

ACORDO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: PROJETO MODERNIZAÇÃO E INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO RS

Antonio Paulo Cargnin¹

Irma Carina Brum Macolmes²

Resumo: O artigo tem por objetivo apresentar a experiência da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, na execução de um acordo de cooperação internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por meio da exposição do Projeto Modernização e Inovação em Gestão Pública no Estado do RS são discutidas as especificidades e os principais desafios enfrentados nesse tipo de execução. Destaca-se como principal dificuldade, a pouca experiência do Estado em acordos de cooperação internacional, o que acaba gerando algumas dúvidas entre os servidores, retrabalho e consequentemente, maior demora em cada uma das fases do projeto. Como possibilidades de melhoria, sugere-se a realização de mapeamento do processo, identificação dos retrabalhos, alinhamento de entendimento entre os envolvidos e elaboração de proposta de um fluxo e de procedimentos padronizados.

Palavras-chave: Acordo de Cooperação Internacional. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. PNUD.

INTERNATIONAL COOPERATION AGREEMENT: MODERNIZATION AND INNOVATION IN PUBLIC MANAGEMENT IN THE STATE OF RS PROJECT

Abstract: The article aims to present the experience of the Secretary of State for Planning, Governance and Management in the execution of an international cooperation agreement with the United Nations Development Programme (UNDP). Through the presentation of the Modernization and Innovation in Public Management in the State of RS Project, the specificities and main challenges faced in this type of execution are discussed. The main difficulty is the State's lack of experience in international cooperation agreements, which causes some doubts among civil servants, rework and, consequently, greater delay in each phase of the project. As possibilities for improvement, are suggested mapping the process, identifying rework, aligning the understanding among those involved and preparing a proposal for a flow and standardized procedures.

Keywords: International Cooperation Agreement. United Nations Development Program. UNDP

¹ Subsecretário de Planejamento da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS (SPGG/RS). Diretor Nacional do Projeto BRA/19/002. Analista de Projetos e Políticas Públicas Geógrafo da SPGG/RS. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS. Doutor em Geografia pela UFRGS. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS.

² Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SPGG/RS. Coordenadora do Projeto BRA/19/002. Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS. Doutoranda em Ciência Política pela UFRGS.

Introdução

Este artigo tem por objetivo documentar e discutir os principais aspectos que dizem respeito à execução de acordos de cooperação técnica internacional, tendo como objeto de estudo, o Projeto Modernização e Inovação em Gestão Pública no Estado do RS (BRA/19/002). Nele são detalhados os principais fluxos que envolvem esse tipo de acordo e é apresentada a estrutura do programa desenvolvido pela Secretaria do Planejamento Governança e Gestão (SPGG), visando documentar e discutir pontos que envolvem programas com essa complexidade.

Acordos de cooperação técnica internacional buscam contribuir para o desenvolvimento social e econômico de uma sociedade, por meio de fortalecimento institucional. Conforme esclarece o Guia de Cooperação Técnica Internacional do Distrito Federal (Brasília, 2018), a cooperação internacional busca, por meio de programas, o compartilhamento de experiências e de boas práticas ou a transferência de *know-how*. Ou seja, esse instrumento tem por objetivo, a qualificação da ação finalística a partir do desenvolvimento de capacidades de instituições e indivíduos.

O Projeto BRA/19/002 foi acordado por Termo de Cooperação Internacional celebrado entre a então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, e a Organização das Nações Unidas, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esse acordo de cooperação técnica tem por objetivo desenvolver subsídios para modernização e promoção de inovação no âmbito da gestão pública no Estado do Rio Grande do Sul, por meio da elaboração e teste de novos conteúdos e metodologias voltados a distintos aspectos da gestão pública.

Assinado em 11 de novembro de 2019, com vigência inicial até 31 de julho de 2022, prorrogada até 31 de janeiro de 2024, o projeto foi estruturado em sete eixos (Gestão patrimonial, Gestão de recursos humanos, Gestão documental, Gestão do Centro Administrativo Fernando Ferrari – CAFF, Boas práticas em gestão pública, Gestão de compras públicas, e Gestão do projeto). O compromisso do Estado é executar atividades alinhadas a esses eixos para que os objetivos do Projeto – modernização e inovação na gestão pública – sejam alcançados. O apoio técnico do PNUD, entre outras coisas, auxilia justamente nessa identificação – se o escopo do que está sendo proposto pela agência executora está adequado a algum dos eixos e se realmente contribuirá para o alcance dos objetivos. O projeto tem como fonte exclusiva o Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, não há repasses de outros entes federativos.

A execução do projeto BRA/19/002, que teria início nos primeiros meses do ano de 2020, foi fortemente impactada pela Pandemia de COVID-19. A Administração Pública foi obrigada a priorizar ações relacionadas à prevenção e ao controle do novo Coronavírus. Além disso, no ano de 2021, ocorreu a fusão da SEPLAG com a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGGE) dando origem à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), por meio da Lei Complementar nº 15.595/2021. Esse quadro levou à necessidade de uma análise dos projetos que estavam planejados no âmbito do Acordo e à tomada de decisão sobre sua continuidade ou reprogramação.

Foram então, definidos os projetos que seriam executados no âmbito do Acordo de Cooperação: Gestão documental (elaboração de um Plano de Classificação de Documentos

funcional e da Tabela de Temporalidade de Documentos do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul); Mapeamento de processos da SPGG; Modernização dos procedimentos de compras públicas; e Aprimoramento da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE/RS).

Após essa definição, iniciou-se o processo de execução dos projetos, que por se tratarem de uma cooperação internacional apresentaram algumas peculiaridades, que serão discutidas a seguir.

