



CRISTIAN DE OLIVEIRA LIMA

**MENSURAÇÃO DE EFICIÊNCIA
NO SETOR PÚBLICO:
ESTUDO DE CASO SOBRE O PROCESSO
DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA
DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

LAVRAS - MG

2015

CRISTIAN DE OLIVEIRA LIMA

**MENSURAÇÃO DE EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO:
ESTUDO DE CASO SOBRE O PROCESSO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA
DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador

Dr. José Roberto Pereira

LAVRAS - MG

2015

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Lima, Cristian de Oliveira.

Mensuração de eficiência no setor público: estudo de caso sobre
o processo de gestão orçamentária do ministério da educação /
Cristian de Oliveira Lima. – Lavras : UFLA, 2015.
154 p. : il.

Dissertação(mestrado acadêmico)–Universidade Federal de
Lavras, 2015.

Orientador: José Roberto Pereira.
Bibliografia.

1. Gestão pública. 2. Eficiência. 3. Custos no setor público. 4.
Gestão orçamentária. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CRISTIAN DE OLIVEIRA LIMA

**MENSURAÇÃO DE EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO:
ESTUDO DE CASO SOBRE O PROCESSO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA
DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 08 de maio de 2015.

Dr. Paulo Henrique de Souza Bermejo UFLA

Dr. João Batista Rezende Escola de Governo da Fundação João
Pinheiro

Dra. Mirelle Cristina de Abreu Quintela UFLA

Dr. José Roberto Pereira
Orientador

LAVRAS - MG

2015

*À minha esposa Cibelle, pela presença e pelo apoio constantes.
Às minhas filhas Eva e Angela, que suportaram mais uma vez minhas ausências.
E aos meus pais, Maurício e Aparecida, que foram o começo de tudo.*

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, o Prof. Dr. José Roberto Pereira, por sua disponibilidade, confiança e principalmente compreensão em relação à minha dificuldade de agenda.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, sempre tão atenciosos e prestativos, principalmente à sua coordenadora, a Prof^a. Dra. Silvia Helena Rigatto.

Aos meus colegas de mestrado, principalmente ao Wagner Vilas Boas de Sousa, que também foi meu chefe na SPO/MEC e que me apresentou o Programa. Seu incentivo foi deveras importante.

Ao colega de trabalho Guilherme Carvalho, que me ajudou na obtenção dos dados depois que me transferi do MEC para o MCTI.

Aos meus amigos da Graduação na USP, depois colegas servidores federais em Brasília, Gilmar Ferreira e Jurandir Ferreira.

“O mundo não será salvo pelos caridosos, mas pelos eficientes.”

Roberto Campos

RESUMO

É de grande relevância a necessidade da busca por eficiência, qualquer que seja o modelo de administração pública adotado. Apesar da popularidade do conceito, sua mensuração é uma questão extremamente complexa, principalmente no setor público. A falta de indicadores objetivos para sua avaliação é considerada por alguns autores como um importante entrave na implantação das próprias reformas gerencialistas. A saída parece ser a adoção da mensuração de custos, especificamente do método de custeio baseado em atividades. O presente trabalho tem como objetivo aplicar essa metodologia a um estudo de caso: avaliar o impacto em termos de eficiência técnica produzida pela mudança no processo de descentralização orçamentária do Ministério da Educação. Os indicadores quantitativos resultantes são expressivos em relação ao aumento da eficiência e da tempestividade ao se introduzir ferramentas de tecnologia da informação e comunicação no processo analisado, mas evidenciam ao mesmo tempo a necessidade de mudanças mais estruturais (legislação, formas de controle, etc.). Entende-se que o trabalho pode ainda contribuir para que a mudança discutida no estudo de caso seja adotada pelos demais órgãos públicos federais, assim como para a consolidação e difusão da metodologia como importante ferramenta na avaliação de mudanças processuais.

Palavras-chave: Gestão pública. Eficiência. Custos no setor público. Gestão orçamentária.

ABSTRACT

The need for pursuing efficiency is of great relevance, whichever the model of public administration adopted. Despite the popularity of the concept, its measuring is an extremely complex issue, especially in the public sector. Some authors consider the lack of objective indicators for its evaluation an important obstacle in implementing managerial reforms. The solution seems to be measuring costs, specifically by the activity-based costing methodology. The present work had the objective of applying this methodology to a case study: evaluate the impact in terms of technical efficiency caused by the changes in the budget management process of the Ministry of Education. The resulting quantitative indicators are expressive considering the increase in efficiency and timeliness when introducing information and communication technology tools in the analyzed process, but, at the same time, highlight the need for structural changes (in legislation, forms of control, etc.). It is understood that the work may yet contribute in order for the changes discussed in the case study be adopted by the remaining federal public organs, as well as for the consolidation and diffusion of the methodology as an important tool in the evaluation of process changes.

