

PREPARAÇÃO DE PROJETOS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS: UM REGISTRO DA EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL NO ÂMBITO DO ÓRGÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

Carmen Juçara da Silva Nunes¹

Daiane dos Santos Allegretti²

Ricardo Fagundes Leães³

Fernando Boklis⁴

Olavo Schutz Mengue Junior⁵

Resumo: Este artigo busca apresentar um registro histórico de como a função de preparação de projetos e captação de recursos foi desenvolvida ao longo das últimas três décadas no âmbito do órgão estadual responsável pelo Planejamento, com ênfase em anos recentes. Ao longo desse tempo, avanços e recuos ocorreram. Atualmente, entende-se que a função de preparação de projetos e captação de recursos técnicos e financeiros tem a perspectiva de se tornar mais eficiente, ao contar com ferramentas e processos mais estruturados, tanto para preparar projetos, quanto para acompanhar a execução de instrumentos firmados.

Palavras-chave: Captação de recursos. Projeto. Operação de crédito. Cooperação técnica internacional. Transferências da União.

PROJECT PREPARATION AND FUNDING: A REPORT ON RIO GRANDE DO SUL'S EXPERIENCE WITHIN ITS PLANNING AGENCY

Abstract: This article aims to provide a report on how project preparation and funding has been implemented along the last three decades within Rio Grande do Sul's Planning agency, focusing on recent years. During this period, advances and retreats have occurred. Nowadays, project preparation and funding activities have the possibility of becoming more efficient, as there are tools and better structured processes, both to prepare projects and to supervise funding contracts.

Key words: Funding. Project. Loans. International technical cooperation. Federal funding.

¹ Diretora do Departamento de Captação de Recursos (DECAP) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS (SPGG/RS). Bacharel em Letras e Mestre em Relações Internacionais.

² Chefe da Divisão de Transferências Voluntárias (DTV), do Departamento de Captação de Recursos (DECAP), da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS (SPGG/RS). Bacharel em Relações Internacionais, Especialista em Gestão Pública, em Controle da Gestão Pública e em Relações Internacionais - Geopolítica e Defesa.

³ Assessor de cooperação técnica do Departamento de Captação de Recursos (DECAP), da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS (SPGG/RS). Bacharel em Relações Internacionais, Mestre em Relações Internacionais, Doutor em Ciência Política.

⁴ Diretor Adjunto do Departamento de Captação de Recursos (DECAP), da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS (SPGG/RS).

⁵ Estagiário de Ciências Sociais no Departamento de Captação de Recursos (DECAP) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS (SPGG/RS). Bacharel em Relações Internacionais, graduando em Ciências Sociais.

INTRODUÇÃO

O Planejamento estadual há anos busca aprimorar a elaboração de projetos para alocar recursos públicos de forma mais efetiva, especialmente aqueles obtidos via captação - ou seja, pela obtenção de recursos alternativos às fontes próprias para a execução de políticas públicas, que poderiam ser reduzidas sem esse insumo extra ou, mesmo, não serem realizadas.

Os recursos obtidos via captação possuem características específicas, pois estão condicionados às regras do agente financiador presentes no instrumento firmado, além do arcabouço legal local. Bancos multilaterais de fomento possuem regras de salvaguardas sociais e ambientais, por exemplo, que devem ser seguidas na preparação e implementação dos projetos. Igualmente, os projetos precisam orientar-se por um cronograma bem realista para garantir execução nos prazos dos contratos. No caso da captação de recursos da União, um cronograma de execução bem planejado também é essencial, pois há marcos de execução que devem ser garantidos, sob pena de perder o recurso.

Neste trabalho, busca-se oferecer um panorama histórico acerca da função de preparação de projetos e de captação de recursos sob diferentes gestões governamentais. Mais especificamente, identificaremos se essas administrações lograram reforçar ou, mesmo, fragilizar as referidas atividades ao longo das últimas três décadas, bem como apresentar as iniciativas desenvolvidas em anos recentes, com o intuito de contribuir para a qualificação dos processos nessa área.

Cumpre salientar que ainda existe uma carência de trabalhos que se dediquem a explorar o sistema de captação de recursos no Estado do Rio Grande do Sul ou, mesmo, em outros Estados brasileiros. O artigo incumbe-se de explorar essa lacuna e propiciar material informativo, podendo subsidiar futuras pesquisas sobre a temática, ao mesmo tempo em que se exime de esgotar suas discussões. Por outro lado, cabe salientar alguns trabalhos que mencionam a captação de recursos no RS, mas com ênfases em tópicos correlatos, como a atuação internacional do governo gaúcho, também designada na literatura especializada como para diplomacia (NUNES, 2005; PERUFFO, 2009; HEDLUND JARDIM, 2021), o monitoramento dos instrumentos de repasse com a União (SANTOS, 2017; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017) e a para diplomacia de caráter financeiro, na forma de operações de crédito externo oferecidas por organismos internacionais ou agências de cooperação ao desenvolvimento de governos estrangeiros (BESSA MAIA, 2012; JUNGES, 2020).

Grande parte das informações que fundamentam esse texto aparece nas Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa, especialmente as de final de gestão, bem como em instrumentos legais que definiram estruturas administrativas. Muito também é resultado da vivência dos servidores da área. Esse olhar pretende contribuir para fortalecer a função de preparação de projetos e captação de recursos no âmbito do Planejamento.

O trabalho divide-se em duas partes principais, para além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte incumbe-se de traçar a trajetória da captação de recursos e de preparação de projetos desde seus primórdios em meados da década de 1980 até 2018, procurando discernir os principais aspectos, a organização administrativa e o resultado obtido durante cada uma das gestões. A segunda parte, por sua vez, detém-se sobre a experiência mais recente, que coincide com o primeiro mandato de Eduardo Leite (2019-2022), e busca oferecer uma visão mais aprofundada não apenas da área de preparação de projetos e da captação de recursos, mas também dos processos da cooperação técnica internacional, das operações de crédito e da estruturação do banco de projetos. Nas considerações finais, faz-se um balanço da evolução dessas atividades relacionadas à

elaboração de projetos e à captação de recursos, bem como algumas recomendações no intuito de aprimorar a eficácia desses processos no RS.

UM REGISTRO DA EXPERIÊNCIA ESTADUAL NA PREPARAÇÃO DE PROJETOS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS (1987-2018)

Nos anos 1980, a função de apoiar a elaboração de projetos e captação de recursos aparece claramente na gestão Pedro Simon (1987-1990). No documento Diretrizes de Ação, elaborado pela Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP) e publicado no primeiro ano daquele governo, encontramos:

O sistema de planejamento está em plena montagem (...). Dentro desse trabalho aparece a Central de Projetos, com a finalidade de criar um sistema de projetamento na administração pública. Ela ficará encarregada de gerar os projetos relativos aos investimentos a serem lançados em todas as direções e independente de fonte financeira para cobertura. Além de se constituírem em instrumentos de captação de recursos, eles permitirão avaliações plenas e corretas dos investimentos realizados pelo Estado. (...) É urgente a preparação de quadros para trabalhos dessa natureza, o que mostra, também, como tudo está em seu início. (Secretaria de Coordenação e Planejamento: 1987, p. 58,59)

Pouco tempo após o lançamento das Diretrizes de Ação, houve a criação do Departamento Central de Projetos (DEPRO). O Decreto nº 32.680/1987 (Rio Grande do Sul, 1987) assim justifica a criação do Departamento:

- a escassez de recursos e a consequente necessidade de alocar investimentos da forma mais adequada, nos mais variados setores, segundo princípios que ofereçam maior rentabilidade e ou gerem benefícios sociais relevantes;
- a necessidade de avaliar o investimento sob o ângulo socioeconômico e político, direcionando-o para o atendimento precípuo do interesse público;
- a capacidade de o projeto fornecer respostas mais adequadas para o equacionamento de problemas e a indicação de prioridades, segundo conclusões do processo de consulta e participação dos segmentos representativos da sociedade;
- o abandono da prática de elaboração de projetos durante um período e a consequente dispersão de equipes multidisciplinares capacitadas;
- a necessidade de retomar a prática do projetamento em caráter permanente, reorganizando e coordenando as atividades desta área.

O referido decreto também definiu como atribuições do DEPRO:

- I - implantar unidades setoriais de projetamento, preparando-lhes quadros, organizando rol de atividades e propiciando a assistência requerida;
- II - encarregar-se da formulação de projetos de natureza multisectorial, facilitando-lhes a fluidez e a coordenação;
- III - ocupar-se dos projetos que superam a capacidade de projetamento das unidades setoriais;
- IV - avaliar os projetos elaborados pelas unidades setoriais, objetivando a verificação da consistência e a ordem de prioridade dos mesmos;
- V - registrar, acompanhar e prestar assessoramento, segundo a própria capacidade técnica, aos projetos do setor privado, que constituem medidas determinadas ao desenvolvimento do Estado.

Claramente, as Diretrizes de Ação e o Decreto demonstravam a preocupação com a alocação mais adequada dos recursos públicos, que deveriam pautar-se por princípios de priorização, maior rentabilidade e/ou benefícios sociais, avaliação socioeconômica e política, processo de consulta à sociedade e capacitação das equipes técnicas.

Conforme descrito nas Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa do período, o Departamento propiciava a interação dos órgãos estaduais com organismos nacionais e internacionais, sendo desse período o planejamento das primeiras operações de crédito para financiamento de programas e projetos. Foram preparados o Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba (PRÓ-GUAÍBA) e o Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES). Além disso, também buscava articulação para cooperação técnica, a exemplo do Programa de Viabilização de Espaços Econômicos de Baixa Renda (PRORENDA), com a GTZ (sigla em alemão para Sociedade Alemã de Cooperação Técnica⁶), e de projetos enviados para análise no âmbito do Acordo Brasil/Itália e do Acordo Espanha/Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID). O Departamento também coordenou, em 1989, o Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura para a Retomada do Crescimento, reunindo uma série de projetos que, por exceder a capacidade de financiamento do Estado, foram apresentados a agências de fomento internacionais na expectativa de obter financiamentos.