Principais fluxos do projeto BRA/19/002

A partir da assinatura do Acordo de Cooperação Internacional, a agência executora do projeto designa o Diretor Nacional do Projeto e seu Coordenador por meio de publicação de ato em diário oficial.

A agência executora é responsável por planejar e implementar o plano de trabalho do projeto dentro do cronograma estabelecido, além de gerenciar as atividades desenvolvidas. Nesse sentido, programa e cumpre os compromissos de contrapartida, elabora termos de referência (quando da necessidade de aquisição de bens e contratação de serviços) e relatórios anuais de progresso que são encaminhados à ABC e ao organismo internacional. (BRASIL, 2022).

O Diretor Nacional do projeto é responsável por sua gestão técnica, administrativa, orçamentária, financeira, contábil, e patrimonial. O Coordenador substitui o Diretor Nacional em suas ausências e impedimentos, coordena a elaboração e a execução dos planos de trabalho, organiza as informações, elabora os relatórios de progresso do projeto, e auxilia o Diretor Nacional na gestão do projeto. (BRASIL, 2022)

Durante os anos de 2019 e 2020, o Projeto teve como agência executora, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG). O Diretor Nacional e o Coordenador designados nesse período eram servidores da Subsecretaria de Administração da SEPLAG. Em 2021, quando houve a junção dessa Secretaria com a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGGE), tornando-a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), essa passou a ser a agência executora, e ocorreu o replanejamento do projeto. Foram, então, designados servidores da Subsecretaria de Planejamento para assumirem as funções de Diretor Nacional e Coordenador.

Definidos os projetos a executar na cooperação internacional, os técnicos da SPGG, com o apoio da equipe do PNUD, passaram a elaborar os termos de referência para contratação das consultorias. O processo prevê ainda, a elaboração por parte da área técnica responsável pelo projeto, de uma memória de cálculo, que serve como referência durante a seleção da empresa.

Conforme o fluxo adotado pelo PNUD, para que seja construído um edital e iniciado o processo de seleção da empresa que prestará a consultoria, faz-se necessário que além do termo de referência elaborado pela agência executora, o valor total da referida contratação já tenha sido pago ao PNUD. Esse repasse feito pelo órgão executor para o PNUD é realizado com base na memória de cálculo do projeto. Ressalta-se que o valor previsto para a execução de cada projeto é apenas indicativo, servindo tão somente de orientação no processo de seleção da empresa, não constando nos editais que são elaborados e divulgados.

A partir do momento em que o termo de referência é considerado adequado tanto pela agência executora quanto pelo PNUD, está apto a ser iniciado o processo de seleção da empresa a ser contratada, o que é realizado inteiramente, no caso de contratações de pessoas jurídicas, pela JOF (Joint Operations Facility)³, plataforma de gestão integrada das operações da ONU no Brasil. No caso do Projeto BRA/19/002, todas as contratações seriam de pessoas jurídicas, por isso a seleção das empresas ficou a cargo da JOF.

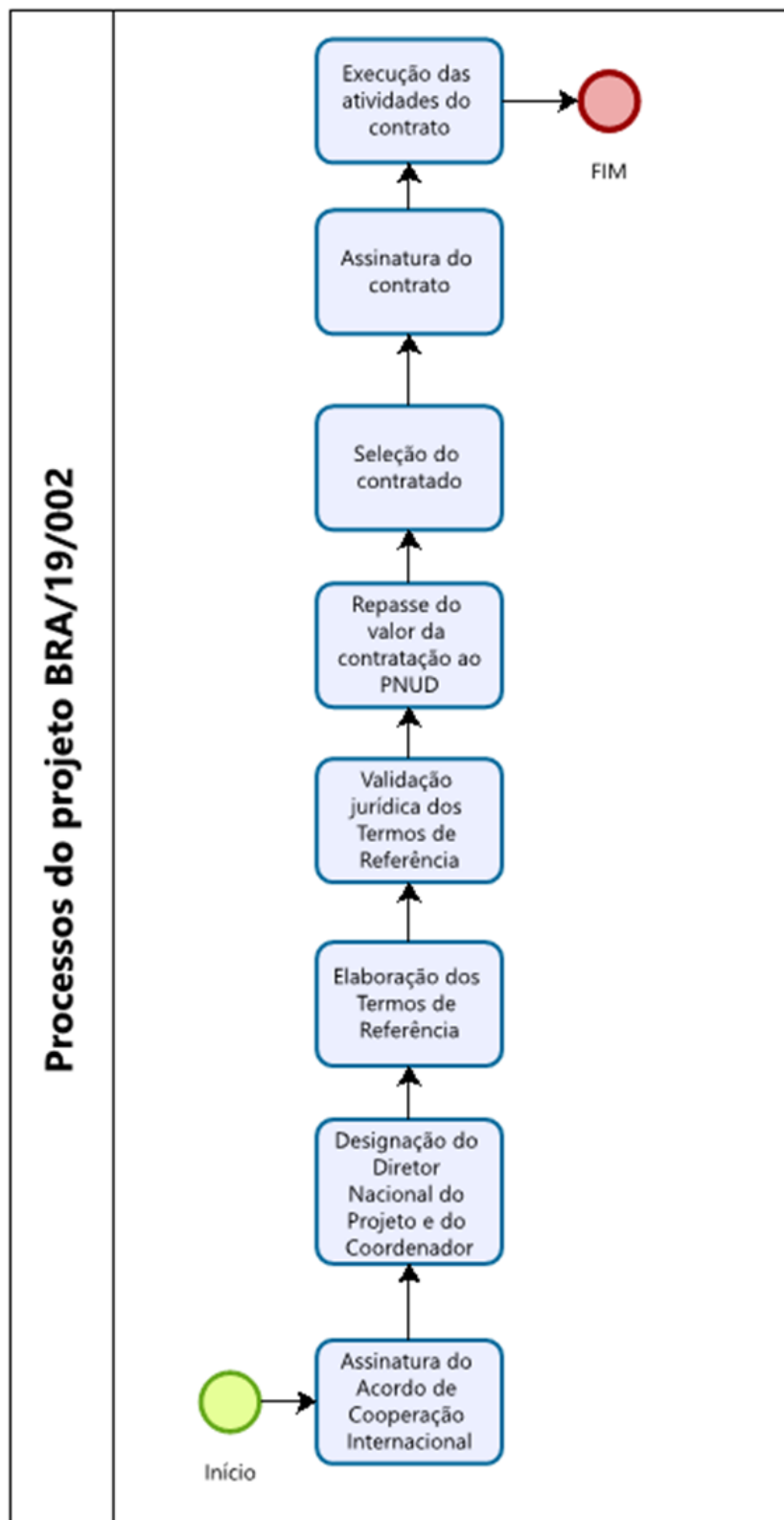
Quanto à SPGG, definiu-se internamente que os termos de referência elaborados pelas equipes técnicas com auxílio do PNUD seriam analisados pela Assessoria Jurídica da Secretaria (ASJUR). Assim, somente após a manifestação de que não há óbice jurídico à continuidade do processo os termos de referência podem ser encaminhados à JOF, a qual elabora, disponibiliza e divulga o edital; organiza audiências prévias com a equipe gestora do projeto para que sejam dirimidas dúvidas dos interessados em apresentar proposta; recebe as propostas e as encaminha ao Comitê de Avaliação, órgão deliberativo que é composto por servidores da agência executora e funcionários do PNUD.

