoramento de instrumentos firmados, houve avanços na metodologia, com o objetivo de gerar análises globais sobre a execução dos instrumentos. Um dos ganhos foi a elaboração de uma planilha que permite o acompanhamento financeiro da carteira de instrumentos de forma global e, também, individualizada, com informações de execução financeira extraídas do sistema FPE por meio de CUBOS. A execução física também pode ser acompanhada pelo mesmo

instrumento, com informações tratadas em contatos com os executores. Essa metodologia de monitoramento está em reestruturação no DECAP e envolve um acompanhamento mais próximo dos órgãos por meio de servidores setorialistas. Esses servidores acompanham órgãos específicos, apoiando-os em todas as fases que envolvem o ciclo de captação de recursos da União, desde a preparação das propostas, os trâmites para celebração dos instrumentos, a execução e a prestação de contas.

Em 2020, a execução financeira global dos instrumentos de repasse fez parte do Acordo de Resultados (AR) da Secretaria do Planejamento. Para o AR 2021, serão acompanhados dois indicadores vinculados diretamente a instrumentos que financiam projetos estratégicos, envolvendo a execução financeira e a física. Para tanto, os setorialistas do DECAP e os do Departamento de Acompanhamento Estratégico (DAE), ambos da Subsecretaria de Planejamento da SPGG, acompanharão conjuntamente a evolução física e financeira desses instrumentos específicos, buscando auxiliar os órgãos na solução dos entraves identificados.

Em 2021, além do acompanhamento dos instrumentos que financiam projetos estratégicos, pretende-se também realizar um acompanhamento mais próximo de toda a carteira de instrumentos de repasse firmados, estabelecendo uma metodologia de trabalho que permita o acompanhamento frequente da evolução física e financeira, com apoio para resolução de entraves. Para tal, está sendo analisada a possibilidade de uso do SME para acompanhamento e registro de informações de execução física e financeira. Por meio da ação dos setorialistas do DECAP, pretende-se avançar no caminho de melhor preparação de projetos como um todo, facilitando as etapas seguintes de captar recursos, firmar instrumentos, executá-los e prestar contas no tempo previsto.

A seguir, apresenta-se uma síntese do monitoramento de instrumentos de repasse da União a partir de 2016.

Balanço 2016

Em 2016, o DMC realizou o monitoramento de, aproximadamente, 450 instrumentos de repasse firmados entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União, inclusive os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), contabilizando um valor total de cerca de R\$ 4,9 bilhões em carteira. A tabela abaixo apresenta esses instrumentos, distribuídos nos eixos de gestão estratégica definidos no governo Sartori. O eixo de infraestrutura e ambiente teve destaque em função dos instrumentos firmados no âmbito do PAC Saneamento, pela CORSAN.

Eixo	Nº de convênios	Valor Global (R\$)	Valor Repasse (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Indice de Ingresso de Recurso Federal (%)	Índice de Execução Financeira dos Convênios (%)	Índice de Execução Física dos Convênios (%)
ECONÔMICO	89	975.473.559,83	804.247.489,15	171.226.070,68	39,40	70,80	34,72
GOVERNANÇA E GESTÃO	8	290.196.038,40	289.884.999,00	311.039,40	4,05	64,95	37,37
INFRAESTRUTURA e AMBIENTE	199	2.888.932.436,44	2.704.055.079,27	184.877.357,15	29,32	99,21	49,42
SOCIAL	149	721.684.105,04	641.927.150,74	79.756.954,30	47,41	59,21	45,75
TOTAL GERAL	445	4.876.286.139,71	4.440.114.718,16	436.171.421,54	32,11	85,43	41,81

Nota: O Índice de Execução financeira refere-se aos pagamentos efetuados frente aos recursos recebidos acrescido da contrapartida e rendimentos depositados; e o Índice de execução Fisica refere-se a exanas concluidas dos instrumentos celebrados.

Tabela 13 - Resumo dos convênios federais - Balanço 2016

Fonte: SICONV, FPE e Órgãos

Balanço 2017

Em 2017, o DMC acompanhou 408 instrumentos, uma redução com relação a 2016 devido à conclusão de diversos convênios e contratos. Ao total, esses instrumentos totalizaram cerca de R\$ 4,6 bilhões, conforme tabela abaixo.

Elxo	Nº de convênios	Valor Global (R\$)	Valor Repasse (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Indice de Ingresso de Recurso Federal (%)	Índice de Execução Financeira dos Convênios (%)	Índice de Execução Física dos Convênios (%)
ECONÔMICO	79	873.788.437	732.552.393	141.236.044	37,09	71,88	48,65
GOVERNANÇA E GESTÃO	6	315.905.000	315.785.000	120.000	20,75	91,46	61,43
INFRAESTRUTURA e AMBIENTE	167	2.687.420.091	2.522.747.541	164.672.550	26,90	99,37	50,26
SOCIAL	156	723.983.633	641.059.231	82.924.402	55,65	60,86	39,95
TOTAL GERAL	408	4.601.097.161	4.212.144.165	388.952.995	32,59	85,34	50,07

Nota: O Índice de Execução financeira refere-se aos pagamentos efetuados frente aos recursos recebidos acrescido da contrapartida e rendimentos depositados; e o Índice de execução Física refere-se aos pagamentos efetuados nas metas dos instrumentos celebrados.

Tabela 14 - Resumo dos convênios federais - Balanço 2017

Fonte: SICONV, FPE e Órgãos

Balanço 2018

Ao final de 2018, o DMC acompanhava 364 instrumentos vigentes com o Governo Federal, contabilizando, aproximadamente, R\$ 4,3 bilhões, conforme tabela a seguir. O Eixo de Infraestrutura e Ambiente aparece com destaque, tanto no volume de instrumentos quanto de recursos financeiros, em virtude novamente dos instrumentos firmados pela CORSAN.

Eixo	№ de convênios	Valor Global (R\$)	Valor Repasse (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Índice de Ingresso de Recurso Federal (%)	Índice de Execução Financeira dos Convênios (%)
ECONÔMICO	79	789.814.847	654.116.990	135.697.857	49,92	69,41
GOVERNANÇA E GESTÃO	6	315.905.001	315.785.000	120.001	24,48	84,53
INFRAESTRUTURA E AMBIENTE	136	2.439.061.711	2.281.796.200	157.265.511	20,82	99,15
SOCIAL	143	730.008.433	646.401.986	83.606.446	63,41	55,73
TOTAL GERAL	364	4.274.789.992	3.898.100.177	376.689.816	33,06	78,35

Nota: O Índice de Execução Financeira refere-se aos pagamentos efetuados frente aos recursos recebidos acrescido da contrapartida e rendimentos depositados.

Tabela 15: Resumo dos convênios federais - Balanço 2018

Fonte: SICONV, FPE e Órgãos

Balanço 2019

Ao final do ano de 2019, a então SEPLAG, por meio do DMC, monitorou 322 convênios firmados entre órgãos estaduais e o Governo Federal, contabilizando recursos da ordem de R\$ 4 bilhões, conforme tabela abaixo. Nesse período, estava em transição, ainda que de modo informal, a incorporação das funções de monitoramento de instrumentos de TVU e de prospecção de oportunidades no OGU no âmbito do DECAP.

Eixo	Nº de convênios	Valor Global (R\$)	Valor Repasse (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Índice de Ingresso de Recurso Federal (%)	Índice de Execução Financeira dos Convênios (%)
Desenvolvimento Empreendedor	185	3.317.101.764	3.016.343.741	300.758.023	27,32	88,08
Sociedade com Qualidade de Vida	137	739.461.917	658.505.204	80.956.712	60,18	73,59
TOTAL GERAL	322	4.056.563.681	3.674.848.945	381.714.736	33,21	83,84

Nota: O Índice de Execução Financeira refere-se aos pagamentos efetuados frente aos recursos recebidos acrescido da contrapartida e rendimentos depositados.

Tabela 16 - Resumo dos convênios federais - Balanço 2019

Fonte: Plataforma +BR, FPE e Órgãos

Balanço 2020

No ano de 2020, a SEPLAG, por meio do DMC/DECAP, finalizou o exercício com o acompanhamento de 339 convênios firmados com o Governo Federal.

Eixo	Nº de convênios	Valor Global (R\$)	Valor Repasse (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Índice de Ingresso de Recurso Federal (%)	Índice de Execução Financeira dos Convênios (%)
Desenvolvimento Empreendedor	177	3.401.402.291	3.075.653.206	325.749.086	29,88	90,42
Sociedade com Qualidade de Vida	162	749.391.473	668.761.066	80.630.407	58,71	79,22
TOTAL GERAL	339	4.150.793.764	3.744.414.272	406.379.493	35,03	87,57

Nota: O Índice de Execução Financeira refere-se aos pagamentos efetuados frente aos recursos recebidos acrescido da contrapartida e rendimentos depositados.

Tabela 17: Resumo dos convênios federais - Balanço de 2020

Fonte: Plataforma +BR, FPE e Órgãos

Assim como em 2019, no ano de 2020 o eixo estratégico Desenvolvimento Empreendedor também se destacou, principalmente pelas áreas de agricultura, com aquisição de máquinas e equipamentos, e de infraestrutura, no atendimento a saneamento básico.

