

A REFORMA GERENCIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Francisco Antonio Caldas de Andrade Pinto
José Eduardo Sabóia Castello Branco
Paula Lemos Azem

A REFORMA GERENCIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Francisco Antonio Caldas de Andrade Pinto
José Eduardo Sabóia Castello Branco
Paula Lemos Azem

RESUMO

O presente trabalho apresenta os avanços que a atual administração do governo do Estado do Rio de Janeiro decidiu implementar um amplo conjunto de ações para melhorar o desempenho das funções do executivo. Apesar da sua riqueza econômica e cultural e seu legado no turismo e na política, o Estado tem vivido uma problemática ao longo das últimas décadas, derivada de uma gestão pública ineficiente, desarticulada e de baixa qualidade. Visando melhorar os resultados diretos para a sociedade e para o serviço público em geral estão sendo colocados em prática mecanismos de reestruturação da administração pública, consolidados sob a rubrica de “Reforma Gerencial”. O artigo relatar os esforços despendidos pela atual Administração desde 2007, estando dividido em três partes. Na primeira parte são exemplificados casos em que o nível do gasto público não está necessariamente associado à melhoria do setor onde foram feitas inversões financeiras, nas áreas de Segurança Pública, Educação e de Investimentos, ficando patente a fragilidade da gestão pública fluminense. Na segunda parte são descritos os vetores que orientam a Reforma Gerencial do Estado, em termos de projetos já desenvolvidos e em desenvolvimento. Finalmente na terceira parte, são destacadas as ações futuras, porém perfeitamente definidas, ligadas diretamente ao Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública – Pró-Gestão, que conta com o irrestrito apoio do Banco Mundial. Será na continuidade de ações e iniciativas inovadoras que a atual gestão do Governo do Estado do Rio de Janeiro vai se apoiar, tendo como principal foco o aprimoramento da capacidade gerencial das instituições públicas, na reconstrução da gestão pública estadual, na reconquista da segurança pública e cidadania, e na articulação e promoção de investimentos. Com essa visão tentar-se-á transformar, nos próximos anos, o Estado do Rio de Janeiro num ente dotado de ambiências desenvolvimentistas e sociais saudáveis e sustentáveis, resgatando sua importância política, econômica e social no contexto federativo nacional.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 EXEMPLIFICAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DA MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	6
3 VETORES DA REFORMA GERENCIAL.....	9
3.1 Vetor organizacional.....	9
3.2 Vetor fiscal.....	11
3.3 Sistemas corporativos de gestão.....	19
4 AÇÕES A DESENVOLVER: O PRÓ-GESTÃO.....	23
5 CONCLUSÕES.....	24
6 REFERÊNCIAS.....	25

1 INTRODUÇÃO

O exercício da função pública só deve ter como objetivo servir à sociedade. Por esse motivo, é necessário que os governos, cada vez mais, tenham um enfoque voltado para a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações, devendo existir congruência entre os governos fazem e os resultados das entregas, numa relação biunívoca entre o que os cidadãos pagam sob a forma de impostos e o que recebem em bens e serviços do poder público.

Em todo o mundo ocorre uma incessante busca para um novo papel do Estado, menos intervencionista e mais catalisador de processos originados na sociedade, tendo como resultado a abertura de portas a novas correntes de reflexão sobre o papel que cumprem governo e governados nos processos de desenvolvimento econômico e social (Iglesias, 1999).

No período que sucede a Segunda Grande Guerra, os governos aceleraram o processo de atuação em atividades monopolísticas, sobretudo no setor de serviços públicos, como eletricidade, saneamento, transportes etc. Esse modelo gerou uma prosperidade econômica e social sem precedentes em muitos países do mundo ocidental. Contudo, nos anos 1980, requisitos políticos, sociais e fiscais demandaram melhor qualidade dos serviços e maior controle do gasto público, impondo, por seu turno, a necessidade de reformas administrativas profundas (OECD, 2005).

Essa onda reformista costuma ser associada ao termo Gerencialismo Público ou *New Public Management*, na terminologia inglesa, utilizado para descrever a busca por uma maior relação custo-eficiência nas ações dos governos, da qual Nova Zelândia, Austrália, Grã-Bretanha entre outros são tidas como expoentes.

O Brasil teve sua Reforma Gerencial implementada a partir de 1995, tendo como base as experiências obtidas nos países antes citados. Esse reformismo teve início na esfera federal e com foco no Executivo, e, em seguida, em alguns governos estaduais, como São Paulo e Minas Gerais. O caso norte-americano também se processou nessa verticalidade (Rezende, 2002).

A reforma federal brasileira, desenvolvida no governo Fernando Henrique Cardoso, teve no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) sua grande mola impulsora (Bresser-Pereira e Pacheco, 2008).

O Estado do Rio de Janeiro ingressou no processo de reformas no governo Marcello Alencar (1994–1998), quando foi implementado o denominado Programa Estadual de Desestatização, envolvendo diversas empresas estatais como indicado na tabela 1, além de concessões de rodovias do Estado (RJ 116 e Via Lagos).