O Comitê de Avaliação analisa as propostas e seleciona a empresa vencedora. O contrato é então celebrado tendo como signatários a empresa que prestará o serviço e o PNUD. A partir da contratação, à medida que os produtos são entregues, o responsável técnico da agência executora emite o atesto, a equipe de gestão do PNUD na agência executora solicita, por meio do Sistema Atlas, que o pagamento seja feito à empresa, e o PNUD o realiza.

As figuras a seguir retratam os processos vivenciados pelo Estado do Rio Grande do Sul durante a execução do Projeto BRA/19/002. A figura 1 apresenta uma visão geral dos processos que envolvem o projeto a partir da assinatura do Acordo de Cooperação Internacional até a execução das atividades. A figura 2 traz o processo de seleção do contratado desde a elaboração do termo de referência até a divulgação do selecionado. E a figura 3, tem por objetivo demonstrar o processo de execução das atividades do projeto a partir da assinatura do contrato até o recebimento das parcelas referentes à entrega dos produtos contratados.

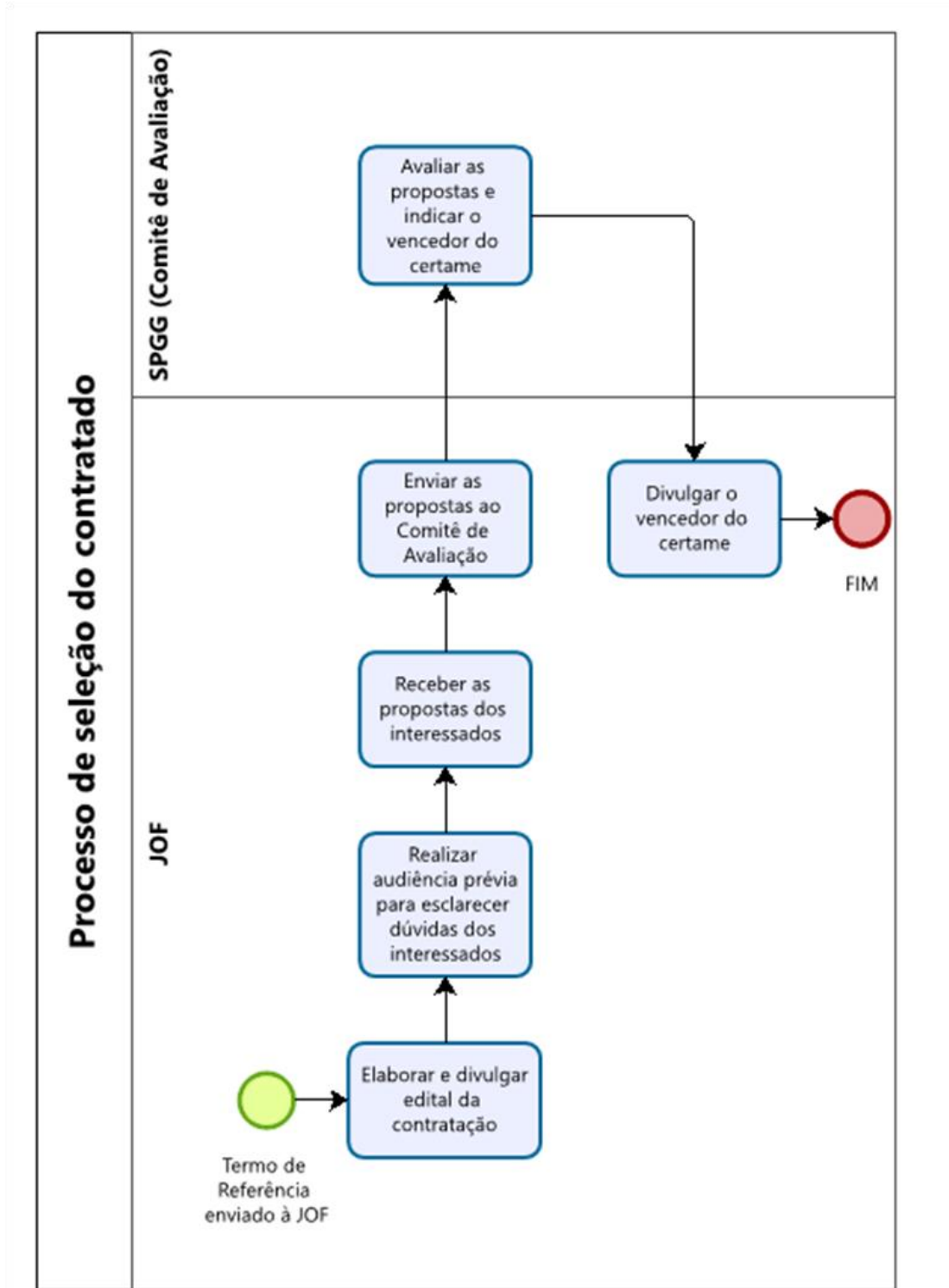