Em 2020 a união entre DMC e DECAP continuou se fortalecendo, ainda que de modo informal. Como relatado anteriormente, foi definido um novo indicador para acompanhamento de convênios de órgãos da Administração Direta, o qual constou no AR 2020. Esse indicador mensurava trimestralmente o valor efetivamente pago com recursos de TVU e com contrapartida. A meta estipulada para o ano foi de R\$ 100 milhões, distribuídos trimestralmente. Esse valor foi calculado com base nos valores disponíveis para órgãos da Administração Direta em instrumentos vigentes e, também, aumentando em cerca de 10% o valor realizado em 2019. Ao final do ano, constatou-se que o valor efetivamente pago atingiu aproximadamente R\$ 63 milhões, abaixo da meta estipulada no início do ano, mas ainda bastante relevante. Uma das principais razões para esse desempenho abaixo da meta foi a pandemia que assola o país desde março de 2020, causando desabastecimento de alguns itens, aumento de preços e impossibilidade de realizar ações que previam o envolvimento presencial de beneficiários, como capacitações e eventos esportivos, por exemplo. Além disso,

alguns instrumentos enfrentaram dificuldades relacionadas a prazos mal estimados nos planos de trabalho, atrasos na elaboração de projetos arquitetônicos e de engenharia, demora para obtenção de licenciamentos, falta de repasses do concedente (especialmente FNDE), dificuldades para catalogação de itens para aquisição e exigências ou demora na análise por parte de Ministérios e do mandatário (Caixa).

Aplicação dos Recursos Captados Via Transferências Voluntárias da União

A seguir, listamos alguns exemplos da execução de políticas públicas por meio de transferências voluntárias da União.

Na área de Agricultura, em junho de 2018, foram entregues diversas máquinas e equipamentos para 336 municípios gaúchos, contemplados em contrato de repasse de 2017, perfazendo um total de R\$ 72,2 milhões, sendo R\$ 69,5 milhões de emenda da Bancada Federal e R\$ 2,7 milhões de contrapartida estadual.



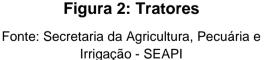




Figura 3: Ensiladeiras

Fonte: Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação - SEAPI





Figura 4: Retroescavadeiras

Fonte: Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação - SEAPI

Figura 5: Rolos Compressores

Fonte: Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação - SEAPI

Na área da Segurança Pública, há o novo prédio do Instituto Geral de Perícias do Rio Grande do Sul, conhecido como Centro Regional de Excelência em Perícias Criminais do Sul - CEPREC-SUL que, por meio de um investimento da ordem de R\$ 31 milhões, referente a contrato de repasse firmado em 2013, foi possível modernizar a atividade de perícia criminal em que serão executadas atividades dos órgãos periciais oficiais dos Estados da Região Sul do país, principalmente na produção de provas materiais.



Figura 6: Construção do CEPREC-SUL

Fonte: SSP/IGP



Figura 7: CEPREC-SUL, fase final

Fonte: SSP/IGP

Ainda na área de Segurança Pública, em 2020, foram entregues diversos itens por meio de recursos de emenda da Bancada Gaúcha, de 2017, no valor de aproximadamente R\$ 67 milhões. Os recursos financiaram aquisição de viaturas, armamentos e coletes balísticos, bem como melhorias do parque tecnológico, do serviço de inteligência e de cercamento eletrônico de órgãos da segurança pública.





Figura 8: Viaturas para Brigada Militar

Fonte: Palácio Piratini

Figura 9: Coletes balísticos para BM

Fonte: SSP

Com relação à área da Cultura, por meio de contrato de repasse firmado em 2016, de R\$ 492 mil, entre a Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (FOSPA) e o Ministério da Cultura, a orquestra está recebendo novos instrumentos e equipamentos diversos oriundos de emenda parlamentar, modernizando cada vez mais essa atividade cultural.



Figura 10: Equipamentos e instrumentos musicais

Fonte: FOSPA

Para a Educação, por meio de termo de compromisso firmado em 2020, de R\$ 9.972.810, com recursos de emenda parlamentar junto ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), foram entregues, em janeiro de 2021, 46 ônibus para transporte escolar, atendendo 41 municípios.



Figura 11: Ônibus para transporte escolar

Fonte: SEDUC

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Na presente seção são relatadas as atividades de captação relacionadas às operações de crédito contratadas pelo Estado do Rio Grande do Sul. O financiamento de políticas públicas estaduais pode passar pela contratação de operações de crédito junto a bancos e organismos multilaterais, cujos aportes conferem ao Estado maior capacidade de investimento para a execução de projetos especiais. Os financiamentos contratados, embora não se caracterizem por proporcionar um fluxo constante de investimentos, oferecem às áreas contempladas um impulso concentrado no tempo que as permite estruturar ou reestruturar suas políticas públicas. Consequentemente, os recursos dessas operações adquirem relevância quantitativa no financiamento de alguns setores da ação estatal. Adicionalmente, por comumente requererem alto nível de formulação dos projetos que lhes são objeto de financiamento, com requerimentos metodológicos, mecanismos de gestão, controle e efetividade, as operações de crédito constituem-se também em importante motor da qualificação da ação pública.

Segundo o Manual para Instrução de Pleitos (MIP): Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, as operações de crédito dos entes públicos dividem-se, com base na Lei nº 4.320/1964, na Lei Complementar 101/2000 e na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, em operações que integram a dívida flutuante, como por exemplo as operações por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), e operações que compõem a dívida fundada ou consolidada. As operações de crédito por ARO destinam-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e devem ser liquidadas dentro do próprio exercício. As demais operações de crédito destinam-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública. Operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas têm enquadramento especial quando significam a troca de dívida (efeito permutativo) com base em encargos mais favoráveis ao ente.

Quanto à origem dos recursos, uma operação é denominada operação de crédito interno quando contratada com credores situados no País e operação de

crédito externo quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras.

É bastante amplo o conceito de operação de crédito da Lei Complementar 101/2000. Dessa maneira, há operações que eventualmente podem não ser caracterizadas como tais pelo sistema financeiro, mas se enquadram no conceito legal, devendo, portanto, ser objeto de verificação prévia pelo Ministério da Economia. As operações de crédito tradicionais, ou seja, aquelas que não são voltadas à antecipação de receita ou à reestruturação e recomposição de dívidas, são aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. No mesmo conceito, ainda, estão compreendidas as operações assemelhadas, tais como a compra financiada de bens ou serviços, o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros, inclusive operações dessas categorias realizadas com instituição não financeira.

O processo de captação de recursos via operação de crédito é uma atividade que contempla, de um lado, a prospecção de fontes disponíveis para uma determinada condição do Estado de contratação de crédito. Este trabalho envolve um relacionamento com as instituições financiadoras e a aquisição de conhecimento sobre suas políticas e normas operacionais, bem como sobre suas linhas de crédito. Por outro lado, requer o conhecimento das políticas públicas e das necessidades de financiamento das diversas áreas de atuação do Estado. Na relação com os órgãos estaduais, a captação de recursos engloba também diversas atividades de formulação de projetos, de modo a torná-los admissíveis ao financiamento, segundo os requisitos dos agentes financiadores.

A confluência do trabalho junto aos órgãos estaduais e às fontes financiadoras normalmente se inicia com a manifestação de interesse do tomador do empréstimo, materializada em carta consulta enviada à instituição financeira. O longo caminho da captação de recursos encerra-se somente quando concluída a última prestação de contas e feitas as devidas avaliações, com o encerramento da operação. Após o encerramento, há ainda a auditoria, os esclarecimentos ao financiador em relação à auditoria e o pagamento do financiamento.

Operações de Crédito no Rio Grande do Sul

Desde 1988, o Estado do Rio Grande do Sul realizou muitas operações de crédito, a maioria das quais externas, junto a instituições multilaterais. A Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão e a Secretaria da Fazenda são os órgãos estaduais responsáveis pelas principais operações realizadas no período, havendo a de Planejamento captado aquelas voltadas ao financiamento de projetos e a da Fazenda realizado de reestruturação de dívida e de reequilíbrio orçamentário. O relatório que segue fornece uma visão sintética das operações de crédito do período, constituindo-se num importante resgate histórico do longo e profícuo trabalho de captação de recursos do Estado.

Ano	Contrato	Financiador	Valor Contratado
1989	PIMES	BIRD	US\$ 100.000.000,00
1995	Pró-Guaíba	BID	US\$ 132.300.000,00
1997	Programa de Rodovias do RS	BID	US\$ 150.000.000,00
1997	Projeto de Gestão de Rodovias Estaduais do RS	BIRD	US\$ 70.000.000,00
1997	RS Rural	BIRD	US\$ 100.000.000,00
1997	Projeto de reforma do Estado do RS	BIRD	US\$ 125.000.000,00
2008	Sustentabilidade Fiscal do RS	BIRD	US\$ 1.100.000.000,00
2009	RS Biodiversidade	BIRD	US\$ 5.000.000,00
2010	PMAE Tributário	BNDES	R\$ 15.000.000,00
2011	PROFISCO I	BID	US\$ 60.000.000,00
2011	PEF I	BNDES	R\$ 94.192.000,00
2011	PEF II	BNDES	R\$ 139.512.000,00
2012	PROINVESTE	ВВ	R\$ 785.018.813,00
2012	PROCONFIS I	BID	US\$ 200.000.000,00

2012	PROREDES BIRD	BIRD	US\$ 480.000.000,00
2012	PROREDES BNDES*	BNDES	R\$ 1.085.704.200,00
2013	FUNTERRA	BNDES	R\$ 36.000.000,00
2014	PROCONFIS II	BID	US\$ 200.000.000,00
2014	PROCONFIS II	BIRD	US\$ 280.000.000,00
2014	Programa de Oportunidade e Direitos*	BID	US\$ 50.000.000,00
2014	Programa de Modernização Institucional (PMI)*	BNDES	R\$ 39.996.000,00
2015	Programa de Apoio à Agricultura Familiar e Camponesa*	BNDES	R\$ 25.000.000,00
2018	Programa Educação Conectada (EDUTEC)*	BNDES	R\$ 2.743.000,00
2020	PROFISCO II*	BID	US\$ 60.000.000,00
	,		

^{*} Contratos em execução, os demais estão encerrados.