Tabela 1 – Programa Estadual de Desestatização

Empresa estatal	Setor	Concessionária/ Sucessora (privada)
Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj)	Bancário	Nenhuma
Cia. de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (Cerj) ¹	Elétrico	Ampla
Cia. de Transportes Coletivos (CTC) ²	Transporte público – ônibus	Nenhuma
Cia. do Metropolitano do Rio de Janeiro (CMRJ)	Transporte público – metrô	MetrôRio
Cia. Fluminense de Trens Urbanos (Flumitrens)	Transporte público – trens de subúrbio	Supervia
Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (Conerj)	Transporte público – barcas	Barcas S/A
Companhia de Terminais Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Coderte)	Transporte público – terminais	Terminal Garagem Menezes Cortes
Companhia. Estadual de Gás (CEG)	Gás	CEG e CEG-Rio
Empresa Estadual de Viação (Serve) ²	Transporte público – ônibus	Nenhuma

De acordo com estudo do Banco Mundial, somente as empresas estatais estaduais da área de transporte produziam um déficit anual de US\$ 355 milhões, gerando um subsídio médio de US\$ 1.5 por passageiro transportado, como ilustrado na Tabela 2 (Rebello, 1999).

Tabela 2: Subsídios às empresas estaduais de transporte no período pré-privatização

Empresa	Empregados	Passageiros diários (milhões)	Receita anual (US\$ milhões)	Folha anual (US\$ milhões)	Subsídio anual (US\$ milhões)
Flumitrens	7.871	310.000	43	180	180
Metrô	3.272	330.000	31	111	109
Conerj	1.097	80.000	11	28	30
CTC/Serve	2.496	90.000	13	30	37
Coderte	695	n.d.	13	7	(1)
Total	15.431	810.000	102	356	355

Valores para 1995, ano anterior ao do início das privatizações.

Fonte: Banco Mundial

Os governos fluminenses posteriores não avançaram no processo de reforma, e consideraram que as concessões e privatizações ocorridas tornavam desnecessárias quaisquer outras mudanças profundas na administração pública estadual.

¹ Concessão Federal

² Liquidação

No atual governo, retomou-se o processo das reformas, a partir de uma postura gradualista, como adiante relatado.

Essa retomada das reformas pode ser considerada como o segundo grande ciclo de mudanças da administração pública fluminense. Diferentemente do primeiro ciclo, que primou pela desestatização de sociedades de economia mista, este segundo ciclo tem caráter mais abrangente, enfocando mudanças que podem ser agrupadas em três grandes vetores:

- Organizacional;
- Fiscal;
- Gestão da Informação.

Nos tópicos seguintes são descritas as ações desenvolvidas e em andamento sob cada módulo vetorial, além de detalhados os próximos passos.

2 EXEMPLIFICAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DA MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A despesa com o serviço público hoje se encontra numa etapa em que nem sempre o problema da falta de recursos é a principal dificuldade. Em vários casos os recursos existem, mas falta capacidade de gestão para gastar bem estes recursos, e, em alguns casos, até mesmo falta da capacidade de gastar, ou seja, inexistência de eficiência na execução orçamentária.

Nos exemplos adiante explicitados, apresenta-se o gasto público do Estado do Rio de Janeiro vis-à-vis os outros estados da federação, nas áreas de Segurança Pública, Educação e de Investimentos Produtivos.

No que respeita à Área de Segurança Pública, a figura 1 mostra a relação entre as taxas de homicídios por 100 mil habitantes com os gastos no setor, para os diferentes estados do Brasil. Pode-se constatar que as maiores taxas foram registradas nos estados de Pernambuco e do Rio de Janeiro. Contudo, o estado do Rio de Janeiro foi, no ano de 2005, o estado que mais investiu na área de segurança pública, tendo sua despesa per capita muito acima da média nacional.

Por esse gráfico, o pior quadrante seria o superior direito (maiores gastos, maiores taxas de homicídio), com destaque para o caso do Rio de Janeiro, e o melhor seria o inferior esquerdo (menores gastos, menores taxas de homicídio), destacando-se a posição do Paraná. Os quadrantes são definidos pelas médias dos valores das abscissas e das ordenadas.

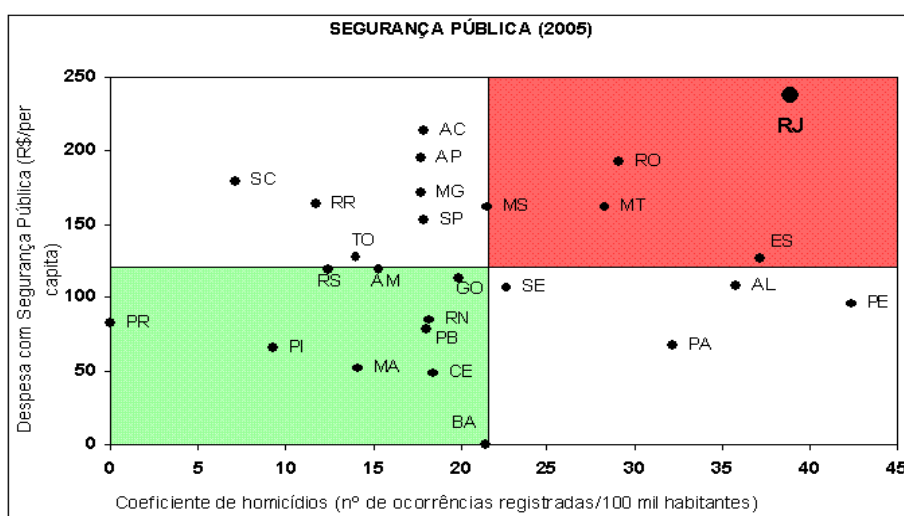


Figura 1 – Despesa na segurança pública x coeficiente de homicídios
Fonte: Plano Estratégico