³ <https://www.un.org.br/>

Figura 1 – Processos do projeto BRA/19/002



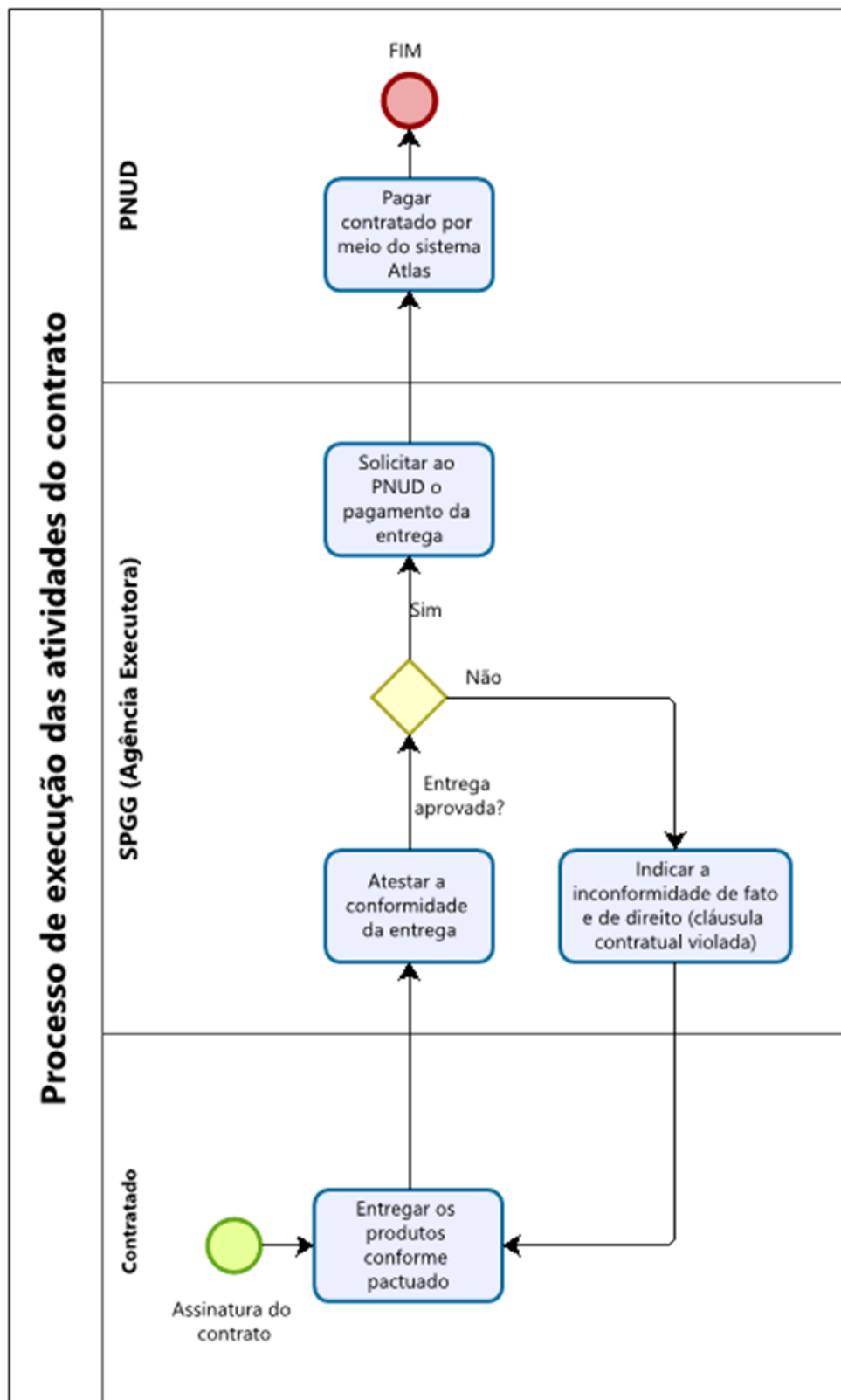
Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, 2022.

Figura 2 – Processo de seleção do contratado



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, 2022.

Figura 3 – Processo de execução das atividades do projeto



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, 2022.

Acompanhamento do Projeto

Durante a execução do Termo de Cooperação, são realizadas reuniões periódicas entre a equipe gestora do projeto na agência executora e a do PNUD.

São também realizadas reuniões de acompanhamento de cada um dos projetos, nas quais participam a equipe gestora do projeto na SPGG, a do PNUD e os técnicos da Secretaria que atuaram na elaboração do termo de referência e acompanham a execução do contrato.

Anualmente é realizada ainda uma reunião tripartite, com participação da equipe gestora do projeto na SPGG, da equipe do PNUD e da ABC. Nessa reunião é apresentada a execução física e financeira do projeto até o momento e o planejamento para o próximo ano.