Quadro 1 - Principais operações de crédito contratadas pelo Estado do RS

Fonte: Elaboração própria

Contratos anteriores aos anos 2000

Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES)

Em 1989, o Estado do Rio Grande do Sul contratou junto ao Banco Mundial uma operação de crédito no montante de US\$100.000.000 para o financiamento do Programa Integrado de Melhoria Social - PIMES, "[...] destinado a financiar programas estaduais e municipais de implantação e ampliação de recursos de infraestrutura urbana, saneamento básico, melhoria do meio ambiente, equipamentos comunitários e assistência à infância, e investimentos em regularização fundiária, moradia e melhorias habitacionais, dirigidos prioritariamente às populações de baixa renda, assim como programas de desenvolvimento institucional e melhorias na Administração Municipal", conforme especificado na Lei 8.899, de 4 de agosto de 1989.

Os recursos da operação de crédito foram alocados para a capitalização do FUNDOPIMES, um fundo rotativo de financiamento do Programa. De 1990 a 2003 os recursos do fundo foram alocados para diversos municípios gaúchos, financiando projetos nas áreas elegíveis. Com a proibição do financiamento entre entes públicos, desde a Lei Federal Complementar 101/2000, em 2003 o PIMES foi reformulado e parte dos recursos do Fundo foi destinada à capitalização do Badesul, com o propósito de manter a linha de crédito aos municípios.

Programa para o Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba (PRÓ-GUAÍBA)

O Estado do Rio Grande do Sul assinou, em 1995, contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com garantia da União, para financiamento do Programa para o Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba (PRÓ-GUAÍBA). A coordenação do programa esteve a cargo da então Secretaria do Planejamento e da Administração do RS.

O propósito do financiamento, cujo valor somou US\$132.300.000, era cooperar na execução de um programa para desenvolvimento racional, recuperação e gerenciamento ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba. O objetivo geral do

Programa consistia em estabelecer, nessa Bacia, as condições necessárias para a utilização racional dos seus recursos naturais renováveis, e para a recuperação ambiental das áreas urbanas e rurais mais afetadas pela poluição para uma melhoria da qualidade de vida da população da Bacia. Para lograr o referido objetivo, a primeira etapa do Programa previa o fortalecimento da capacidade de gestão ambiental das instituições; o controle e a diminuição da contaminação urbana proveniente de fontes domésticas e industriais; a introdução de práticas de conservação de solos, fertilização e melhoria no trato de agrotóxicos em microbacias prioritárias; o apoio para a consolidação do sistema de áreas protegidas da Bacia; bem como o estabelecimento de programas de conscientização e educação ambiental formais e informais.

Programa de Rodovias do RS

No ano de 1997, o Estado do Rio Grande do Sul contratou junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID uma operação de crédito destinada ao financiamento de pavimentação e melhorias na malha rodoviária do Estado. O projeto previa o aporte de US\$150.000.000 pelo BID, com a contrapartida do Estado no montante de US\$75 milhões. Sua aprovação se adequava aos objetivos do Banco de então, de apoiar o desenvolvimento das infraestruturas econômicas. Na perspectiva local, a operação, voltada à qualificação das condições de tráfego nas rodovias estaduais, se inseria no contexto dos esforços de integração no âmbito do MERCOSUL, bem como na política para o sistema rodoviário estadual, que incluía duplicações e concessões de operação ao setor privado.

O Projeto, executado pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER-RS, previa a pavimentação e/ou a qualificação de 800 km de rodovias estaduais, com destaque para aquelas que ligam as principais zonas agrícolas do Estado aos principais corredores de transporte intermodal do País. Essa meta tinha um prazo de 5 anos para o seu alcance. O componente de pavimentação representava cerca de 80% do valor total do Projeto. Parcelas foram destinadas para projetos de engenharia e administração, para a mitigação de danos ambientais e para o fortalecimento institucional.

Projeto de Gestão Rodoviária do Estado do Rio Grande do Sul

Em 1997, o Estado contratou junto ao Banco Mundial uma operação de crédito no montante de US\$ 70.000.000 para o financiamento do Projeto de Gestão Rodoviária do Estado do Rio Grande do Sul. O principal objetivo era melhorar a operacionalidade da malha rodoviária estadual, visando à redução dos custos de transporte rodoviário. Para o alcance desse objetivo, foram previstas ações para alocação e uso mais eficientes, por meio do aumento da participação privada na gestão de estradas, bem como da melhoria da capacidade do DAER-RS. Também foi realizada a reabilitação de trechos selecionados e a manutenção de toda a malha rodoviária pavimentada do Estado.

Programa de Manejo e Conservação dos Recursos Naturais e Redução da Pobreza Rural (RS Rural)

Ainda em 1997, o Estado contratou junto ao Banco Mundial uma operação de crédito no montante de US\$ 100.000.000, que alavancou a contrapartida de outros U\$100.000.000, para o financiamento do Programa de Manejo e Conservação de Recursos Naturais e Redução da Pobreza Rural. Buscava-se melhorar a gestão e conservação dos recursos naturais do Rio Grande do Sul, promovendo uma estratégia integrada envolvendo a adoção de práticas sustentáveis de manejo fundiário e de conservação do solo e da água, melhorando a renda e condições de vida das comunidades rurais pobres. O projeto era composto pelos seguintes componentes: a) subprojetos de gestão de recursos naturais; b) subprojetos de redução da pobreza rural; c) serviços de apoio aos beneficiários do projeto; d) desenvolvimento institucional; e e) gerenciamento de projetos. Mais de 100 mil famílias foram diretamente beneficiadas em segmentos de agricultores familiares, agricultores oriundos do Programa de Reforma Agrária, indígenas, populações remanescentes de quilombos rurais, pescadores profissionais artesanais, além de grupos sociais específicos, como mulheres e jovens. O Programa foi formulado sob coordenação da Secretaria de Coordenação e Planejamento e a execução foi de responsabilidade da então Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado.

Projeto de Reforma do Estado do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul contratou, em 1997, junto ao Banco Mundial, operação de crédito no montante de US\$125.000.000 para o financiamento do Projeto de Reforma do Estado do Rio Grande do Sul. O diagnóstico e a estrutura para grande parte do ajuste fiscal do programa de reforma do Projeto de Empréstimo para Reforma do Estado do Rio Grande do Sul foram desenvolvidos em um estudo setorial anterior que apresentou opções para enfrentar as crises de dívida do Estado. O objetivo do Projeto de Reforma do Estado era melhorar a eficiência na prestação de serviços do governo por meio da privatização e melhorar a condição fiscal do Estado. O projeto foi adaptado para apoiar a implementação bem-sucedida de privatização mais limitada e reformas fiscais do RS. Seus componentes compreendiam assistência técnica, reestruturação de empresas públicas que adotavam programas de desligamento voluntário e subprojetos e programas para mitigar os custos do programa de reforma, incluindo investimentos prioritários e projetos de assistência social. As reformas selecionadas incluíam ações para privatizar a empresa de telecomunicações do Rio Grande do Sul e a empresa estatal de energia, e para outorgar concessões de serviços de água e esgoto, serviços portuários e manutenção de estradas. As metas ambientais estabelecidas para as novas concessionárias eram um fator crítico na determinação da viabilidade econômica e das consequências ambientais da reestruturação; portanto, um conjunto consistente de metas e obrigações para as concessionárias reestruturadas foi desenvolvido no início do processo. Outros componentes incluíam estudos, auditorias e treinamento relacionados à reforma; equipamento relacionado com a reforma e obras de reabilitação; investimentos de alta prioridade na gestão da terra e redução da pobreza rural; reabilitação de estradas, escolas e hospitais; pagamento de indenizações a funcionários de empresas estatais em reforma; e transferências para municípios e instituições privadas (para amortecer o impacto da reforma) para despesas recorrentes e incrementais na primeira infância, saúde pública, saneamento e educação básica.

