

RELATÓRIO ANUAL DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

**Exercício
2021**



NOVAS FAÇANHAS

NO PLANEJAMENTO,
GOVERNANÇA E GESTÃO



RELATÓRIO ANUAL DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

RIO GRANDE DO SUL

EXERCÍCIO 2021

Março de 2022

FICHA TÉCNICA

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: Eduardo Leite

Vice-governador: Ranolfo Vieira Júnior

Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG)

Secretário: Claudio Gastal

Secretária Adjunta: Izabel Matte

Subsecretário de Planejamento: Antônio Paulo Cargnin

Elaboração

Departamento de Captação de Recursos (DECAP)

Diretora: Carmen Juçara da Silva Nunes

Diretor Adjunto: Fernando Boklis

Equipe técnica: Aida Dresseno da Silveira • Alberto Marcos Nogueira • Ana Laura Krindges Ferrandin (estagiária) • Bruno Mariotto 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 • Luís Napoleão Zimmermann • Luiz Roberto Franco Garcia • Marcio Roberto Teixeira • Mauro Braz dos Santos • Raquel Ditz Ribeiro • Ricardo Fagundes Leães • Rodrigo Santos da Silva • Roger Coimbra Gonçalves • Rosane Lucas da Silva Rodrigues • Thais Rezende Machado (estagiária)

Projeto gráfico: Priscila Barbosa Ely

SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
AR - Acorde de Resultados
ARO - Antecipação de Receita Orçamentária
ASIRFE - Acompanhamento Setorial dos Instrumentos de Repasse Federal
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGE - Contadoria e Auditoria-Geral do Estado
CELIC - Central de Licitações do Rio Grande do Sul
CIAT - Centro Internacional para Agricultura Tropical
COFLEX - Comissão de Financiamentos Externos
CREMA - Contrato de Restauração e Manutenção de Rodovias
CTI - Cooperação técnica internacional
DAE - Departamento de Acompanhamento Estratégico
DAER - Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DECAP - Departamento de Captação de Recursos
DEPLAN - Departamento de Planejamento Governamental
DIPE - Divisão de Assistência Técnica e Viabilidade de Projetos Especiais
DMC - Divisão de Monitoramento de Convênios
DOF - Departamento de Orçamento e Finanças
DTV - Divisão de Transferências Voluntárias da União
EDUTEC - Programa Educação Conectada
FAPERGS - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
FDD - Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
FEAPER - Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
FLAR - Fundo Latino Americano de Arroz Irrigado
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOSPA - Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre
FTSP - Fundação Theatro São Pedro
FUNTERRA - Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul
GEF - Fundo Global do Meio Ambiente
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB - Índice do Desenvolvimento da Educação
IDTRV - Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União
IE - Instituto General Flores da Cunha
IRFE - Instrumentos de repasse federal

IRGA - Instituto Rio-Grandense do Arroz
LOA - Lei Orçamentária Anual
MA - Modalidade de Aplicação
MEG - Modelo de Excelência em Gestão
METROPLAN - Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional
MIP - Manual para Instrução de Pleitos
MRE - Ministério das Relações Exteriores
OBTV - Ordem Bancária de Transferências Voluntárias
OEA - Organização dos Estados Americanos
OEI - Organização dos Estados Americanos
OGU - Orçamento Geral da União
OIM - Organização Internacional para as Migrações
OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde
PECIM - Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares
PEF - Programa Emergencial de Financiamento
PGE - Procuradoria Geral do Estado
PMAE - Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (confirmar)
PIM - Programa Primeira Infância Melhor
PIMES - Programa Integrado de Melhoria Social
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POD - Programa de Oportunidade e Direitos
PPA - Plano Plurianual
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
PRÓ-GESTÃO - Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público dos Estados
PROINVESTE - Programa de Apoio ao Investimentos dos Estados e do Distrito Federal
PROREDES - Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul
RP - Resultado Primário
SEAPEN - Secretaria da Administração Penitenciária
SEAPDR - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural
SEDAC - Secretaria da Cultura
SEDEC - Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEDUC - Secretaria da Educação
SEL - Secretaria do Esporte e Lazer
SELT - Secretaria de Logística e Transporte (confirmar)

SEMA - Secretário do Meio Ambiente e Infraestrutura
SES - Secretaria da Saúde
SETUR - Secretaria do Turismo (confirmar)
SICDHAS - Secretaria da Igualdade, Cidadania, Direitos Humanos e Assistência Social
SIPP - Sistema Integrado de Projetos Públicos
SIPEC - Sistema de Projetos Especiais e Captação de Recursos
SJCDH - Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
SJSPPS - Secretaria de Justiça e Sistema Penal e Socioeducativo
SME - Sistema de Monitoramento Estratégico
SOP - Secretaria de Obras e Habitação
SPGG - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
SSP - Secretaria de Segurança Pública
SUS - Sistema Único de Saúde
SUPLAN - Subsecretaria de Planejamento
SUSEPE - Superintendência dos Serviços Penitenciários
TCE - Tribunal de Contas do Estado
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
UNOPS - Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos
UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos
UCS - Universidade de Caxias do Sul

APRESENTAÇÃO

Com muita satisfação, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), por meio da Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN), apresenta o 2º Relatório Anual de Captação, elaborado pelos técnicos do Departamento de Captação de Recursos (DECAP)¹. Este documento busca apresentar ao leitor as principais ações promovidas para captação de recursos no exercício de 2021², no âmbito das competências da Secretaria.

Além de fundamental na promoção da transparência pública, o relatório contribui positivamente para o entendimento da sociedade sobre a relevância das ações de captação de recursos. Para isso, serão apresentadas as diferentes ações empreendidas pelo DECAP na busca de recursos que contribuam para viabilizar a promoção de políticas públicas e a prestação dos serviços públicos pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Por fim, destaca-se que a continuidade na elaboração deste material consolida uma importante prática de gestão, que propicia aos gestores e servidores públicos subsídio para que possam constantemente avaliar e aprimorar ações realizadas com vista a otimizar a alocação de recursos públicos.

Boa leitura!

¹ Primeira versão do Relatório Anual de Captação, que tratou do exercício 2020, foi apresentada em maio de 2021 e está disponível em:

<https://planejamento.rs.gov.br/relatorio-anual-da-captacao-de-recursos>

² Esta segunda versão do relatório, diferentemente do anterior que trouxe aspectos históricos e conceituais com mais ênfase, terá seu foco mais nas ações e atividades feitas durante o exercício de 2021.

SUMÁRIO



INTRODUÇÃO	10
1. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO	13
1.1 Situação da captação de TVU pela Administração Pública Estadual	13
1.2 Identificação de oportunidades na Plataforma Mais Brasil	16
1.3 Análise das propostas pelo DECAP/SPGG	17
1.4 Desempenho na captação de recursos do OGU 2021 - situação das propostas	18
1.5 Aproveitamento das oportunidades no FNDE – cadastramento de propostas	18
1.6 Emendas Parlamentares para a Administração Pública Estadual em 2021	19
1.7 Desempenho comparado do RS na captação de TVU	20
1.8 Recursos captados pelos Estados em 2021 via Plataforma Mais Brasil	21
1.9 Pre-captação ao OGU 2022	22
1.10 Implantação do Modelo de Excelência em Gestão (MEG-Tr)	23
1.11 Considerações finais	24
2. AVALIAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL QUANTO AO DESEMPENHO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO	26
3. MONITORAMENTO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NO RS	32
3.1 Implementação do Acompanhamento Setorial de Instrumentos de Repasse Federal - ASIRFE	34
3.2 Monitoramento 2021	37
3.3 Perspectivas de Monitoramento para 2022	40
4. OPERAÇÕES DE CRÉDITO	42
4.1 Operações de Crédito no Rio Grande do Sul	44
4.2 Contratos vigentes e em fase de encerramentos	45
4.3 Ações de prospecção em 2021	49
5. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL	51
5.1 Ações em 2021	52
5.2 Projetos de CTI em negociação	54
5.3 Projetos de CTI interrompidos	54
5.4 Outros projetos	56
6. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E VIABILIDADE DE PROJETOS ESPECIAIS	57
6.1 Processo de Captação ao OGU (Orçamento Geral da União) 2022	58
6.2 Processo de Captação ao OGU 2022 via Emendas Parlamentares	58

6.3 Processo de Emendas Estaduais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2022 via Emendas Parlamentares.	58
6.4 Outras Atividades Realizadas e próximos passos	59
REFERÊNCIAS	60
GLOSSÁRIO RESUMIDO DE CAPTAÇÃO	63

INTRODUÇÃO

A captação de recursos, sejam eles financeiros ou técnicos, é uma importante frente de ação para efetivar a realização de investimentos e o fortalecimento de políticas públicas em diversas áreas de atuação do Governo Estadual. O ano de 2021, assim como o ano anterior, teve como contexto a pandemia por Covid-19, o que impôs ainda mais significativos desafios à administração pública estadual na necessidade e alocação eficiente de recursos. Tal cenário demandou intervenções do governo voltadas a combater e minimizar as consequências da pandemia e, ao mesmo tempo, medidas de manutenção de serviços e expansão de investimentos. Inserido nesse cenário, o papel da captação foi relevante para prospectar recursos externos, como também promover ações que resultem numa execução mais eficiente dos recursos captados.

A captação de recursos tem um duplo desafio: expandir o montante de recursos captados e qualificar sua execução. Diante desse contexto, e visando otimizar alternativas para fomentar as políticas do Estado, a SPGG, por meio do Departamento de Captação de Recursos (DECAP), manteve durante o ano uma prospecção ativa de fontes de recursos nacionais e internacionais, assim como a coordenação de todos os trâmites necessários à efetivação da captação de recursos técnicos e financeiros. Entre as linhas de ação estão o monitoramento das oportunidades de captação oriundas das Transferências Voluntárias da União (TVU), seja na prospecção direta junto aos ministérios, quanto por meio de emendas parlamentares. Outras importantes frentes de captação efetuadas, que valem destacar, foram a busca de oportunidades via operação de crédito externa e, também, a prospecção de cooperação técnica internacional. Uma nova frente de trabalho realizada em 2021 foi o apoio ao processo de emendas estaduais. Complementando as diversas frentes de trabalho de captação, a equipe atuou no monitoramento permanente da execução dos projetos e instrumentos celebrados a partir dos recursos captados, apoiando e prestando assistência técnica aos órgãos e às entidades da administração pública estadual em todo o ciclo de vida de um



projeto de captação, desde sua proposição, passando pela execução, até sua finalização com a prestação de contas.

Por ser a captação um processo complexo, com diferentes fontes, normativas, fluxos e saberes específicos, o DECAP se estrutura internamente em várias frentes na identificação e efetivação das oportunidades de captação. Com vistas a organizar a leitura de maneira a contemplar todas elas, esse relatório está estruturado da seguinte maneira: No capítulo 1, são apresentados os resultados referentes à captação de recursos federais, que abrange ações de identificação, apresentação de propostas e efetivação destas como convênio, contrato de repasse ou termo de compromisso celebrados com a União. Nesse tópico é demonstrado que, apesar do volume de propostas à captação de recursos federais ter recuado de 2020 para 2021, o montante do recurso financeiro captado aumentou; ou seja, com menos propostas conseguimos expandir a captação de recursos federais sob o ponto de vista financeiro. No capítulo 2, apresenta-se uma breve análise de desempenho do Estado com base no Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União (IDTRV)³, ferramenta de monitoramento criada pelo governo federal que serve como referência para avaliar a gestão dos recursos federais por parte dos entes da federação.