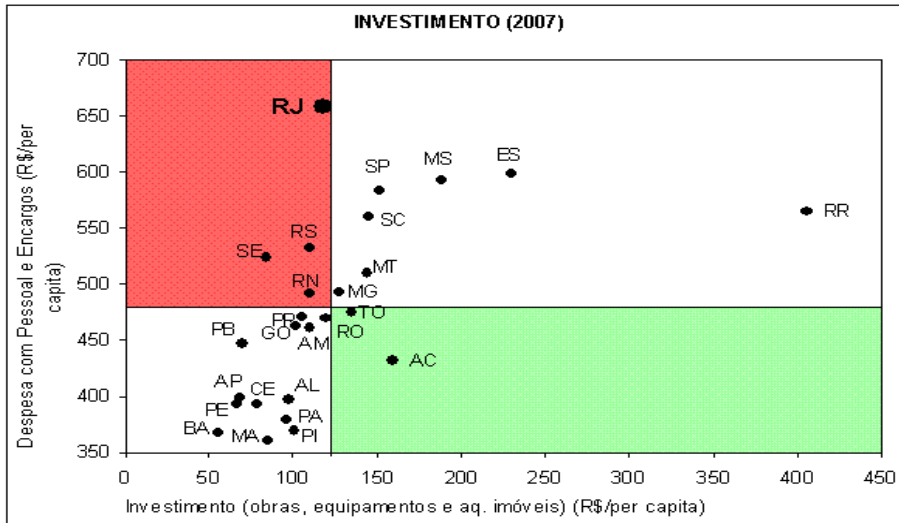


Figura 3 – Despesa com pessoal e encargos x investimentos
 Fonte: Finanças do Brasil 2007

3 VETORES DA REFORMA GERENCIAL

3.1 Vetor organizacional

O Estado do Rio de Janeiro é uma organização grande e complexa, cuja ação governamental se dá através de um amplo conjunto de órgãos. O resultado é que muitas vezes esses fatores acabam sendo um entrave para a execução de planos e projetos, mesmo quando há recursos financeiros para executá-los. Além disso, essa complexidade tende à inflexibilidade e lentidão, incompatibilizando-se a ação governamental com a velocidade das demandas e tornando-a insensível a valores externos. Assim recomenda-se como um elemento indispensável à mudança, a análise profunda e sistemática das bases segundo as quais o Estado opera. No mundo moderno, o êxito de qualquer instituição depende da sua capacidade de perceber alterações e incorporá-las aos objetivos organizacionais.

3.1.1 Ações desenvolvidas

a) Plano Estratégico

Com o apoio de consultoria especializada, o Estado elaborou o Plano Estratégico 2007 – 2010, composto por uma carteira de 43 (quarenta e três) projetos ditos estruturantes e prioritários, que são monitorados permanentemente por equipes especializadas, localizadas na Casa Civil (projetos de infraestrutura) e na Secretaria de Planejamento e Gestão (projetos de gestão pública).

b) Programa de Desligamentos

Essa ação envolveu 13 (treze) sociedades de economia mista e empresas públicas do Estado, ocasião em que se procurou adequar as lotações atuais de pessoal às respectivas lotações ideais, tendo sido adotado o mecanismo de incentivo à demissão. Realizada ao longo de 2007 e 2008, a ação resultou numa economia orçamentária de R\$ 150 milhões no exercício anual.

c) Diminuição do Número de Secretarias e de Cargos Comissionados

Essa ação se deu logo no início do atual governo, com a eliminação de 30% dos cargos comissionados, concomitantemente com a redução de 32 para 19

do número de secretarias, promovendo fusões de atribuições correlatas, com consequente redução de custos e processos.

d) Criação de Fundações Públicas de Direito Privado

Foi aprovada a lei complementar nº 118, em novembro de 2007, que definiu a atividade de saúde como área de atuação estatal sujeita a desempenho por fundação pública de direito privado, que se imagina tenham maior liberdade gerencial para o atingimento das metas das políticas públicas de saúde.

e) Fusões de Entidades

Na administração indireta houve a fusão e incorporação de sete entidades, que resultaram em apenas três, conforme indicado na Tabela 1.

Entidades preexistentes	Entidades resultantes
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Instituto Estadual de Florestas (IEF) ▶ Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feema) ▶ Superintendência Estadual de Rio e Lagoas (Serla) 	✓ Instituto do Ambiente (Inea)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fundação Centro de Informações e Dados Estatísticos (Cide) ▶ Fundação Escola de Serviço Público (Fesp) 	✓ Fundação Centro Estadual de Formação de Pessoal, Estatística e Políticas Públicas do Rio de Janeiro (Ceperj)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência) ▶ Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro (Iperj) 	✓ Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência)

Tabela 1: Fusões na administração indireta

f) Contratos de Gestão

Foram celebrados contratos de gestão entre a Secretaria de Planejamento e Gestão (por delegação do Governador do Estado) e diversos órgãos da administração, como Secretaria de Cultura, Fundação Centro de Informações e Dados Estatísticos – Cide e Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – Iterj.

3.1.2 Ações em Andamento

a) Reestruturação de Estatais

Está em curso estudo de reestruturação de doze empresas públicas e sociedades de economia mista, que poderão redundar em cisões, fusões, incorporações, extinções e privatizações.

b) Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados

O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados – PNAGE, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, começou na gestão anterior. Contudo, na gestão atual, foram feitos importantes ajustes no escopo, procurando-se concentrar as ações desse programa em projetos mais robustos, evitando-se a excessiva pulverização de componentes. Atualmente esse programa compreende apenas cinco projetos, dentre os quais se destaca o Novo Sistema de Recursos Humanos, estimado em R\$ 15 milhões de reais, que irá modernizar toda a área de cadastro e despesa de pessoal do Estado.

c) Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Foram enviados projetos de lei à Assembléia Legislativa propondo a criação de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

3.2 Vetor fiscal

3.2.1 Ações desenvolvidas

a) Gestão Matricial de Despesas

O programa de gerenciamento matricial das despesas instituído pelo Estado do Rio de Janeiro ao longo de 17 meses, a partir de meados de 2007, se inscreve dentro de um programa de modernização da gestão pública, que visou a obtenção de melhorias de gestão e de ganhos significativos em termos de competitividade e de eficiência, executado em parceria com entidades e órgãos da Administração Pública, viabilizando a transferência de conhecimentos gerenciais e metodológicos, com o envolvimento direto de servidores públicos e auxílio de consultores especializados que, devidamente capacitados, passaram a atuar como agentes multiplicadores.

O programa foi concebido a partir da identificação da existência na cultura gerencial do estado do desconhecimento ou inexistência: i) do que é gasto em cada área e onde estão as oportunidades de economia ou otimização da utilização dos recursos; ii) de padronização na utilização dos recursos (regras, políticas, etc); iii) da

eficácia da aplicação dos recursos (benefícios); de uma gestão mais apurada dos contratos firmados, dos objetos e formas de contratação e da padronização no processo de contratação; iv) da necessidade de otimizar-se os processos de compras e incrementar-se o uso de modalidades de compra que permitam o “bom comprar”; e v) de um sistema de gestão corporativo para despesas, com acompanhamento sistemático de resultados.

O conteúdo programático do gerenciamento matricial foi, portanto, concentrado na redução de despesas oriundas de fonte do tesouro em mais de 380 contratos de fornecedores de serviços e materiais (14% da base de despesas priorizada), tendo-se encontrado inúmeras oportunidades de redução dos gastos, parte deles submetidos a *benchmarking* em unidades da federação ou outras entidades públicas.

Na sua essência, essa atividade contou com a formação de uma frente de redução de despesas focada na vertente preço, comparando contratos similares por meio de indicadores de preços entre as unidades de cada uma das secretarias. Entendeu-se, em complemento, que para um bom gerenciamento dos gastos, era necessário trabalhar também reduções nas vertentes do chamado binômio preço-consumo, conforme ilustrado na Figura 3.

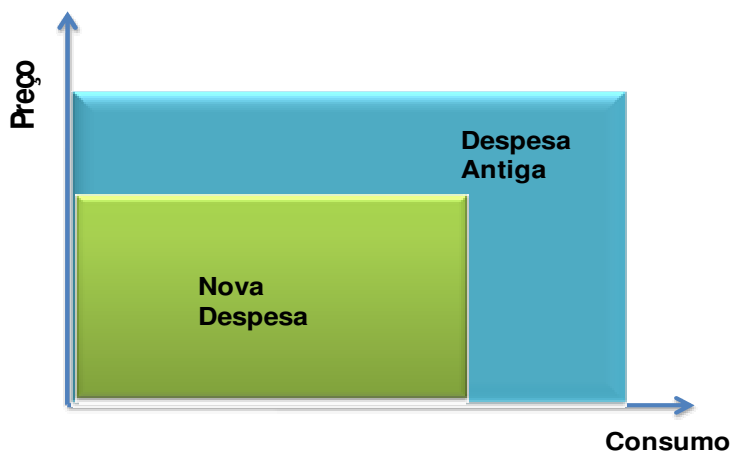


Figura 3 – Nova despesa gerada pela redução preço-consumo

Um resumo dos resultados obtidos nessa ação é o seguinte:

- ajuste da demanda energética de todo o Governo, que permitiu uma economia na ordem de R\$ 24 milhões/ano;
- controle de combustíveis das frotas das Polícias Militar e Civil, com uma economia de R\$ 14 milhões/ano;
- implantação do pregão eletrônico para a compra de medicamentos que conseguiu ganhos na ordem de R\$ 100 milhões/ano.

Um exemplo da metodologia de trabalho adotada é o da Figura 4, que ilustra grande disparidade no consumo de combustíveis em batalhões da Polícia Militar.

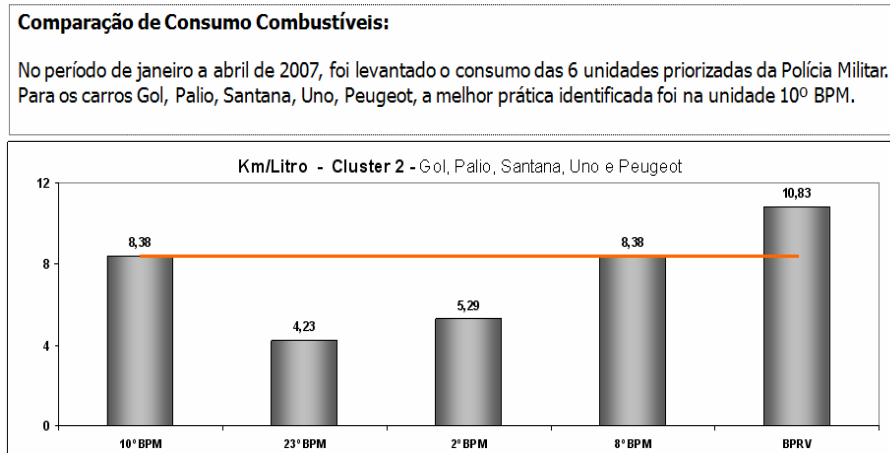


Figura 4: Comparação de consumo de combustíveis
Fonte: INDG

A visão matricial pressupõe o desenvolvimento de especialistas em cada agrupamento de despesas (Pacotes), que tiveram atuação corporativa com foco na análise dos preços pagos em cada bem ou serviço, normatização (regras, políticas, padrões) e apoio ao processo orçamentário através de metas a serem perseguidas (Figura 5).