Contratos firmados de 2000 a 2010

Programa de Crédito de Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento

Em 2008, o Estado do Rio Grande do Sul contratou com o Banco Mundial uma operação de crédito no valor de US\$1.100.000.000. Denominado Programa de Crédito de Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento, tinha por objetivo ajudar o Estado a alcançar uma posição fiscal mais estável e sustentável, melhorar o perfil de sua dívida, reduzir desequilíbrios previdenciários e aumentar a eficiência do setor público estadual. Os recursos do empréstimo foram usados para reestruturar parte das dívidas do Estado e suavizar o perfil do serviço da dívida. Forneceu apoio financeiro em um momento crítico, à medida que a Administração buscava políticas para reverter uma posição fiscal considerada insustentável. A operação também era prioritária para o Governo Federal, pois iria ampliar o cumprimento por parte do Estado de dispositivos da Lei Complementar Federal 101/2000. Adicionalmente, entendia-se que uma trajetória fiscal sustentável acabaria por expandir o espaço fiscal para investimentos a fim de melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos, melhorar as perspectivas de crescimento econômico e reverter a tendência de deterioração dos indicadores sociais.

O programa apoiado por esta operação era amplo e refletia um compromisso com um processo plurianual de reformas. As ações incluíam, entre outras, racionalização de despesas, melhoria da eficiência da arrecadação de impostos, limitação do uso de despesas fiscais, reestruturação da dívida do Estado, reforma do sistema de seguridade social, modernização da gestão do setor público, reorganização do serviço público e melhoria da prestação de serviços públicos.

RS Biodiversidade

Em 2009, o Projeto Conservação da Biodiversidade como Fator de Contribuição ao Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (RS Biodiversidade) alocou recursos provenientes de uma doação de US\$ 5.000.000 do Fundo Global do Meio Ambiente (GEF, em sua sigla, em inglês), por meio do Acordo

de Doação de Fundo Fiduciário do Fundo Global para o Meio Ambiente, estabelecido entre o Estado e o BIRD.

O RS Biodiversidade teve como objetivo promover a conservação e recuperação da biodiversidade, mediante o gerenciamento integrado dos ecossistemas e a criação de oportunidades para o uso sustentável dos recursos naturais, com vista ao desenvolvimento regional, compatibilizando as atividades de agricultura, silvicultura e pecuária, dentro de um contexto holístico de ecossistema e gerenciamento dos recursos naturais, e contribuindo para o fortalecimento da estrutura das áreas protegidas

A preparação do projeto foi coordenada pela então Secretaria de Planejamento e contou com uma colaboração do Banco, no valor de US\$ 300.000, para o seu desenvolvimento. A implementação esteve a cargo da Secretaria do Meio Ambiente.

PMAE - Tributário

O Estado do Rio Grande do Sul contratou com o BNDES, em maio de 2010, linha de crédito no valor de R\$ 15.000.000 destinada à modernização da Administração Tributária do Estado, mediante ações voltadas à consolidação da implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (PED) e do Cadastro Sincronizado Nacional, no âmbito da Linha de Financiamento para Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE).

Contratos firmados de 2011 a 2020

Projeto de fortalecimento da gestão fiscal do Estado do RS (PROFISCO I)

Com o objetivo de fortalecer a gestão fiscal estadual para promover a consecução de metas fiscais sustentáveis e alcançar, desta forma, maiores taxas de investimento que melhorem os níveis de crescimento do Estado, o Rio Grande do Sul obteve, no ano de 2011, uma operação de crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta operação, no valor de US\$60.000.000, se inseria no Programa

de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil, lançada pelo Banco em 2008, com o propósito de apoiar as administrações tributárias dos estados brasileiros.

Tendo como principais desafios o aumento do nível de arrecadação tributária e o fortalecimento da capacidade de administração financeira e gestão da dívida pública, o projeto contemplou ações nos componentes de i) integração da gestão fiscal; ii) de administração tributária e do contencioso fiscal; iii) de administração financeira, patrimonial e controle interno da gestão fiscal; e iv) de gestão de recursos corporativos. As ações, que combinavam a aquisição de bens, a realização de obras e a contratação de diferenciados serviços de consultoria, foram organizadas num cronograma de execução de cinco anos.

Programa Emergencial de Financiamento (PEF I)

O Programa Emergencial de Financiamento (PEF I) foi assinado em novembro de 2011, entre o Estado do Rio Grande do Sul e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). É um contrato de financiamento no valor de R\$ 94.192.000, no âmbito da linha de financiamento BNDES Estados. Os valores foram destinados a viabilizar a execução de programas de desenvolvimento integrado constantes no Plano Plurianual e leis orçamentárias do Estado do RS, como ampliação e construção de rodovias, construção de acessos municipais, ampliação de vagas prisionais e construção de delegacias de polícia.

Programa Emergencial de Financiamento (PEF II)

O Programa Emergencial de Financiamento (PEF II) foi assinado em junho de 2011 com o BNDES. É um contrato de financiamento no valor de R\$ 139.512.000. Os valores foram destinados a viabilizar a execução de programas de desenvolvimento integrado constantes no Plano Plurianual e leis orçamentárias do Estado do RS. Os recursos foram utilizados para: ampliação de vagas prisionais, reaparelhamento do Corpo de Bombeiros, reaparelhamento da Brigada Militar, construção de delegacias de polícia, reposição da frota veicular da Polícia Civil, construção e manutenção de rodovias e construção de acessos municipais.

Programa de Apoio ao Investimentos dos Estados e do DF (PROINVESTE)

Em dezembro de 2012, o Estado do Rio Grande do Sul firmou um contrato de financiamento mediante abertura de crédito com o Banco do Brasil, uma operação de repasse de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Apoio ao Investimentos dos Estados e do Distrito Federal – PROINVESTE. A operação era integrada às demais realizadas pelo Estado junto com BNDES – PROREDES e PEF – e o recurso, que somava R\$785.018.813, era destinado ao financiamento de despesas de capital previstas no Plano Plurianual.

As áreas elegíveis eram transportes (R\$696,4 milhões), habitação para grupos sociais de baixa renda (R\$9,4 milhões) e segurança pública (R\$79,3 milhões). Houve uma maior concentração dos investimentos em segurança pública no ano de 2013, no contexto dos preparativos para a realização da copa do mundo de futebol em 2014.

Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (PROCONFIS I)

O Estado contratou, em 2012, com o BID, um financiamento no valor de US\$200.000.000, com o objetivo de gerar espaço fiscal de médio prazo que permitisse ao Estado do Rio Grande do Sul aumentar os investimentos públicos em benefício de sua população. O programa apoiou ações de política para aumentar a receita do ICMS, tornar a despesa pública mais eficiente, melhorar a gestão da dívida pública e capacitar o Estado para planejar, administrar e avaliar o investimento público.

Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul (PROREDES BIRD)

O Estado assinou, em setembro de 2012, contrato de empréstimo com o BIRD, de US\$480.000.000, com garantia da União, para financiamento do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (PROREDES BIRD). O Programa apoiou uma agenda de programas do PPA para aprimorar o planejamento e a execução de investimentos públicos por meio do fortalecimento da capacidade do órgão de planejamento do Estado e algumas secretarias. A

coordenação do Programa foi feita pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG).

O Programa apoiou investimentos em educação (modernização tecnológica, sistema de avaliação e recuperação e construção de prédios escolares), transportes (reabilitação e reparos de rodovias), desenvolvimento do setor privado para empresas de pequeno e médio porte (arranjos produtivos locais, serviços de extensão produtiva e inovação e parques e polos tecnológicos) e modernização da gestão pública (gestão de ativos). Adicionalmente, contemplou ações em planejamento de investimentos públicos, gestão de compras e de contratos, avaliação de impacto, fortalecimento institucional de órgãos executores, avaliação de impacto, gestão ambiental e de risco de desastres, entre outros projetos.





Figura 12: CREMA Passo Fundo - RS-569 – Obra concluída

Fonte: DAER-RS Fonte: DAER-RS

Figura 13: CREMA Erechim - ERS-126

- Obra concluída



Figura 14: EEEF Nossa Senhora Assunção, Taquari - reforma de auditório, cozinha, banheiros, recuperação de rede elétrica interna e reparos estruturais

Fonte: SOP-RS

Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul (PROREDES BNDES)

O Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul (PROREDES BNDES) é uma operação de crédito reembolsável firmada em 2012, entre o Estado e o BNDES, no âmbito da linha de financiamento BNDES Estados, com o aval da União. O valor captado é de R\$ 1.085.704.200,00. A coordenação está a cargo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e o Programa está em fase final de execução, com previsão de encerramento em 2021.

O PROREDES BNDES apoia a viabilização da execução de programas de desenvolvimento integrado constantes no Plano Plurianual e nas leis orçamentárias, em áreas como desenvolvimento do setor privado e inovação tecnológica, melhorias em transportes, modernização do sistema produtivo rural, habitação para grupos de baixa renda, qualificação da segurança pública e ampliação do crédito para municípios e empresas.





Figura 15: Duplicação da ERS 118

Figura 16: Duplicação da ERS 509

Fonte: DAER-RS Fonte: DAER-RS



Figura 17: Complexo Prisional de Canoas

Fonte: SUSEPE-RS

Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul (FUNTERRA)

Em setembro de 2013, o BNDES concedeu ao Estado colaboração financeira não reembolsável no valor de R\$ 36.000.000, no âmbito do BNDES Fundo Social. O objetivo dessa colaboração era melhorar a qualidade de vida das famílias assentadas, apoiando projetos de estruturação de empreendimentos produtivos coletivos vinculados a assentamentos da reforma agrária do RS, no âmbito do Programa de Qualificação da Infraestrutura Básica e Produtiva dos Assentamentos.

Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (PROCONFIS II-BID)

Com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico do RS, por meio do fortalecimento da gestão dos recursos hídricos e do apoio à consolidação do equilíbrio fiscal, iniciado com o PROCONFIS I, o Estado contratou nova operação com o BID, em 2014, no valor de US\$200.000.000. O programa apoiou ações de política destinadas a: i) melhorar a gestão dos recursos hídricos e promover a irrigação para safras sazonais para apoiar o desenvolvimento econômico do Estado. Adicionalmente, com o objetivo de fortalecer a gestão fiscal, apoiou o aprimoramento da gestão da cobrança, da melhoria da qualidade dos gastos e do controle da dívida pública.

Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (PROCONFIS II-BIRD)

Em 2014, o Estado celebrou uma operação de crédito, no montante de US\$280.000.000, com o Banco Mundial, denominada, Política de Fortalecimento da Gestão Fiscal e de Recursos Hídricos. O projeto tinha por objetivo melhorar a capacidade do Estado para mitigar a volatilidade econômica do Rio Grande do Sul, apoiando medidas para aumentar os recursos disponíveis para o Estado, e reforçar os marcos de gestão integrada dos recursos hídricos. As ações no âmbito da gestão fiscal visavam contribuir para fortalecer a capacidade de investimento do Estado, por meio do controle de despesas e aumento das receitas. Por sua vez, as iniciativas no âmbito da irrigação e da gestão de recursos hídricos tinham como foco a promoção de políticas de irrigação sólidas e o fortalecimento do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos, aumentando a capacidade de planejamento e operação da infraestrutura hídrica, com vistas à sustentabilidade ambiental.

Programa de Oportunidade e Direitos (POD)

O Estado contratou com o BID, em 2014, uma operação de crédito no montante de US\$50.000.000 para apoiar o Programa de Oportunidades e Direitos (POD), uma iniciativa da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos voltada à redução dos índices de criminalidade violenta entre os jovens.

O Programa, ainda em execução, se destaca por possuir foco geográfico nas cidades de Alvorada, Porto Alegre e Viamão, as quais apresentam os maiores Índices de Vulnerabilidade Juvenil à Violência. Outro elemento de destaque é sua abordagem integral sobre os fatores de risco, que organiza ações multidisciplinares relacionadas a categorias críticas: prevenção social, situacional, controle, reabilitação e reinserção. Consequentemente, assume os objetivos de melhorar a inserção de adolescentes e jovens em situação de risco no sistema educacional, bem como no mercado de trabalho, de aumentar a efetividade da polícia no âmbito local, de reduzir a taxa de reincidência da população jovem em conflito com a lei e de melhorar a articulação dos serviços de prevenção e controle do crime voltados aos jovens em situação de alto risco.

Programa de Modernização Institucional (PMI)

O Estado do Rio Grande do Sul contratou com o BNDES, em agosto de 2014, uma operação de crédito no valor de R\$ 39.996.000 para o financiamento do Programa de Modernização Institucional. O Programa tem como principal objetivo reduzir a exclusão social da população vulnerável e menos favorecida do estado por meio da ampliação do acesso ao sistema de justiça pela Defensoria Pública.

Os recursos estão sendo utilizados para informatização dos processos de atendimento e dos processos internos, qualificação da infraestrutura, capacitação das pessoas, ações itinerantes de atendimento, realização de pesquisas, reestruturação dos canais de comunicação com a comunidade e ações de divulgação, para que mais pessoas saibam como a Defensoria Pública pode auxiliá-las na busca pela inclusão social.

Programa de Apoio à Agricultura Familiar e Camponesa

Em novembro de 2015, o Estado e o BNDES celebraram uma colaboração financeira não reembolsável no valor de R\$ 25.000.000. Originados no BNDES Fundo Social e operados através do Fundo Estadual e Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – FEAPER, os recursos são destinados ao apoio a ações de estruturação de empreendimentos produtivos coletivos da agricultura familiar no Estado, no âmbito do Programa de Apoio à Agricultura Familiar e Camponesa.

Tais ações contemplam a estruturação da comercialização da produção, o incentivo à inclusão produtiva dos camponeses e o fomento à utilização de técnicas de produção agroecológicas. Nesse sentido, o Programa objetiva buscar a sustentabilidade de famílias camponesas do Rio Grande do Sul por meio da agregação de valor aos produtos, da inclusão nas cadeias produtivas pertinentes e da qualificação da produção.

Programa Educação Conectada (EDUTEC)

O Estado firmou em dezembro de 2018, também com o BNDES, um contrato de aplicação de recursos não reembolsáveis no valor de R\$ 2.743.000, oriundos do BNDES Fundo Social. Com execução pela Secretaria de Educação do RS, os valores se destinam à implementação e uso de tecnologias digitais nas redes públicas estaduais e municipais de ensino, em escolas de ensino fundamental e médio, com apoio a ações e investimentos integrados nas quatro dimensões estruturantes do Programa Federal de Inovação Educação Conectada, quais sejam visão, formação, recursos educacionais digitais e infraestrutura.

Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul (PROFISCO II)

O Estado assinou, em dezembro de 2020, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do RS (PROFISCO II), uma captação de US\$ 60.000.000. O Projeto tem por objetivo contribuir para a sustentabilidade fiscal do Estado por meio da modernização da

infraestrutura tecnológica, com o consequente aumento da transparência da gestão fiscal, do aumento da eficiência arrecadatória e da simplificação para o cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes, bem como pelo aumento da eficiência e da efetividade do gasto público, de modo a contribuir para a disciplina fiscal.

Ações em 2020

Sobre as operações coordenadas pela SPGG, em 2020 o DECAP desenvolveu atividades relacionadas às operações de crédito PROREDES BIRD e PROREDES BNDES. Havendo encerrado o período de aplicação de recursos em novembro de 2019, a operação com o Banco Mundial demandou em 2020 a execução dos procedimentos finais relativos ao seu encerramento. Nesse sentido, foram encerradas as contas, tanto no Brasil como no Exterior. Adicionalmente, foram dados subsídios às atividades de auditoria independente relativa aos exercícios de 2018 e 2019, cujo relatório, encaminhado ao BIRD, foi objeto de solicitação de esclarecimentos, ora em processamento.

A operação PROREDES BNDES, por sua vez, encontra-se em fase final de execução, com projetos da METROPLAN e do DAER-RS em andamento. A prorrogação obtida junto ao banco – até junho de 2021 – deverá permitir a conclusão dos projetos. Ainda assim, segue-se o acompanhamento físico e financeiro da execução, com a elaboração de relatórios trimestrais, a contabilização e a prestação de contas, bem como o apoio aos órgãos, especialmente na elaboração de nova Identificação de Intervenções/Solicitação de Autorização (II/SA) relativa ao projeto da Rodovia ERS 118 para alocação de saldo do financiamento de R\$ 15.700.000.

Além da gestão das operações de crédito em andamento, o DECAP tem desenvolvido atividades de prospecção de novas oportunidades. Embora o contexto atual do Estado o impossibilite de contratar novas operações de crédito, em face de sua classificação quanto à capacidade de pagamento junto ao Ministério da Economia (CAPAG D), o quadro de possibilidades de financiamento dos entes subnacionais encontra-se em transição. Recentemente, foi aprovada a Lei Complementar Federal 178/21, que instituiu o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, uma iniciativa que se

associa ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar Federal 159/17. Tais mecanismos, compreendidos na política nacional de ajuste fiscal, poderão, a depender de eventual adesão do Estado, restabelecer a possibilidade de contratação de operações de crédito.

Nesse ínterim, estão sendo prospectadas oportunidades de obtenção de créditos não reembolsáveis, das quais é exemplo o Fundo Cultural BNDES destinado a financiar projetos de preservação do patrimônio histórico. Adicionalmente, estão sendo realizadas iniciativas para o estreitamento das relações do Estado com os agentes financiadores, bem como estruturado um banco de dados sobre essas instituições, que reúne informações pertinentes para eventual captação de recursos financeiros para execução de projetos.

Cooperação Técnica Internacional

A cooperação técnica internacional (CTI) constitui-se em um conjunto de práticas desenvolvidas entre dois ou mais atores internacionais com intuito de induzir mudanças qualitativas ou estruturais para a superação de problemas identificados em dado território, com ganhos mútuos. Essas mudanças podem ocorrer por aprimoramento das políticas públicas, apropriação de conhecimento por setores da população, além de intervenções no desenvolvimento de determinados territórios.

A CTI no Brasil envolve a articulação entre três atores, necessariamente: (1) a agência executora, a qual demanda CTI, e podem ser do governo federal, estadual ou municipal, ou mesmo entidades representativas de setores econômicos ou da sociedade civil; (2) organismo multilateral internacional ou órgão de país estrangeiro. que ofertarão a CTI; (3) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão pertencente ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), que apresenta competência para firmar acordos de CTI com organismos internacionais ou com outros países. Costuma-se denominar cooperação técnica internacional descentralizada quando entes subnacionais (estaduais ou municipais) empreendem CTI.

Cabe ressalvar que há importantes limites na CTI. De acordo com as normativas federais, a CTI não pode ser substituta das atividades regulares institucionais na gestão pública. Ademais, o projeto deve se adequar aos critérios do organismo internacional ou do país parceiro no caso da cooperação recebida do exterior. Além disso, a CTI não é regulada pela disciplina de contratos e convênios, mas sim amparados em Acordos Internacionais firmados entre o governo brasileiro e os organismos internacionais.