Já no capítulo 3, o foco é a execução dos instrumentos celebrados com recursos federais. São apresentadas as inovações empreendidas pelo DECAP na direção de qualificar o monitoramento e a execução dos recursos captados, por meio de um novo modelo de Acompanhamento Setorial de Instrumentos de Recursos Federais (ASIRFE). Na sequência, apresentam-se dados gerais sobre a execução dos instrumentos celebrados entre o Estado e a União.

Os capítulos 4 e 5 do relatório enfatizam respectivamente as ações empreendidas em torno das operações de crédito e cooperação técnica internacional, fornecendo um mapeamento geral da situação do Estado nessas importantes fontes de captação.

Por fim, no capítulo 6 é apresentado um resumo das ações do DECAP voltadas para avaliação ex-ante de projetos de captação, como também para as

³ Em 2022 esse índice passou a se chamar “Índice de Desempenho das Transferências Discricionárias e Legais (IDTRU-DL)”.

atividades de assistência técnica para qualificação e elaboração de projetos de captação empreendida junto aos órgãos do Estado.

1. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO

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

As TVU, conforme definido no art. 25 da LC nº 101/2000 (BRASIL, 2000), correspondem à 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 geral, exigem a celebração de instrumento jurídico entre as partes envolvidas e requerem contrapartida financeira do beneficiário.

Em 2021, o trabalho coordenado pela Divisão de Transferências Voluntárias da União (DTV) do DECAP incluiu o acompanhamento das ações iniciadas em 2020, a captação de recursos do OGU 2021 e, ainda, a pré-captação de recursos do OGU 2022. Além disso, foram reestruturados alguns processos de trabalho e também implementado o Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr), com o objetivo de qualificar todo o ciclo da captação de recursos.

1.1 Situação da captação de TVU pela Administração Pública Estadual⁴

A seguir, são tratadas as 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.

1.1.1 Situação da captação de recursos do OGU 2020

Em 2021, a DTV deu continuidade ao acompanhamento das propostas cadastradas no ano anterior. O governo do Estado do RS, por meio de 11 órgãos, cadastrou 70 propostas na Plataforma Mais Brasil em 2020, num valor total de R\$347,5 milhões, sendo R\$326 milhões de recursos da União e R\$21,5 milhões de contrapartida estadual.

⁴ A data de referência utilizada para encerramento do relatório foi 10 de janeiro de 2022.

Quanto à situação dessas propostas, foram assinados 43 instrumentos (61,43% do proposto), num total de R\$101,5 milhões captados (31,16% do demandado). Quatro propostas seguem tramitando e outras sete ainda participam do processo de seleção do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD).

Tabela 1 - Situação das propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil em 2020

Situação	Qtd.	Valor total (R\$)	Repassé (R\$)	Contrapartida (R\$)
Em execução - instrumento firmado	43	118.564.571	101.583.563	16.981.007
Proposta/Plano trabalho tramitando	4	12.829.552	12.572.131	257.421
Proposta inabilitada/desclassificada edital FDD	10	158.943.078	155.335.876	3.607.201
Proposta classificada, mas não selecionada FDD ⁵	7	27.125.161	26.581.007	544.153
Proposta rejeitada	3	747.938	677.000	70.938
Cancelada pelo órgão	3	29.356.344	29.273.916	82.428
Total	70	347.566.643	326.023.494	21.543.149

Fonte: Elaboração própria

Em 2020, o governo estadual, por meio da Secretaria de Educação (SEDUC), também apresentou 29 propostas ao FNDE, no valor total de R\$49,6 milhões. Desse montante, R\$49,5 milhões são de repasse da União e R\$83 mil de contrapartida.

Quanto às propostas cadastradas no FNDE, o RS firmou 16 instrumentos de repasse (55% das demandas), num total previsto de R\$44,1 milhões. Desse montante, o total captado (valor a ser repassado pela União) é de R\$44 milhões (88% do demandado). A contrapartida prevista é de R\$83 mil⁶. Outras 13 propostas seguem tramitando e podem tornar-se termos de compromisso celebrados.

⁵ Essas propostas foram classificadas na 2ª fase do edital, mas, por limitação de recursos do Fundo, não foram priorizadas. Com a prorrogação do prazo do edital em 2022, seguirão participando do processo.

⁶ As propostas em tramitação ainda podem ter contrapartida definida pelo concedente.

Tabela 2 - Situação das propostas da SEDUC cadastradas no FNDE em 2020

Situação	Qtd.	Valor total (R\$)	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)
Em execução	16	44.117.749	44.034.590	83.159
Em tramitação	13	5.527.693	5.527.693	0,00
	29	49.645.442	49.562.283	83.159

Fonte: Elaboração própria

Ao todo, em 2020, a Administração Pública Estadual, tanto na Plataforma +Brasil quanto no FNDE, apresentou 99 propostas para captação de recursos federais. Dessas, 59 foram aprovadas e tiveram instrumentos de repasse celebrados com a União, totalizando uma captação de R\$145,6 milhões.

Tabela 3 - Instrumentos de repasse firmados em 2020

Tipo	Qtd.	Valor total (R\$)	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)
Plataforma Mais Brasil	43	118.564.571	101.583.563	16.981.007
FNDE	16	44.117.749	44.034.590	83.159
	59	162.682.320	145.618.153	17.064.166

Fonte: Elaboração própria

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

1.1.2 Captação de recursos do OGU 2021

O processo de captação de recursos de TVU, em 2021, iniciou-se logo após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Foi elaborado o Relatório Resumido do OGU 2021 e, por meio dele, foram apresentados aos órgãos os valores destinados à Administração Pública Estadual (chamados recursos carimbados) e também aqueles de destinação nacional, possíveis de serem captados.

Nessa primeira etapa, identificou-se que, na modalidade de aplicação 30 (modalidade que representa transferências para estados), foram alocados para a Administração Pública Estadual do RS R\$114,8 milhões. Destaca-se que todo o valor foi carimbado a partir das emendas parlamentares individuais (Resultado

Primário - RP 6) e de bancada (RP 7). Não houve alocação de recursos pelo Poder Executivo Federal para o RS nesta modalidade no ano.

1.2 Identificação de oportunidades na Plataforma Mais Brasil⁷

A partir do início da execução do OGU, iniciou-se o monitoramento e a análise dos programas disponibilizados na Plataforma Mais Brasil, identificando valores já destinados para o RS via emendas parlamentares e valores de destinação nacional, pelos quais é possível concorrer. As oportunidades identificadas foram divulgadas aos órgãos estaduais ao longo do ano, para avaliação quanto à elegibilidade e ao interesse na submissão de propostas.

Em 2021, foram disponibilizados 788⁸ programas na Plataforma para Estados ou Distrito Federal. Desses, 33 (4,2%) foram identificados como oportunidades para a Administração Pública Estadual do RS.

Das oportunidades disponibilizadas para a Administração Pública Estadual, 29 foram identificadas e divulgadas para os órgãos pelo DECAP. Outras quatro foram identificadas pelos próprios órgãos (emendas parlamentares - duas individuais e duas de relator - disponibilizadas em curtíssimo prazo).

1.2.1 Aproveitamento das oportunidades na Plataforma Mais Brasil – cadastramento de propostas

Das 33 oportunidades identificadas, 19 (58%) foram aproveitadas pelos órgãos estaduais. Ao todo, 31 propostas foram apresentadas por 10 órgãos estaduais para esses 19 programas, num valor total de R\$233,5 milhões, sendo R\$222,6 milhões de recursos da União e R\$10,8 milhões de contrapartida estadual, conforme detalhado abaixo.

⁷ O monitoramento é feito na Plataforma Mais Brasil por concentrar a maior parte das TVU e por ser de acesso livre.

⁸ Esse número não representa o total de programas, mas sim de oportunidades disponibilizadas, já que muitos foram abertos e reabertos de 2 a 4 vezes durante o ano.

Tabela 4 - Propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil em 2021 - por órgão

Órgão	Qtd.	Valor total (R\$)	Repassse (R\$)	Contrapartida (R\$)
DAER	3	23.052.785	22.572.785	480.000
SJSPS	6	108.412.897	102.962.962	5.443.934
SEDUC	1	121.791	109.611	12.180
SEDAC	2	443.655	432.655	11.000
SSP	8	15.489.505	13.799.553	1.689.952
SEAPDR	3	69.789.242	66.945.856	2.843.386
SOP	1	10.000.000	9.800.000	200.000
SICDHAS	2	306.000	300.000	6.000
SEL	2	553.000	540.000	13.000
UERGS	3	5.296.412	5.188.654	107.757
Total	31	233.465.286	222.652.076	10.807.209

Fonte: Elaboração própria

Essas propostas responderam a oportunidades originadas por emendas parlamentares (75%) ou por programas de órgãos federais que abriram oportunidade nacional para proposta voluntária (25%), conforme detalhado a seguir.

Tabela 5 - Origem das propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil em 2021

Origem	Qtd.	Valor total (R\$)
Emenda de bancada	8	102.222.419
Emenda parlamentar	15	11.606.119
Proposta voluntária	8	119.636.747
Total	31	233.465.286

Fonte: Elaboração própria

1.3 Análise das propostas pelo DECAP/SPGG

O Decreto nº 52.579/2015, que institui o Sistema Estadual de Gestão de Convênios, estabelece que compete à SPGG aprovar previamente a celebração de instrumentos de repasse entre os órgãos estaduais e o Governo Federal.

Em 2021, o DECAP aprimorou esse processo, estabelecendo um parecer padrão de análise, para ser utilizado pelos analistas da DTV e pelos setorialistas do DECAP, abordando os itens da proposta e do plano de trabalho, conforme requisitos da Plataforma Mais Brasil e da Portaria nº 424/2016 (BRASIL, 2016). Foi elaborado

ainda um modelo de proposta e de plano de trabalho, para subsidiar a ação dos órgãos, quando necessário.

Destaca-se que, embora 30 das 31 propostas de 2021 já tenham sido analisadas pelo DECAP, apenas sete delas (23%) foram enviadas previamente para aprovação. Esse é um aspecto a ser melhorado, pois, além da questão normativa, o DECAP visa apoiar a qualificação das propostas, por meio da assistência técnica, e contribuir para um melhor planejamento da execução dos instrumentos.

1.4 Desempenho na captação de recursos do OGU 2021 - situação das propostas

Quanto à situação dessas propostas, foram assinados 21 instrumentos (67,7% do proposto), num total de R\$206,3 milhões captados (92,7% do demandado). Oito propostas seguem tramitando, sendo que duas delas já encontram-se com proposta e plano de trabalho aprovados.