Interessante destacar que a atuação do DEPRO também compreendia “acompanhamento e busca de linhas de financiamento para projetos do setor público e do setor privado, de interesse para o desenvolvimento econômico do Estado” (Secretaria de Coordenação Planejamento: 1991. p. 156). Nessa linha de envolvimento do setor privado, a Mensagem do Governador de 1991 destaca o Programa Florestal Estadual (PROFLOR), coordenado pelo DEPRO e executado em parceria com a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Para implantar o Programa, o Departamento preparou cartas-consultas, promoveu visita técnica a empresas florestais argentinas, participou em grupo técnico do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) e realizou contatos com organismos internacionais, como a Organização para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês) e governos estrangeiros (Japão, Finlândia, Suécia e Angola).

Na gestão seguinte, de Alceu Collares (1991-1994), a Secretaria de Coordenação e Planejamento foi unificada com a Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa, surgindo a Secretaria do Planejamento e da Administração (SPA). O tema de formulação de projetos aparece no âmbito da Superintendência de Planejamento (SUPLAN) da então SPA. Na SUPLAN, uma das linhas de ação priorizadas foi a manutenção e o desenvolvimento de programas especiais.

Foram realizados estudos preliminares e desenvolvida a montagem de projetos especiais, num processo semelhante ao que deu origem a programas especiais – supra setoriais – de importância significativa para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, tais como o PRÓ-GUAÍBA e o FUNDOPIMES. (Secretaria da Administração e Planejamento: 1995, p. 462).

Esses programas fizeram parte das ações do DEPRO na gestão anterior e seguiram sendo planejados no âmbito da SUPLAN, sendo que o PIMES foi firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) nessa gestão e o PRÓ-GUAÍBA foi

⁶A Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) era uma das três instituições oficiais do governo da Alemanha voltadas para a promoção do desenvolvimento internacional. Em 2011, ocorreu a fusão entre a referida GTZ, a *Internationale Weiterbildung und Entwicklung* (InWEnt) e o *Deutscher Entwicklungsdienst* (DED), que formaram a atual Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

aprovado pelo BID para financiamento, mas o contrato não chegou a ser assinado por falta de aval da União. O PRORENDA teve sua execução a cargo da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social(SDES).

A ênfase na concepção de um sistema de estruturação de projetos e na captação de recursos que perpassa as Mensagens da gestão anterior não é evidente na gestão Collares. Uma hipótese para isso é que a unificação entre as duas Secretarias possa ter gerado maior concorrência de temas sob gestão do Gabinete da Pasta e a consequente perda de espaço ou desaceleração do desenvolvimento em algumas áreas. Igualmente, projetos mais voltados ao desenvolvimento regional e de fomento a iniciativas privadas foram fortalecidos na SDES.

Em 1995, na gestão Antônio Britto (1995-1998), é recriada a SCP, no Gabinete do Governador. Nessa gestão, percebe-se que se mantém e se consolida a relevância do relacionamento com organismos de fomento nacionais e internacionais, bem como a elaboração de programas e projetos especiais para o financiamento de políticas públicas. O Decreto 35.924/95 (Rio Grande do Sul, 1995) instituiu o Departamento de Projetos Especiais (DPE) na SCP, compreendendo essas atribuições:

- realizar a coordenação, o planejamento, a elaboração, a execução, a avaliação e a supervisão de programas e projetos especiais, tais como do Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba - PRÓ-GUAÍBA e do Programa Integrado de Melhoria Social - PIMES;
- promover a manutenção e o desenvolvimento de programas e projetos de natureza multisectorial;
- subsidiar tecnicamente as administrações municipais com vista à elaboração de projetos para obtenção de recursos;
- prestar apoio técnico e financeiro aos municípios para o atendimento de necessidades das populações de baixa renda;
- intermediar a relação dos órgãos públicos estaduais com agências internacionais e multilaterais de fomento;
- apoiar iniciativas para obtenção de financiamentos externos;
- apoiar os órgãos da administração estadual na elaboração de projetos, para obtenção de recursos junto a organismos nacionais e internacionais; e
- manter intercâmbio com o Sistema de Cartografia do Estado.

Uma novidade que surge nesse decreto é o apoio a municípios para captação de recursos, no entanto não há referência nas Mensagens a ações nessa esfera. Não se percebe aqui a mesma amplitude de trabalho previsto na gestão Simon, visto não se tratar mais de um sistema de projetamento, envolvendo a coordenação da preparação de projetos e programas em conjunto com unidades setoriais. Entende-se que o trabalho de orientação e apoio às unidades setoriais permaneceu, mas não mais sob a forma de um sistema que se pretendia estruturado e coordenado pela Secretaria.

Conforme relatos na Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa (Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1999), houve continuidade na execução dos programas PRÓ-GUAÍBA e PIMES, destacando-se a realização de novas operações de crédito: o Projeto de Renovação do Transporte Coletivo por Ônibus nos Corredores Norte e Nordeste da Região Metropolitana de Porto Alegre – Linha Rápida, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Projeto de Reforma do Estado (BIRD); o Programa de Restauração de Rodovias (BIRD); o Programa de Pavimentação Rodoviária (BID); e o Projeto Conservação de Recursos Naturais e Combate à Pobreza e ao Êxodo Rural através da Geração de Renda e da Promoção Social – PRÓ-RURAL 2000 (BIRD). A Secretaria também preparou o

projeto Pró-Mar-de-Dentro, com peritos japoneses que prestaram cooperação por meio da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA⁷).

Na gestão seguinte, de Olívio Dutra (1999-2002), tiveram continuidade os financiamentos em andamento, com exceção do Programa de Reforma do Estado, suspenso pelo banco financiador, “em função de exigências de seus conteúdos de caráter privatizante”. (Secretaria da Coordenação e Planejamento: 2000, p. 106). Para o PRÓ-GUAÍBA, foi encaminhada a carta-consulta à Comissão de Financiamentos Externos (COFEX), órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, referente ao Módulo II, no valor de US\$ 495 milhões, tendo sido mantidas negociações com o BID em Brasília e em Washington, mas a operação não foi concretizada. Para o Programa de Pavimentação Rodoviária foi enviada carta-consulta para complementação do valor, tendo sido assinado contrato de empréstimo de US\$ 75 milhões com o Banco Japonês para Cooperação internacional (JBIC⁸). O Linha Rápida foi reavaliado, com ampliação das intervenções previstas inicialmente. Para o projeto PRÓ-MAR-DENTRO, foi encaminhada, em 2001, carta-consulta à COFEX, no valor de US\$ 247 milhões, e foi elaborado projeto junto à Agência Brasileira de Cooperação(ABC), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, para a solicitação de cooperação da JICA; contudo, não foram firmados novos instrumentos. O PRORENDA manteve o processo de trabalho conjunto entre diversas entidades públicas e a comunidade regional. O Pró-Rural foi executado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

Além disso, foi concebido o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil (PRODETUR-Sul/RS), incluindo elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável da Área da Serra (PEDITS/Serra) e envio da carta-consulta à COFEX, mas não houve contratação de empréstimo. Foi planejado o Programa Ampliado de Desenvolvimento e Inclusão Social no Rio Grande do Sul (RS – Inclusão Social) e desenvolvidas ações para captação de recursos técnicos e financeiros, incluindo elaboração de carta-consulta e tratativas com a (ABC, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e órgãos da União Europeia, como EuropAid e Parlamento Europeu.

Nessa gestão, percebe-se forte estímulo à ampliação dos relacionamentos na esfera externa. A Secretaria tratou a constituição de um Polo de Desenvolvimento do Setor Cerâmico, na Região da Campanha, com Shiga, província-irmã do Rio Grande do Sul no Japão. Houve assinatura de Protocolo de Cooperação Técnica entre o Estado e o Programa de Gestão Urbana (PGU Habitat), da ONU, e envio do Projeto Rede de Cidades para o Desenvolvimento e Inclusão Social da Região das Missões ao consórcio *CitiesAlliance*, do Banco Mundial, para financiamento. Outro protocolo de cooperação técnica foi assinado com o Ministério da Agricultura de Portugal para intercâmbio de experiências entre os agricultores e prefeituras e o Programa Ligação entre Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), da Comunidade Europeia. Com a GTZ, foi estruturado o Programa de Capacitação de Gestores Urbanos, com o objetivo de qualificar os quadros técnicos de prefeituras, organizações não-governamentais (ONGs) e movimentos sociais em planejamento e gestão urbana.

Houve, também, a obtenção de recursos de doação no âmbito da cooperação financeira oficial Brasil – Alemanha, para financiamento do projeto Conservação da Mata Atlântica. A contribuição, feita por meio do KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), um banco oficial alemão para fomento ao desenvolvimento e à cooperação internacional, foi de EUR 6.135.502, com contrapartida de EUR 4.430.000, totalizando EUR 10.565.502. Não houve

⁷Sigla em inglês para *Japan International Cooperation Agency*.

⁸Sigla em inglês para *Japan Bank for International Cooperation*.

execução na gestão Olívio Dutra, pois era preciso aguardar a aprovação do Congresso Nacional do acordo intergovernamental entre Brasil e Alemanha para a liberação dos recursos.

Por fim, percebe-se uma primeira iniciativa de coordenar o processo de captação de recursos da União, incluindo o encaminhamento de pleitos aos Ministérios para inclusão na proposta orçamentária da União; a formulação de propostas para a Bancada; o acompanhamento da execução orçamentária federal; e a coordenação e supervisão da execução dos instrumentos de repasse federal vigentes. Também foram feitas análises das prioridades do governo do Estado frente ao plano plurianual (PPA) federal e ao orçamento geral da União(OGU), buscando identificar oportunidades de investimentos (Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2002).

Na gestão de Germano Rigotto (2003-2006), a SCP manteve entre seus propósitos principais “ampliar a captação de recursos e a cooperação com os organismos de financiamento internacional” (Secretaria da Coordenação e Planejamento: 2006, p. 245). O Decreto nº 42.149/2003(Rio Grande do Sul, 2003) dispunha que, ao DPE, competia:

- a) realizar a coordenação, o planejamento, a elaboração, a execução, a avaliação e a supervisão de programas e projetos especiais;
- b) promover a manutenção e o desenvolvimento de programas e projetos de natureza multissetorial;
- c) subsidiar tecnicamente as administrações municipais com vista à elaboração de projetos para obtenção de recursos;
- d) promover a elaboração e implementação de sistemas de modernização e qualificação gerencial das ações de governo e de acompanhamento físico-financeiro dos programas e projetos governamentais;
- e) intermediar a relação dos órgãos públicos estaduais com agências internacionais e multilaterais de fomento;
- f) apoiar iniciativas para obtenção de financiamentos externos;
- g) apoiar os órgãos da administração estadual na elaboração de projetos, para obtenção de recursos junto a organismos nacionais e internacionais;
- h) manter intercâmbio com o Sistema de Cartografia do Estado.