O Estado do Rio Grande do Sul historicamente tem significativa atuação internacional. Ao longo das últimas décadas, tem demonstrado inclinação, também, em ofertar sua expertise a instituições estrangeiras. As parcerias com governos subnacionais, com destaque para os casos de Shiga (Japão), Hubei (China), Vêneto (Itália) e Manitoba (Canadá), ainda que não consistam como casos de CTI, oferecem base importante para iniciativas nesse âmbito.

Entretanto, a gestão da CTI variou no decorrer das sucessivas administrações. Em 2019, o Estado conferiu competência à SPGG no que refere à promoção e ao monitoramento das ações em matéria de CTI no Estado. Desde então, a Secretaria presta assistência aos órgãos da Administração Estadual no que se refere à negociação com os organismos internacionais parceiros, bem como no encaminhamento das propostas de cooperação à ABC. Já desde o final de 2020, a gestão da CTI no Estado passou a integrar o DECAP, incorporando-se e contribuindo com este nas questões referentes à captação de recursos via cooperação técnica.

O acompanhamento da tramitação e da execução dos projetos e as atividades de promoção de CTI constituem-se na parcela mais relevante das atividades de cooperação no Estado. Nesse sentido, englobam-se as atividades de acompanhamento das sucessivas etapas necessárias para a celebração e para a execução dos projetos de CTI.

Ações em 2020

Em 2020, o Estado contava com três projetos de CTI em fase de execução e outros dois em processo de negociação.

Projetos de cooperação em execução

SPGG e PNUD: Modernização e inovação em gestão pública no Estado do Rio Grande do Sul

A Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assinaram, em 2019, o acordo de cooperação Modernização e inovação em gestão pública no Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de desenvolver subsídios para a modernização e promoção de inovação no âmbito da gestão pública. Este objetivo será alcançado por meio da elaboração e teste de novos conteúdos e metodologias voltadas a distintos aspectos da gestão pública. O acordo tem vigência até julho de 2022 e o valor envolvido no projeto é de R\$ 4.463.000.

SES e UNESCO: Tecnologias sociais inovadoras de educação e saúde para prevenção das IST/HIV/Aids no estado do Rio Grande do Sul

O acordo de cooperação Tecnologias sociais inovadoras de educação e saúde para prevenção das IST/HIV/Aids no estado do Rio Grande do Sul, firmado entre a Secretaria da Saúde (SES) e a Organização das Nações Unidas para a Cultura e a Educação (UNESCO) em 2019, busca aplicar metodologias inovadoras no campo da educação preventiva, da prevenção em saúde, da comunicação e, ainda, apoiar e fomentar pesquisas e estudos nos diferentes campos de saber para subsidiar a formulação de políticas públicas e tomada de decisão de gestão no enfrentamento das IST/Aids no Estado. O projeto tem duração de 48 meses e orçamento de R\$ 4.400.000.

SES e OIM: Inserção e Acompanhamento de Imigrantes e Refugiados nos Serviços de Atenção Primária em Saúde: Intervenções Para a Qualificação de Processos

A Secretaria da Saúde e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), órgão das Nações Unidas, assinaram, em 2020, o acordo de cooperação Inserção e Acompanhamento de Imigrantes e Refugiados nos Serviços de Atenção Primária em Saúde: Intervenções Para a Qualificação de Processos. Esse projeto busca qualificar a população migrante estrangeira residente no RS para acessar os serviços do Sistema Único de Saúde. Um dos primeiros produtos é a elaboração de uma cartilha multilíngue de forma a munir essa população com informações precisas ao ingressar em Unidades Básicas de Saúde ao redor do Estado. O trabalho conta como parceiros o Centro de Atendimento ao Migrante de Caxias do Sul, a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), a Universidade de Caxias do Sul (UCS) e a Faculdade São Francisco de Assis.

Projetos de cooperação em tramitação

SES e UNESCO: Fortalecimento das políticas de desenvolvimento humano e social para a promoção da primeira infância no Rio Grande do Sul

A Secretaria da Saúde e a Organização das Nações Unidas para a Cultura e a Educação (UNESCO) iniciaram, em 2019, tratativas para a viabilização de um projeto de cooperação técnica internacional referente ao Programa Primeira Infância Melhor (PIM). Com o projeto, que tem duração prevista de 60 meses e recursos do Tesouro do Estado, pretende-se desenvolver tecnologias e metodologias para a produção de conhecimento e produzir instrumentos inovadores de gestão. O PIM, desenvolvido em 2003, vinha sendo executado em parceria com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), que seguirá em atuação com a SES durante a primeira parte da execução do projeto.

SEDAC/RS e UNESCO: Fortalecimento das políticas de promoção do patrimônio cultural e da economia criativa no Estado do Rio Grande do Sul

O projeto entre a Secretaria da Cultura (SEDAC) e a Organização das Nações Unidas para a Cultura e a Educação (UNESCO), cujas tratativas foram iniciadas em 2019, apresenta dois temas centrais: a gestão de equipamentos públicos da cultura e o avanço dos setores de economia criativa no estado. Assim, ambiciona-se o desenvolvimento de diretrizes, insumos e instrumentos estratégicos que fortaleçam as políticas públicas da cultura e a formulação de diretrizes para a economia criativa no estado, projetando em âmbito nacional e internacional os setores criativos e a diversidade cultural gaúcha, com vistas ao desenvolvimento cultural sustentável e a Agenda 2030. O projeto tem duração prevista de quarenta e oito meses e seu valor total é de R\$ 6.216.000.

Outras atividades

No que se refere à promoção do tema de CTI, foram elaboradas oito edições do informativo bilíngue Estratégias contra a COVID-19, que reúne material sobre boas práticas, inovações implementadas tanto por países e organismos internacionais, como pelo Estado, no combate à pandemia. O material tem sido distribuído a gestores públicos do RS, bem como a alguns organismos internacionais potencialmente parceiros do Estado em CTI.

Com a perspectiva de que há espaço para fortalecer a gestão de CTI no Estado, em 2021, em paralelo às atividades regulares de prospecção, acompanhamento da tramitação e da execução dos projetos de CTI, serão diversificadas as atividades de disseminação da área de cooperação no Estado. Entre as medidas planejadas, está a elaboração de manual sobre cooperação que contemple as especificidades institucionais, legais e socioeconômicas do RS e a organização de *workshops* e palestras em CTI dirigidos a gestores, servidores do Estado e demais profissionais para sensibilização e capacitação no tema e qualificação da tomada de decisão.

VIABILIDADE DE PROJETOS E A ASSISTÊNCIA TÉCNICA A PROJETOS ESPECIAIS

O planejamento estadual há anos busca aprimorar a elaboração de projetos, para alocar seus recursos de forma mais adequada. O DECAP, ao longo de sua história, tem entre suas competências o papel de apoiar a preparação de projetos e de acompanhar projetos especiais. Nos últimos anos, o departamento tem se dedicado a fortalecer esse trabalho e atua também na implementação da análise de viabilidade de projetos públicos.

Histórico

Em 1987, por meio do Decreto nº 32.680 (RIO GRANDE DO SUL, 1987), foi instituído o Sistema Estadual de Projetamento e criada uma Central de Projetos, no âmbito da Secretaria de Planejamento.

O governo considerava que, diante da escassez de recursos, era necessário alocar investimentos da forma mais adequada, de acordo com princípios que oferecessem maior rentabilidade e/ou benefícios sociais relevantes e avaliar os investimentos do ponto de vista socioeconômico e político, direcionando-o para o atendimento do interesse público.

Em 1995 (RIO GRANDE DO SUL, 1995), foi instituído o Departamento de Projetos Especiais na estrutura da então Secretaria de Coordenação e Planejamento, tendo entre suas competências: a) realizar a coordenação, o planejamento, a elaboração, a execução, a avaliação e a supervisão de programas e projetos especiais, tais como do Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba - PRÓ-GUAÍBA e do Programa Integrado de Melhoria Social - PIMES; b) promover a manutenção e o desenvolvimento de programas e projetos de natureza multissetorial; c) subsidiar tecnicamente as administrações municipais com vista à elaboração de projetos para obtenção de recursos; d) intermediar a relação dos órgãos públicos estaduais com agências internacionais e multilaterais de fomento; e) apoiar iniciativas para obtenção de financiamentos externos; e f) apoiar os órgãos da Administração Estadual na

elaboração de projetos, para obtenção de recursos junto a organismos nacionais e internacionais.

A partir de 2008 (RIO GRANDE DO SUL, 2008) esse departamento passou a ser chamado de Departamento de Captação de Recursos e Projetos Especiais, mantendo como competências: a) prospectar fontes de recursos nacionais e internacionais, realizar a intermediação com agências bilaterais e multilaterais de fomento e acompanhar a execução do Orçamento-Geral da União – OGU; b) assessorar os órgãos estaduais na elaboração de programas/projetos para captação de recursos técnicos e financeiros; e c) exercer as atividades operacionais e de coordenação executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do RS - PPP/RS, em apoio ao Conselho Gestor, conforme previsto em Lei.