Tabela 6 - Situação das propostas cadastradas na Plataforma Mais Brasil em 2021

Situação	Qtd.	Valor total (R\$)	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)
Em execução - instrumento firmado	21	216.789.202	206.322.907	10.460.295
Proposta/Plano trabalho aprovados	2	4.858.558	4.759.558	99.000
Proposta/Plano trabalho tramitando	6	11.695.735	11.460.000	235.735
Cancelada pelo órgão	2	121.791	109.611	12.180
Total	31	233.465.286	222.652.076	10.807.209

Fonte: Elaboração própria

1.5 Aproveitamento das oportunidades no FNDE – cadastramento de propostas

Em 2021, o governo estadual, por meio da Secretaria de Educação (SEDUC), também apresentou 12 propostas ao FNDE, no valor total de R\$9 milhões. Todas encontram-se tramitando, sem termo de compromisso assinado.

Essas 12 propostas responderam a oportunidades divulgadas no FNDE, originadas por emendas parlamentares (83%) ou por oportunidades disponibilizadas diretamente para o RS. O detalhamento é apresentado a seguir.

Tabela 7 - Propostas da SEDUC cadastradas no FNDE em 2021 - conforme origem

Origem	Qtd.	Valor total (R\$)
Emenda parlamentar	10	3.001.000
Proponente específico	2	6.000.000
	12	9.001.000

Fonte: Elaboração própria

Ao todo, em 2021, a Administração Pública Estadual apresentou 43 propostas para captação de recursos federais. Dessas, 31 foram aprovadas e tiveram instrumentos de repasse celebrados com a União, totalizando uma captação (recursos a serem repassados pelo governo federal) de R\$205,5 milhões até o momento. Além dos instrumentos já firmados, outros ainda podem vir a ser assinados, a partir das propostas em tramitação nos órgãos federais.

1.6 Emendas Parlamentares para a Administração Pública Estadual em 2021

Os parlamentares alocam 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. As emendas são importante forma de alocação de recursos do OGU para a administração pública estadual, conforme ficou demonstrado acima.

Para o OGU 2021, cada parlamentar teve direito a alocar R\$16,3 mi em até 25 emendas individuais. O total em emendas individuais chegou a R\$553,5 mi, em emendas com finalidade definida e transferências especiais. Os recursos carimbados para o RS (modalidade de aplicação - MA 30) com finalidade definida totalizaram R\$5,3 mi (1% do total). Além dessas emendas, ao longo do ano, mais algumas foram direcionadas ao RS na MA 30 pelos parlamentares, chegando ao montante de R\$11,3 mi (2%).

Para a Bancada Gaúcha, inicialmente, foram estabelecidos R\$241.460.468, mas, durante a tramitação do Projeto de Lei (PLOA), esse valor passou para R\$270.440.847. Os recursos carimbados para a administração pública estadual (MA 30) totalizaram R\$110,5 mi (41% do total).

Ressalta-se que todas as oportunidades disponibilizadas para os órgãos estaduais por meio das emendas parlamentares foram aproveitadas e, para essas, foram apresentadas propostas na Plataforma Mais Brasil.

Destaca-se ainda que parte das emendas parlamentares individuais destina-se às transferências especiais, criadas no art. 166-A da Constituição Federal, no final de 2019. 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. O Estado do Rio Grande do Sul recebeu pela primeira vez, em 2021, uma transferência desse tipo, no valor de R\$300.000. A Administração Pública Estadual realizou o aceite da emenda e captou o recurso, a ser utilizado pela Brigada Militar/SSP.

1.7 Desempenho comparado do RS na captação de TVU

A seguir são realizadas algumas comparações, que contribuem para avaliar o desempenho do RS na captação de recursos. Inicialmente é feita a comparação do próprio desempenho estadual nos últimos dois anos e, a seguir, uma comparação em relação aos outros Estados da federação.

1.7.1 Recursos captados pelo RS em 2020 e 2021 via Plataforma Mais Brasil

Se destacarmos apenas os recursos solicitados por meio da Plataforma Mais Brasil, excluindo-se o FNDE, e compararmos o ano de 2020 com o ano de 2021, pode-se observar uma importante redução do número de propostas apresentadas (55,7%). Entretanto, não se observa uma redução proporcional nos valores propostos de repasse do OGU, que teve uma redução bastante inferior (31,7%).

Tabela 8 - Desempenho comparado do RS na Plataforma Mais Brasil 2020-2021

Ano	2020	2021
Total de propostas apresentadas	70	31
Valor total de repasse das propostas apresentadas (R\$)	326.023.494	222.652.076
Total de instrumentos firmados	43	21
Valor total de repasse nos instrumentos firmados (R\$)	101.583.563	206.322.907

Fonte: Elaboração própria

Do mesmo modo, é possível observar que, apesar do número inferior de propostas e valores apresentados de um ano para o outro, o valor total captado em 2021 é significativamente superior ao de 2020, mesmo com uma proporção de instrumentos firmados com relação às propostas apresentadas muito próxima nos dois anos (61,4% das propostas apresentadas foram firmadas em 2020 e 67,7% em 2021).

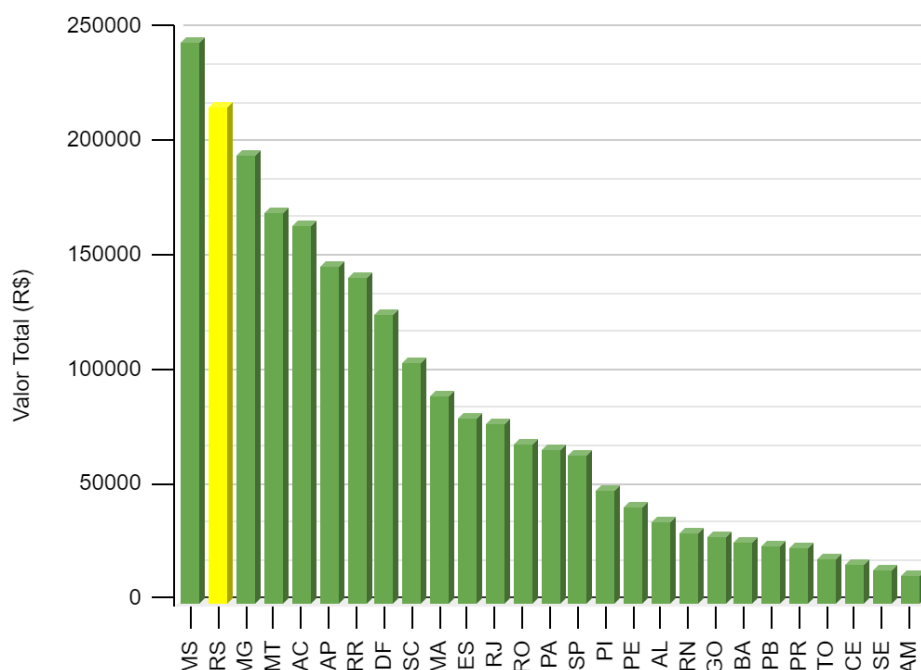
Assim sendo, apesar de uma eficácia similar na relação *propostas apresentadas/instrumentos firmados*, a eficácia na relação *valor apresentado/valor firmado* foi muito superior em 2021 (92,7% dos valores apresentados em 2021 foram assinados, contra apenas 31,1% do ano de 2020), assim como houve um significativo ganho de eficiência na relação *valores de repasse firmados/número de propostas apresentadas* (cerca de 400% superior no ano de 2021). Por fim, cabe ainda destacar que os valores de 2021 podem aumentar em razão das propostas já aprovadas ou tramitando, aumentando essa relação.

1.8 Recursos captados pelos Estados em 2021 via Plataforma Mais Brasil

Em 2021, os Estados e o Distrito Federal tiveram 533 propostas de captação de recursos aprovadas na Plataforma Mais Brasil, que se transformaram em instrumentos de repasse (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

O Gráfico 1 apresenta um comparativo entre os Estados, considerando-se o valor total dos instrumentos celebrados no ano na Plataforma:

Gráfico 1: Volume (R\$) de instrumentos celebrados pelos Estados em 2021



Fonte: adaptado de Painel de Transferências Abertas +Brasil (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022)

Os 533 instrumentos celebrados, via Plataforma Mais Brasil, pelas 27 administrações estaduais e Distrito Federal, totalizaram R\$2.2 bilhões em valores globais. Dentre esses, o Mato Grosso do Sul foi o que alcançou a maior captação em valor total: R\$245,2 milhões (10,7% do total, por meio de 21 instrumentos assinados).

O Rio Grande do Sul ficou na 2ª posição em valor total: aproximadamente R\$216 milhões (9,47% do total, com 21 instrumentos), apresentando um desempenho superior ao de 2020, quando ocupou a 13ª posição. O valor total médio entre as 27 unidades da federação foi de aproximadamente R\$84 milhões, ou seja, o RS ficou acima do valor total médio captado. A quantidade média de instrumentos celebrados por Estado da federação ficou em 19 e, nesse quesito, o RS também ficou acima da média.

1.9 Pre-captação ao OGU 2022

A prestação de recursos ao OGU 2022 iniciou em março de 2021, com a realização de uma oficina de elaboração de projetos para captação e uma sobre a estratégia da captação e o preenchimento do SME. A partir disso, os órgãos fizeram

o cadastramento ou a atualização de propostas no SME e os setorialistas do DECAP realizaram assistência técnica, sugerindo melhorias e ajustes nas propostas.

Foram apresentadas 102 propostas de 22 órgãos (71 reapresentadas e 31 novas). Após a avaliação pelos setorialistas do DECAP, pela equipe da Divisão de Assistência Técnica e Viabilidade de Projetos Especiais (DIPE) e avaliação das vinculações aos respectivos instrumentos de planejamento por DEPLAN, DOF e DAE, foi consolidada uma planilha global de Avaliação, que deu origem ao *Caderno de Propostas ao OGU 2022 - etapa Ministérios*. O Caderno contou com 101 propostas selecionadas.

A seguir, foi elaborado o *Caderno de Propostas ao OGU 2022 - etapa Emendas*. Foram mantidas as propostas incluídas anteriormente, se adequadas à etapa, e abriu-se a possibilidade de novas propostas por órgão que, preferencialmente, deveriam ser complementares ao Acordo de Resultados ou a instrumentos de captação vigentes ou relacionadas a temas estratégicos.

Foram apresentadas 107 propostas de 21 órgãos (84 reapresentadas, sendo que 83 já estavam incluídas no Caderno, na etapa Ministérios e 23 novas). Após avaliação, foi consolidada uma nova planilha global de Avaliação que deu origem ao *Caderno de Propostas ao OGU 2022 - etapa Emendas*. Esse Caderno teve 105 propostas recomendadas e foi apresentado em três formatos: Caderno de Propostas (versão resumida - 1 página por proposta), Caderno de Propostas (versão detalhada) e Painel Online (BI para consulta das propostas).

O DECAP aguarda a divulgação das ações e dos valores incluídos no OGU 2022 para identificação dos recursos carimbados para a administração pública estadual e de novas oportunidades de captação.

1.10 Implantação do Modelo de Excelência em Gestão (MEG-Tr)

O Governo Federal, buscando aprimorar a gestão das Transferências da União, desenvolveu o Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr). O MEG-Tr visa apoiar o aprimoramento da gestão e dos processos das organizações concedentes e convenientes no que se refere às transferências da União, com foco em resultados para o cidadão.