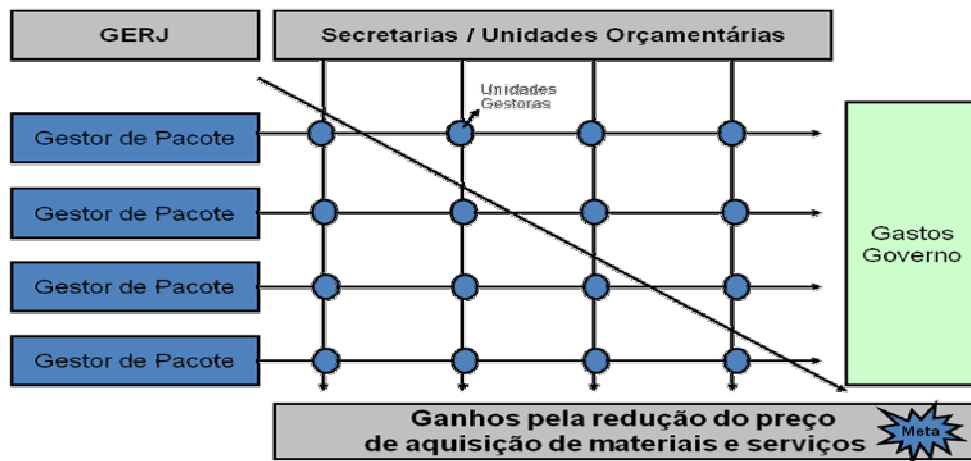


Figura 5 – Visão matricial do Programa GMD
Fonte: INDG

b) Reestruturação de Estatais

A reestruturação das empresas de economia mista e públicas do Estado foi e ainda é parte de um programa de ajuste fiscal com vistas a ampliar a capacidade anual de investimento do Governo do Estado do Rio de Janeiro e conter despesas com baixa eficácia e efetividade, convergindo para a necessidade

premente de redução dos desequilíbrios fiscais do Estado, que têm comprometido a eficácia do poder público em áreas onde sua participação é imprescindível.

De acordo com dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, o déficit nas contas estaduais foi estimado em cerca de R\$ 6,0 bilhões, no início de 2007³, onde diversos fatores contribuíram para a dimensão desses valores, particularmente as dívidas herdadas de governos anteriores, e as quedas imprevistas nas receitas de royalties do petróleo. Estas últimas decorreram de paradas técnicas em plataformas da Bacia de Campos, e da prolongada desvalorização do dólar frente ao real⁴, o que também afetou outros estados, mas foram particularmente danosas para o Rio de Janeiro, onde essa receita patrimonial representa um quarto da receita tributária total ou cerca de um terço da arrecadação de ICMS. Por conseguinte, somente um programa de ajuste fiscal rigoroso poderia enfrentar essa adversidade.

Com destacado em 3.1.1, procedeu-se à reestruturação de 12 empresas mediante o licenciamento (incentivado ou compulsório) de cerca de 2.300 funcionários celetistas pertencentes aos quadros dessas empresas. O projeto contemplou um custo de indenização (incentivação e demais) de cerca de R\$ 89 milhões para uma economicidade de cerca de R\$ 150 milhões no exercício anual. Nesse processo, tomou-se cuidado para minimizar quaisquer impactos adversos de natureza social. Efetivamente, os não aderentes ao programa de incentivação constituíram-se, em sua grande maioria, de funcionários já aposentados ou “aposentáveis”, ou seja, em idade de aposentadoria, embora ainda não exercendo esse direito, e, por fim, de funcionários de empresas cedidos a outras áreas do Estado. Nesse último caso, muitos permaneceram empregados, com matrículas nos locais de destino, na qualidade de extraquadro. Em vários outros casos, os critérios norteados para desligamento envolveram empregados cujas funções não eram mais exercidas em suas empresas, por conta da desestatização corrido na década de 90⁵.

³ Valores que englobam o déficit fiscal de (R\$ 1,0 bilhão), acrescido de Restos a Pagar – RPs (R\$ 1,0 bilhão) e de Despesas de Exercícios Anteriores – DEAs estimados em R\$ 4,0 bilhões.

⁴ Ocorrida de 2006 à Set de 2008, sendo que a partir dessa data o processo se inverte dada a natureza da crise das hipotecas norte-americanas.

⁵ Exemplo nesse sentido é a função de “Piloto” ainda presente na empresa estatal RioTrilhos, embora a função seja exclusiva da operadora privada dos sistema metroviário do Estado, a concessionária Opportrans (Metro-Rio).

c) Descentralização do Sistema Orçamentário

O processo orçamentário sempre disciplinou a tônica do processo de execução e mesmo planejamento orçamentário no Estado do Rio de Janeiro. A presença de autorizações em uma única Secretaria para a emissão e liberação de empenhos foi prática dominante nas últimas décadas. Além da disciplina para a elaboração de limites de empenho, sua própria execução ficava condicionada a uma segunda autorização interna. Esse processo acabou por evidenciar sérios conflitos de gestão da despesa e formação de “passivos” de despesa de exercícios anteriores. A gestão orçamentária centralizada juntamente com a inexistência de controle interno e de segregação de funções entre as tarefas executivas, de programação e execução orçamentária e de falta de visão de longo prazo, com planejamento e definição de objetivos e metas, serviu para amparar orçamentos desequilibrados e desassociados dos fins inicialmente propostos e contribuiu vivamente para que o Estado do Rio de Janeiro formasse passivos processados e não processados de despesa em exercícios contíguos.

Principais problemas encontrados no antigo sistema:

- orçamento elaborado por Unidade Orçamentária (UO) sem detalhamento da alocação dos recursos nas Unidades Executoras (UGE: escola, hospital, batalhão, delegacia etc.);
- inexistência de análises comparativas entre as diversas Unidades Executoras;
- inexistência de parametrização dos gastos para garantir o acompanhamento da mensuração dos benefícios prestados aos cidadãos;
- descasamento entre receita e programação orçamentária;
- mensuração inadequada ou inexistente dos volumes de serviços prestados aos cidadãos (pacientes atendidos, alunos matriculados, atendimentos realizados etc.);
- registros e informações de demandas e produção das unidades não refletindo os resultados da aplicação dos recursos;
- informações gerenciais de baixa qualidade e não disponíveis no prazo necessário;
- falta de aferição do cumprimento dos programas planejados.
- baixo nível de detalhamento da alocação contábil nas unidades;

- baixo controle da correta alocação das despesas pela sua natureza e respectiva competência;
- inexistência de procedimentos que evitassem ou dificultassem os gastos extra-orçamentários;
- inexistência de controle adequado no cumprimento de legislações, normas, procedimentos e padrões;
- inexistência de sistemática de acompanhamento de metas para o atendimento ao Planejamento Estratégico – PPA.

Nesse ensejo, a Secretaria de Planejamento e Gestão promoveu o processo de descentralização orçamentária, eliminando a filosofia de “Controle Geral” como instrumento de controle *ex-ante*, implantada há 24 anos na administração estadual. Esse processo ofereceu uma reformulação completa na disciplina orçamentária atribuindo uma maior autonomia dos Ordenadores de Despesa na execução orçamentária dentro dos limites da programação financeira. O processo também promoveu a implantação da Programação Anual como instrumento auxiliar ao Ajuste Fiscal das Secretarias e Entidades Vinculadas (para todas as Unidades Gestoras do Governo do Estado do Rio de Janeiro), e a publicação do instrumento legal de criação do Agente do Controle Interno e do Agente de Planejamento e Gestão – célula fundamental para a descentralização da execução orçamentária.

O projeto, em si, é um instrumento para estruturação dos controles internos visando à garantia do cumprimento de legislações, normas, padrões e procedimentos do Governo do Estado do Rio de Janeiro e teve como pontos principais:

- adequar as estruturas das funções contabilidade, controladoria e orçamento às necessidades de informações gerenciais que permitam a melhor tomada de decisão;
- revisar as práticas de alocação das despesas garantindo a transparência na execução das despesas;
- aperfeiçoar a prática atual de planejamento orçamentário das despesas correntes, por meio da utilização de indicadores de desempenho que permitam a identificação de lacunas e melhores práticas entre as diversas áreas, viabilizando a definição de metas;

- consolidar e expandir o conceito de “controle cruzado” por meio da criação dos “pacotes de gastos” onde as despesas são examinadas em todas as unidades (UGE) por um especialista interfuncional;
- definir as metas finalísticas e de despesas expandindo o nível de participação e comprometimento dos profissionais do governo no que se refere ao cumprimento das metas e na gestão das mesmas;
- elaborar os padrões que definam as regras para a realização dos gastos e utilização dos recursos do estado;
- implantar a gestão à vista, informando o percentual de alcance das metas, como forma de envolver todo estado no processo de controle e acompanhamento das mesmas.

De concreto os seguintes resultados entre outros puderam ser auferidos:

- melhoria na contabilização dos gastos públicos;
- impedimento da contabilização em outras despesas, sem a devida especificação;
- revisão da contabilização das despesas da folha de pagamento;
- planejamento orçamentário;
- acompanhamento físico dos projetos de investimento por via de sistema de informação integrado ao sistema da administração financeira;
- existência de gestores públicos capacitados para a gestão dos gastos públicos com qualidade e equilíbrio fiscal.

3.2.2 Ação em andamento

Auditoria da Folha de Pagamento

A folha de pagamento do pessoal ativo da administração direta e indireta do Governo do Estado do Rio de Janeiro engloba cerca de 240.000 servidores, sendo o pagamento referente a despesas de pessoal a mais importante rubrica orçamentária do Estado. O Sistema de Folha de Pagamento (SAPE) utilizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em ambiente de grande porte, foi implantado há aproximadamente 20 anos em tecnologia já amplamente carente de atualização. A equipe responsável por seu desenvolvimento sempre tentou ao longo dos anos implementar novas funcionalidades, inclusive com mudanças nos cadastros

existentes e rotinas de verificação e aferição, especificamente para alguns códigos de pagamento, não cobrindo, contudo, a totalidade dos códigos e verbas processadas. Não existia, no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro, metodologia implantada e/ou mantida para administração e aferição do sistema vigente de pagamento, nem acompanhamento da evolução da legislação de pessoal, o que tornava a análise dos códigos implantados no sistema de processamento de dados precária, bem como determinava que os processos que necessitam de pareceres com conteúdo legal sejam mal instruídos, podendo trazer pesado ônus para o Estado decorrente de ações judiciais.

Nesse sentido, considerando que não há referência da validação desse processo nos últimos anos, um maior controle destes gastos foi tarefa urgente e relevante, cabendo o diagnóstico das práticas administrativas e operacionais hoje adotadas, visando sua uniformização e aprimoramento, uma vez que parcela significativa (porém não inteiramente mensurada) dos valores da folha de pagamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro não era parametrizada e sofria procedimentos de checagem manual, com alimentação não inteiramente controlada daquilo que é inserido no sistema de gerenciamento vigente, ocasionando, não raramente, diversas inconformidades, sobretudo considerando que a inserção manual de dados impende à interpretação da norma legal, e de preceitos existentes, podendo, portanto, ser efetuada de forma não padronizada pelas diversas unidades administrativas.

A partir das experiências de outros entes federados, inclusive do poder executivo federal, o Estado optou por executar uma Auditoria de Folha extensiva aos funcionários ativos da Administração Direta e Indireta do Estado, com potencial de economia estimada a partir de 3% a 5% do total da folha de pessoal.

Os seguintes pontos, entre outros, fazem parte do escopo do processo de Auditoria:

- avaliação da qualidade do cadastro de pessoal;
- estudo do fluxo e procedimentos reduzidos para a execução da despesa de pessoal, adotados em cada órgão da administração direta e indireta;
- realização de testes paramétricos de aferição e de avaliação dos controles em rotinas, normas, procedimentos e no próprio sistema;

- análise dos riscos, com identificação de pontos possíveis de ocorrência de procedimentos não conformes;
- identificação dos agentes responsáveis pela gestão, elaboração e manutenção das rotinas;
- unificação das rotinas e procedimentos no registro de verbas de pagamento e respectivos descontos;
- identificação dos atuais processos manuais e suas inconsistências, para futura automação;
- avaliação da segurança, integridade e eficiência de todo o sistema;
- avaliação da legislação estadual – leis, decretos, resoluções, portarias, publicados a partir dos últimos sete anos que se aplicam à despesa de pessoal;
- identificação e análise dos códigos de pagamento e descontos existentes;
- realização de testes na folha de pagamento, que deverão cobrir uma amostra mínima de 70% dos pagamentos realizados no período de 12 meses, em função das regras apresentadas no item 3.3; e distribuídas de modo balanceado por cada órgão da administração direta e indireta do ERJ.

3.3 Sistemas corporativos de gestão

3.3.1 Ações em desenvolvimento

a) Sistema de Informação de Gestão Estratégica

O Sistema de Informação de Gestão Estratégica, SIGE-RIO, é uma ferramenta de apoio à tomada de decisão estratégica disponibilizada aos gestores e equipes técnicas do Governo. Estão sendo acompanhadas as diretrizes estabelecidas no Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro (2007-2010), destacadas no Plano Plurianual (2007-2011).

O sistema possui o papel principal de fornecer todo o apoio necessário aos gerentes dos projetos para tomada de decisões, superação de entraves e identificação de soluções para os projetos estruturantes e prioritários. Quatro

monitores observam, diariamente, os 43 empreendimentos da carteira prioritária, que abrange todas as nove áreas de resultados previstas no Plano Estratégico.

b) Sistema de Gestão Patrimonial

O problema da falta de controle dos imóveis do Estado é histórico, e vem acompanhando os gestores ano após ano, sem que nenhuma medida efetiva tenha sido tomada de forma a reverter este quadro. O cadastro imobiliário, consideradas as Administrações Direta, Fundacional e Autárquica, abrange, atualmente, cerca de 8.200 imóveis, entre edificações e terrenos urbanos.

Está em curso a implantação do Sistema de Gestão Patrimonial – SISPAT, para um primeiro lote amostral de imóveis, o que irá permitir uma maior eficiência e modernidade na gestão do patrimônio imobiliário estadual, além de poder atuar com eficiência na regularização dominial. Esse sistema, quando concluído em sua totalidade (ver item quatro), terá incorporado regras para priorização da desmobilização de ativos, gerando recursos financeiros para o Tesouro Estadual.

c) Sistema Integrado de Gestão de Aquisições

Está em andamento o desenvolvimento Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), que será responsável por executar e controlar todos os processos de aquisição e logística de armazenamento do Estado. Como medida complementar, estão em fase de reprojeto 10 (dez) processos da área de compras do Estado, sendo eles:

- cadastro de fornecedores;
- catálogo de materiais e serviços;
- banco de preços;
- planejamento de consumo;
- controle do recebimento de materiais;
- controle da armazenagem de materiais;
- controle da distribuição de materiais;
- controle de estoques.

Estima-se que haverá uma redução de 40% no tempo gasto com aquisições, cujos processos levam pelo menos três meses, e uma economia de aproximadamente 15% nos gastos, o que equivaleria, atualmente, a cerca de R\$ 600 milhões por ano.

O SIGA também vai permitir a utilização de modelos de editais, que serão catalogados, ferramenta própria de pregão, e integração com o Sifem para liberação de empenho e liquidação financeira.

Além disso, haverá consultas e relatórios em tempo real e os gastos poderão ser planejados com base no histórico registrado no sistema. E para não haver perda de prazos, o SIGA contará com uma agenda eletrônica de ações pendentes e compromissos.

Em sua fase final de implantação concebeu-se que o SIGA irá avançar até a emissão da nota de empenho (Início do processo de liquidação de despesa).

d) Sistema de Gestão Orçamentária

O Sistema Integrado de Gestão Orçamentária – SIGO, tem no seu escopo a gestão e operação de todo o processo de elaboração orçamentária do Estado, contemplando as diretrizes do Plano Pluri Anual, bem como as demais diretrizes da Lei de Orçamento Anual e seus conseqüentes processos correlatos, sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão. A partir deste trabalho, serão produzidos relatórios contendo o demonstrativo, por programa e ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e do acumulado. Cada programa será analisado sobre a possibilidade de alcançar o índice final previsto. Caso os apontamentos não sejam satisfatórios, ações corretivas serão realizadas. Os responsáveis pela execução dos programas formalizarão as informações referentes aos programas em andamento.

e) Sistema de RH

O sistema de RH, em vias finais de licitação com recursos do PNAGE, prevê que até o final do ano já comece a receber os dados de toda a área de recursos humanos e da despesa de pessoal, cobrindo todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas do Governo do Rio de Janeiro, num volume aproximado de 440.000 pessoas. Esse sistema terá manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva por um período de três anos, a contar da sua implantação. O sistema integrará várias funcionalidades e vai possuir apenas única base de dados permitindo um maior controle gerencial da vida funcional e do histórico de cada servidor, maior facilidade para identificar inconsistências dos dados e maior segurança de acesso.

f) Projeto de Identidade Funcional

O projeto Identidade Funcional do governo do Estado do Rio de Janeiro foi criado pela Secretaria de Planejamento e Gestão com o propósito de melhorar a gestão de pessoas e valorizar o servidor ativo, aposentado e pensionista. O Rio de Janeiro é um dos primeiros estados do país a fazer a identificação biométrica dos servidores, que vão confirmar seus dados, independentemente do número de matrículas, e, ao final do processo, receberão um cartão que concentrará todas as informações pessoais.

4 AÇÕES A DESENVOLVER: O PRÓ-GESTÃO

O Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública é o nome dado há um conjunto de ações de melhoria de gestão que visam ampliar e avançar no processo de melhoria da gestão pública, objetivando o atingimento de novos patamares de qualidade no gasto público, tendo como resultados melhor qualidade na prestação do serviço público e no cotidiano da população fluminense. Esse programa está orçado em R\$ 70 milhões, dos quais 70% deverão ser objeto de financiamento pelo Banco Mundial.

Os objetivos específicos do Programa, composto por 12 componentes, todos eles relacionados à melhoria da gestão pública, são os seguintes:

- a) **Reforma do Estado**, contemplando sistemática de gestão por resultados e redesenho da administração direta e indireta, objetivando, de um lado, o comprometimento dos órgãos públicos com os resultados de suas ações finalísticas, e, de outro, o enxugamento da máquina pública;
- b) **Modernização da Gestão Pública Estadual**, através de ações em: gestão patrimonial; gestão documental; capacitação de servidores; gestão do contencioso fiscal e gestão previdenciária. Tudo isso objetivando, dentre outras coisas, aumento de receita e racionalização do gasto. Além disso esse conjunto de ações contempla a implantação de bases de dados sócio-econômicos como ferramental essencial nas atividades de planejamento e de atração de investimentos, envolvendo as instâncias estadual e municipal;
- c) **Modernização da Gestão Pública Municipal**, através do apoio do Estado no desenvolvimento e disponibilização, aos municípios fluminenses, de ferramentas de TI para aprimoramento da implantação de políticas públicas, dentro do princípio elementar que um estado só será desenvolvido economicamente se seus municípios também o forem.

5 CONCLUSÕES

O aprimoramento da gestão pública é, no entendimento geral, uma questão-chave para o desenvolvimento econômico e social de qualquer sociedade. A importância de se melhorar a gestão pública deve ser compreendida à luz de diversos fatos evidentes a respeito dos sistemas políticos contemporâneos.

Nesse sentido, ações direcionadas à gestão estão sendo fator determinante no processo de recuperação da capacidade de investimento e no fortalecimento da máquina pública. A mobilização e envolvimento de todos os atores, internos e externos do governo serão, em grande medida, produto da transparência da ação governamental.

Por fim, vale ressaltar, que todo o conjunto de políticas e ações antes destacados é voltado para alavancar a capacidade do governo do estado de produzir e comunicar resultados relevantes para a sociedade, contribuindo efetivamente para transformar o Rio de Janeiro e um lugar único para se viver e investir.

6 REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L.; PACHECO, R. **A reforma do estado brasileiro e o desenvolvimento**, 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

IGLESIAS, H. Prólogo, 1999. In: MARRUÁN, C. (Org.). **De burócratas a gerentes: las ciencias de gestión aplicadas a la administración del estado**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

OECD. Public sector modernisation: the way forward. **Policy Brief**, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005. 8 p.

REBELO, J. Reforming the urban transport sector in the Rio de Janeiro metropolitan region – a case study in concessions. **Policy Research Working Paper**, World Bank, Washington, report number WPS2096, 1999. 29p.

REZENDE, F. As reformas e as transformações no papel do estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. (Org.). **O estado numa era de reformas: os anos FHC – parte 1**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2002. 302 p.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano Estratégico do Estado de Rio de Janeiro 2007 – 2010**, 2007. Disponível em: <<http://www.planejamento.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2008.

AUTORIA

Francisco Antonio Caldas de Andrade Pinto – graduação em engenharia civil pela Universidade Gama Filho (RJ). Mestre em computação aplicada pela Universidade Federal Fluminense. Doutorando em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (RJ). Subsecretário-geral da Secretaria de Planejamento e Gestão. Filiação institucional: Governo do Estado do Rio de Janeiro – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Endereço eletrônico: fcaldas@planejamento.rj.gov.br

José Eduardo Sabóia Castello Branco – graduação em engenharia civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em engenharia civil pela Coppe/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em engenharia de transportes pela Coppe/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Subsecretário-adjunto de programas especiais. Filiação institucional: Governo do Estado do Rio de Janeiro – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Endereço eletrônico: castello@planejamento.rj.gov.br

Paula Lemos Azem – graduação em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Pós-graduação em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (RJ). Coordenadora do programa de renovação e fortalecimento da gestão pública da Secretaria de Planejamento e Gestão. Filiação institucional: Governo do Estado do Rio de Janeiro – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Endereço eletrônico: plazem@planejamento.rj.gov.br