No histórico mais recente, a partir dos grandes financiamentos do PROREDES BIRD e PROREDES BNDES (2011), que juntos envolveram mais de R\$ 2,5 bilhões, evidenciou-se a necessidade de o Estado ter uma carteira de projetos aptos a receberem recursos. O cenário de escassez de recursos próprios para investimento pelo qual o Estado vinha passando, paralelamente, não era acompanhado pelo desenvolvimento de uma cultura de elaboração e qualificação de projetos de investimento, embora, como se relatou acima, várias tentativas tenham sido propostas. O DECAP, observando de perto essa realidade, diagnosticou a dificuldade dos órgãos na elaboração de bons projetos. Em que pese as propostas de investimentos apresentadas fossem de relevante interesse público e ancoradas em bons propósitos, na prática não dispunham de elementos suficientemente satisfatórios para a maturação de um projeto apto a captar recursos e executá-lo eficientemente, seja pela falta de estudos de viabilidade de execução, seja por falta de um bom desenho do projeto.

Além disso, algumas oportunidades de obtenção de recursos, a depender da fonte, exigiam estudos de viabilidade socioeconômica de projetos. À luz desse processo se criou uma divisão no Departamento com o intuito de estudar o tema de viabilidade de projetos.

Surgimento da divisão de viabilidade no Departamento

Assim, a partir de 2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012), o departamento (já com o nome de Departamento de Captação de Recursos) intensificou esse trabalho e recebeu também a competência de analisar a viabilidade e orientar a elaboração de projetos de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual aptos à captação de recursos.

Em 2015, com a dificuldade de encontrar referências nacionais de estudos de viabilidade na gestão pública e com o objetivo inicial de estudar e aprender com um caso prático, servidores do Departamento refizeram o passo a passo de uma análise custo benefício de um estudo de viabilidade de implantação de uma linha do BRT Fortaleza, contratado pelo governo local. O resultado final do estudo evidenciou a importância do desenvolvimento de conhecimento sobre análise financeira e socioeconômica na Administração Pública, uma vez que se encontrou equívocos no relatório estudado que levariam ao ente público a pagar mais ao ente privado por falta de viabilidade financeira. Em 2018, foi publicado na Revista Informativo Técnico da Planeiamento. Governança e Gestão (SECRETARIA Escola de PLANEJAMENTO, GOVERNANCA E GESTÃO, 2018) artigo sobre o tema. Antes disso, foram feitas capacitações para demais colegas do DECAP sobre o assunto.

Em 2018, o tema da viabilidade recebeu maior apoio e passou a integrar o projeto de Fortalecimento Institucional da SPGG, financiado pelo PROREDES BIRD. Ao final do ano, realizou-se um *benchmarking* com visita ao Governo do Chile, em parceria com um consultor do Banco Mundial, já que o país é referência internacional quando o tema é avaliação ex-ante de projetos. No retorno, foram apresentados os resultados da visita à SPGG, bem como uma proposta de fortalecimento da preparação de projetos para captação de recursos e a criação de um banco integrado de projetos na secretaria¹⁴.

Também por meio do PROREDES BIRD, foi contratado um consultor individual, que capacitou e apoiou a equipe da divisão na discussão e

84

¹⁴As propostas foram aceitas pelos gestores da SPGG e os projetos Ciclo de Projetos Especiais e Captação de Recursos (CIPEC) e Sistema Integrado de Projetos Públicos (SIPP) estão em fase de implantação, conforme apresentado no capítulo seguinte deste relatório.

desenvolvimento de análises, especialmente financeiras, um dos aspectos da análise de viabilidade.

Em 2019, os primeiros estudos práticos foram realizados pela Divip. O primeiro foi referente à gestão da frota veicular, numa comparação de diferentes alternativas para a Administração Pública Estadual, estudo considerado como de pré-viabilidade. O estudo levou ao convite para integrar grupo de trabalho junto ao Departamento de Transportes do Estado, no qual foi feito um trabalho de Assistência Técnica ao desenvolvimento de projetos de reformulação da forma de gestão da frota, além de estudo sobre o custo do transporte administrativo no Estado. O segundo estudo foi demandado pela Procuradoria Geral do Estado e teve o objetivo de apoiar a análise de viabilidade financeira sobre o estudo do projeto Embarcadero¹⁵. Foi feito um estudo importante para a Administração, apresentando aos tomadores de decisão a análise financeira e projeções de cenários sobre o tema. Um novo estudo similar foi realizado em 2020, demandado pelos mesmos atores.

Com a integração da captação de recursos do OGU e do monitoramento de instrumentos de repasses federais em 2020 às competências do DECAP, foi feito um diagnóstico, que mostrou que a maior dificuldade relacionada às transferências voluntárias está na execução dos instrumentos, que têm, por exemplo, muitos aditivos de prazo e custos de execução diferentes do planejado, evidenciada na baixa posição do RS no ranking do IDTRV16. Uma das possíveis causas inferidas é que o planejamento e elaboração das propostas (projetos) estariam insuficientes. Tal cenário vai ao encontro do que também fora diagnosticado com relação àquelas propostas que visavam captar recursos via operações de crédito, ou seja, necessidade de melhorar a elaboração, a análise e o portfólio de projetos para captação.

A partir disso, o DECAP desenvolveu em 2020 uma agenda voltada para uma maior atuação na avaliação ex-ante das propostas a serem encaminhadas aos

Cais Mauá, localizada ao lado do Gasômetro, em Porto Alegre.

¹⁵ O projeto do Cais Embarcadero se refere a modernização e exploração temporária de uma área do

¹⁶ Ver capítulo "Avaliação do Rio Grande do Sul quanto ao desempenho da gestão das Transferências Voluntárias da União" deste relatório.

ministérios e aos parlamentares para alocação de recursos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) federal. Foram feitas 124 avaliações de propostas de pleitos ao OGU e de 131 sugestões de emendas parlamentares. Tal fato culminou com a elaboração pioneira no Governo do Estado de um Caderno de Propostas - Sugestões de Emendas aos parlamentares federais gaúchos. Paralelamente a isso, foram realizadas capacitações do corpo técnico da Divisão, com vistas a elaborar e qualificar metodologias sobre avaliação ex-ante de projetos.

A atividade de Assistência Técnica no Departamento

Outro papel que o DECAP desenvolveu e em que atuou fortemente durante a preparação e execução das operações de crédito multissetoriais por ele gerenciadas foi a assistência técnica aos órgãos, apoiando desde a elaboração dos projetos, que muitas vezes eram combinadas com opiniões dos consultores dos bancos financiadores, bem como buscando destravar gargalos durante a execução do projeto.

Devido à importância desse apoio aos órgãos e dos resultados positivos obtidos, para melhor preparação e execução dos projetos com recursos de captação, o DECAP institucionalizou esse trabalho e a assistência técnica passou a fazer parte de sua competência. Os técnicos do departamento estão organizados como setorialistas e vêm trabalhando junto aos órgãos no apoio dos projetos e propostas de captação, em 2020, principalmente na área de transferências voluntárias (fase de preparação) e no apoio e monitoramento dos instrumentos vigentes (fase de execução acompanhada pela DMC), até sua prestação de contas.

Próximos passos

Para 2021 projeta-se a continuidade desse processo de maturação de preparação e de avaliação de projetos dentro do DECAP. Nessa direção objetiva-se a elaboração de uma oficina de elaboração de projetos públicos, com vistas a disseminar metodologias e conceitos que resultem na qualificação dos projetos do Estado. Ainda nesse escopo, planeja-se fazer ajustes no módulo de pré-projetos do SME de modo a torná-lo alinhado com uma modelagem de projetos mais qualificada, buscando-se um gradativo incremento de uma cultura institucional de elaboração de projetos. No quesito avaliação de projetos públicos, propriamente dita, o Departamento buscará qualificar essas atividades com o incremento de novas tecnologias de análise e avaliação de projetos, assim como o desenvolvimento de metodologias sobre análise custo-benefício, análise de impacto orçamentário-financeiro e viabilidade de projetos de investimento.

CICLO DE PROJETOS ESPECIAIS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS (CIPEC)

Parte das atividades do DECAP em 2020 concentrou-se em abordar problemas institucionais de planejamento e estruturação que afetam projetos públicos sob gerência do Poder Executivo Estadual, especialmente aqueles executados com recursos de fontes externas ao Tesouro. Precisamente, tentou-se estabelecer qual a situação-problema que afeta o desempenho desses projetos. A análise revelou problemas de alinhamento e integração entre os instrumentos de políticas públicas, levando à baixa eficiência, efetividade e eficácia de algumas das intervenções do Estado. De outra forma, o desalinhamento identificado afeta como é feita a gerência do ciclo de vida dos projetos públicos.

O esforço que vem sendo realizado para atacar as causas dessa situação subótima está contido na idealização de um Sistema Integrado de Projetos Públicos – SIPP, uma ferramenta de coordenação dos processos de desenvolvimento e de gestão do ciclo de vida dos projetos públicos. O SIPP se estrutura sob três dimensões - pessoas, tecnologias e dados -, com o objetivo de alinhar e integrar os projetos públicos aos instrumentos de políticas públicas existentes. Espera-se que o Sistema seja capaz de aprimorar como projetos públicos são concebidos, planejados e implementados de modo que essa mudança produza impactos positivos no desempenho das intervenções do Poder Executivo Estadual.