O Estado do Rio Grande do Sul implantou o MEG-Tr e aplicou pela primeira vez o instrumento em 2021, avaliando o nível de maturidade da gestão das transferências da União como um todo. O trabalho foi realizado por um Comitê de Aplicação, presidido pela SPGG e com representantes das Secretarias que possuem instrumentos de repasse em execução.

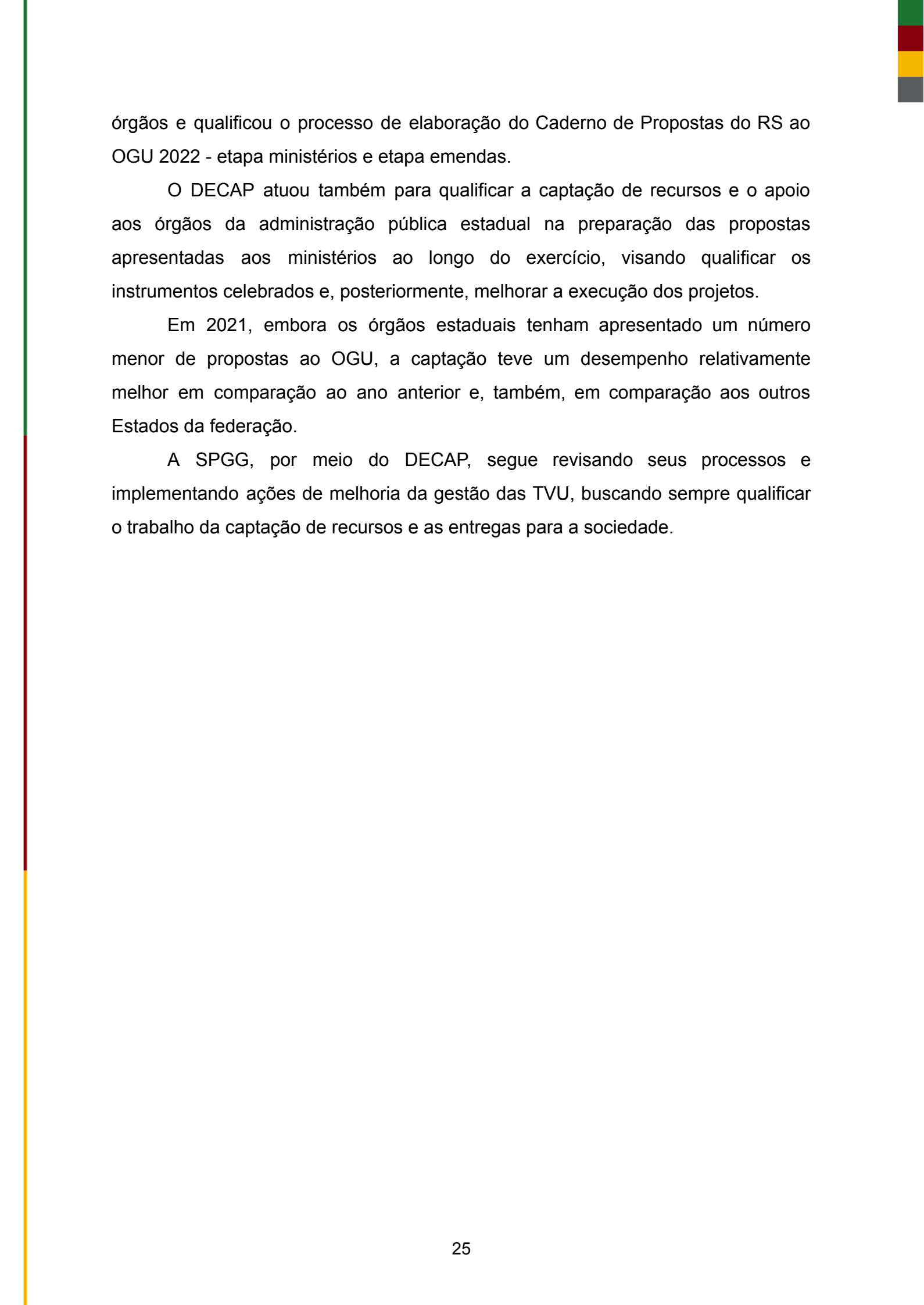
Quanto ao nível de maturidade da gestão, o RS alcançou a pontuação de 63,97, ficando na categoria Bronze 3^o. Foi elaborado o Plano de Melhoria de Gestão, com ações a serem desenvolvidas ao longo do ciclo (até 30/09/2022) para aprimorar sua gestão das transferências voluntárias. O Plano está disponível na página da secretaria, na internet, juntamente com material de apoio sobre o MEG-Tr: <https://planejamento.rs.gov.br/meg-tr>.

1.11 Considerações finais

A tramitação do PLOA 2021 sofreu significativo atraso. A sanção da LOA normalmente ocorre em dezembro, mas, esse ano, excepcionalmente, foi sancionada em 22 de abril de 2021, postergando, assim, o período de disponibilização dos programas e a identificação das oportunidades. Além disso, em função da pandemia e da situação econômica nacional, houve um volume menor de recursos disponíveis para abertura de novos programas pelos ministérios.

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. Para isso, reforçou o trabalho junto aos

⁹ O Instrumento de Melhoria da Gestão das Transferências da União, IMG-Tr 100 PONTOS, está estruturado nos sete Fundamentos do MEG-Tr e classifica o nível de gestão da organização. Cada Fundamento é composto de um conjunto de alíneas, que são desdobradas em requisitos, os quais devem ser considerados e avaliados. Também acrescentam pontos para a avaliação das chamadas Práticas Destacadas, que são boas práticas já implementadas, testadas e que apresentam bons resultados, podendo formar um banco de práticas de excelência a serem aplicadas por outras organizações públicas. O nível de gestão é gerado pela pontuação global dos Fundamentos e pelas Práticas Destacadas, e é enquadrado em uma das seguintes faixas (quartis): Bronze 1: 0-25; Bronze 2: 26-50; Bronze 3: 51-75; Bronze 4: 76-100 (https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/modelo-de-excelencia-em-gestao-meg-tr/sobre-o-meg-tr/modelo-e-guia-do-meg-tr/guia-para-melhoria-da-gestao-das-transferencias-da-uniao_vs-2-0.pdf)



órgãos e qualificou o processo de elaboração do Caderno de Propostas do RS ao OGU 2022 - etapa ministérios e etapa emendas.

O DECAP atuou também para qualificar a captação de recursos e o apoio aos órgãos da administração pública estadual na preparação das propostas apresentadas aos ministérios ao longo do exercício, visando qualificar os instrumentos celebrados e, posteriormente, melhorar a execução dos projetos.

Em 2021, embora os órgãos estaduais tenham apresentado um número menor de propostas ao OGU, a captação teve um desempenho relativamente melhor em comparação ao ano anterior e, também, em comparação aos outros Estados da federação.


A SPGG, por meio do DECAP, segue revisando seus processos e implementando ações de melhoria da gestão das TVU, buscando sempre qualificar o trabalho da captação de recursos e as entregas para a sociedade.

2. 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 TVU para a administração pública direta do Estado do Rio Grande do Sul, 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 convenientes 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* (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022) que faz parte da *Plataforma +Brasil*.

O IDTRV é calculado por meio da ponderação de um conjunto de doze indicadores¹⁰ 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.

¹⁰ 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 empenhados 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.

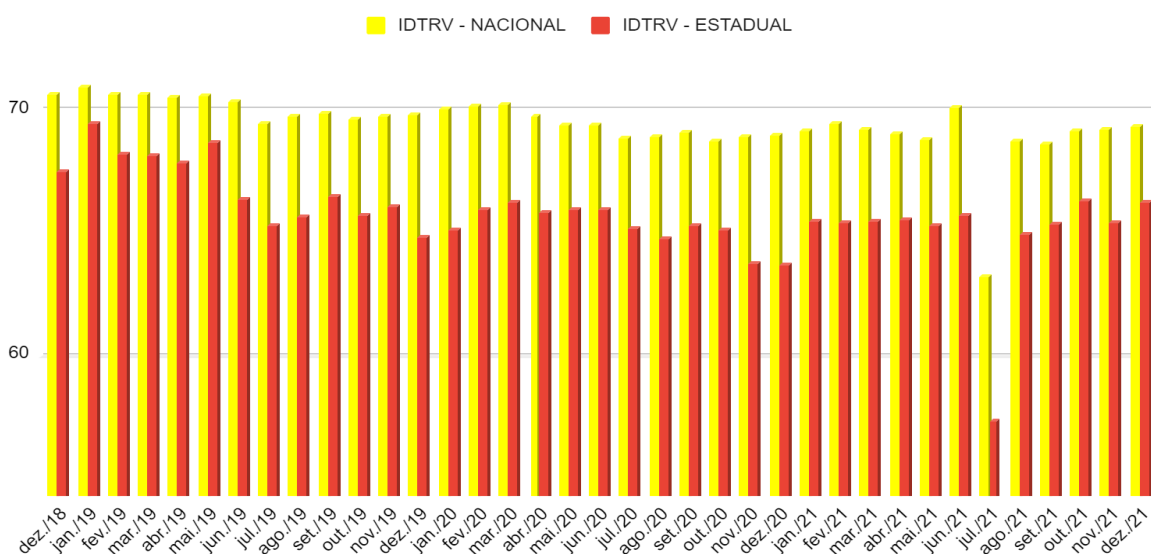
Neste relatório é analisado o desempenho da administração pública direta e é feita comparação com o desempenho das demais unidades federativas da União. Será considerado o IDTRV de modo consolidado e alguns indicadores específicos relacionados à etapa de celebração dos instrumentos e alguns da etapa de execução e prestação de contas, que expressam aspectos da gestão desses instrumentos.

Atualmente, considerando os instrumentos celebrados desde 2008, e ainda em execução, que compõem o IDTRV, o governo do Rio Grande do Sul tem firmados com a União 244 instrumentos até dezembro de 2021, totalizando um valor de R\$ 946,3 milhões. O desempenho da gestão dos referidos instrumentos, medido pelo IDTRV, foi de 66,05 em dezembro de 2021¹¹, abaixo da média nacional, que por sua vez, foi de 69,26¹². Desde 2018, o desempenho gerencial do RS sempre esteve abaixo da média nacional (vide Gráfico 2).

¹¹ Período que finda a análise deste relatório.

¹² O valor do IDTRV varia entre zero e cem, sendo que quanto mais alto o valor, melhor o desempenho.