Foram mantidas no Departamento as atribuições voltadas à preparação de projetos especiais e à captação de recursos para sua execução, bem como a intermediação com organismos internacionais e multilaterais de fomento. Aumentou-se uma atribuição mais voltada à melhoria da gestão, com elaboração e implementação de “sistemas de modernização e qualificação gerencial das ações de governo e de acompanhamento físico-financeiro dos programas e projetos governamentais” (Rio Grande do Sul, 2003). Nas mensagens, contudo, não há referência a ações nessa linha. Já na relação com municípios, por outro lado, houve ações para apoio na obtenção de recursos.

Uma novidade introduzida pelo referido decreto foi a instituição de departamentos específicos para coordenar a elaboração, monitorar e avaliar projetos prioritários na área social, de infraestrutura e de desenvolvimento econômico e tecnológico. A relação entre esses departamentos e o DPE não fica clara pelo texto do decreto. Poderia ter havido algum sombreamento de atividades, mas a hipótese é que o DPE se manteve com foco em projetos para captação de recursos por meio de organismos multilaterais, e os demais departamentos trabalhavam com foco no acompanhamento de um portfólio de projetos prioritários.

Assim, o DPE continuou acompanhando a execução do RS Rural, do Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias e do Programa de Pavimentação Rodoviária. Houve continuidade das ações para preparação do PRODETUR SUL/RS, com carta consulta no valor de US\$ 100 milhões encaminhada à União, sendo US\$ 60 milhões de financiamento e US\$ 40

milhões de contrapartida, e celebração de convênios com o Ministério do Turismo, tendo a SCP como interveniente, para elaboração dos Planos Diretores de Cambará do Sul e de São José dos Ausentes; fortalecimento institucional de Cambará do Sul; e base cartográfica de 14 municípios da Serra Gaúcha.

Também foi elaborado o Programa de Combate às Desigualdades Regionais, com carta-consulta à União no valor de US\$ 275 milhões, dos quais US\$ 180 milhões financiados pelo BIRD e US\$ 95 milhões (Estado e municípios) de contrapartida. Essa foi uma iniciativa diferenciada: o tomador dos recursos seria o Banrisul, pois o Estado estava impedido de contratar valores elevados em função dos limites fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Plano de Ajuste Fiscal, firmado em 2002, como complemento ao Contrato de Renegociação da Dívida do Estado com o Governo Federal, de 1998. A carta-consulta foi aprovada pela COFIEC em maio de 2005 e o documento de projeto finalizado em setembro de 2006, mas o financiamento não chegou a ser firmado.

Em 2004, também foi encaminhada à União carta-consulta do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) e Melhoria da Qualidade de Vida no Estado do Rio Grande do Sul, no valor de US\$ 450 milhões, a ser financiado pelo BIRD, numa modalidade de desembolso rápido e com excepcionalização da União. Os recursos seriam utilizados para reduzir o custo da dívida pública e permitir ao Estado manter a continuidade da prestação de serviços públicos durante a fase em que realizava os compromissos assumidos com o governo federal no âmbito do PAF. A carta-consulta não chegou a ser aprovada.

Houve, também, esforços de melhoria da gestão pública. O Departamento preparou o projeto de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento (PNAGE/RS). O formato desse financiamento também foi diferenciado, pois o contrato de empréstimo externo foi assinado entre a União e o BID, sendo que os Estados poderiam receber recursos por meio de um contrato de repasse com a Caixa, mandatária do Ministério para as ações do Programa. O contrato do Estado com a Caixa foi assinado em 2006, no valor de R\$ 23.229.691,29, sendo R\$ R\$ 14.622.700,97 de repasse e R\$ 8.606.990,32 de contrapartida.

No que se refere a doações, o DPE coordenou a elaboração da proposta para o Programa RS Biodiversidade, em conjunto com órgãos da área de meio ambiente. Em março de 2004, a proposta foi aprovada pelo *Global Environment Facility* (GEF), fundo para proteção da fauna e da flora vinculado ao Banco Mundial. Nessa primeira etapa, o BIRD destinou U\$ 349.488,00 para a elaboração dos documentos do projeto, com contrapartida do Estado, por meio do RS Rural, de R\$ 300.000,00.

No plano interno, de captação de recursos da União, a Secretaria coordenou ações relativas à apresentação de emendas ao PPA federal e também assessorou os órgãos estaduais para a elaboração e a apresentação de pleitos aos Ministérios para captação de recursos do OGU, na fase em que estes estavam preparando sua proposta orçamentária. Numa nova linha de atuação, o Departamento também apoiou a elaboração do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) a partir da identificação de nove projetos passíveis de serem implementados por meio de PPP, sendo que para dois deles foram solicitados recursos de doação de organismos vinculados ao Banco Mundial – um para apoio à otimização da Hidrovia do Sudeste e outro para obras de irrigação para minimizar efeitos climáticos sobre o setor primário. Os projetos não foram selecionados para execução.

Por fim, a Secretaria de Obras Públicas também se envolveu com captação de recursos internacionais, tendo preparado o Programa de Saneamento Básico da Bacia do Rio Uruguai, mais usualmente denominado de Pró-Uruguai, com apoio do DPE. Seu desenvolvimento resultou em um acordo de cooperação técnica entre o Rio Grande do Sul,

Santa Catarina e o BID, que aprovou a utilização de recursos provenientes do Fundo Japonês para Serviços de Consultoria, no valor de US\$ 1.200.000,00, a fundo perdido, com contrapartida não-financeira num valor estimado em US\$ 1.500.000,00, totalizando US\$ 2.700.000,00.

Na gestão da governadora Yeda Crusius (2007-2010), a SCP passou a chamar-se Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). Pelo Decreto 45.668/2008 (Rio Grande do Sul, 2008), o DPE tornou-se o Departamento de Captação de Recursos e Preparação de Projetos (DECAP), mantendo como atribuições:

- a) prospectar fontes de recursos nacionais e internacionais, realizar a intermediação com agências bilaterais e multilaterais de fomento e acompanhar a execução do Orçamento-Geral da União – OGU;
- b) assessorar os órgãos estaduais na elaboração de programas/projetos para captação de recursos técnicos e financeiros; e
- c) exercer as atividades operacionais e de coordenação executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do RS - PPP/RS, em apoio ao Conselho Gestor, conforme previsto em Lei.

A atuação junto aos Municípios deixou de ser atribuição do DECAP, que poucas vezes atuou com esses entes, tendo sido formalmente incorporadas as atividades na área de parcerias público-privadas. O Departamento teve forte atuação como Unidade de Parcerias Público-Privadas, apoiando a preparação de editais de chamamento público para a realização de estudos nas áreas de modais de transporte, saneamento básico, irrigação, administração de prédios públicos e segurança pública. Sob coordenação do Departamento, os estudos recebidos foram analisados por meio de grupos técnicos envolvendo as áreas-fim e outros órgãos intervenientes, como a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) e Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Esse foco em PPP se refletiu no novo decreto de estrutura da SEPLAG, o 47.139/2010 (Rio Grande do Sul, 2010), que estabeleceu as seguintes atribuições para o então Departamento de Parcerias Público-Privadas e Captação de Recursos (DECAP):

- a) promover o adequado planejamento com vistas a subsidiar o Conselho Gestor na definição das prioridades e dos projetos do Programa Parcerias Público-Privadas – PPP;
- b) receber os projetos apresentados pelos órgãos e entidades da Administração Estadual;
- c) emitir pareceres sobre a adequação da proposta de cada projeto;
- d) exercer o acompanhamento, o monitoramento e o controle dos contratos de parceria público-privada quanto ao equilíbrio econômico-financeiro, à adequação da contraprestação e da garantia adicional contratada, quanto ao atingimento de metas e sua adequação aos prazos de execução e de amortização dos investimentos, bem como quanto aos aspectos tarifários, conforme o caso;
- e) monitorar as parcerias público-privadas quanto à consecução dos objetivos do Programa e às obrigações contratuais;
- f) apresentar ao Conselho Gestor relatórios circunstanciados de monitoramento da execução dos contratos de parceria público-privada do Programa;
- g) prospectar fontes de recursos nacionais e internacionais e realizar a intermediação com agências bilaterais e multilaterais de fomento para captação de recursos, visando fomentar projetos de interesse estratégico do Estado;

h) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

No que se refere a operações de crédito, o PNAGE continuou a ser executado pela assessoria do Gabinete da Secretaria; por decisão governamental, não houve continuidade da preparação do Programa de Combate às Desigualdades Regionais, autorizado pela COFIEC na gestão anterior; o RS Biodiversidade foi repassado para a Secretaria de Meio Ambiente(SEMA), com o Departamento prestando apoio; e a Secretaria de Irrigação e Usos Múltiplos da Água deu andamento ao Pró-Uruguai.

O Estado não tinha condições de tomar novos empréstimos de investimento de grande vulto em função dos limites relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao PAF. Com base nessas restrições, o Departamento coordenou a preparação de projetos para captar recursos do Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE Gestão), linha de financiamento do BNDES com foco em melhoria da gestão. Também fez um esforço para obtenção de recursos de doação de fundos gerenciados pelo BID, tendo sido enviadas mais de 10 propostas para apoiar políticas nas áreas de transportes, cultura, gestão pública, ciência e tecnologia, energia e desenvolvimento do setor privado. Como resultado, foi aprovada uma cooperação técnica não-reembolsável de US\$ 960 mil para projeto do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER) de apoio à preparação de programas de ampliação da capacidade viária e de pavimentação de acessos municipais.

A operação de crédito do Programa de Ajuste Fiscal e Melhoria da Qualidade de Vida teve continuidade, porém por meio de equipe na Secretaria da Fazenda (SEFAZ). O diretor do DPE que liderou a preparação dessa carta-consulta na gestão Rigotto era auditor fiscal e, ao retornar para a SEFAZ, em 2007, continuou o desenvolvimento do trabalho com equipe daquela Secretaria. Assim, em 2008, foi excepcionalizada pela União a operação RS Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento, de US\$ 1,1 bilhão, com o Banco Mundial, “*o maior empréstimo já concedido pela instituição a um ente subnacional*” (Secretaria do Planejamento e Gestão, p. VII, 2010). Além dessa operação, a SEFAZ também firmou em 2010 um contrato de R\$ 15 milhões com o BNDES, o PMAE Tributário, programa voltado à modernização da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, com foco em projetos daquela Secretaria.