Concernente ao domínio de trabalho do DECAP (qual seja, a captação de recursos, sejam eles financeiros ou técnicos) está o entendimento de que projetos financiados em parte ou totalmente por recursos externos ao Tesouro são frutos da celebração de um instrumento de captação, um acordo entre partes interessadas (Estado e organismo) com objetivos compartilhados. Existe, assim, uma clara sujeição dos projetos subsidiados por recursos externos a esses instrumentos de captação de recursos. Diz-se, portanto, que esses são projetos públicos de natureza especial.

Parte da estrutura do SIPP presta serviço a essa modalidade de projeto público. Na verdade, dado que o Ciclo de Projetos Especiais de Captação de Recursos (CIPEC) se propõe como um sistema de coordenação de processos

dedicado ao desenvolvimento de projetos especiais no intuito de alinhá-los e integrálos aos instrumentos de políticas públicas sob controle do governo estadual, podemos tomar o CIPEC como um SIPP de escopo reduzido. Nesse primeiro momento, o desenvolvimento do CIPEC tem sido o objetivo primário do DECAP.

A justificativa para que o esforço inicial se dê sobre uma versão reduzida do sistema integral reside, primeiro, na conveniência em inicialmente não absorver a totalidade da complexa engenharia demandada pelo SIPP e, segundo, pela possibilidade da entrega de valor próprio que o CIPEC produz ao trabalho do DECAP.

Atualmente, tanto o SIPP como o CIPEC contam com marco conceitual elaborado. Especificamente, o CIPEC dispõe de diretrizes e princípios que norteiam a primeira versão de uma peça regulatória que deverá reger o funcionamento legal e processual do sistema. Em 2021, espera-se que as decisões administrativas deem movimento ao arranjo institucional-legal que dará operacionalidade ao sistema CIPEC de forma definitiva e demonstrará a tempestividade do SIPP enquanto ferramenta de planejamento relevante ao desenvolvimento dos demais projetos públicos do Estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 25 fev. 1967.

BRASIL. Instrução Normativa no 2/DG/DNIT Sede, de 29 de janeiro de 2020. Estabelece procedimentos para a celebração, acompanhamento, alteração, prestação de contas e encerramento de convênios, termos de compromisso e termos de execução descentralizada no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, 29 jan. 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial no 424, de 30 de dezembro de 2016.

Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial no 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 30 dez. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. DNIT. Instrução Normativa Nº 2/DG/DNIT SEDE, de 29 de janeiro de 2020.

BRASIL. FNDE. Guia do FNDE para novos prefeitos. Brasília, 2020.

BRASIL, Ministério da Economia, Glossário do Tesouro Nacional, 2021a...

BRASIL. Ministério da Economia. Painéis Gerenciais +Brasil. 2021b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.

BRASIL. Tesouro Nacional. Classificações Orçamentárias. 2021c.

BRASIL. Tesouro Nacional. Transferências a estados e municípios. 2021d.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias** – CAUC. 2021e.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses.** 6ª ed. – Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. 80 p.

CONGRESSO NACIONAL. Resolução 1/2006 de 22 de dezembro de 2006.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **FNDE em Rede - Guia para novos prefeitos.** [S. I.]: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Painéis Gerenciais +BRASIL. [S. I.], 2021a.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Transferências a Estados e Municípios**. [S. I.], 2021b.

PONTUAL, H. D. **Emendas ao Orçamento.** In: GLOSSÁRIO LEGISLATIVO. Brasília: [s. n.], 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual no 14.955, de 04 de fevereiro de 1963.** Altera disposições do decreto no 10.367, de 24 de fevereiro de 1959 e dá outras providências. 14 fev. 1963.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto no 19.801, de 08 de agosto de 1969**. Dispõe sobre a organização da Administração Estadual, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 8 ago. 1969.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto no 32.680, de 13 de novembro de 1987.** Institui o Sistema Estadual de Projetamento, cria o Departamento Central de Projetos e dá outras providências. 13 nov. 1987.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto no 35.924, de 12 de abril de 1995.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Coordenação e Planejamento e dá outras providências. 12 abr. 1995.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto no 45.668 de 23 de maio de 2008.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão e dá outras providências. 23 maio 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 14.955, de 04 de fevereiro de 1963.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 19.801, de 08 de Agosto de 1969.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 32.680, DE 13 de Novembro de 1987.** Institui o Sistema Estadual de Projetamento, cria o Departamento Central de Projetos e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 35.924, de 12 de Abril de 1995.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Coordenação e Planejamento e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 45.668 de 23 de Maio de 2008.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 49.624, de 27 de Setembro de 2012.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Revista Informativo Técnico da Escola de Planejamento, Governança e Gestão** – N. 2 (2018) . Porto Alegre: 2018. 98 p.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto no 49.624, de 27 de setembro de 2012.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. 27 set. 2012.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Informativo **Técnico da Escola de Planejamento da SPGG.** Porto Alegre: Escola de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Classificações Orçamentárias**. In: MANUAL SADIPEN. Brasília: [s. n.], 2021a. E-book.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias–CAUC**. Brasília: [s. n.], 2019.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Transferência. In: **GLOSSÁRIO DO TESOURO NACIONAL — TESOURO TRANSPARENTE.** Brasília: [s. n.], 2021b.

SENADO FEDERAL. Agência Senado. Emendas ao Orçamento. 2021.

GLOSSÁRIO RESUMIDO DE CAPTAÇÃO

Contrato de Repasse: Instrumento administrativo, de interesse recíproco, cuja transferência dos recursos financeiros ocorre por intermédio de uma instituição ou de um agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Convênio: Instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros da União e que tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Cooperação técnica internacional: Conjunto de práticas desenvolvidas entre dois ou mais atores internacionais com intuito de induzir mudanças qualitativas ou estruturais para a superação de problemas identificados em dado território, com ganhos mútuos. Essas mudanças podem ocorrer por aprimoramento das políticas públicas, apropriação de conhecimento por setores da população, além de intervenções no desenvolvimento de determinados territórios.

Emendas Parlamentares de Bancada: São emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. O número de emendas de bancada estaduais varia de acordo com o número de parlamentares por bancada. Já as regionais estão limitadas a duas por bancada.

Emendas Parlamentares de Comissões: São tipos de emendas coletivas, apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado, assim como as propostas apresentadas pelas Mesas Diretoras dessas Casas.

Emendas Parlamentares de Relatoria: São emendas feitas pelo deputado ou senador que, no ano, foi escolhido como relator, para produzir o relatório geral sobre o Orçamento. Há, ainda, as emendas dos relatores setoriais, que tratam de assuntos específicos das dez áreas temáticas do orçamento.

Emendas Parlamentares Federais: São propostas por meio das quais os parlamentares alocam recursos do Projeto de Lei Orçamentária Anual federal para atendimento de compromissos políticos assumidos durante seu mandato, para Estados, Municípios e instituições.

Emendas Parlamentares Individuais: São emendas de autoria de cada senador ou deputado em que estes alocam recursos do Projeto de Lei Orçamentária Anual federal para transferências especiais ou com finalidade definida.

Operação de crédito: Os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. (art. 3º da Resolução 32/2001 do Senado Federal e inciso III do art. 29 da Lei Complementar 101/2000)

Termo de compromisso: Tipo de instrumento que disciplina transferências de recursos da União. Utilizado por alguns concedentes para transferências voluntárias e por outros para transferências obrigatórias.

Transferências com finalidade definida: Recursos de emendas individuais impositivas transferidos a Estados, Distrito Federal ou Municípios, vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

Transferências constitucionais: Referem-se a parcelas de impostos arrecadados pela União e que devem ser repassadas aos demais entes, por disposição constitucional. Para este tipo, não é necessária a celebração de instrumentos de repasse, são realizadas de forma automática.

Transferências discricionárias: As transferências discricionárias abrangem os repasses que devem observar, no momento da transferência, a regulamentação da matéria, e estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes. Essas transferências subdividem-se em Voluntárias, Por delegação, Específicas e Para Organizações da Sociedade Civil.

Transferências especiais: Recursos de emendas individuais impositivas transferidos a Estado, Distrito Federal ou Município, repassados diretamente ao ente federado beneficiado independentemente da celebração de instrumento de repasse, vedada a aplicação em despesas de pessoal e serviço ou amortização da dívida, devendo ao menos 70% ser aplicado em despesas de capital.

Transferências legais: Enquadram-se nessas transferências parcelas de receitas da União que devem ser transferidas a outros entes por disposição legal. A habilitação do ente subnacional para o recebimento depende do cumprimento dos requisitos previstos em lei. Para este tipo, não é necessária a celebração de instrumentos de repasse, são realizadas de forma automática.

Transferências obrigatórias: As transferências obrigatórias subdividem-se em constitucionais e

legais. As constitucionais ocorrem somente entre Entes Federativos, enquanto as legais podem ser também para organizações da sociedade civil. As normas que tratam das transferências obrigatórias as regulamentam e também impõem que sejam efetuadas.

Transferências voluntárias da União: Referem-se à destinação de recursos correntes ou de capital de um órgão ou entidade da administração pública federal (direta ou indireta) para outro órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal (direta ou indireta) ou, ainda, para entidades privadas sem fins lucrativos ou organismo internacional, para a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco.

Transferências Voluntárias Específicas: São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

Transferências Voluntárias para Organizações da Sociedade Civil: São as transferências feitas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos visando à execução de atividades de interesse público.

Transferências Voluntárias por Delegação: São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando à execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas