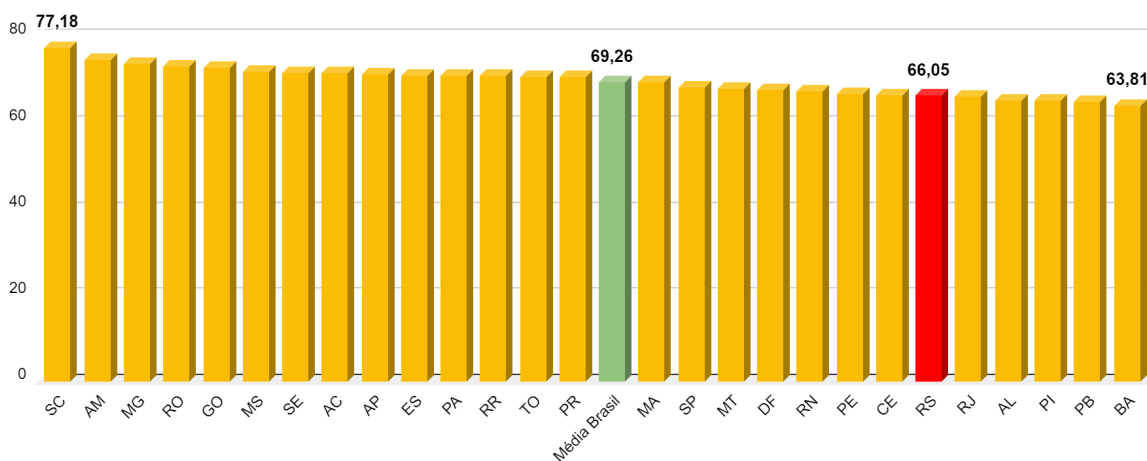
Gráfico 2 - Evolução do IDTRV nacional e estadual



Fonte: Plataforma +Brasil

Quando se analisa a posição relativa do Rio Grande do Sul dentro da federação (Gráfico 3), ocupamos o 22º lugar. Essa posição desfavorável, todavia, representa uma melhora em relação a 2020, quando ocupávamos o penúltimo posto.¹³

Gráfico 3 - IDTRV nacional e dos Estados em dezembro de 2021

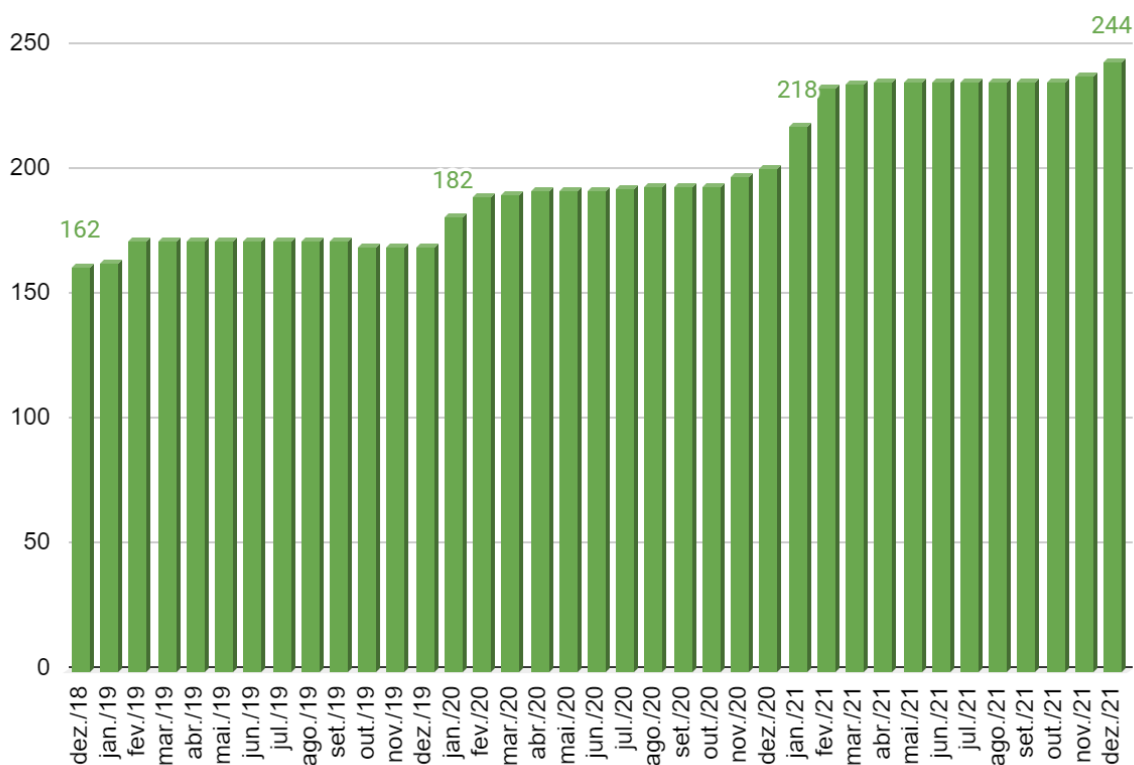


Fonte: Plataforma +Brasil

¹³ Em 12 de janeiro de 2022, através da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 2, foi estabelecido novo sistema de medição de desempenho de repassadores e recebedores de recursos discricionários e legais da União em substituição ao IDTRV. O desempenho das instituições envolvidas será medido pelo Índice de Desempenho na Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União - IDTRU-DL.

Se por um lado o desempenho do Estado na gestão dos recursos provenientes de transferências voluntárias, no geral, é ainda insatisfatório, por outro lado, nosso desempenho na captação mostra-se superior. Ao analisarmos o volume de instrumentos firmados pelo Estado no período entre 2018 e 2021 (Gráfico 4), percebemos um incremento positivo, partindo de 162 instrumentos para 244 em todo o período, com "impulso" principalmente no início de cada ano - provavelmente devido à liberação do orçamento. Percebe-se, portanto, que o Rio Grande do Sul continua ampliando o número de instrumentos firmados, ao mesmo tempo em que melhora sua capacidade de gestão dos mesmos.

Gráfico 4 - Número cumulativo de Instrumento celebrados pelo RS - dezembro/18 a janeiro/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 0,76 (76%), enquanto no Rio Grande do Sul o valor médio em 2021 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: *Percentual de Instrumentos executados no prazo* e *Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente*.

O primeiro deles, o *Percentual de instrumentos executados no prazo*, propicia diagnósticos quanto ao montante de instrumentos que não extrapolam o cronograma de trabalho. Observa-se que, no decorrer de 2021, o RS obteve uma taxa de 0,32 de instrumentos executados no prazo, abaixo da média de 0,49 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 *Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente*. Enquanto em nível nacional 54% dos instrumentos têm seus objetos concluídos plenamente, com prestação de contas aprovadas (ainda que com ressalvas), os dados apontam que o Rio Grande do Sul conclui plenamente apenas 41% dos seus instrumentos.

Existem outros indicadores que compõem o IDTRV, cujos resultados deprimem o desempenho global do RS na gestão das TVUs, como o *Índice de desempenho médio de prazo dos projetos*, o *Percentual de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva*, ou o *Percentual de instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento há mais de 180 dias*, mas o percentual de instrumentos concluídos plenamente tem o maior peso entre todos os 12 indicadores, o que recomenda atenção especial a este tema.

Convém salientar que, mesmo que as informações depreendidas do IDTRV se reportem a uma linha temporal curta e 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 Rio Grande do Sul. 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.

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

Nesta seção são descritas e analisadas as ações de monitoramento e de apoio à execução de instrumentos de repasse de Transferências Voluntárias da União (TVU), como convênios, contratos de repasse, termos de compromisso e congêneres, firmados entre órgãos da administração direta estadual e órgãos da União. No Governo do Estado, esse monitoramento faz parte das frentes de trabalho do DECAP, por meio da Divisão de Monitoramento de Convênios (DMC)¹⁴.



Entende-se por monitoramento o acompanhamento contínuo da execução dos instrumentos de repasse de TVU em relação à execução de seus objetivos, metas, entregas ou resultados. 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 promover sua plena execução.

O monitoramento busca também atenuar as dificuldades eventualmente encontradas à execução desses instrumentos por meio de ações de apoio do DECAP junto aos órgãos estaduais que recebem os recursos até sua conclusão, com a apreciação das prestações de contas pelos órgãos federais¹⁵.

Com esse intuito, em 2021, a DMC implementou um conjunto de melhorias incrementais no acompanhamento dos instrumentos a partir da estruturação do processo denominado Acompanhamento Setorial dos Instrumentos de Repasse Federal (ASIRFE), que será abordado de modo sintético na próxima seção, assim como alguns de seus possíveis resultados associados. Buscou-se instrumentalizar

¹⁴ Desde 2019 as funções de captação de recursos da União e de monitoramento de instrumentos de repasse passaram a integrar o Departamento de Captação de Recursos, o que foi formalizado com o Decreto nº 55.770, de 23 de fevereiro de 2021 e especificado com o Decreto nº 56.155, de 25 de outubro do mesmo ano. As funções passaram a ser executadas por duas divisões, a Divisão de Transferências Voluntárias (DTV), voltada para os processos de captação propriamente dita, incluindo a celebração dos instrumentos, e a Divisão de Monitoramento de Convênios (DMC), responsável pelo monitoramento e apoio à execução dos instrumentos.

¹⁵ Desta forma, atende-se o Decreto 52.579 de 30 de Setembro de 2015 que pretende promover uma gestão mais efetiva das políticas de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos financeiros captados junto ao Orçamento Geral da União.



mais o relacionamento com os órgãos assistidos e compreender os problemas e entraves que dificultam e, por vezes, emperram de modo bastante crítico a execução dos projetos financiados com recursos federais. Como motivação primeira dessa iniciativa está a busca na qualificação da gestão dos recursos oriundos de TVU que reflita em melhores indicadores de gestão.

Sobre isso, o acompanhamento de indicadores do Acordo de Resultados (AR) da Secretaria do Planejamento continuou por meio de dois indicadores, um de execução física e outro de execução financeira, vinculados a instrumentos de repasse federal que financiam projetos estratégicos, parcial ou integralmente. Houve melhora nos resultados de execução que se expressaram nos indicadores, o que será destacado na última subseção.

Em 2020, o indicador para acompanhamento de convênios de órgãos da administração direta, que constou no AR 2020, 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).

Importante destacar que, embora no ano de 2021 tenhamos observado uma relativa melhora na execução dos instrumentos do Estado com a União,

principalmente a partir de uma maior celeridade financeira¹⁶, ainda enfrentamos dificuldades em sua gestão, principalmente no quesito execução física. Tal como mencionado no capítulo 2, o Rio Grande do Sul, mesmo com uma modesta melhora no IDTRV, permanece com um desempenho abaixo das médias nacionais no percentual de instrumentos executados no prazo, que, por sua vez, nos consolida com número médio de aditivos por instrumentos superior à média brasileira. Tal cenário demonstra que, apesar de melhorias na gestão financeira, o Estado permanece com dificuldades na execução física e no cumprimento dos cronogramas de trabalho dos instrumentos firmados.



Nas subseções que seguem são apresentadas as modificações implementadas em 2021 com vistas ao enfrentamento e à modificação desta realidade. Será destacada a nova sistemática de monitoramento dos instrumentos por meio da estruturação do ASIRFE. Esse novo formato de acompanhamento e monitoramento dos convênios passou a enfatizar, além do monitoramento financeiro, tanto a execução física, como a gestão de entraves que obstaculizam os instrumentos, conforme será visto na seção seguinte. Posteriormente, serão apresentados os resultados desse monitoramento em termos de desempenho financeiro e, por fim, são destacados alguns desafios e proposições de melhorias que serão implementadas em 2022.

3.1 Implementação do Acompanhamento Setorial de Instrumentos de Repasse Federal - ASIRFE

A Secretaria de Planejamento vem aprimorando a gestão de TVU de modo crescente, incorporando e institucionalizando mecanismos diretos de relacionamento com os órgãos estaduais que buscam recursos federais e de aferição de resultados por meio de indicadores de desempenho.

Em 2021, visando tornar mais claras e delimitadas as ações de monitoramento, esse processo de acompanhamento da execução das Transferências Voluntárias da União foi denominado como Acompanhamento Setorial de Instrumentos de Repasse Federal (ASIRFE).

¹⁶ Ver análise sobre o IDTRV do Estado no capítulo 2.




No momento em que foi iniciada essa sistemática, o governo estadual mantinha 185 instrumentos em acompanhamento, sendo 155 em execução e 30 em processo de finalização. Esses instrumentos foram firmados entre 2007 e 2021. O valor envolvido era de R\$ 1,3 bilhões, sendo que 535 milhões já haviam sido repassados ao governo estadual. Desse valor repassado, 425 milhões foram efetivamente pagos na prestação dos serviços e das aquisições envolvidas nos instrumentos referidos. Destaca-se que 112 instrumentos haviam sido firmados antes de 2019. Ou seja, observava-se um grande número de instrumentos com um atraso significativo na sua execução. Foi na perspectiva de enfrentar essa situação de execução insatisfatória que o ASIRFE foi estabelecido.

Esse processo de ASIRFE objetivou, portanto, contribuir com a melhor execução de cada instrumento, apoiando os órgãos executores a identificar problemas e antecipar medidas a serem adotadas para a plena execução dos recursos disponíveis, conforme o cronograma físico-financeiro previsto.

Para tal, definiu-se como metodologia uma sistemática de ciclos de acompanhamento com cada órgão estadual que mantém instrumentos em execução. Trimestralmente seriam realizadas reuniões regulares com os órgãos estaduais, para verificar o andamento financeiro e físico dos instrumentos, coordenadas pelos setorialistas do DECAP e com apoio da DMC. Exceção são os instrumentos que financiam projetos estratégicos, cujo acompanhamento seria feito por meio das reuniões do ciclo de monitoramento estratégico, que ocorre a cada 45 dias e são coordenadas pelo DAE.

Previu-se também a realização de reuniões extraordinárias em caso de necessidades específicas dos órgãos assistidos. Essas reuniões poderiam ser realizadas com órgãos da Administração Estadual, como CELIC, SOP, CAGE, PGE e outros, e da Administração Federal, como a Caixa Econômica Federal, que é a principal mandatária do governo federal.

Foram construídos dois instrumentos de apoio para registrar as informações do acompanhamento setorial: i) uma planilha eletrônica ,por órgão, onde são registrados os principais problemas ou entraves identificados para cada instrumento e conforme a etapa em que se encontra (antes e durante as licitações, na execução física e financeira e na finalização) e as medidas necessárias e acordadas que



podem permitir a superação de tais problemas e fazer com que a execução evolua positivamente; e ii) uma ata que sintetiza os pontos tratados, os encaminhamentos, responsáveis e prazos.

A implementação do novo processo ocorreu com a realização de dois ciclos de ASIRFE, em julho e dezembro de 2021. Participaram 15 órgãos estaduais assistidos e, posteriormente às reuniões, os setorialistas passaram, conforme cada contexto setorial, a acompanhar de modo mais direto o desempenho físico e financeiro dos instrumentos e prestar diferentes tipos de apoio na perspectiva de melhorar esse desempenho.

Além disso, os setorialistas que acompanham Instrumentos de repasse federal que financiam projetos estratégicos monitorados na sistemática de monitoramento estratégico, passaram a acompanhar as reuniões de Acordo de Resultados. Foram 25 instrumentos de 8 órgãos que envolveram os setorialistas de modo sistemático, buscando tornar mais precisas as informações e identificar os pontos críticos de modo mais assertivo e articulando ações e soluções junto aos órgãos meio, como SOP, CELIC, e em muitos casos, com a Caixa Federal.

Como será descrito e analisado na subseção seguinte, observou-se um incremento significativo na execução financeira do conjunto dos instrumentos acompanhados. Sabe-se que a execução financeira, demonstrada pelo efetivo pagamento às entregas de serviços e bens, somente ocorre após um percurso de atos administrativos, em geral moroso para os fins que a sociedade tem. Nesse sentido, o aumento da execução financeira corresponde a um melhor desempenho da execução física expresso em sucessivos esforços, procedimentos e ações diversas que a antecederam.

Esse processo, de modo amplo, foi avaliado, tanto pelos setorialistas que tiveram um papel importante, quanto por diferentes atores envolvidos com o acompanhamento nos órgãos estaduais, em especial, os gestores e os técnicos responsáveis pela área de captação ou de gestão de convênios nesses órgãos. O DECAP tem a expectativa de que, como resultado dessa avaliação, melhorias na sua metodologia e na relação intragovernamental em si sejam desenvolvidas em 2022. Algumas delas serão reportadas ao final desta seção.

3.2 Monitoramento 2021

As ações de monitoramento compreendem o acompanhamento contínuo de um convênio (ou instrumento congênere) desde sua celebração com a União, compreendendo toda a execução até sua finalização, com a prestação de contas. Nesse processo, o ano de 2021 teve uma considerável expansão das atividades, com 203 instrumentos monitorados, contra 165 de 2020. Conforme a tabela 9, o valor total dos convênios firmados com a União proporcionalmente também cresceu, consolidando uma carteira no valor total acima de R\$ 1,5 bilhão.

Por outro lado, paralelamente, observamos que, além de uma mera expansão quantitativa do volume de instrumentos e do seu respectivo valor, houve um crescimento nominal no valor financeiro de sua execução entre os exercícios de 2020 e 2021. Tanto a execução geral da carteira, como também a execução no exercício cresceram em 2021. O montante pago em 2021 foi de mais de R\$ 147 milhões, valor bem superior aos quase R\$ 63 milhões pagos em 2020, que vem a corroborar um cenário de melhorias na execução dos instrumentos de repasse federal (IRFEs)¹⁷. O ritmo de pagamentos aumentou no geral e, também, dentro do ano, o que viabiliza maior celeridade no cumprimento dos cronogramas de trabalho e, também, acelera a liberação dos recursos contratados, que no ano de 2021 atingiram um valor superior a R\$ 589 milhões desembolsados pela União.

Tabela 9: Comparativo do monitoramento entre os exercícios de 2020 e 2021

	2020	2021
Total de instrumentos monitorados	165	203
Estratégicos	30 (18,10%)	25 (12,3%)
Valor global contratado (R\$)	1.327.967.936,13	1.588.058.571,20
Valor total pago (R\$)	423.345.623,22	550.036.724,72
Tx de execução total (%)	31,88	34,6
Valor desembolsado pela União no ano	501.912.982,24	589.066.548,24
Valor total pago no ano	62.839.133,56	147.332.390,48
Tx de execução no ano (%)	4,73	9,28

Fonte: Elaboração própria

¹⁷ Esse dado converge com a análise feita no Capítulo 2, sobre o IDTRV do Estado, que, da mesma forma, aponta melhorias no desempenho da gestão dos recursos da União.

Outro aspecto importante a ser mencionado em termos de monitoramento é o desempenho individual dos 17 órgãos do Estado¹⁸ que tiveram seus convênios monitorados em 2021. De acordo com a tabela abaixo, observa-se que o número de instrumentos variou muito entre os órgãos no ano, assim como os valores pagos no total e no exercício. Em termos de volume de instrumentos destacam-se SSP, SEAPDR, SUSEPE, SEDUC e SEDAC. Vale citar também os casos da SOP, FAPERGS e METROPLAN, que, apesar de terem menos instrumentos, apresentam uma carteira com valores altos. No que diz respeito à execução e aos pagamentos efetuados, SELT, SSP, SOP, SJSPS, SEDAC e SEDUC despontam como os órgãos com as maiores execuções no geral. Por outra ótica, considerando apenas a execução dentro do ano, a SELT novamente se destaca, assim como SEDUC, SJSPS e SSP.

Tabela 10: Desempenho geral por órgão em 2021

Órgão	n° de instrumentos	valor total (R\$)	total pago (R\$)	Tx de execução global (%)	Pago em 2021 (R\$)	Tx de execução em 2021 (%)
SELT	3	48.951.546,39	37.313.624,52	76,23	32.684.103,79	66,77
SSP	33	180.453.838,04	121.995.286,88	67,60	25.514.443,46	14,14
SOP	8	223.414.241,84	139.027.417,70	62,23	21.009.208,34	9,40
SJSPS	4	12.066.509,42	7.147.303,06	59,23	2.347.303,06	19,45
SEDAC	17	33.330.904,12	15.530.053,73	46,59	280.712,81	0,84
SEDUC	29	109.617.050,70	49.952.381,29	45,57	29.474.966,19	26,89
SES	5	6.180.346,90	2.078.097,94	33,62	48.317,00	0,78
SEAPDR	31	314.206.598,28	102.244.873,99	32,54	27.101.604,79	8,63
FAPERGS	12	149.935.956,00	45.007.843,15	30,02	7.187.295,70	4,79
UERGS	18	8.501.666,81	965.084,32	11,35	575.913,12	6,77
FOSPA	3	5.688.579,44	432.241,42	7,60	229.470,52	4,03
SUSEPE	20	189.696.538,71	12.346.824,64	6,51	794.266,36	0,42
METROPLAN	4	258.000.000,00	15.970.559,35	6,19	59.652,61	0,02
FTSP	2	1.265.919,40	23.724,83	1,87	23.724,83	1,87
SEMA	1	4.961.246,36	1.407,90	0,03	1.407,90	0,03
SEL	5	4.956.515,28	0,00	0,00	0,00	0,00

¹⁸ São objetos de monitoramentos tanto os instrumentos celebrados pela administração direta, quanto pela administração indireta do Estado.

DAER	4	33.457.371,79	0,00	0,00	0,00	0,00
SICDHAS	2	508.479,69	0,00	0,00	0,00	0,00
SETUR	1	510.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria

Traçando um comparativo da evolução de cada órgão no quesito execução entre os anos de 2020 e 2021, identificamos importantes oscilações. A tabela 11 mostra que muitos órgãos apresentaram evolução tanto na execução total de seus instrumentos, quanto na execução dentro do exercício em relação ao ano anterior, como são os casos de SELT, SOP, SJSPS, SEDUC e FAPERGS. No mesmo sentido, porém com oscilação mais tímida, aparecem FTSP e SEMA. SSP e SES oscilaram positivamente na execução global, tendo uma leve queda dentro do exercício. Já a SEAPDR, ao contrário, oscilou negativamente na execução global, porém teve um ritmo de pagamentos maior em 2021. A SEDAC, por sua vez, mostrou uma trajetória de relativa estabilidade, semelhante ao caso da METROPLAN, que se manteve estável, mesmo que em patamares menores. Outros órgãos apresentaram trajetória de queda da execução global e anual, como foram os casos de UERGS, FOSPA e SUSEPE. Por fim, há um grupo de órgãos que não tiveram execução em 2020 e em 2021: SEL, DAER, SICDHAS, SETUR e STES¹⁹. Ressalta-se que o relatório de 2021 ainda não traz uma análise das razões pelas diferentes taxas de execução entre os órgãos, que podem variar desde o prazo da assinatura do instrumento até diversas dificuldades de execução dos projetos. Pretende-se avançar nestes pontos nos relatórios seguintes, entretanto, faz-se importante já demonstrar as execuções nominais dos órgãos, bem como as variações frente ao último exercício.

¹⁹ A então Secretaria do Trabalho e Assistência Social (STAS) passou a se chamar Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda. A STAS possuía apenas um instrumento em execução em 2020, mas esse migrou para a SICDHAS em 2021.

Tabela 11: Comparativo da taxa de execução global e anual por órgão entre 2020 e 2021 (%)



Órgão	Execução global (%)		Execução no ano (%)	
	2020	2021	2020	2021
SELT	9,50	76,23	0,00	66,77
SSP	61,20	67,60	15,80	14,14
SOP	52,90	62,23	8,70	9,40
SJSPS	43,70	59,23	10,00	19,45
SEDAC	46,40	46,59	1,60	0,84
SEDUC	19,40	45,57	1,70	26,89
SES	29,90	33,62	1,00	0,78
SEAPDR	39,00	32,54	1,40	8,63
FAPERGS	25,00	30,02	4,00	4,79
UERGS	13,20	11,35	9,10	6,77
FOSPA	20,40	7,60	20,40	4,03
SUSEPE	14,00	6,51	0,40	0,42
METROPLAN	6,20	6,19	0,40	0,02
FTSP	0,00	1,87	0,00	1,87
SEMA	-	0,03	-	0,03
SEL	0,00	0,00	0,00	0,00
DAER	0,00	0,00	0,00	0,00
SICDHAS	-	0,00	-	0,00
SETUR	-	0,00	-	0,00
STAS	0,00	-	0,00	-

Fonte: Elaboração própria

3.3 Perspectivas de Monitoramento para 2022

A busca por qualificar a execução dos instrumentos celebrados pelo Governo do Rio Grande do Sul com a União implica uma série de medidas que, conjuntas, convirjam para uma maior celeridade no cumprimento dos cronogramas físicos e financeiros e que, paralelamente, resultam numa redução do número de aditivos²⁰, possibilitando, assim, a conclusão efetiva dos instrumentos e das entregas à sociedade. Como visto anteriormente, esse ponto consolida-se como um dos principais gargalos do Estado na temática captação.

²⁰ Aditivo é toda modificação do instrumento já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado. A grande maioria dos termos aditivos propostos e assinados referem-se à prorrogação do prazo de vigência do instrumento.



Em 2022, como medidas de enfrentamento, entre outras, o monitoramento buscará solidificar ciclos de acompanhamentos regulares junto aos órgãos executores do Estado. Por meio da consolidação do ASIRFE, pretende-se aprimorar o acompanhamento do desempenho físico e financeiro dos instrumentos celebrados com a União, aliado à implementação de uma metodologia voltada à gestão e ao tratamento de problemas (entraves) que impactam negativamente o cumprimento do cronograma de trabalho e as respectivas entregas dos projetos.

Estão previstas ainda, conjuntamente com outras divisões do Decap, ações de capacitação voltadas ao desenvolvimento e à multiplicação de saberes que, aliado às novas metodologias e tecnologias de monitoramento, agreguem valor na gestão dos instrumentos.

Por fim, espera-se, para o exercício de 2022, uma maturação dos processos de monitoramento de convênios do Estado, principalmente com incremento de tecnologias facilitadoras do acompanhamento e da gestão dos recursos federais. Como resultado, vislumbra-se a qualificação da execução, por meio de ações preventivas e resolutivas de problemas, que propicie maior celeridade na execução financeira e do fluxo de pagamentos dos instrumentos, diminuindo o número de aditivos solicitados e permitindo uma maior adesão aos cronogramas pré-estabelecidos.

4. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Na presente seção são relatadas as atividades de captação relacionadas às operações de crédito contratadas e prospectadas 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. Conseqüentemente, 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 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. As operações de crédito tradicionais, ou seja, aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo têm sido objeto de trabalho do DECAP ao longo do tempo. Há, ainda inseridas no mesmo conceito, as operações consideradas 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. Por fim, há tipos específicos de operações, mais voltados à gestão fiscal, não relacionados a projetos, tais como as operações de antecipação de receita ou reestruturação e recomposição de dívidas.

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. Esse 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 auditorias e possíveis esclarecimentos ao financiador em relação a compromissos contratuais e aos resultados de auditorias, bem como o pagamento do financiamento.

4.1 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.

Quadro 1 - Principais operações de crédito contratadas pelo Rio Grande do Sul

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	BB	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 (EDUTECH)*	BNDES	R\$ 2.743.000,00
2020	PROFISCO II*	BID	US\$ 60.000.000,00

* Contratos em execução, os demais estão encerrados.

Fonte: Elaboração própria

4.2 Contratos vigentes e em fase de encerramentos

4.2.1 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.

Havendo encerrado o período de aplicação de recursos em novembro de 2019, a operação com o Banco Mundial demandou a execução dos procedimentos finais relativos ao seu encerramento.

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. Esclarecidos os apontamentos da auditoria independente, restou a prestação de contas de apenas quatro convênios, em função de tomada de contas especial iniciada pelo Tribunal de Contas do Estado. Dois deles já tiveram decisão favorável do TCE para aprovar a prestação de contas do conveniente. Dois ainda aguardam decisão.


O mês de março/2022 é o prazo final permitido pelo Banco para considerar elegíveis as prestações de contas do Estado. Após, iniciará a fase de cálculos para estabelecer o saldo do empréstimo e os consequentes valores a serem devolvidos.

4.2.2 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. 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 2022.

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.

A operação PROREDES BNDES 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 2022 – deverá permitir a conclusão dos projetos.



Segue 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. Em 2021, o BNDES aprovou uma nova Identificação de Intervenções/Solicitação de Autorização (II/SA) relativa ao projeto da Rodovia ERS 118 para alocação de saldo de R\$16,5 milhões do financiamento e também para a utilização dos rendimentos do contrato (R\$6,7 milhões).

4.2.3 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. Conseqüentemente, 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.

O Programa, ano de 2021, foi marcado pela continuidade da implantação dos Centros de Atendimento Socioeducativo nos municípios de Viamão, Santa Cruz do Sul e Osório, bem como pela aquisição de bens e equipamentos para a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo. No nível da operação de crédito, foram realizadas iniciativas junto à União para a prorrogação do prazo de vigência do contrato de empréstimo, bem como para a aprovação da adequação do plano de trabalho.

4.2.4 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. Em 2021 foram desenvolvidas ações da esfera administrativa do Programa, relacionadas aos projetos apoiados, por intermédio das equipes da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural - SEAPDR e do BNDES.

4.2.5 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 Rio Grande do Sul (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.

4.3 Ações de prospecção em 2021

Além das atividades de coordenação do PROREDES BNDES e de acompanhamento das operações de crédito em andamento executadas por outros órgãos, o DECAP tem desenvolvido atividades de prospecção de novas oportunidades. O quadro atual de oportunidades é delineado pela posição fiscal desfavorável do Estado, cujo indicador de Capacidade de Pagamento²¹ classificado com nota “D” o coloca numa posição de somente poder realizar operações de crédito autorizadas em caráter excepcional pela União.

Enquadrado nessa condição de excepcionalidade, em 2021 o Ministério da Economia lançou o Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público dos Estados - PRÓ-GESTÃO. O Programa, voltado à melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos Estados e do Distrito Federal, conta com uma linha de crédito de US\$1 bilhão do Banco Mundial - BIRD. No mês de setembro, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da SPGG, encaminhou ofício à direção do BIRD no Brasil informando o interesse do Estado em aderir ao PRÓ-GESTÃO, no valor de US\$30 milhões.

Obtida a manifestação favorável do Banco Mundial, foram iniciadas as tratativas para a preparação da operação. As tarefas iniciais foram voltadas à estruturação de uma carteira de projetos elegíveis. Nesse sentido, foram identificados os componentes básicos de projeto e implementado módulo de pré-projetos no SME para o cadastramento de propostas, com o respectivo manual orientador.

Os projetos apresentados foram selecionados com o apoio de especialistas do Banco Mundial e resultaram na Carta-Consulta enviada pelo Governador ao Ministério da Economia em 05/11/2021. Foram propostas ações para a racionalização do gasto com pessoal ativo e inativo, a modernização das compras públicas e a racionalização dos investimentos públicos e dos gastos com patrimônio. Os projetos submetidos na Carta-Consulta estão assim organizados:

²¹ Trata-se de indicador que orienta o processo de autorização, pela União, para a contratação de operações de crédito de estados e municípios.

Quadro 2 - Elementos da Carta-Consulta para adesão ao Pró-Gestão

Componente	Produto
Racionalização do gasto com pessoal ativo e inativo	Sistema de dimensionamento da força de trabalho
	Módulos adicionais para o Sistema de Recursos Humanos do Estado (RHE)
	Sistema de Gestão da Previdência
	Sistema de Análise e Projeções Previdenciárias
Modernização de compras públicas	Melhoramentos ao sistema estadual de compras públicas
Redução do custo da dívida e racionalização dos investimento públicos	Auditoria sobre aderência de contabilidade
	Sistema de Gestão de Concessões e Parcerias Público-Privadas
	Sistema de Planejamento, Governança e Gestão
	Modernização do Sistema de Gestão de Obras Públicas
	Sistema de Gestão de Custos Setoriais
Racionalização de gastos com patrimônio	Sistema de Gestão do Patrimônio
	Sistema de Gestão de Patrimônio de TIC
Gestão do projeto	Gestão do projeto

Fonte: Elaboração própria

A previsão de deliberação da COFIEIX para aprovação da Carta é março/2022. Com essa autorização, o DECAP coordenará os próximos passos para possibilitar a assinatura do contrato entre o BIRD e o Estado. Dentre esses passos, destacam-se: os processos de negociação junto à União e ao Banco Mundial relativos ao objeto da operação de crédito e aos instrumentos contratuais; os registros e as autorizações oficiais para a contratação de operação de crédito externo - incluindo a oferta de garantias e contragarantias.

Paralelamente, foram realizadas iniciativas para o estreitamento das relações do Estado com os agentes financiadores, iniciando a estruturação de um banco de dados que reúne informações para eventual captação de recursos financeiros para execução de projetos.

5. 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 ressaltar 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 na negociação com os organismos internacionais parceiros e no encaminhamento das propostas de cooperação à ABC. No 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.

5.1 Ações em 2021


No final de 2021, o Estado contava com:

- 3 projetos em fase de execução (SES/UNESCO | SES/OIM | SPGG/PNUD)
- 2 projetos em fase de negociação (SEDUC/OEA | SEDUC/OEI)
- 3 projetos interrompidos (SES/UNESCO | SES/UNOPS | SEDAC/UNESCO)

5.1.2 Projetos de CTI em execução

5.1.2.1 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 referido projeto tem duração de 48 meses e orçamento de R\$ 4.400.000. Em 2021, foram concluídos os estudos para



diagnóstico e mapeamento de ações voltadas à prevenção de IST/HIV/Aids. Para 2022, vislumbra-se a entrega de diversos produtos, como o lançamento de Portal na Internet e plano de implementação de mídias sociais para ações de comunicação em saúde ao público-alvo do projeto e o desenvolvimento de materiais educativos para Metodologias Ativas nas escolas.

5.1.2.2 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 (SES) 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.

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

A Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) 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. Em 2021, por razões técnicas da SPGG, decidiu-se pela revisão do projeto, que deverá entrar em execução em 2022. Devido à necessidade de revisão do projeto, realizaram-se as tratativas necessárias para

dar seguimento a ele, cuja previsão de encerramento está prevista para 31/01/2023 com orçamento de R\$ 2.398.928.

5.2 Projetos de CTI em negociação

5.2.1 SEDUC e OEA: plano museológico no Instituto General Flores da Cunha

A Secretaria de Educação (SEDUC) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) iniciaram negociações para viabilizar um plano museológico no Instituto General Flores da Cunha (IE). Dentro de um projeto maior de revitalização do instituto, o projeto prevê a construção de um Centro de Desenvolvimento de Profissionais da Educação, o Centro Gaúcho de Educação Mediada por Tecnologias e o Museu Escola do Amanhã.


5.2.2 SEDUC e OEI: redução da evasão escolar

A Secretaria de Educação (SEDUC) e a Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI) estão em negociação para viabilizar um projeto de cooperação técnica internacional com o intuito de propiciar a redução da evasão escolar e de melhorar o desempenho do Rio Grande do Sul no Índice do Desenvolvimento da Educação (IDEB). O projeto em discussão apresenta ações voltadas aos seguintes eixos: (1) realização de estudo sobre as condições estruturais, administrativas e logísticas da Secretaria de Estado de Educação do Rio Grande do Sul e sua Rede, voltada para a redução da evasão escolar; e (2) implementação de sistema para monitoramento contínuo da educação no estado, que lhe permita concentrar esforços para combater a evasão escolar e, conseqüentemente, melhorar os índices do IDEB.

5.3 Projetos de CTI interrompidos

5.3.1 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 (SES) 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 tinha duração prevista de 60 meses e



recursos do Tesouro do Estado, pretendia-se desenvolver tecnologias e metodologias para a produção de conhecimento e produzir instrumentos inovadores de gestão. O PIM, desenvolvido em 2003, vem sendo executado em parceria com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), cuja renovação está prevista somente até 2024. Assim, aventou-se a possibilidade de estabelecer uma cooperação técnica internacional entre SES e UNESCO, mas a iniciativa encontra-se temporariamente suspensa, em virtude da manutenção da parceria com a OPAS.

5.3.2 SES e UNOPS: Aquisição emergencial de medicamentos do kit intubação para o enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Rio Grande do Sul

A Secretaria da Saúde (SES) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), em março de 2021, iniciaram tratativas para a implementação de um termo de cooperação visando à aquisição de medicamentos para o enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Rio Grande do Sul. Tratava-se de uma medida emergencial e tempestiva, em função do expressivo aumento dos índices de hospitalização no estado. Entretanto, em virtude do avanço da vacinação da população e da consequente diminuição das taxas de ocupação dos leitos hospitalares, a SES optou por interromper o projeto.

5.3.3 SEDAC 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, apresentava dois temas centrais: a gestão de equipamentos públicos da cultura e o avanço dos setores de economia criativa no estado. Assim, ambicionava-se o desenvolvimento de diretrizes, insumos e instrumentos estratégicos que fortalecesse 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 foi interrompido por decisão do Sr. Governador em conjunto com a Secretária da Cultura e sua

equipe técnica. Ocorre que sua prioridade foi reavaliada pelo contexto de pandemia, a partir da consideração de que o contexto exige preferência para projetos e programas que atendam mais diretamente o cidadão e o trabalhador de cultura.

5.4 Outros projetos

5.4.1 IRGA/FLAR-CIAT

A SPGG, por meio do DECAP, vem apoiando o Instituto Rio-Grandense do Arroz (IRGA) na adoção de um instrumento jurídico que viabilize a continuidade da atuação da autarquia no Fundo Latino Americano de Arroz Irrigado (FLAR, na sigla em espanhol). A relação entre IRGA e FLAR ocorre com a intermediação do Centro Internacional para Agricultura Tropical (CIAT, na sigla em espanhol).

Em primeira análise, foi indicada a intervenção do governo federal nessa relação, dada a competência estabelecida em norma.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi consultado quanto ao modelo jurídico que poderia ser adotado. Após diligências internas, o órgão federal sugeriu contato com a ABC, considerando que na equipe técnica da agência há servidores com experiência na relação com o CIAT.

Embora já tenha sido solicitada agenda com a ABC, ainda não foi possível realizar a reunião.

6. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E VIABILIDADE DE PROJETOS ESPECIAIS

A continuidade do processo de maturação, de preparação e de avaliação de projetos, dentro do DECAP, se deu por meio de diversas iniciativas durante o ano, conforme o projetado no Relatório Anual de Captação 2020. Dentre elas, destaca-se a realização de duas oficinas de capacitação: uma de elaboração de projetos, que abordou temas como escopo e cronograma físico-financeiro e, outra, de preenchimento do Sistema de Monitoramento Estratégico (SME), módulo pré-projeto.

Sobre o SME, é importante mencionar que houve mudanças e ajustes no módulo de pré-projetos, nos quais a Divisão de Assistência Técnica e Viabilidade de Projetos Especiais (DIPE) teve importante participação na condução das tratativas junto ao DAE (Departamento de Acompanhamento Estratégico), que é o responsável pelo gerenciamento das mudanças no respectivo Sistema e à PROCERGS. Tais mudanças representam a busca pelo alinhamento desta ferramenta com uma modelagem de projetos mais qualificada e com um gradativo incremento de uma cultura institucional de elaboração de projetos.

Também cabe ressaltar, entre as iniciativas, a participação transversal da Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN), da SPGG, no processo de análise das propostas, por meio de seus departamentos, somada às análises dos setorialistas do DECAP e da equipe de avaliação da DIPE. Com essa combinação de atuações, buscou-se criar uma metodologia de avaliação participativa, transversal e aberta a diferentes pontos de vista.

No quesito avaliação ex-ante de projetos públicos, também conforme o projetado em 2020, procurou-se qualificar essa atividade com o incremento de novas tecnologias de análise e de avaliação de projetos.

Na parte de desenvolvimento de metodologias sobre análise custo-benefício, análise de impacto orçamentário-financeiro e viabilidade de projetos de investimento, a DIPE realizou, por meio de um grupo de estudos, encontros mensais em que foram compartilhados os conhecimentos adquiridos mediante cursos de

capacitação e discutidas novas maneiras de realizar a avaliação de forma mais eficiente.

Além disso, em 2021, surgiu a demanda por um novo processo de captação, chamado de processo de emendas estaduais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), juntando-se aos já instituídos processo de captação ao Orçamento Geral da União (OGU) e processo de captação ao OGU via emendas parlamentares.

Na sequência, serão detalhadas as atividades que foram realizadas pela DIPE, durante o ano de 2021, divididas pelos seus respectivos processos.

6.1 Processo de Captação ao OGU (Orçamento Geral da União) 2022


Neste processo, a DIPE participou ativamente na elaboração e na condução da oficina de preparação ao processo chamado Pleitos OGU 2022 (o qual foi renomeado posteriormente), que foi ofertada aos servidores dos órgãos e aos setorialistas do DECAP. No total, foram 68 participantes no módulo Avaliação dos processos de captação OGU 2021, 133 no módulo “elaboração de projetos” para captação de recursos e 115 servidores capacitados no módulo “planejamento da captação e preenchimento do SME”.

6.2 Processo de Captação ao OGU 2022 via Emendas Parlamentares

Para este processo, houve um avanço em comparação ao processo anterior no que diz respeito à ferramenta de análise e de avaliação das propostas enviadas pelos órgão, com a implementação de um novo formulário online. Com essa ferramenta, buscou-se facilitar a etapa de análise e de avaliação das propostas, resultando em maior confiabilidade das informações e maior agilidade na manipulação e interpretação dos dados. No total foram apresentados 105 projetos com essa nova metodologia, sendo 82 propostas reapresentadas (procedentes do processo OGU 2022) e 23 novas propostas.

6.3 Processo de Emendas Estaduais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2022 via Emendas Parlamentares.

A captação via emendas parlamentares ao PLOA, por ser um processo novo, exigiu uma estruturação maior para o êxito do processo, necessitando um forte



diálogo com os envolvidos, em especial, o DOF (Departamento de Orçamento e Finanças). Decidiu-se por utilizar o SME, módulo pré-projeto, sendo necessário alguns ajustes no Sistema.

De maneira geral, 98 propostas foram avaliadas e 96 selecionadas para compor o Caderno de Emendas. Destas, conforme informação repassada pelo DOF, em dezembro de 2021, 34 propostas foram efetivamente selecionadas pelos parlamentares, representando um valor total de R\$2.520.000 em emendas.

6.4 Outras Atividades Realizadas e próximos passos

A DIPE, durante o ano, também atuou no apoio à elaboração de um Manual para as propostas ao Pró-Gestão inseridas no SME; das devolutivas ao órgãos, que é um documento com sugestões de melhorias aos seus projetos que foram apresentados e avaliados durante o ano; de um diagnóstico comparativo entre as análises e avaliações realizadas de todas as propostas de captação em 2021 (processo OGU, Emendas OGU e Emendas PLOA) e de uma Proposta de alterações no SME, que busca aprimorar a inserção de projetos pelos órgãos e a qualificação para os próximos processos de captação, entre outras.

Para o ano de 2022, o objetivo é dar continuidade e melhorar as atividades que já estão sendo realizadas pela divisão. Entre essas atividades, estão: as capacitações, as melhorias no SME no módulo pré-projetos, a revisão dos instrumentos utilizados para a análise e avaliação das propostas inseridas no SME e a ampliação da participação dos setorialistas na elaboração das devolutivas aos órgãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

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

BRASIL. Tesouro Nacional. **Classificações Orçamentárias. 2021c**.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

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. **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. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 11 jan. 2022.

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

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

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. **Painéis Gerenciais +Brasil. 2022.** Disponível em: <https://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>. Acesso em: 11 jan. 2022.

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 nº 52.729, de 30 de Dezembro de 2015.** Institui o Sistema Estadual de Gestão de Convênios. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.579.pdf>

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 52.579, de 30 de Setembro de 2015.** Institui o Sistema Estadual de Gestão de Convênios. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.579.pdf>

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Anual de Captação de Recursos - Exercício 2020.** SPGG/RS. Porto Alegre, 2021.

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.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO RS. **Decreto 55.770, de Fevereiro de 2021.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-55770-2021-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-a-estrutura-basica-da-secretaria-de?q=educa>

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO RS. **Decreto 56.155, de Outubro de 2021.** Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-56155-2021-rio-grande-do-sul-aprova-o-regimento-interno-da-secretaria-de?q=educa%C3%A7%C3%A3o%20superior>

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

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

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

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

SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de Dezembro de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604>

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.