Note-se que as tratativas referentes a recursos do OGU deixaram de fazer parte das atribuições do DECAP pelo decreto de 2010, mas o Departamento manteve o apoio à preparação de pleitos pelos órgãos para envio aos Ministérios e auxiliava os executores de convênios e contratos de repasse com a União para solução de problemas, ainda que de forma eventual. No período, buscou-se estruturar a gestão dessas transferências da União no Estado, incluindo facilitar a obtenção dos documentos fiscais necessários para firmar os instrumentos, mas as melhorias propostas não chegaram a ser concretizadas. Ressalta-se que o governo federal instituiu, pelo Decreto 6170/2007 (Brasil, 2007), o Sistema de Convênios (SICONV), passando a ser obrigatório o registro em plataforma web de todos os atos relativos a convênios e contratos de repasse, oportunidade para o Estado também organizar essa função internamente.

Na gestão Tarso Genro (2011-2014), a SEPLAG passou a chamar-se Secretaria do Planejamento e da Participação Cidadã. O Decreto 49.624/2012 (Rio Grande do Sul, 2012) definiu como atribuições do então Departamento de Captação de Recursos (DECAP):

I - identificar recursos técnicos e financeiros, nacionais e internacionais, para financiamento de políticas públicas;

- II - coordenar os trâmites para captação de recursos de agências de fomento nacionais, bilaterais e multilaterais;*
- III - acompanhar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União, analisando e gerando informações estratégicas;*
- IV - coordenar a elaboração de pleitos e emendas ao Orçamento Geral da União visando incrementar o repasse de recursos da União para o Estado;*
- V- analisar a viabilidade e orientar a elaboração de projetos de órgãos e entidades da Administração Estadual aptos à captação de recursos;*
- VI - exercer as atividades operacionais e de coordenação executiva do Programa de Parceria Público-Privadas do Estado do RS – PPP/RS; e*
- VII - executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.*

Inicialmente, o Departamento manteve atuação em temas de parceria público-privadas, porém de forma menos intensa. No decorrer da gestão, foi criada a Unidade de PPP, vinculada ao Gabinete do Secretário, finalizando o envolvimento do DECAP nessa modalidade de financiamento de políticas públicas.

Em função de pequeno espaço fiscal, possibilitado por leve melhora em indicadores estaduais da Lei de Responsabilidade Fiscal e por política de excepcionalizações da União para aceleração do crescimento, foram firmadas diversas operações de crédito entre 2011 e 2014. ODECAP voltou-se novamente a esse tipo de captação, e a SEFAZ ampliou sua ação na área. Conforme registrado no Relatório Anual de Captação de Recursos (Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021), foram firmadas as seguintes operações no período:

Quadro 1 – Operações de crédito (2011-2014)

Ano	Operação	Agente	Valor
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	POD	BID	US\$ 50.000.000,00
2014	PMI	BNDES	R\$ 39.996.000,00

Fonte: elaboração própria.

Conforme a Mensagem do Governador, de 2014, o crescimento de investimentos no período “foi viabilizado por recursos oriundos de operações de crédito, contratadas junto a instituições nacionais e internacionais, e pelo aumento das parcerias com a União na execução de programas federais” (Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, p. VII, 2014). O quadro acima reflete essa realidade no que se refere às operações de crédito.

Outros órgãos também se envolveram com essas operações. A Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos atuou para firmar o Programa de Oportunidades e Direitos (POD), que visava reduzir a violência e combater a evasão escolar entre jovens de 15 a 24 anos. A Defensoria Pública firmou o Projeto de Modernização Institucional (PMI) com o

BNDES. As operações PROCONFIS (Programa de Controle Fiscal) foram lideradas pela SEFAZ, num modelo de operação em que os repasses eram liberados conforme o cumprimento de metas previamente estabelecidas em áreas como gestão fiscal e gestão de recursos hídricos. A Secretaria também firmou o PROFISCO I (Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil), um financiamento voltado à melhoria da gestão fiscal, financeira e patrimonial, com foco em projetos daquela Secretaria, e o Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (PROINVESTE), linha de crédito para sustentar investimentos já previstos, em especial para garantir a contrapartida aos recursos de operações de créditos e convênios com a própria União.

O tema de captação de recursos da União saiu do âmbito do Planejamento, passando para a Secretaria Geral de Governo, que criou a Coordenação Executiva de Monitoramento de Programas Federais (CEPROFE) e instituiu um Comitê para Articulação de Recursos Federais (CARFE). O CARFE visava potencializar as ações de órgãos e entidades estaduais junto aos Ministérios para captação de recursos. A SEFAZ passou a acompanhar permanentemente a regularidade fiscal junto à União, facilitando o acesso de proponentes às documentações necessárias para firmar os instrumentos de repasse federal.

Destaca-se que o DECAP começou a estruturar uma área de análise de viabilidade de projetos, pois, com a experiência de trabalho nos PROREDES BIRD e PROREDES BNDES, percebeu-se a fragilidade de alguns dos projetos apresentados para os financiamentos. Em que pese as propostas fossem de interesse público e ancoradas em bons propósitos, na prática algumas não dispunham de elementos suficientemente satisfatórios para captar recursos e executar eficientemente.

Na gestão de José Ivo Sartori (2015-2018), no âmbito da inicialmente Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional e, em seguida, Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, o DECAP recebeu as seguintes atribuições no Decreto 53.178/2016 (Rio Grande do Sul, 2016):

- a) *identificar recursos técnicos e financeiros, nacionais e internacionais, para financiamento de políticas públicas;*
- b) *coordenar os trâmites para a captação de recursos de instituições nacionais, bilaterais e multilaterais;*
- c) *elaborar e avaliar estudos de viabilidade e orientar a elaboração de projetos da Administração Pública Estadual para captação de recursos;*
- d) *gerenciar a execução de operações de crédito internas e externas, reembolsáveis e não reembolsáveis, que envolvam vários executores;*
- e) *acompanhar e subsidiar avaliações e auditorias de projetos financiados; e*
- f) *executar outras atividades correlatas ou que venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.*

Assim, o Departamento deu continuidade à execução dos financiamentos PROREDES BIRD e PROREDES BNDES, por meio de um acompanhamento ativo das operações, prestando assistência aos órgãos na readequação de projetos, na resolução de entraves, na redação de documentos para licitação e na interlocução com os especialistas dos Bancos e com a União. O desempenho da execução do financiamento era acompanhado por indicador de desempenho financeiro em acordo de resultados. O Departamento também foi responsável pela gestão dos dois contratos de empréstimo, elaborando prestações de contas periódicas, bem como articulando missões técnicas dos especialistas para acompanhamento dos projetos em execução.

Em função de restrições fiscais e pela política da União de restringir sua garantia a novas operações de Estados e Municípios, não havia possibilidade de preparar novas

operações de crédito diretamente pelo Estado, ainda mais que o Estado apresentava uma situação fiscal bastante deteriorada (Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018, p. 30). Assim, o Departamento estudou um formato já tentado anteriormente, como o de combate às desigualdades regionais, preparado na gestão Rigotto, em que o tomador seria um banco público. Foram promovidos estudos, juntamente com a então Secretaria de Minas e Energia e a Fundação Estadual de Economia e Estatística (FEE), para um programa de fomento à energia trifásica em áreas de produção agropecuária, mas não houve decisão governamental de continuar os esforços.

O Departamento apoiou a captação de recursos a fundo perdido. A exemplo do que já havia ocorrido na operação do Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul(FUNTERRA), foi firmada nova operação, em 2015, no valor de R\$ 25.000.000,00, com contrapartida de igual valor por meio no PROREDES BNDES, para desenvolvimento do Programa de Apoio à Agricultura Familiar e Campesina. Também foi firmado o Programa Educação Conectada (EDUTEC), em 2018, com execução pela Secretaria de Educação, para uso de tecnologias digitais em algumas escolas das redes estaduais e municipais de ensino, no valor de R\$ 2.743.000,00.

As operações POD, PMI, PROCONFIS, PROINVESTE e PROFISCO continuaram a ser executadas pelos órgãos específicos, sendo que o DECAP foi acionado algumas vezes para apoiar a equipe do POD em assuntos mais técnicos da relação com o financiador, o BID.

No que se refere à captação de recursos da União, o Decreto 53.178/2016 (Rio Grande do Sul, 2016) definiu como atribuição do Departamento de Projetos, que atuava com foco em projetos prioritários, “*coordenar o processo de planejamento de projetos e a prospecção de recursos junto ao Orçamento Geral da União*”. Destaca-se a criação do Departamento de Monitoramento de Convênios (DMC), na Secretaria Geral de Governo (SGG). Pelo Decreto nº 52.454/2015 (Rio Grande do Sul, 2015 A), o DMC recebeu as atribuições de:

- I - *coordenar o processo de captação dos recursos referentes à peça orçamentária federal, desde a identificação dos recursos de interesse do Estado, comunicação aos órgãos estaduais até a conclusão dos instrumentos de conveniamento firmados;*
- II - *estimular, junto aos órgãos e às entidades competentes, a captação de recursos do Orçamento Geral da União;*
- III - *monitorar o processo de execução dos convênios e dos contratos de repasse referentes à peça orçamentária federal;*
- IV - *acompanhar o processo de captação de recursos realizados pelas empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, o controle acionário; e*
- V - *executar outras atividades correlatas definidas pelo Secretário-Geral.*

Para qualificar a gestão e garantir a plena execução dos recursos captados, o DMC fez, em 2015, um diagnóstico exaustivo dos convênios e contratos de repasse vigentes e em prestação de contas. A partir disso, estruturou indicadores para mensurar o desempenho físico, por meio do cumprimento de metas e etapas dos instrumentos, e o desempenho financeiro, incluindo análise de valor de ingresso de recurso federal, índice de execução financeira e índice de devolução dos recursos. A atuação do Departamento baseava-se no trabalho em rede com representantes dos órgãos estaduais, compartilhando informações e atuando para ampliar a execução e minimizar as devoluções de recursos.

Para estruturar e institucionalizar o monitoramento de recursos da União, ainda em 2015, o DMC concebeu o Sistema Estadual de Gestão de Convênios, efetivado nos Decretos nº 52.579/2015 (Rio Grande do Sul, 2015 B) e 54.207/2018 (Rio Grande do Sul, 2018),

vigentes até hoje, que permitiram coordenar as fases de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos de transferências voluntárias da União, definindo papéis para os diferentes órgãos estaduais que atuam nessa função. Em 2016, esse Sistema foi reconhecido como uma boa prática de gestão pelo Tribunal de Contas da União.

Em meados de 2016, houve fusão da Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional com a SGG, criando a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). Os temas de operações de crédito e captação de recursos da União voltaram a ser tratados na mesma Secretaria, por DECAP e DMC, respectivamente. O tema de preparação de propostas ao OGU ficou sob a coordenação da Assessoria Técnica da Secretaria (ASTEC), que buscou também instituir o embrião de um banco de projetos para captação, o módulo de pré-projetos do Sistema de Monitoramento Estratégico (SME).

Importante registrar, ainda, avanços feitos no DECAP em análise de custo-benefício de projetos. Para aprofundar-se no tema, servidores refizeram o passo a passo de um estudo de viabilidade de implantação de uma linha do BRT Fortaleza (XERXENEVSKY et al., 2018). O resultado final do estudo evidenciou a importância de desenvolver conhecimento nessa área na Administração Pública, uma vez que foram detectados erros no relatório estudado que levariam ao ente público pagar mais ao privado por falta de viabilidade financeira. Também houve contratação de consultor individual para capacitar membros da equipe, utilizando como exemplo prático a análise de viabilidade da proposta de operação de crédito para fomentar energia trifásica em áreas selecionadas no estado com base em critérios de priorização, incluindo melhor retorno para o investimento em termos sociais e de aumento da produtividade rural. Ao final de 2018, realizou-se uma vista de *benchmarking* ao governo chileno, em parceria com um consultor do Banco Mundial, visto que o Chile é referência quando o tema é avaliação de viabilidade de projetos. Essa experiência impulsionou o desenvolvimento da proposta para criação de um banco integrado de projetos públicos na Secretaria.

EXPERIÊNCIA RECENTE EM PROJETOS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Na gestão Eduardo Leite (2019-2022), DECAP, DMC e ASTEC permaneceram inicialmente na estrutura da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, com suas respectivas atribuições em preparação de projetos e captação de recursos. Porém, ao longo de 2019, em função de readequações na estrutura, houve a concentração dos processos de captação no DECAP, o que foi efetivado em 2021, pelo Decreto 55.770 (Rio Grande do Sul, 2021), que dispõe como atribuições do Departamento:

- I - propor diretrizes para os processos de captação de recursos com vista ao financiamento de políticas públicas;
- II - prospectar e divulgar os recursos técnicos e financeiros, nacionais e internacionais, para a execução e o financiamento de políticas públicas;
- III - coordenar e gerenciar as operações de crédito internas e externas, reembolsáveis e não reembolsáveis;
- IV - coordenar o processo de acordos de cooperação técnica internacional;
- V - coordenar o processo de captação de recursos do Orçamento Geral da União - OGU - e de outras fontes nacionais identificadas;
- VI - apoiar e orientar as unidades setoriais na preparação de projetos públicos, especialmente para a captação de recursos;
- VII - analisar e avaliar tecnicamente os projetos públicos, com vistas à captação de recursos e para o subsídio à decisão governamental;

VIII - acompanhar e/ou coordenar a elaboração de estudos de viabilidade de projetos especiais para dar subsídio à decisão governamental;

IX - gerir o ciclo de vida de projetos especiais e da captação de recursos; X - apoiar a coordenação e a gestão dos projetos públicos e a sua integração com o sistema de planejamento;

XI - monitorar e apoiar a execução dos instrumentos de repasse celebrados pela administração pública estadual com a União e outras fontes nacionais;

XII - acompanhar a execução dos instrumentos de repasse celebrados pela administração pública estadual com os Municípios, as organizações da sociedade civil e as entidades;

XIII - manter um relacionamento institucional com os órgãos e as entidades fontes de recursos técnicos e financeiros para a execução de políticas públicas; e

XIV - executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Subsecretário.

Destaca-se que, em 2021, como já ocorrera na gestão Collares, as áreas de administração e planejamento foram unificadas em um único órgão, sendo que desta vez juntamente com a gestão estratégica, dando origem a atual Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). A área de captação de recursos ficou sob o guarda-chuva da Subsecretaria de Planejamento.

O Decreto 55.770/2021 institucionalizou o que já estava ocorrendo na prática, ou seja, a unificação em um mesmo Departamento das funções de preparação de projetos e captação de recursos via operações de crédito e transferências voluntárias da União, bem como da captação dos chamados recursos técnicos por meio de cooperação internacional.

Para dar início ao processo de integração, grupo de servidores do DECAP realizou, em 2020, um mapeamento dos processos realizados pelas diferentes áreas, buscando identificar como eram realizados, pontos de integração e de sombreamento e apontar como poderiam ser melhorados nessa nova configuração.

Importante destacar que o trabalho do DECAP e do anterior DMC não envolve apenas obter os recursos de fontes externas, mas sim todas as etapas do ciclo de vida desses projetos, desde sua preparação até a prestação de contas. Outro ponto a ressaltar é que o DECAP trabalha com setorialistas, ou seja, servidores que são referência para os órgãos estaduais nos processos de captação. Para cada órgão há uma dupla de setorialistas, titular e adjunto, que buscam conhecer as políticas dos órgãos, apoiar a preparação de projetos para captação e monitorar a execução dos instrumentos firmados.

Foram mantidos os esforços para aprofundar a análise de viabilidade de projetos. A Divisão de Assistência Técnica e Viabilidade de Projetos Especiais (DIPE), em 2019, realizou os primeiros estudos práticos. O primeiro tratou da frota veicular estadual, numa comparação de diferentes alternativas para a Administração Pública, estudo considerado como de pré-viabilidade. Esse estudo levou ao convite para integrar grupo de trabalho junto ao Departamento de Transportes do Estado, no qual foi feito um trabalho de assistência técnica ao desenvolvimento de projetos de reformulação da forma de gestão da frota, além de estudo sobre o custo do transporte administrativo no Estado. Ainda em 2019, foi demandado pela Procuradoria Geral do Estado apoio para análise financeira sobre estudo do projeto CaisEmbarcadero. O estudo apresentou aos tomadores de decisão análise financeira e cenários sobre o tema. Com alterações no contexto, estudo semelhante foi solicitado em 2020 pelos mesmos atores, o qual também foi entregue.

A seguir, busca-se descrever a ação recente do Departamento nas três modalidades de captação sob sua responsabilidade, identificando ou recomendando avanços metodológicos, tendo por base os seguintes pilares: capacitação, assistência técnica e análise de viabilidade. Essa estratégia tem orientado melhorias em andamento nos processos, objetivando institucionalizar um modelo de captação de recursos pela Administração Pública Estadual de modo a permitir, de forma coordenada, o planejamento de projetos com análise de viabilidade, perpassando sua estruturação, financiamento, execução, monitoramento e avaliação.

Operações de crédito

Ao longo de mais de 30 anos, o DECAP (sob diferentes denominações) tem tido envolvimento regular com operações de crédito. Uma das formas de financiar políticas públicas, as operações de crédito com bancos de desenvolvimento, como o BNDES, e organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o BID, conferem ao Estado maior capacidade de investimento para a execução de projetos especiais.

Tais operações, embora não proporcionem um fluxo constante de investimentos, oferecem às áreas contempladas um impulso concentrado no tempo que lhes permite estruturar ou reestruturar suas políticas públicas. Adicionalmente, por comumente requererem alto nível de formulação dos projetos, com requerimentos metodológicos, mecanismos de gestão, controle e efetividade, as operações de crédito constituem-se também em importante motor da qualificação da ação pública.

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 financeiras 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 financeiros.

A confluência do trabalho junto aos órgãos estaduais e às fontes financeiras, quando há possibilidade e interesse em contratar uma operação de crédito, se materializa em carta consulta enviada à União, no caso de empréstimos com agentes internacionais, ou de consulta prévia quando se recorre a financiamento nacional. O DECAP tem muita experiência na preparação desses documentos, ação que deve necessariamente ser precedida de amplas discussões com os órgãos beneficiários e representantes do organismo financeiro, buscando identificar e preparar os projetos mais adequados para serem financiados. Adicionando o prazo desse período preparatório aos trâmites necessários na União e no Senado Federal, bem como nas diretorias dos financeiros, pode levar de um a dois anos até finalmente firmar o contrato de financiamento. Quando finalmente assinado, são necessários monitoramento ativo e elaboração periódica de prestações de contas, conforme arranjos contratuais, visando manter a conformidade com as regras, os indicadores de desempenho e as salvaguardas definidas. O trabalho não se encerra quando concluída a última prestação de contas, pois, após o encerramento da operação, há ainda a auditoria, os esclarecimentos ao financeiro em relação à auditoria e o pagamento do financiamento.

Entre as atividades desempenhadas pelo DECAP nos anos recentes, foram concluídos os procedimentos para encerramento do PROREDES BIRD. Ao final, foram utilizados mais de

98% dos US\$ 480 milhões aportados e 96% da contrapartida de cerca de US\$ 271 milhões. O PROREDES BNDES também teve continuidade, atingindo até novembro de 2022 a execução de 97% dos R\$ 1,06 bilhões aportados. Os demais financiamentos do POD e do PMI e as doações recebidas do Fundo Social do BNDES continuaram sendo executados pelos órgãos setoriais.

Com a manutenção de restrições fiscais, não há possibilidade de firmar novas operações de crédito para investimentos. As exceções legalmente previstas envolvem operações de melhoria da gestão fiscal, patrimonial e previdenciária, o que permitiu à SEFAZ firmar o PROFISCO II, com o BID, no valor de US\$ 60 milhões e contrapartida de US\$ 6,7 milhões. O DECAP elaborou carta consulta no âmbito do Pró-Gestão, linha de crédito negociada entre o Ministério da Economia e o Banco Mundial para Estados também para melhoria da gestão, especialmente envolvendo sistemas e redução de gastos. O Departamento apoiou a elaboração de projetos para compor a carta-consulta, articulou missões de especialistas do Banco para discutir os projetos com os executores, elaborou e enviou carta-consulta para a avaliação da COFIEX em novembro de 2021 e fez a defesa do projeto para o Grupo Técnico da COFIEX em janeiro de 2022. Até o momento, no entanto, não houve autorização da União para preparar a operação, sendo necessários ajustes no Plano de Recuperação Fiscal firmado entre o Estado e a União em junho de 2022, pois o mesmo não incluiu especificamente a operação do Pró-Gestão, somente a operação RS Sustentabilidade, concebida pela SEFAZ para redução de dívidas de precatórios.

Não há no Rio Grande do Sul regulamentação específica do tema de captação de recursos via operações de crédito. Mesmo o Decreto 55.770/21 tendo reiterado como atribuição do DECAP “coordenar e gerenciar as operações de crédito internas e externas, reembolsáveis e não reembolsáveis”, outros órgãos também desenvolvem essa função, principalmente a SEFAZ. A inexistência de um sistema estruturado e coordenado para a captação desse tipo de recurso pode resultar em decisões tomadas sem considerar alternativas, prioridades e a melhor taxa de retorno para o Estado a médio e longo prazo.

Em período de restrição fiscal e com regras da União que condicionam as operações possíveis, definindo limites para o recurso disponível aos Estados em Regime de Recuperação Fiscal, mais importante ainda que as decisões de captação de recursos via operações de crédito considerem, além dos temas propriamente fiscais, também a qualificação da gestão para um melhor serviço à sociedade, com possibilidade de redução de gastos.

Cooperação técnica internacional

A cooperação técnica internacional (CTI) constitui um conjunto de iniciativas pelo meio das quais o Estado busca adquirir capacidades e recursos para qualificar suas políticas públicas e seus servidores. A partir da troca de experiências bem-sucedidas nas mais variadas áreas, os governos procuram suplantar adversidades ao desenvolvimento social, visando à obtenção de mudanças qualitativas. Tendo em vista a necessidade de melhorias e de qualificação de serviços públicos no Rio Grande do Sul, a possibilidade de estabelecer ações de cooperação técnica internacional com outros países e com organizações internacionais configura uma oportunidade única para que o Estado possa aprimorar suas capacidades e entregar melhores políticas públicas.

No Rio Grande do Sul, em 2019, foi criada a Assessoria de Cooperação Técnica Internacional (ACRI), no âmbito da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. O trabalho desenvolvido inicialmente voltou-se à divulgação desse tipo de instrumento entre as Secretariais estaduais e o fortalecimento da relação com a ABC, órgão do governo federal atuante no tema.

Com as alterações na estrutura administrativa, a condução das negociações dos processos de cooperação técnica internacional, desde o início de 2021, vem sendo realizada pelo DECAP, por meio da equipe da Divisão de Operações de Crédito e Cooperação Técnica (DOOCT). Em linhas gerais, trata-se da ampliação do escopo da definição de captação de recursos uma vez que, diferentemente de iniciativas como instrumentos de repasse federal, operações de crédito e contribuições a fundo perdido, a cooperação técnica internacional visa à captação de recursos humanos com reconhecido conhecimento técnico, igualmente necessário para a qualificação das políticas públicas.

No período, o Departamento atuou em seis projetos de CTI: 1) Redução da Evasão Escolar; 2) Fortalecimento da Produção Científico-Tecnológica e das Ações de Inovação no Ensino; 3) Educação Transformadora e Cidadã; 4) Modernização e Inovação em Gestão Pública; 5) Aquisição de medicamentos para o covid-19 (Kit Covid); e 6) Fortalecimento das políticas de promoção do patrimônio cultural e da economia criativa.

Na prática, o DECAP trabalha para que o Estado do Rio Grande do Sul, por meio de diferentes órgãos, possa concretizar iniciativas de cooperação técnica internacional com instituições internacionais (agências de cooperação de outros países ou organismos multilaterais). No Brasil, cabe destacar, iniciativas de CTI têm força de acordos internacionais e, portanto, são prerrogativas do governo federal. Ainda assim, a legislação permite que os entes subnacionais participem de ações de CTI como agências executoras de projetos, desde que tenham o aval da ABC.

Compete ao DECAP, então, intermediar as relações entre o órgão estadual que visa captar recursos humanos para o aperfeiçoamento de determinada política pública, o organismo internacional cooperante e a ABC, a fim de mitigar riscos e atenuar eventuais questões que prejudiquem a realização de iniciativas de CTI.

Como registrado na minuta do Guia de Cooperação Técnica Internacional do Rio Grande do Sul, em fase final de elaboração pela DOCCT, ao abordar os projetos de CTI, podemos considerar que essas ações ocorrem em três etapas distintas: prospecção, negociação e execução. A prospecção representa o momento em que os órgãos estaduais identificam suas carências e necessidades que possam ser dirimidas por meio de uma iniciativa de CTI, o que pode ocorrer tanto pelo órgão que atuará como agência executora quanto pelo DECAP. Em seguida, quando se observa que essa demanda pode ser atendida por meio de cooperação com um organismo internacional, iniciam-se as negociações para a definição do escopo do projeto e de seus objetivos. Nesse momento, compete ao DECAP apoiar o órgão na elaboração do projeto, intermediar as partes e zelar pelo interesse do Estado, bem como pelo atendimento às normas internacionais que regem a cooperação técnica. Finalmente, após a conclusão das negociações e a assinatura do projeto, cabe ao órgão demandante da CTI proceder a execução, realizada com a contratação de consultorias (pessoa física e pessoa jurídica) para viabilizar a superação da situação encontrada inicialmente. Nesse momento, é fundamental a participação do DECAP para instruir os órgãos estaduais de modo a assegurar que haja o efetivo compartilhamento de conhecimentos e capacidades dos consultores para a equipe de servidores estaduais, objetivo precípua das ações de CTI.

Destaca-se que, ao agregar as pessoas e os processos de captação em um único Departamento, com base na experiência de trabalho dos servidores, diagnosticou-se a necessidade de robustecer as fases de preparação de projetos e de acompanhamento de acordos de CTI firmados. Os fluxos dos processos e seu regramento estão bem desenhados e estruturados, estando reunidos na minuta do Guia de Cooperação Técnica Internacional do Rio Grande do Sul, a ser oportunamente publicado. O próximo passo será o de fortalecer também

a preparação dos projetos candidatos à CTIe o monitoramento ativo dos acordos firmados, buscando dirimir problemas e entraves com vistas a uma execução consoante aos preceitos da cooperação técnica e aos interesses do Estado.

Captação de recursos da União

Com a integração dos processos de captação e monitoramento de recursos de transferências voluntárias da União no DECAP, buscou-se agregar as experiências das equipes para dar continuidade aos avanços já feitos anteriormente, especialmente no âmbito do Sistema Estadual de Gestão de Convênios.

Inicialmente, foi feito diagnóstico que mostrou que a maior dificuldade relacionada a transferências voluntárias seria no momento da execução dos instrumentos, que têm, por exemplo, muitos aditivos contratuais, evidenciado na baixa posição do Rio Grande do Sul no ranking do Índice de Transferências Voluntárias da União (IDTRV). Uma das possíveis causas seria o planejamento insuficiente das propostas apresentadas para captar esses recursos. Tal cenário vai ao encontro do que também fora diagnosticado com relação àquelas propostas que visavam captar recursos via operações de crédito, ou seja, necessidade de melhorar a elaboração, a análise e o portfólio de projetos para captação.

A partir daí, o DECAP desenvolveu sua estratégia atual de captação de recursos da União, baseada, como anteriormente mencionado, nos seguintes pilares: capacitação, assistência técnica e análise de viabilidade. Mais especificamente no que se refere à União, a estratégia está alicerçada nos processos de pré-captação, captação e acompanhamento setorial, como exposto a seguir.

No processo de pré-captação do OGU, o DECAP, por meio da Divisão de Transferências Voluntárias da União (DTV), coordena o processo para captação de recursos do orçamento geral da União do ano seguinte. O objetivo é potencializar o apoio do governo federal e dos parlamentares gaúchos ao financiamento de políticas públicas estaduais e garantir a alocação de recursos já na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) federal.

A apresentação de pleitos aos Ministérios ocorre há vários anos. O que houve recentemente foi sua reestruturação com base na estratégia de captação estabelecida, incorporando os elementos de capacitação, assistência técnica e análise de viabilidade. Já a apresentação coordenada de propostas aos deputados federais e senadores gaúchos, como sugestões para emendas parlamentares, foi implantada em 2020, quando se identificou uma oportunidade para diálogo e ampliação da captação de recursos. Atualmente, a maior parte dos recursos alocados para a Administração Pública Estadual no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) são oriundos de emendas.

No início do ano, na preparação do processo, o DECAP realiza oficina com os técnicos dos órgãos, apresentando a estratégia de captação do ano, realiza capacitação em preparação básica de projetos e disponibiliza material de apoio para subsidiar a preparação das propostas. As propostas são cadastradas no módulo de Pré-Projeto do SME. A ferramenta apresenta um formulário padrão para que uma proposta seja considerada apta a participar do processo e para que seu nível de maturidade seja analisado. Os setorialistas do DECAP prestam assistência técnica aos órgãos nessa fase, fazendo sugestões e recomendações para qualificação.

Complementar ao trabalho dos setorialistas, visando também qualificar as propostas, equipes dos Departamentos de Planejamento, de Orçamento e Finanças, de Acompanhamento Estratégico e de Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação analisam as vinculações

das proposições aos respectivos instrumentos de planejamento. A DTV avalia ainda as vinculações aos instrumentos de planejamento federais.

Após o período de ajustes e revisões, o DECAP realiza o processo de avaliação da viabilidade das propostas, conforme a metodologia e as diretrizes estabelecidas para o processo em conjunto com a DIPE. Ao final, o resultado é consolidado em uma planilha global de avaliação para subsídio à tomada de decisão dos gestores.

O conjunto de propostas consideradas aptas forma então o Caderno de Propostas do RS ao OGU. São três formas de apresentação: o Caderno resumido, um documento tipo revista, que apresenta uma página por projeto, com as principais informações; o Caderno detalhado, que contém os projetos completos; e o Painel Online, uma ferramenta online interativa para pesquisa de propostas.

A última etapa do processo consiste na entrega do Caderno e defesa das propostas. O documento é enviado aos Ministérios e aos parlamentares gaúchos, com uma carta do Governador. As Secretarias são orientadas a realizar articulação e defesa de suas propostas para garantir alocação de recursos. Além disso, SPGG e Secretaria de Relações Federativas e Internacionais (SERFI) promovem reuniões com representantes dos Ministérios e com assessores dos parlamentares, bem como articulam participação institucional na reunião da Bancada Gaúcha para apresentação do processo e do Caderno. A iniciativa promove o diálogo e tem apresentado resultados positivos.

Apoiar a captação do orçamento federal vigente também faz parte das ações da DTV. O OGU é importante fonte de recursos para projetos estaduais, sendo primordial que os órgãos tenham informações adequadas sobre oportunidades de captação disponíveis e tenham apoio ao longo de todo o processo, para que o instrumento de repasse seja celebrado no tempo hábil, cumprindo todas as exigências dos repassadores, e de forma planejada, para que tenha um bom desempenho na etapa de execução.

Para ter a base de conhecimento necessária para orientar e apoiar os órgãos estaduais, a equipe do DECAP participa de trilhas de capacitação ofertadas pelo governo federal. Além disso, promove capacitações para os técnicos dos órgãos, em parceria com o Departamento de Transferências da União do Ministério da Economia e com a Caixa, mandatária da União. Além disso, sempre divulga webinares e discussões relacionadas às transferências promovidas pelo governo federal, para qualificar o trabalho dos órgãos.

De modo mais específico, no início do ano, quando o OGU é sancionado, a DTV faz uma análise completa e prepara o Relatório Resumido do OGU, identificando recursos destinados ao RS e, especialmente, aqueles alocados (também chamados de recursos carimbados) pelos Ministérios e parlamentares para a administração pública estadual. Esse documento é enviado aos órgãos estaduais e também divulgado na página da SPGG, para que as áreas possam já iniciar a preparação de suas propostas, com assistência técnica de setorialistas do DECAP, antes mesmo da abertura dos programas na Plataforma Mais Brasil⁹.

Adicionalmente, durante todo o ano, diariamente, os técnicos da DTV fazem o monitoramento e a análise dos programas disponibilizados pelos repassadores, por meio dos painéis gerenciais da Plataforma Mais Brasil. Quando são identificadas oportunidades, essas são divulgadas para os órgãos estaduais e os respectivos setorialistas, para que, se houver interesse, as propostas sejam preparadas com assistência técnica, sempre visando qualificar o projeto para viabilizar uma execução mais adequada. Ressalta-se que essa divulgação já vinha

⁹ A Plataforma Mais Brasil surgiu do antigo Sistema de Convênios (SICONV) e, segundo o Decreto 11.721/2022, passará a chamar-se Sistema Transferegov.br.

sendo realizado há vários anos, como detalhado no relato histórico neste artigo; o diferencial na metodologia agora, além dos avanços tecnológicos, é contar com capacitação para os órgãos e assistência técnica de setorialistas para preparação de propostas.

Quando há a decisão do órgão estadual de captar o recurso, conforme previsto no Decreto Estadual nº 52.579/2015, as propostas são submetidas formalmente à SPGG para aprovação. Para realizar essa atividade, a DTV estabeleceu um formulário padrão de análise, para que todos os analistas avaliem os mesmos aspectos e contemplem todos os itens exigidos na Plataforma Mais Brasil, buscando verificar a conformidade das propostas e, também, sua viabilidade.

A DTV também faz o acompanhamento diário da situação das propostas cadastradas pelos órgãos setoriais e em tramitação na Plataforma Mais Brasil. O trabalho já era realizado pela Secretaria, mas foi agilizado com a adoção dos painéis gerenciais da Plataforma como ferramenta de consulta. Quando há demanda dos órgãos, a DTV, em parceria com a SERFI, atua para solução de entraves ou para esclarecimentos junto à União.

Quanto à etapa de cumprimento dos requisitos para celebração dos instrumentos de repasse, verificou-se que órgãos que não captam recursos do OGU regularmente têm dificuldade para identificar os documentos necessários e onde obtê-los. Para auxiliá-los, a DTV consolidou esses requisitos em uma lista, indicando as respectivas fontes de obtenção.

Após a celebração dos instrumentos, o DECAP inicia a etapa de acompanhamento da execução, conforme já preconizava o Decreto 52.579/2015 (Rio Grande do Sul, 2015 B). O objetivo do acompanhamento é promover com eficácia a entrega das políticas públicas pactuadas entre Estado e União, por meio da plena execução dos recursos disponíveis nos instrumentos de repasse federal firmados. Hoje, há cerca de 200 instrumentos acompanhados, totalizando cerca de R\$ 1,2 bilhão em execução pela administração pública direta.

Ao assumir essa função e após o diagnóstico de que havia deficiências na fase de execução dos instrumentos firmados, o DECAP, por meio da agora Divisão de Monitoramento de Convênios (DMC), estruturou o ciclo de Acompanhamento Setorial dos Instrumentos de Repasse Federal (ASIRFE), envolvendo membros da Rede de Planejamento, Governança e Gestão, responsáveis pela execução dos instrumentos nos órgãos, setorialistas do DECAP e a DMC.

O ASIRFE é um ciclo quadrienal de acompanhamento e apoio à execução de instrumentos de repasse celebrados entre o Estado e a União, até a conclusão do objeto pactuado, incluindo a prestação de contas. Seu objetivo é promover a entrega célere das políticas públicas pactuadas entre Estado e União, por meio da plena execução dos recursos disponíveis. Durante as reuniões do ciclo, setorialistas do DECAP apoiam os órgãos executores para identificar problemas e antecipar medidas a serem adotadas, elaborando, quando necessário, planos de ação com responsabilização pela execução das ações, podendo ser o próprio órgão, o setorialista do DECAP ou a DMC. No decorrer do ciclo quadrienal, esse plano deve ser monitorado com vistas à solução dos entraves identificados.

O ciclo de ASIRFE ainda está em consolidação, devendo o terceiro ocorrer em dezembro de 2022. Alguns marcos, no entanto, já foram alcançados, como a migração das planilhas eletrônicas de acompanhamento para módulo do SME, permitindo maior transparência de todos os instrumentos em execução; integração do trabalho de acompanhamento dos instrumentos que financiam projetos estratégicos com o monitoramento feito pelo Departamento de Acompanhamento Estratégico (DAE); criação do Plano de Ação Global da DMC, o qual encaminha ações necessárias para a superação de entraves na execução dos instrumentos; aprofundamento da relação institucional com a Caixa

Econômica Federal, mandatária da União em contratos de repasse, e SERFI; elaboração de painéis de dados de acompanhamento físico e financeiro (versão intradepartamental), com extração de dados de diferentes sistemas: Plataforma Mais Brasil, FPE e SME; e realização de capacitações para executores sobre o uso da Plataforma Mais Brasil.

Cabe destacar também que o DECAP participa ativamente da Rede Mais Brasil – Elo Estados, uma rede para gestão colaborativa que busca maior efetividade das políticas públicas com recursos de transferências da União. Para tal, o Estado deve promover ações de melhoria da gestão das transferências recebidas da União, fomentar e realizar capacitações e aprimorar ações de comunicação e transparência para o cidadão.

Nesse sentido, foi aplicado o Modelo de Excelência em Gestão das Transferências (MEG-Tr), sob a coordenação do DECAP e em conjunto com representantes de órgãos setoriais, com certificado na categoria Bronze 3. Um dos produtos do MEG-Tr foi a elaboração de um plano de melhoria da gestão, o qual está sendo implantado em conjunto com órgãos setoriais. Nos próximos dois anos, cada órgão executor também deverá aplicar um modelo para melhoria de gestão das transferências, chamado agora de GestãoGov.

Por fim, o Departamento tem promovido a capacitação de seus servidores como multiplicadores da Plataforma Mais Brasil, visando melhor auxiliar os órgãos nas fases preparatórias e de execução dos instrumentos de repasse federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar, com base nas informações expostas neste trabalho, que a função de preparação de projetos e captação de recursos apareceu de forma bastante forte nos anos 1980, na então Secretaria de Coordenação e Planejamento, quando foram realizados esforços para estruturar o chamado sistema de projetamento, com foco na alocação mais adequada dos recursos públicos.

Ao longo dos anos seguintes, mesmo com a execução de diversos projetos financiados por recursos alternativos às fontes próprias, essa visão estruturante se consolidou na forma de um sistema coordenado, que congregasse as iniciativas de captação de recursos em todas suas modalidades e que criasse uma cultura forte no Estado de preparação e avaliação de viabilidade de projetos a serem financiados, como o pretendido nos anos 1980.

Apesar desse histórico repleto de tentativas e alterações, entende-se que diversos avanços foram realizados ao longo dos anos, trazendo práticas inovadoras e de melhorias contínuas nos processos. Entre eles, a instituição, em 2015, do Sistema Estadual de Gestão de Convênios, o qual segue vigente e com processos fortalecidos. Como detalhado acima, as atividades de pré-captação, captação e de acompanhamento setorial dos instrumentos de repasse federal, incluindo a assistência técnica aos órgãos setoriais e o fortalecimento de relações com Ministérios, com a Caixa e com a Bancada gaúcha, são avanços que trazem melhorias a esse processo.

Outro avanço recente é a maior integração no âmbito da Subsecretaria de Planejamento, da SPGG. Atualmente, as áreas de orçamento, planejamento, governança estratégica e tecnologia da informação estão envolvidas na captação de recursos da União e no acompanhamento dos instrumentos de repasse federal em diversos momentos do processo. Igualmente, instrumentos de repasse federal que financiam projetos estratégicos são acompanhados de forma conjunta entre o DAE e o DECAP, potencializando o apoio aos órgãos na solução de entraves e evitando duplicidade de processos.

Outra prática interessante iniciada no DECAP em 2020 é a publicação de um relatório anual da captação de recursos. Esse relatório reveste-se de importância ao congregar em um único documento as ações de captação realizadas, informações sobre a carteira de instrumentos vigentes e as melhorias realizadas nos processos. Além de conferir transparência ao trabalho, o relatório consolida uma importante prática de gestão, que propicia aos gestores e servidores públicos subsídios para que possam constantemente avaliar e aprimorar ações realizadas com vistas a otimizar a alocação de recursos públicos (Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020 e 2021).

Como desafio para os próximos anos está seguir fortalecendo a assistência técnica aos órgãos na preparação de propostas visando uma melhor execução após os instrumentos serem firmados. Igualmente, entende-se necessário avaliar a ampliação das modalidades de transferências da União acompanhadas pelo DECAP. A Plataforma Mais Brasil pretende futuramente centralizar todas as transferências da União, então é importante avaliar a estrutura no Rio Grande do Sul também. Atualmente, trabalhamos com as discricionárias, mas transferências legais e de fundo a fundo, que envolvem planos de trabalho e são passíveis de devolução se não forem aplicadas no prazo acordado, também deveriam ser acompanhadas com o objetivo de apoiar os órgãos executores e buscar garantir os resultados para a sociedade.

No que se refere a operações de crédito, há bastante experiência no Planejamento, especialmente por meio do DECAP, sobre os regramentos e as especificidades dessa modalidade de captação para investimentos, tendo a Secretaria tido forte participação na preparação e na execução das contratações feitas pelo Estado desde as iniciais, nos anos 1990. Com base nesse conhecimento acumulado, entende-se que seria importante estabelecer um regramento mais claro sobre a captação desses recursos, a exemplo do Sistema de Gestão de Convênios, estabelecendo papéis para os diferentes órgãos estaduais que se envolvem no tema, bem como diretrizes sobre quais tipos de políticas públicas trariam melhor retorno para a sociedade ao serem beneficiadas com esse tipo de recurso.

Atualmente, por conta de restrições do Regime de Recuperação Fiscal, o Estado somente pode firmar operações de crédito previstas em legislação, voltadas a temas de ajuste fiscal. No entanto, nos próximos anos, após melhoria da situação fiscal, novas operações de investimento poderão ser firmadas. Para tal, seria importante o Estado contar com regras e diretrizes claras, buscando financiar via operação de crédito projetos de envergadura, que tenham passado por análise de viabilidade que demonstre seu potencial em termos de melhor retorno social.

A cooperação técnica internacional, por sua vez, também se beneficiaria de um regramento que estabelecesse os papéis dos intervenientes de forma clara e que normatizasse a coordenação das iniciativas. Seria importante promover a participação da SPGG nas negociações entre os órgãos estaduais e os organismos internacionais desde o início do processo, incluindo assistência técnica na estruturação do projeto candidato a CTI. Tais procedimentos permitiriam realizar ajustes no projeto de modo a torná-lo mais aderente às normas da Agência Brasileira de Cooperação, qualificando-o para uma melhor execução e diminuindo a probabilidade de rejeição ou demora nos trâmites da Agência. Ademais, riscos dos projetos poderiam ser mitigados ao utilizar a experiência com projetos pretéritos.

Por fim, mas não menos importante, cabe destacar avanços feitos para a criação de um banco de projetos, liderado pela Divisão de Assistência Técnica e Viabilidade de Projetos Especiais. O DECAP, por já ter sofrido a dificuldade e as consequências de não contar com uma

carteira de projetos aptos à captação, mais recentemente retomou estudos para a implementação de um banco de projetos.

Após avanços que contribuíram para a formação dos Cadernos do OGU, por exemplo, entendeu-se que o próximo passo é transformar o módulo de pré-projetos existente no SME em um banco de projetos. Essa alteração trará como diferencial um enfoque maior na preparação e maturação dos projetos, que receberão assistência técnica de setorialistas do DECAP e de outras áreas do Planejamento, conforme suas especialidades. Pretende-se que o banco de projetos esteja disponível para os órgãos registrarem desde as ideias iniciais de projeto, com possibilidade de ir amadurecendo e, quando surgir oportunidade de execução, já estar maduro o suficiente para reduzir os riscos que, por diversas vezes, causam demoras excessivas na execução e aumento do valor estimado. Entende-se que o processo de assistência técnica contribuirá para projetos mais maduros, que contenham pelo menos requisitos mínimos de viabilidade. Espera-se que o banco seja uma ferramenta que permita aos técnicos e gestores um espaço de produção, maturação, avaliação e prospecção de projetos, funcionando também como uma importante fonte de subsídio decisório e alocativo, inclusive para uso de recursos próprios.

Além disso, em discussões técnicas na Secretaria de Planejamento, vem se consolidando o entendimento que o banco de projetos deveria ser a entrada única de projetos, gerando benefícios para diferentes processos de planejamento. O desafio da implementação vem avançando, sendo ainda necessário consolidar entendimentos com alguns interlocutores e realizar ajustes e novas funcionalidades no sistema informatizado utilizado.

A partir dos avanços identificados especialmente na área de transferências voluntárias da União, de um banco de projetos consolidado e de uma definição mais clara das normas e papéis de órgãos intervenientes nos processos de captação, especialmente operações de crédito e cooperação técnica internacional, entende-se que o processo de captação de recursos técnicos e financeiros se tornará mais eficiente, especialmente ao contar com projetos mais qualificados, em conformidade com as diretrizes de gestão estratégica e com maiores chances de execução, reduzindo custos e acelerando a entrega de políticas públicas para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BESSA MAIA, José Nelson. **A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: Evolução, Fatores Determinantes, Impactos e Perspectivas.** Orientador: José Flávio Sombra Saraiva. Brasília, 2012. 599 f. Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Disponível em:
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10948/1/2012_JoseNelsonBessaMaia.pdf
- BRASIL. **Decreto 6.170/2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, 2007. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm
- HEDLUND JARDIM, Natália. (2021). **A atuação paradiplomática do Rio Grande do Sul nos governos Tarso Genro e José Ivo Sartori.** Fronteira: Revista de iniciação científica em Relações Internacionais, 20 (39), 158-181. Disponível em:
<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/23497>
- JUNGES, Matheus da Silva. **A institucionalização da paradiplomacia financeira em entes subnacionais: o caso do Rio Grande do Sul.** Orientador: Júlio César Cossio Rodriguez. Santa Maria, 2020. 140 f. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Maria.

Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/474/2021/01/TCC-Matheus-da-Silva-Junges.pdf>

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do RioGrande do Sul.** Orientadora: Maria Susana Arrosa Soares. Porto Alegre, 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6142/000481417.pdf?sequence=1>

PERUFFO, Luiza. **A paradiplomacia gaúcha e a diplomacia do Itamaraty: um paralelo no período 1987 - 2002.** 2009. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/21480>.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 45.668/2008.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão. Porto Alegre: 2008. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=51718&hTexto=&Hid_IDNorma=51718

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 47.139/2010.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão. Porto Alegre: 2010. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=54063&hTexto=&Hid_IDNorma=54063

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 53.178/2016.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Porto Alegre, 2016. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=63301&hTexto=&Hid_IDNorma=63301

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 52.579/2015.** Institui o Sistema Estadual de Gestão de Convênios. Porto Alegre: 2015 B. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.579.pdf>

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 54.207/2018.** Altera o Decreto nº 52.579/2015, que instituiu o Sistema Estadual de Gestão de Convênios. Porto Alegre: 2018. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=64866&hTexto=&Hid_IDNorma=64866

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 32.680/1987.** Institui o Sistema Estadual de Projetamento, cria o Departamento Central de Projetos. Porto Alegre, 1987. Disponível em:

http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=20545&hTexto=&Hid_IDNorma=20545

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 35.924/1995.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Coordenação e Planejamento. Porto Alegre: 1995. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12177&hTexto=&Hid_IDNorma=12177

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 42.149/2003.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Coordenação e Planejamento. Porto Alegre: 2003. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=389&hTexto=&Hid_IDNorma=389

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.624/2012.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Porto Alegre, 2012. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=58384&hTexto=&Hid_IDNorma=58384

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 52.454/2015.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria Geral de Governo. Porto Alegre: 2015 A. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=62185&hTexto=&Hid_IDNorma=62185

RIO GRANDE DO SUL: **Decreto nº 55.770/2021.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Porto Alegre: 2021. Disponível em:

https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=71531&hTexto=&Hid_IDNorma=71531

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **A estruturação do monitoramento dos convênios federais pelo Estado do Rio Grande do Sul: uma boa prática de gestão.** Brasília: 2017, 16 p. Disponível em: https://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-22_03.pdf

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Mensagem à Assembleia Legislativa –** Governador Germano Rigotto. Porto Alegre: 2006. Disponível em:

<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082204-mensagem2006.pdf>

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Diretrizes de Ação.** Porto Alegre: 1987. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092416-plano-de-governo-governo-de-pedro-simon-periodo-de-1987-a-1990.pdf>

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Mensagem à Assembleia Legislativa –** Governador Antônio Britto. Porto Alegre: 1999. Disponível em:

<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082151-mensagem1999.pdf>

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Mensagem à Assembleia Legislativa –** Governador Olívio Dutra. Porto Alegre: 2000. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082153-mensagem2000.pdf>

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Mensagem à Assembleia Legislativa –** Governador Olívio Dutra. Porto Alegre: 2002. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082156-mensagem2002.pdf>

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Mensagem à Assembleia Legislativa –** Governador Pedro Simon. Porto Alegre: 1991. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082128-mensagem1991.pdf>

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. **Guia de Cooperação Técnica Internacional.** Porto Alegre: no prelo.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. **Mensagem à Assembleia Legislativa –** Governador José Sartori. Porto Alegre: 2018. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/mensagens-periodo-1950-2018>

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. **O monitoramento das transferências voluntárias celebradas pelo Estado do Rio Grande do Sul com a União Federal (Convênios e Contratos de Repasse) – Orientações.** Porto Alegre: 2017. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/30133205-monitoramento-dos-convenios-federais-orientacoes-2.pdf>

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO. Mensagem à Assembleia Legislativa –
Governador Alceu Collares. Porto Alegre: 1995. Disponível
em:<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082142-mensagem1995parte2.pdf>

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. Mensagem à Assembleia Legislativa –
Governadora Yeda Crusius. Porto Alegre: 2010. Disponível em:
<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082213-mensagem2010.pdf>

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ. Mensagem à Assembleia Legislativa – Governador Tarso Genro. Porto Alegre: 2014. Disponível em:
<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082223-mensagem2014.pdf>

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Relatório Anual de Captação de Recursos– Exercício 2020. Porto Alegre: 2021. Disponível em:
<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202107/02111317-relatorio-anual-de-captacao-de-recursos-rs-2020.pdf>

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Relatório Anual de Captação de Recursos – Exercício 2021. Porto Alegre: 2022. Disponível em:
<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202203/09113103-relatorio-anual-de-captacao-de-recursos-rs-2021.pdf>

XERXENEVSKY, Lauren Lewis; BOKLIS, Fernando; e TEIXEIRA, Márcio. **Avaliação de viabilidade econômica de projetos públicos: estudo sobre o BRT de Fortaleza.** Informativo Técnico nº 1, Escola de Planejamento, Governança e Gestão. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.