Para gestão do projeto são utilizados basicamente dois sistemas, ATLAS e SIGAP.

Sistema ATLAS

O Sistema Atlas (<https://acessoexterno.undp.org.br/>) é a solução corporativa de ERP (Enterprise Resource Planning) usada até o momento de elaboração deste artigo nos escritórios do PNUD para o acompanhamento dos projetos.

O preenchimento do Sistema, no caso das cooperações internacionais, é realizado pela agência executora e ocorre no momento de planejamento dos projetos e a cada entrega realizada.

A partir de um Acordo de Acesso Externo ao Sistema, a agência executora passa a registrar as entregas que deverão ser realizadas em cada projeto e os respectivos pagamentos que deverão ser feitos.

E durante a execução, são ali inseridos recibos de produtos contratados e criadas solicitações de pagamento.

Com base nessas informações, o Sistema produz relatórios gerenciais que permitem o acompanhamento da execução física e financeira do projeto.

No caso do Projeto BRA/19/002, esses relatórios são repassados periodicamente ao órgão de Controle Interno do Estado (Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE) e também inseridos no sistema FPE (Finanças Públicas do Estado), na prestação de contas.

Enquanto este artigo estava sendo finalizado, a equipe gestora do projeto na SPGG foi comunicada pela equipe do PNUD que o Sistema Atlas será substituído a partir do ano de 2023, pelo ERP Quantum.

Sistema SIGAP

O SIGAP (Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos) é o sistema do Ministério das Relações Exteriores que tem por objetivo organizar informações referentes ao acompanhamento de projetos de cooperação técnica internacional.

As agências executoras inserem mensalmente informações sobre a execução física e financeira do projeto. São ali registradas as revisões do termo de cooperação, as contratações de empresas e pessoas jurídicas realizadas no âmbito da cooperação técnica, bem como as entregas e a execução financeira.

Revisões do projeto

Os acordos de cooperação internacional trabalham com dois tipos de revisão – a simplificada e a substantiva. Enquanto na revisão simplificada o objetivo é simplesmente a ampliação do prazo de vigência do acordo, na substantiva é possível realizar alterações mais profundas, tais como aumento ou redução de escopo e valores do projeto.

A SPGG enviou à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) dois pedidos de revisão do Projeto BRA/19/002. As minutas foram elaboradas entre o PNUD e a coordenação do projeto. E no caso da revisão substantiva, a mesma foi validada antes do encaminhamento à ABC pela Assessoria Jurídica da SPGG, pelo órgão de Controle Interno do Estado (Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE) e pela Procuradoria Geral do Estado (PGE-RS). Na Agência, as minutas são analisadas e, sendo a proposta considerada adequada aos requisitos técnicos e normativos aplicáveis aos programas de cooperação técnica internacional é dado prosseguimento à coleta das assinaturas do gestor máximo da agência executora e do diretor da ABC.

A primeira proposta de revisão encaminhada pela SPGG à ABC foi do tipo simplificada. A vigência do Acordo foi prorrogada em seis meses, passando a data de término a ser 31 de janeiro de 2023.

A segunda tratou-se de uma revisão substantiva que buscou adequar o Acordo de Cooperação Internacional ao replanejamento realizado a partir da fusão das Secretarias de Planejamento (SEPLAG) e de Governança e Gestão Estratégica (SGGE), bem como à realidade imposta pela Pandemia de Covid-19, que acabou por direcionar recursos orçamentários para áreas relacionadas à prevenção e ao controle da doença. Esta adequação do documento foi solicitada pelo órgão de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul. Os principais objetivos da revisão foram:

- Reduzir o orçamento do projeto: essa redução se deveu ao replanejamento realizado com base na junção das Secretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG) e de Governança e Gestão Estratégica (SGGE), dando origem à atual SPGG (Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão), e, especialmente à priorização de atividades relacionadas ao tratamento e à prevenção da Covid-19;
- Excluir os produtos que não seriam executados em virtude do referido replanejamento a partir da fusão das secretarias e também das limitações impostas pela Pandemia.
- Incluir atividades que não estavam inicialmente previstas nos Eixos, mas foram definidas a partir do replanejamento. Essas atividades apresentavam plena aderência aos objetivos do projeto – modernização e inovação na gestão pública do Estado do RS.
- Estender o prazo de execução do Projeto para 31/01/24, para que todas as entregas dos projetos incluídos pudessem ser concluídas.

Execução financeira do Projeto

Conforme acordado no termo de cooperação internacional, os recursos são repassados ao PNUD antes da realização das contratações. Enquanto encontra-se na conta do PNUD, o recurso não é considerado como executado para fins do termo, uma vez que caso não ocorra a contratação da empresa prestadora de serviço ou ainda, se o produto entregue pela empresa não apresentar conformidade, o valor não será repassado à consultoria, retornando aos cofres da agência executora.

Cabe destacar, que o PNUD recebe uma remuneração por seu trabalho de assessoria na cooperação técnica equivalente a 5% do valor total gasto nas contratações.

Projetos executados no âmbito da Cooperação Internacional

No âmbito do Projeto BRA/19/002, a SPGG executou nos anos de 2021 e 2022, o Projeto Gestão Documental. Em 2022, foram também elaborados três termos de referência para nortear as contratações de empresas para prestação de consultoria nos projetos Mapeamento de Processos da SPGG; Otimização do Portal da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul (IEDE); e Aprimoramento do Sistema de Compras Públicas.

Projeto Gestão Documental

Um dos projetos definidos pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão como um daqueles que deveria ser executado em 2021 foi o Gestão Documental, que tinha por objetivo a contratação de pessoa jurídica para apresentar subsídios estruturados para elaboração do Plano de Classificação de Documentos (PCD) funcional e da Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD) do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

O PCD reflete a representação da estrutura das atividades e do funcionamento do Estado, sendo utilizado para organizar, identificar e recuperar os documentos produzidos, recebidos e acumulados. A TTD é o instrumento utilizado para a realização da Avaliação Documental, contendo os prazos de guarda dos documentos e a respectiva destinação, seja pela eliminação daqueles sem valor probatório, ou guarda permanente dos que possuem valor histórico. A adequada aplicação dos instrumentos tem como resultado a redução dos espaços utilizados para armazenagem de documentos e dos custos financeiros e de manutenção, e a otimização dos fluxos e processos administrativos. Além disso, os instrumentos resultantes da execução do projeto serão também imprescindíveis para a gestão dos documentos digitais.

O edital para seleção de uma consultoria para execução desse serviço foi publicado, algumas empresas se candidataram e uma comissão composta por membros do Arquivo Público do Estado (APERS), gestor do projeto Gestão Documental e também do PNUD analisou as propostas técnicas e financeiras. A contratação foi assinada em 09/03/2021, prevendo a entrega de nove produtos. Iniciando no Plano de trabalho detalhado, a Consultoria entregou diversos produtos relacionados a subsídios para elaboração do Plano de Classificação de Documentos e da Tabela de Temporalidade.

Foi ainda elaborado um Manual de Gestão Documental, contendo conceitos básicos de arquivo, protocolo e glossário; rotinas e procedimentos de gestão documental; fundamentações legais, estruturas e competências referentes à gestão de documentos; e elucidações quanto aos instrumentos de gestão documental, considerando seus campos, o que eles significam e sua aplicação.

A última entrega (relatório final detalhando a execução do projeto) foi realizada em julho de 2022. Em suma, os produtos foram considerados satisfatórios, os pagamentos foram feitos pelo PNUD à empresa contratada e o projeto foi considerado finalizado.

Conforme informações obtidas junto à equipe do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS), que acompanhou o trabalho executado pela Consultoria, com a entrega dos subsídios e levantamentos pela empresa, o APERS tem se dedicado à análise destes para estruturação e ampliação dos instrumentos e respectivamente a publicação normativa. Esses instrumentos são imprescindíveis para o Estado gerir, organizar, destinar e preservar as informações produzidas e recebidas pelo governo. Tem-se criado interlocuções com as secretarias de estado e apoio dos profissionais de arquivo para finalização dos instrumentos. Além disso, o Arquivo Público faz parte do Sistema Nacional de Arquivos, gerenciado pelo Arquivo Nacional juntamente com o Conselho Nacional de Arquivos. No Instituto Brasileiro de Inovação, Ciência e Tecnologia, vinculado ao Ministério de Inovação e Tecnologia, está em processo de planejamento, o projeto de preservação digital, para o qual os instrumentos de gestão documental são requisitos primordiais. O Arquivo Público é órgão gestor do Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul, e os municípios que aderirem ao mesmo poderão ter acesso às normativas e orientações que este Sistema se propõe.

A partir do trabalho desenvolvido no âmbito da contratação será possível replicar as práticas sugeridas em instituições arquivísticas públicas que têm entre suas competências a gestão e preservação documental, e que necessitem dos instrumentos arquivísticos legais, de acordo com as técnicas e práticas na área da gestão da informação. Objetivando garantir ao Estado e ao cidadão, completo conhecimento dos atos administrativos públicos com transparência e acesso total à informação, essas práticas são fomentadas pelo Conselho Internacional de Arquivos, vinculados à ONU (ICA) e às práticas em arquivos difundidas mundialmente, e logicamente, atendem à legislação federal e estadual.

Mapeamento de processos da SPGG

A Subsecretaria de Planejamento da SPGG irá executar novo projeto visando ao mapeamento dos macroprocessos da Secretaria, bem como, os processos da referida subsecretaria, buscando identificar oportunidades de melhoria e de integração e, ainda, a elaboração de termo de referência para integração dos sistemas de planejamento e gestão. A proposta vai ao encontro do objetivo principal do Acordo no tocante a modernizar e promover a inovação da gestão pública e, consequentemente, auxiliar na qualificação das entregas do Estado para a sociedade.

Assim como no Gestão Documental, neste projeto houve o lançamento do edital por parte da JOF e diversas empresas apresentaram proposta para participar da seleção. A comissão composta por membros Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN) da SPGG, gestora do projeto, e também do PNUD analisou as propostas técnicas e financeiras. A empresa selecionada assinou o contrato em 30/11/2022.

Com previsão de duração de 270 dias, o contrato prevê a entrega de sete produtos:

- 1) Proposta metodológica do trabalho;
- 2) Capacitação síncrona híbrida (presencial/remota) das equipes da SPGG e SUPLAN sobre a metodologia Gerenciamento de Processos de Negócio (Business Process Management - BPM) e elaboração de relatório sobre as atividades desenvolvidas e resultados obtidos;
- 3) Documento técnico contendo material de curso para capacitação assíncrona (EaD) sobre a metodologia Gerenciamento de Processos de Negócio (Business Process Management - BPM)
- 4) Diagnóstico e proposta de mapeamento de macroprocessos e processos da SPGG e SUPLAN;
- 5) Relatório técnico sobre a integração dos sistemas de planejamento e gestão utilizados pelo Estado;
- 6) Documento técnico com proposta de implantação de um Escritório de Processos de apoio aos órgãos e entidades do Poder Executivo; e
- 7) Manual dos processos de Planejamento, Orçamento, Monitoramento, Governança de TIC, Captação e Consulta Popular da SPGG

Otimização do Portal da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul (IEDE)

Trata-se de contratação de consultoria para desenvolvimento de proposta para otimização do portal da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul. A empresa atuará na elaboração de proposta da nova interface gráfica, objetivando modernizar e agilizar os processos de consulta e compartilhamento de dados geográficos, socioeconômicos e geoespaciais, de forma a subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos e privados, aprimorando os mecanismos de transparência e promovendo o desenvolvimento do Estado.

Aprimoramento do Sistema de Compras Públicas no Estado do RS

Será realizada contratação de consultoria para desenvolver subsídios para modernização dos procedimentos de compras públicas e adequá-los à Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), instituída pela lei 14.133 (Brasil, 2021), ao Acordo de Contratos Públicos – ACP da Organização Mundial do Comércio – OMC, e às melhores práticas reconhecidas nacional e internacionalmente, incluindo sustentabilidade, transparência e dados abertos, o que deverá ser alcançado por meio de mapeamento, diagnóstico, análise e proposições de melhorias das atividades realizadas pela CELIC (Central de Licitações).

Estratégia de saída do projeto

Em todos os projetos que compõe o Acordo de Cooperação BRA/19/002 há previsão de transferência do conhecimento gerado pelas consultorias aos servidores da SPGG.

No projeto Gestão Documental, o trabalho realizado pela consultoria foi acompanhado pelos servidores do Arquivo Público do Estado do RS diariamente e a entrega final foi composta por subsídios estruturados para a elaboração do Plano de Classificação de Documentos (PCD) funcional e da Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD) do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

No projeto Mapeamento de Processos, há previsão de realização de capacitação presencial no tema e de fornecimento de capacitação EAD, que deverá ficar disponível para servidores que se agreguem ao projeto posteriormente. Após a identificação dos fluxos, e da apresentação de proposta de redesenho e integração entre os mesmos, a consultoria deverá apresentar ainda uma proposta de Escritório de Processos, bem como auxiliar o Estado na sua implementação. O trabalho do Escritório de Processos será executado pelos servidores do Estado do RS.

No projeto Compras Públicas, a contratação tem como objetivo desenvolver subsídios para modernização dos procedimentos de compras públicas e adequá-los à Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), instituída pela lei 14.133 (Brasil, 2021), ao Acordo de Contratos Públicos – ACP da Organização Mundial do Comércio – OMC, e às melhores práticas reconhecidas nacional e internacionalmente, incluindo sustentabilidade, transparência e dados abertos, o que deverá ser alcançado por meio de mapeamento, diagnóstico, análise e proposições de melhorias das atividades realizadas pela CELIC (Central de Licitações). Está prevista a transferência desse conhecimento produzido para os servidores da CELIC por meio de capacitações.

No projeto de melhorias na Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE), há previsão de capacitação EAD síncrona dos técnicos da SPGG e de disponibilização de mídia digital com os conteúdos dos cursos e gravações das aulas ministradas para futura utilização.

Principais dificuldades enfrentadas e pontos de melhoria

As principais dificuldades enfrentadas durante a execução do projeto relacionam-se ao fato das cooperações internacionais não serem tão frequentes no Estado como outras modalidades de execução como, por exemplo, a direta e os convênios. Isso faz com que os servidores não tenham tanta familiaridade com esse tipo de projeto, o que traz muitas dúvidas e necessidade de consultas ao Jurídico da Secretaria, ao Controle Interno e à Procuradoria-Geral do Estado, o que é trabalhoso e demorado.

Essa falta de familiaridade com as cooperações internacionais acarreta uma visão rígida por parte do Estado do Rio Grande do Sul com relação ao instrumento. O Acordo de Cooperação traz os objetivos que devem ser alcançados com sua execução. Os eixos apresentam as áreas que deverão ser trabalhadas no âmbito da cooperação. E as atividades (nome dado no Acordo a cada um dos projetos) elencadas em cada eixo são ações que ao serem executadas devem contribuir para alcance dos objetivos do Acordo dentro daquela área específica abrangida pelo Eixo. Os eixos constantes no Acordo original são Gestão patrimonial,

Gestão de recursos humanos, Gestão documental, Gestão do Centro Administrativo Fernando Ferrari – CAFF, Boas práticas em gestão pública, Gestão de compras públicas, e Gestão do projeto. Em cada um desses eixos, havia uma série de atividades previstas. Mas essas atividades não são restritivas, sendo possível executar outras desde que as mesmas estejam alinhadas ao Eixo e contribuam para o alcance dos objetivos do Acordo. A ideia é justamente de uma maior flexibilidade, uma vez que é uma cooperação técnica. Em nosso Estado o entendimento não foi esse. Inclusive, conforme relatado anteriormente, foi realizada uma revisão substantiva para que o Acordo refletisse de forma fiel e detalhada, tudo o que foi e ainda será executado no âmbito da cooperação.

Há, ainda, dificuldades impostas pelo próprio sistema utilizado para execução orçamentária no Estado – o FPE (Finanças Públicas do Estado). O mesmo não prevê os acordos de cooperação internacional. É necessário realizar o cadastro do acordo como se ele fosse um convênio ou uma parceria. Ocorre que para esses instrumentos devem ser preenchidos alguns campos que não existem no acordo de cooperação, como é o caso, por exemplo, da contrapartida a ser desembolsada pelo Estado. Os recursos que custearam o Projeto BRA/19/002 foram integralmente oriundos do Tesouro do Estado sem a participação de qualquer outro ente. A exigência de preenchimento desse campo leva à necessidade de solicitação formal ao Controle Interno do Estado para que seja realizado um ajuste no sistema a cada realização de cadastro de um acordo. Esse é apenas um exemplo de diversas outras situações que acarretam um trabalho extra devido ao fato de o Estado não contar com um módulo específico para execução de acordos de cooperação internacional.

Outra dificuldade imposta pelas peculiaridades dos acordos de cooperação relaciona-se à necessidade de o pagamento ser feito ao PNUD antes da execução do objeto. Na verdade, antes mesmo da contratação do prestador de serviço. Há momentos em que o dinheiro de um projeto já se encontra no PNUD, pois está sendo conduzida a seleção da empresa para execução do objeto e está sendo realizado um novo pagamento para que seja dado início ao processo de seleção e contratação de prestador de serviço para outro projeto. Ou seja, é preciso realizar um pagamento sem que seja possível demonstrar a entrega do produto referente ao repasse anterior, porque ele se refere a outro projeto. Os projetos andam em paralelo e para cada um que é iniciado é necessário o repasse de recursos. Isso é muito diferente da execução direta, por convênio ou parceria, o que acaba gerando algumas dificuldades no Sistema e dúvidas nos servidores, que conforme relatado anteriormente, não têm essa modalidade como algo corriqueiro no Estado.

Em síntese, as especificidades dos acordos internacionais; a pouca experiência no Estado na condução dessa modalidade de projeto; a utilização de um sistema financeiro que não está preparado para execução dos acordos; e a falta de um processo bem definido, com um fluxo padronizado e ajustado entre as partes envolvidas; acabam gerando muito retrabalho e desperdício de tempo na execução desses projetos.

Mas é importante registrar que a experiência de execução do acordo de cooperação internacional proporcionou identificar esses pontos a serem melhorados e as diversas conversas realizadas entre as partes interessadas possibilitaram um avanço no entendimento sobre essa modalidade de projeto. Muitas soluções foram pensadas em conjunto e implementadas e, certamente, neste momento, o Estado do Rio Grande do Sul, e mais especificamente a SPGG, estão mais familiarizados com os acordos de cooperação internacional do que no início da execução do Projeto.

Principais avanços obtidos

Com relação à gestão do Projeto Modernização e Inovação em Gestão Pública no Estado do RS (BRA/19/002), como principal avanço obtido destaca-se o fato da SPGG ter desenvolvido expertise na execução de acordos de cooperação internacional, esclarecendo dúvidas e alinhando entendimentos entre direção do projeto, Assessoria Jurídica da Secretaria, Financeiro da Secretaria, Procuradoria-Geral do Estado, e Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Percebe-se atualmente, maior segurança e velocidade na condução das atividades de planejamento e execução das diferentes etapas do projeto.

No que se refere à execução dos projetos, até o presente momento tem-se apenas as entregas do projeto Gestão Documental finalizadas, uma vez que os outros três se encontram ainda em fases mais iniciais. Quanto a esse projeto conduzido pelo Arquivo Público do Estado, o mesmo foi concluído no ano de 2022, tendo como entregas finais o Plano de Classificação de Documentos (PCD) funcional e a Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD) do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul. Ambos serão importantes ferramentas para a gestão documental no Estado, pois permitirão que sejam definidos prazos de armazenamento e condições para descarte de documentos arquivísticos, possibilitando uma padronização de procedimentos em todos os órgãos do Estado, bem como um possível ganho de espaço físico nesses prédios públicos.

Considerações finais

O Projeto Modernização e Inovação em Gestão Pública no Estado do RS (BRA/19/002) trata-se de um acordo de cooperação internacional com o PNUD, assinado no ano de 2019 pela então Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. A partir de 2021 sua execução passou a ser responsabilidade da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Serão realizados quatro projetos no âmbito dessa cooperação, sendo que um deles (Gestão Documental) já está concluído. Encontram-se em fase de implementação os projetos Mapeamento de processos da SPGG; Modernização dos procedimentos de compras públicas; e Aprimoramento da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE/RS).

Este artigo teve por objetivo apresentar especificidades e desafios enfrentados pela SPGG na execução desse acordo de cooperação internacional. Destaca-se como principal dificuldade e ponto de melhoria, a pouca experiência no Estado com relação à utilização desse instrumento, o que leva em muitos casos a retrabalho e desperdício de tempo, pois são realizadas análises de um mesmo tema em diversas instâncias, em virtude de muitas vezes a situação ser novidade para os servidores. Isso torna o processo muito demorado e trabalhoso, pois são elaboradas pela gestão do projeto, diversas justificativas para cada uma das etapas a serem executadas. Uma para cada setor ou órgão que analisará aquela fase, que normalmente são o financeiro da Secretaria, o jurídico da Secretaria, o Controle Interno do Estado e em alguns casos, a Procuradoria-Geral do Estado.

Embora neste momento a SPGG possua maior experiência na execução de projetos de cooperação internacional, há ainda espaço para melhorias, que poderão ser alcançadas por meio de mapeamento do processo, identificação dos retrabalhos, alinhamento de entendimento entre os envolvidos e elaboração de proposta de um fluxo e de procedimentos padronizados.

Referências

ATLAS. **Acesso externo**. Disponível em: <<https://acessoexterno.undp.org.br/>>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 20 out. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **SIGAP**. Sistema de informações gerenciais de acompanhamento de projetos. 2022. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/sigap/>>. Acesso em 14 set. 2022.

BRÁSÍLIA. Governo do Distrito Federal. **Guia de Cooperação Técnica Internacional Distrito Federal**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2018. Disponível em: <<https://internacional.df.gov.br/guia-cooperacao-tecnica-internacional/>>. Acesso em 10 nov. 2022.

PNUD. **Manual de acesso externo ao Sistema Atlas**. 2016. Disponível em: <<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/br/manual-acesso-externo-atlas.pdf>>. Acesso em 14 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei complementar Nº 15.595, de 19 de janeiro de 2021**. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//doe-19jan21.pdf>>. Acesso em 19 set. 2022.