Keywords: Efficiency. Costs in the public sector. Budget management. Managerial reforms.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Metodologia específica do ABC	56
Figura 2 Ciclo integrado de planejamento e orçamento	71
Figura 3 Execução orçamentária.....	72
Figura 4 Descentralização de créditos orçamentários	74
Figura 5 Fluxo de Descentralização de Recursos em 2012	81
Figura 6 Fluxo de Descentralização de Recursos no Módulo de Descentralização do SIMEC	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Custos por atividade – Antes da mudança	102
Gráfico 2	Custos por atividade – Depois da mudança	103
Gráfico 3	Resultados da mudança no processo de descentralização orçamentária do MEC em 2013	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Resumo do papel da eficiência nos modelos de Administração Pública	37
Quadro 2	Formulário de Perguntas 1	67
Quadro 3	Formulário de Perguntas 2	68
Quadro 4	Lista de <i>Cost Drivers</i> de Recursos	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Quantitativos de recursos por atividades no processo de descentralização antes da mudança	95
Tabela 2	Quantitativos de recursos por atividades no processo de descentralização depois da mudança	97
Tabela 3	Tempos antes da mudança processual	100
Tabela 4	Tempos depois da mudança processual.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
Inc.	Inciso
Nº	Número

LISTA DE SIGLAS

ABC	Activity Based Costing (Custeio Baseado em Atividades)
BCB	Banco Central do Brasil
BINPS	Benefícios sobre Investimentos Públicos
CF	Constituição Federal
CGPG	Coordenação Geral de Planejamento e Gestão
CGSO	Coordenação Geral de Suporte à Gestão Orçamentária
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DOU	Diário Oficial da União
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Proposta de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
ROI	Retorno sobre Investimento
SAA	Subsecretaria de Assuntos Administrativos
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEFAZ-SP	Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESu	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIG	Sistema de Informação de Custos
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPIUNet	Sistema Patrimonial de Imóveis da União
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO ESTUDO	23
2.1	O papel da eficiência nas teorias de Administração Pública	23
2.2	O Gerencialismo no Brasil	39
2.3	Déficit de avaliação nas reformas gerencialistas e a carência da mensuração de indicadores objetivos	45
2.4	Proposta de mensuração da eficiência em processos administrativos	49
2.4.1	Mensuração de custos no setor público	50
2.4.2	Fundamentos do método ABC	56
3	METODOLOGIA	62
3.1	Paradigma de pesquisa	62
3.2	Tipo de pesquisa e metodologia de estudo de caso	62
3.3	Procedimentos de Pesquisa	65
4	AUTOMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	69
4.1	Sistema e processo orçamentário no Brasil	69
4.2	O processo de descentralização de créditos no Governo Federal ..	71
4.3	O processo de descentralização orçamentária no Ministério da Educação antes da modernização	78
4.4	O processo de descentralização orçamentária no Ministério da Educação após a modernização	82
4.5	Cálculo de tempos e custos	87
4.5.1	Premissas adotadas para o cálculo do custo de pessoal	87
4.5.2	Definição dos demais insumos relevantes	88
4.5.3	Definição dos <i>cost drivers</i>	93
4.5.4	Quantitativos por atividades	94
4.6	Apresentação dos resultados	99
4.6.1	Cálculo dos tempos	100
4.6.2	Custo médio por atividade	102
4.6.3	Custo médio por processo	104
4.6.4	Benefícios sobre Investimentos Públicos	104
4.7	Discussão dos Resultados	106
5	CONCLUSÃO	110
	REFERÊNCIAS	115
	ANEXOS	120

1 INTRODUÇÃO

Desde os primeiros autores de administração pública, o critério da eficiência já era o mais aceito para a avaliação do trabalho nas organizações públicas. Segundo White (1948b apud DENHARDT, 2012, p. 87), “o objetivo da administração pública é a utilização com máxima eficiência dos recursos colocados à disposição dos dirigentes e funcionários”. E Gulick (1937b apud DENHARDT, 2012, p. 88), apontou no mesmo sentido: “Na ciência da administração, pública ou privada, o bem primordial é a eficiência”. O modelo burocrático, da mesma forma, tentava garantir essa eficiência com formalismo, profissionalização, hierarquia e definição de rotinas e procedimentos detalhados. Para Max Weber, o tipo ideal de burocracia tinha como uma das características a previsibilidade do seu funcionamento no sentido de alcançar a eficiência. A Administração Pública Gerencial propõe usar mecanismos típicos de mercado com objetivo de aumentar a produtividade e a eficiência. Não há dúvida, portanto, da centralidade do conceito na maioria dos modelos de administração pública.

Tida em seu conceito mais simples, do ponto de vista paretiano, a eficiência na produção será alcançada quando não é possível produzir mais de um tipo de bens sem reduzir a produção de outros, isto é, quando a economia se encontra sobre a sua curva de possibilidade de produção¹. Ela está intimamente relacionada com a maximização da riqueza e promoção do bem-estar social. Sabendo-se que o Estado participa ativamente da geração da riqueza e bem-estar

¹ A fronteira de possibilidades de produção representa as quantidades máximas de produção que podem ser conseguidas numa determinada economia dadas as tecnologias e as quantidades dos fatores produtivos de que se dispõe em determinado período.

social (25% do Produto Interno Bruto – PIB², sem considerar as Empresas Estatais), nada mais importante que não haja desperdícios e que os serviços prestados façam uso da menor quantidade possível de insumos limitados.

No Brasil, conforme constatações apresentadas em Ferrer e Lima (2007), o processo de reestruturação do setor público, propagado pelas reformas gerencialistas, com vistas a aumentar sua eficiência, surge como uma das poucas alternativas para solução do impasse alocativo do setor público, em que apesar da necessidade de vultosos investimentos públicos em capital humano e infraestrutura e em financiamento dos investimentos de longo prazo, o governo não tem obtido condições para promovê-los sem desestabilizar a economia. De acordo com os autores, o aumento da eficiência do setor público pode significar, em última análise,

[...] o gatilho para um ciclo virtuoso de crescimento como aqueles alcançados na década de 1970 na América Latina. A diferença é que agora ele não será feito com endividamento (uso da poupança externa), mas com o aumento da poupança interna, fruto de melhorias da gestão pública (FERRER; LIMA, 2007, p. 40).

Dentro desse contexto de reestruturação e busca pela eficiência, o Ministério da Educação (MEC), em 2013, mudou seu processo de descentralização orçamentária, ou seja, uma de suas atividades administrativas típicas na qual uma unidade gestora transfere recursos orçamentários para outra, que efetivamente vai executá-los.

² A produção não mercantil da administração pública é, por convenção, medida pelos seus custos, por não ser objeto de transação no mercado. Estes custos envolvem as remunerações pagas aos assalariados, o consumo corrente de bens e serviços, o consumo de capital fixo e o pagamento de impostos incidentes sobre a sua produção. Pode-se estimá-la como a somatória entre Despesa de Consumo da Administração Pública em 2013 (Contas Nacionais Trimestrais - IBGE) – 22% e Formação Bruta de Capital Fixo do Governo em 2009 (Contas Nacionais Brasil 2005 – 2009 - IBGE) - 2,6%.

A descentralização orçamentária pode ser denominada de provisão ou destaque. A primeira se refere à cessão de crédito entre unidades orçamentárias do mesmo órgão (Ministério), já a segunda é a cessão de crédito entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras integrantes de diferentes órgãos (Ministérios). Para os casos de descentralização externa, o Decreto nº 6.170/2007 passou a exigir formalização semelhante àquela própria dos convênios, através de um Termo de Cooperação (mais tarde chamado de Termo de Execução Descentralizada) (BRASIL, 2007). Isso estabeleceu uma série de trâmites burocráticos para transferência de recursos do MEC – Administração Central para as Universidades e Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica. Até 2012, todo o procedimento era feito através de papel e cada Secretaria do MEC fazia suas próprias análises e executava a descentralização de crédito. Em 2013, visando dar maior agilidade e padronização nos procedimentos de descentralização de créditos orçamentários no MEC, começou a ser testado um módulo dentro do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) que tornaria eletrônico o termo de cooperação e automatizaria a tramitação do mesmo.

A Portaria MEC nº 549, de 16 de abril de 2013, consolida o processo e estabelece os procedimentos a serem observados em virtude das descentralizações que tinham o ministério como repassador. Essa portaria apresenta a minuta de plano de trabalho a ser preenchida no SIMEC, formaliza a orientação sobre a dispensa de publicação no DOU e regulamenta a prestação de contas, no caso, o envio e análise do relatório de cumprimento do objeto (BRASIL, 2013b).

O SIMEC passa a ser usado por todas as Secretarias do MEC, uma vez que no módulo específico para a descentralização, além da facilidade e agilidade, já constavam todos os requisitos exigidos pela legislação. A discussão sobre a necessidade da assinatura digital nos documentos tramitados ficou para

trás quando os órgãos de controle entenderam que o próprio registro no sistema do usuário com sua senha específica já era suficiente. Desta forma, a tramitação dos documentos fica registrada no sistema, sendo que a validação dos termos pelas autoridades máximas dentro das unidades repassadora e recebedora vale como prova de seu conhecimento e aprovação.

Outra modificação importante foi feita na estrutura das secretarias, com o fim das Coordenações Gerais de Planejamento e Gestão. O Decreto nº. 7.690, de 02 de março de 2012, concentrou as atividades realizadas por essas coordenações na SPO (a parte de programação orçamentária) e na Subsecretaria de Assuntos Administrativos (a parte referente aos empenhos) (BRASIL, 2012a).

Conforme verificado, primou-se pela introdução de tecnologia da informação para a tramitação do termo de execução descentralizada e pela padronização dos procedimentos. E apesar de o novo processo já ter sido absorvido por todo o sistema, ainda restam dúvidas sobre a magnitude do resultado dessa mudança em termos do aumento de eficiência.

O maior problema é que apesar de inquestionável a busca pela eficiência, a mensuração da mesma é, segundo Ribeiro (2008), altamente complexa, ainda mais no Setor Público, que possui as funções clássicas alocativa, distributiva e estabilizadora (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

O problema é tão grave que autores como Matias-Pereira (2008), Pollit e Bouckaert (2002) e Ala-Harja e Helgason (2000) sugerem que isso impactou as próprias reformas gerencialistas. Não é novidade que diversas mudanças e melhorias propostas pelo modelo gerencial não evoluíram da maneira que se esperava aqui no Brasil e no exterior e um dos fatores de insucesso apontado foi a falta de indicadores objetivos de melhoria dos processos ou dos melhores resultados. Segundo Matias-Pereira (2008, p. 80),

[...] a experiência da reforma administrativa que vem sendo implementada na Grã-Bretanha mostra que a reforma naquele país não tem fim. Apesar da intensa reforma gerencial realizada nas duas últimas décadas, os resultados não podem ser aceitos como satisfatórios. Isso fica explícito nas declarações do governo trabalhista de Tony Blair, que tem sinalizado que é necessário mensurar mais, desenhar melhor as metas, mais avaliação, mais tecnologia da informação, mais mudança cultural para o servidor público (White Paper). Em teoria, a NPM está totalmente ligada à melhoria do desempenho, à capacidade de fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Na prática, porém, os esforços orientados para mensurar se realmente houve melhoria no desempenho ficaram muito abaixo do esperado. Isso pode ser constatado no caso britânico, onde o governo não realizou diversas avaliações no conjunto de reformas orientadas por desempenho.

Sendo assim, levanta-se a seguinte questão de pesquisa: qual a variação da eficiência produzida pela mudança no processo de descentralização orçamentária do Ministério da Educação? Para responder a esta questão, procurar-se-á fazer uma discussão sucinta sobre o papel da eficiência nas teorias de administração pública, detalhando em seguida as reformas gerencialistas ocorridas no Brasil e os problemas de sua implantação, principalmente no tocante à carência de indicadores objetivos de resultados. Em seguida, será apresentada a metodologia de mensuração de eficiência em processos administrativos com base na avaliação de custos e tempos e a sua aplicação no âmbito do Ministério da Educação, como Estudo de Caso que reforça o argumento a favor da própria busca pela eficiência na gestão pública.

O objetivo geral deste trabalho é avaliar o impacto em termos de eficiência técnica produzida pela mudança no processo de descentralização orçamentária do Ministério da Educação através da metodologia de avaliação de custos baseada em atividades (ABC). Como objetivos específicos, procura-se avaliar a aplicabilidade da metodologia “ABC” para avaliação de resultados de

mudanças organizacionais, contribuindo para a consolidação e difusão da mesma como importante ferramenta na avaliação de mudanças processuais. Espera-se contribuir também para que a própria mudança processual discutida no Estudo de Caso seja adotada pelos demais órgãos públicos.

O próximo capítulo, Fundamentação Teórica do Estudo, contém quatro seções. A primeira trata da eficiência dentro da ciência da administração pública e da atual Constituição Federal Brasileira. A segunda seção detalha o processo de implantação da administração pública gerencial no Brasil e seus principais problemas. A terceira relaciona a questão da pesquisa com os problemas da falta de avaliação e da carência de indicadores presentes nas reformas gerencialistas, conferindo a exata dimensão do desafio o qual se buscou enfrentar e as soluções indicadas. Na última parte, apresenta-se a proposta metodológica para a mensuração da eficiência em processos administrativos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO ESTUDO

A primeira seção deste capítulo define o conceito de eficiência, comparando-o com outros similares, tais como eficácia, efetividade e produtividade. Traz também um resumo sobre o papel do conceito em cada uma das grandes correntes de pensamento da administração pública e na própria Constituição Federal do Brasil.

2.1 O papel da eficiência nas teorias de Administração Pública

Antes de se discutir o papel da eficiência, seria importante entender o conceito aqui tratado e sua distinção dos conceitos de eficácia, efetividade e produtividade.

Eficiência, no sentido econômico puro, pode ser definida com base nos estudos de Pareto sobre os mercados competitivos. A chamada “eficiência de Pareto” (ótimo de Pareto) é a situação em que, ao mesmo tempo, não é possível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, sendo três as condições para sua existência: eficiência nas trocas, na produção e na composição do produto.

No contexto organizacional, agregam-se ao conceito de eficiência os de eficácia e efetividade, que, entretanto, nem sempre têm sido usados uniformemente. Há diversas concepções sobre tais termos, embora não discrepem excessivamente. As distinções apresentadas por Aragão (1997, p. 106) são extremamente úteis e estão resumidas a seguir:

A eficiência está ligada ao melhor uso dos recursos da organização, de forma a obter seu produto ou serviço. Poderia ser sintetizada na relação entre o input real e o input padrão (o desejado pela organização), cujo resultado tenderia a zero. Ou seja, está mais ligada aos insumos.

Cumprir destacar haver uma diferença importante entre eficiência operacional e eficiência adaptativa (ABRUCIO, 1997, p. 21). Enquanto a primeira refere-se aos custos em sentido estrito, a segunda, por sua vez, incorpora o importante aspecto da flexibilidade. Neste sentido, é um conceito relacionado à dinâmica do mundo e das organizações, as quais, inseridas num contexto de mudanças, necessitam de significativa capacidade adaptativa.

Eficácia, por seu turno, refere-se à performance externa da organização, ao seu produto, ou seja, sua contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais. Pode ser sintetizada na relação entre o output real e o output padrão, cujo resultado tenderia a infinito.

Entende-se, portanto, que a eficácia está mais ligada ao produto final (qualidade do mesmo) e a eficiência aos insumos.

Por fim, a efetividade refere-se à relação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos, sendo, muitas vezes, descrita como uma dimensão qualitativa do resultado (o valor social do produto). Sua mensuração, por ser essencialmente valorativa, é complexa. Aragão (1997, p. 107) indica que há três dimensões básicas da efetividade, conforme se segue:

A primeira diz respeito à adequação, em que é verificado se os resultados apresentados correspondem às necessidades de que deram origem à ação; a segunda dimensão é a da equidade, que implica verificar se a ação implementada e os resultados obtidos permitiram uma distribuição mais justa dos recursos e dos benefícios; a terceira dimensão refere-se à propriedade política, ou seja, verificar se houve a satisfação das exigências e demandas da sociedade.

Por fim, outro conceito importante e que, como se pode ver, é peça fundamental no modelo gerencialista, é o de produtividade, o qual expressa a relação entre o produto de uma organização e os recursos utilizados para a sua obtenção. Segundo Aragão (1997, p. 107), o conceito de produtividade “reúne,

pois, os conceitos de eficácia e eficiência, além dos de qualidade e tempestividade”.

Para o presente estudo, o conceito trabalhado será o de eficiência, já que serão comparados os custos e tempos de produção do processo de descentralização de crédito orçamentário antes e depois de uma mudança específica. A eficácia e a qualidade do produto final não serão objetos deste estudo, apesar de serem considerados fundamentais na prática da Administração Pública. Foi considerado que esse processo tem pré-requisitos determinados legalmente, o que afetaria diretamente esses tipos indicadores, suscitando necessidade de estudos adicionais. Entende-se por fim que a variável tempo, que aqui será estudada, pode dar indícios fortes sobre a produtividade do mesmo, principalmente no tocante à tempestividade.

Do ponto de vista histórico, o conceito caminha junto com a própria ciência da Administração Pública. Denhardt (2012) afirma que a partir da separação entre política e administração, em nenhum outro lugar ficou tão clara a transferência de abordagens e valores das teorias administrativas para o estudo das organizações públicas, como na adoção do critério da eficiência como medida-chave para o sucesso. Ele se lembra da nítida associação do conceito com os valores do negócio na sociedade capitalista. Na medida em que uma cultura de negócio implicava que quem fosse mais eficiente também seria mais bem-sucedido, pouquíssimos valores seriam mais importantes.

Ainda para Denhardt (2012), os primeiros autores de administração pública (Wilson, White, Gulick e Willoughby) fizeram teorias que eram simplesmente teorias que tornavam as organizações mais eficientes: “A eficiência era, claramente, o objetivo e o critério da administração pública” (DENHARDT, 2012, p. 88).

O critério da eficiência poderia colidir com outros critérios usados para avaliar o trabalho das organizações públicas – por exemplo, as medidas de

justiça e participação. Obviamente esse conflito potencial foi reconhecido por diversos autores, dos quais alguns tentaram ampliar a noção de eficiência para ajustá-la aos interesses sociais mais gerais. Mas, para defensores da gestão administrativa, como Gulick (1937b apud DENHARDT, 2012, p. 89), não poderia haver dúvida sobre qual seria a palavra final:

Existem, por exemplo, arranjos altamente ineficientes, como os conselhos de cidadãos ou os pequenos governos locais, que podem ser necessários em uma democracia, mas não se deve, de modo algum, assumir essas “interferências na eficiência” com o intuito de eliminar a eficiência como “o valor fundamental sobre o qual se pode construir a ciência da administração”.

Denhardt (2012, p. 89) analisa que Waldo faz uma advertência, afirmando que a eficiência em si não pode ser um valor, como tratado por Gulick e Willoughby, mas que ela teria de ser definida em termos do propósito particular a que serve. O que é eficiente para um propósito, pode ser ineficiente para outro: “Para o propósito de matar um urso, por exemplo, uma arma de grosso calibre é mais eficiente que uma sacola de comida; mas para o propósito de mantê-lo vivo, o contrário é verdadeiro” (WALDO, 1948 apud DENHARDT, 2012, p. 89). Ainda segundo o próprio Denhardt (2012, p. 89), “dar destaque proeminente à eficiência significa não tomar em conta a substância do que se faz – o que, na realidade, é uma consideração mais importante”.

Como resultado das tendências de transformar o estudo da administração pública em uma ciência do comportamento humano e da abordagem genérica da ciência da administração, Herbert A. Simon em 1946, publicou uma série de críticas aos estudos anteriores de administração pública e apresentou, em sua forma clássica, o modelo racional de administração, um modelo que teve enorme impacto sobre o estudo das organizações.

Contudo, segundo Denhardt (2012), Simon não questiona o interesse central do campo pela eficiência, e mais ainda, considera a seguinte proposição como a base da teoria administrativa: “A teoria da administração trata da forma como se deve construir e operar uma organização para que ela realize com eficiência seu trabalho” (SIMON, 1957 apud DENHARDT, 2012, p. 102).

Por outro lado, Denhardt (2012) mostra a crítica que Robert Dahl fez a Simon e aos autores anteriores da administração pública, observando que embora se buscasse uma visão imparcial das organizações em relação aos valores, conforme prega a interpretação positivista da ciência, o campo da administração na verdade se baseava numa preferência por valores particulares, em especial pela eficiência. O que o autor sugere é que a própria eficiência era um valor e, como tal, deveria competir com outros valores, como a responsabilidade individual e a moralidade democrática. Ainda segundo Denhardt (2012, p. 103), “a firme adesão à doutrina da eficiência – enquanto dissimulando-a como fato científico – não era apenas desconcertante, mas também moralmente perigosa”.

O conceito de eficiência também aparece no modelo burocrático. Nesse sentido, a administração pública burocrática que substituiu o patrimonialismo ganhou importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. A burocracia apresenta-se como uma reação ao nepotismo e ao subjetivismo, comuns nos primeiros anos da Revolução Industrial.

Segundo Aragão (1997, p. 109), o tipo ideal weberiano reúne o que seria a modelagem de um sistema baseado em critérios de eficiência (considerando a estrutura formal da organização), dada por:

- a) estrutura de autoridade impessoal;
- b) hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras altamente especificado;

- c) cargos com claras esferas de competência e atribuições;
- d) sistema de livre seleção para preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro;
- e) seleção com base em qualificação técnica (há nomeação e não eleição);
- f) remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo;
- g) o cargo como a única ocupação do burocrata;
- h) promoção baseada em sistema de mérito;
- i) separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata; e
- j) sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo.

Todavia, essas características, na tradição weberiana, apenas tornam as burocracias “capazes de alto grau de eficiência, cumprindo destacar, [...], que Weber parte de pressupostos diferentes dos da tradição neoliberal, vale dizer, enfatiza estruturas, regras, procedimentos, papéis, etc.” (LANE, 1993 apud ARAGÃO, 1997, p. 109).

A posição de Weber, como se pode ver, baseada numa perspectiva histórica de descrição da realidade e de ênfase na estrutura formal, não se presta a definições sobre eficiência em sentido restrito. O tipo ideal é utilizado com propósitos comparativos e não é definidor ou determinante de uma condição de eficiência. Caso as estruturas, regras e procedimentos sejam bem definidos (ou seja, de forma eficiente), o modelo burocrático será eficiente. Essa ideia é parecida com a relativização proposta por Waldo em Denhardt (2012).

Diversas críticas foram apresentadas quanto à possibilidade real de que a burocracia maximize a eficiência organizacional, destacando-se as de cunho neoliberal. Para os neoliberais que rejeitam o modelo weberiano original, a burocracia pública tem uma imagem negativa, baseada no fato de que:

- a) negligencia o interesse público ao privilegiar os interesses particularistas de seus membros;
- b) não promove o alcance de resultados socialmente relevantes, vez que a formulação e implementação de políticas públicas se dá de forma mais conveniente aos seus interesses e, por fim,
- c) é perdulária com relação aos recursos públicos, à medida em que, no jogo político com o Legislativo, possui um raio de manobra que lhe permite cometer excessos. Assim, os burocratas seriam potencialmente *rent seekers*, procurando maximizar seus orçamentos (ARAGÃO, 1997, p. 112).

Neste caso, o neoliberalismo apresenta a visão de que a burocracia é prejudicial à economia, enfatizando que os burocratas procuram maximizar seus interesses e utilidades, como qualquer agente econômico. Essa visão particular da ineficiência burocrática acaba por entender que a burocracia opera sempre na produção de uma quantidade de serviços menor do que a esperada pelo Legislativo, não importando o sistema de incentivos a que está submetida. Por constituírem uma elite especializada, os burocratas deteriam certa quantidade e qualidade de informação, que os colocaria em posição de vantagem em relação aos políticos. Esta assimetria de informação, dada pelos privilégios que possuem, propiciaria comportamentos oportunistas por parte dos burocratas e levaria a que os agentes executores produzissem serviços numa quantidade inferior à esperada pelo Legislativo o que, pela racionalidade econômica, ocorreria no ponto em que os benefícios e os custos marginais se iguallassem. Esta folga de recursos seria apropriada pelo burocrata.

Alguns autores, tais como Evans (1993) e Schneider (1995 apud ARAGÃO, 1997) consideram que o insulamento burocrático pode amenizar os efeitos da ineficiência na burocracia. A possibilidade de “isolar os laços que o aparelho burocrático mantém com o ambiente externo, de forma a resistir às pressões clientelísticas e construir um ‘núcleo duro’, capaz de garantir a governança” (ARAGÃO, 1997, p. 113), pode garantir maior eficiência no setor

público. O perigo desse isolamento seria o aparecimento de uma tecnocracia, descolada dos anseios da sociedade.

Outro enfoque recente a respeito da burocracia enquadra-se no chamado neoinstitucionalismo. Nesse caso, a questão do insulamento burocrático pode ser vista sob um prisma da relação principal-agente. Behn (1995 apud ARAGÃO, 1997, p. 115), “destaca que os estudos sobre o relacionamento entre os principais e seus agentes apontam para o deslocamento da preocupação com a motivação dos burocratas para a preocupação com o controle”. O controle social seria, portanto, uma forma possível de aumentar a eficiência da burocracia.

Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 10), o problema da eficiência, na verdade, não era essencial na administração burocrática, conforme se segue:

O pressuposto de eficiência em que se baseava a administração burocrática não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não havia garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

A resposta neoliberal aos problemas econômicos da década de 1980, com o fracasso do mundo socialista e a crise do *Welfare State*, se baseia fortemente no conceito de eficiência e parte do pressuposto do Estado mínimo, submetendo a racionalidade burocrática à lógica de mercado. As principais características do modelo liberal de gestão pública, segundo Aragão (1997, p. 115-116), são:

- a) redução do tamanho do Estado, principalmente via privatização;
- b) descentralização;

- c) desregulamentação radical;
- d) análise apurada de custo-benefício a orientar o processo decisório;
- e) desestímulo à administração participativa
- f) precariedade de relacionamento políticos-burocratas, dada a assimetria de informações, etc.

As sugestões apresentadas pela Escola da *Public Choice*, para melhorar a eficiência das burocracias indicam reformas em suas estruturas, de modo a reduzir a assimetria de informação. Seria aconselhável, pois, um modelo que combina menos burocracia com mais operações baseadas em mecanismos de mercado, de modo a se obter maior eficiência. Como exemplo, temos o maior uso de empresas privadas para a provisão de bens públicos (LANE, 1993). Embora tais operações retirem das burocracias suas características weberianas, não há evidência empírica quanto à concretização dos resultados esperados.

Por fim, surge outra corrente, desta vez com uma visão gerencial, que pode ser considerada aquela com o maior foco na eficiência. A partir dos anos 80 e, como já mencionado, num “contexto de escassez de recursos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante” (ARAGÃO, 1997, p. 116), tal corrente baseia-se na introdução de modelos empresariais no setor público, tendo como principais características:

- a) orientação para clientes e resultados;
- b) flexibilidade;
- c) competitividade administrada;
- d) descentralização;
- e) Estado atuante (empreendedor), em contraposição à visão liberal;
- f) orientação para critérios de eficiência via adoção de técnicas de administração de empresas (tecnologia gerencial);

- g) estruturas horizontalizadas;
- h) agências regulatórias independentes;
- i) contrato de gestão, etc (ARAGÃO, 1997, p. 116).

O modelo gerencialista surge, portanto, como uma alternativa crítica ao modelo neoliberal, que ao contrário deste, preconiza a existência de um Estado atuante, embora deva, também, estar orientado por critérios de eficiência (de mercado).

Os países onde as reformas foram mais profundas, segundo Bresser-Pereira (1996), foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália. Nos Estados Unidos, essa revolução irá ocorrer principalmente no nível dos municípios e condados – revolução que Osborne e Gaebler, no livro “Reinventando o Governo” (1992), descrevem de forma tão expressiva.

Outra questão muito importante no modelo gerencial é a introdução de novas tecnologias nos processos administrativos, principalmente, aquelas de tecnologia da informação e comunicação. Ferrer e Santos (2004) tratam do tema do governo digital e classificam o *e-government* como uma ferramenta a mais na realização de tarefas que já estavam definidas. Knight, Fernandes e Cunha (2007) afirmam categoricamente que as TICs podem ajudar a reinventar a administração pública e aumentar a eficiência.

Diversas limitações conceituais do modelo gerencialista surgiram ao longo do tempo e podem ser resumidas abaixo:

- a) As forças de mercado nem sempre conseguem levar ao melhor desempenho, ou seja, problemas clássicos como informação imperfeita ou *moralhazard* continuam;
- b) Várias dificuldades na visão de serviço ao consumidor pelo governo. Complexidade na relação entre produtor e consumidor (muitos serviços nem são desejados) e dificuldade na definição dos

consumidores (pode acabar considerando somente algumas forças da sociedade). Desta forma, alguns podem se tornar “mais consumidores do que outros” ou “clientes preferenciais do serviço público” (ARAGÃO, 1997, p. 124);

- c) O empreendedorismo do governo pode passar por cima de pessoas e princípios, prevalecendo o autointeresse. O foco na ação pode colocar em risco a *accountability*;
- d) “Armadilha da eficiência” (ARAGÃO, 1997, p. 120). Critérios rígidos de definição, implementação e avaliação da eficiência impediriam o afloramento dos meios naturais para seu alcance, quais sejam, a flexibilidade e a capacidade inovativa;
- e) A ênfase na eficiência obscureceu um aspecto importante que é o da efetividade;
- f) O conceito de produto na indústria, base da teoria taylorista, que serviu ao modelo gerencialista, não pode ser transplantado assim tão facilmente para a administração pública. Na esfera industrial, a etapa de produção de bens é claramente separada da etapa de distribuição e consumo dos mesmos. Na esfera pública, ao contrário, muitos serviços são produzidos, distribuídos e consumidos durante o mesmo processo e, muitas vezes, os destinatários destes serviços participam da produção.

Do ponto de vista da implantação das reformas, também ocorreram diversos problemas. Matias-Pereira (2008) faz uma avaliação baseada em Pollit e Bouckaert (2002) e afirma que apesar da intensa reforma gerencial realizada nas duas últimas décadas na Grã-Bretanha, os resultados não podem ser aceitos como satisfatórios.

Isso fica explícito nas declarações do governo trabalhista de Tony Blair, que tem sinalizado que é necessário **mensurar mais**, desenhar melhor as metas, **mais avaliação**, mais tecnologia da informação, mais mudança cultural para o servidor público (*White Paper*). (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 79-80, *grifo nosso*).

No mesmo trabalho, as reformas administrativas implementadas na França são classificadas como incompletas, “já que houve mudanças, mas elementos de continuidade, como a centralização dos *grands corps* e seu tipo particular de profissionalização tecnocrata, ou a força política dos sindicatos do serviço público, continuam presentes” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 80). A mudança na Alemanha, nos Países Baixos e nos Estados nórdicos também tem ocorrido de forma incremental ou gradual, numa velocidade que pode ser entendida como abaixo da esperada.

Em resposta aos problemas inerentes à administração gerencial, ganha importância o modelo de administração pública societal ou gestão social³. O primeiro termo foi introduzido no Brasil por Paes de Paula (2005), e surge como “projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39). Já o segundo foi apresentado por Fernando Guilherme Tenório, surgindo

como contraponto à gestão burocrática do Estado e o do Mercado, para cuidar do interesse público não estatal e alcançar o bem comum na perspectiva republicana. Nesse sentido, a gestão social pode ser delimitada como uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 103).

³ Em Denhardt (2012), esse novo modelo é tratado como o Novo Serviço Público (*New Public Service*).

A definição apresentada por Zwick et al. (2012, p. 296) une o que há de comum nos dois termos:

A “administração pública societal” ou de gestão social se fundamenta, principalmente, nas ações públicas dos movimentos sociais datados do início dos anos 1960, com desdobramentos nas três décadas posteriores. O modelo integra um projeto político que enfatiza a participação social e o repensar do enfoque dado ao desenvolvimento. A estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão, cuja dimensão enfatizada na gestão é a sociopolítica.

Zwick et al. (2012, p. 297) destacam ainda que

A gestão social contrapõe-se à gestão estratégica, uma vez que aquela prima pela dialogicidade e participação, [...], enquanto esta se distingue por uma relação monológica, pelo utilitarismo e pela competição.

Os autores acreditam que esse possa inclusive ser um modelo genuinamente brasileiro, em que ONGs, associações, economia solidária e cooperativismo passem a ocupar uma posição considerável na gestão da coisa pública. Creem na possibilidade de desenvolvimento de “um novo padrão de relações entre sociedade, Estado e mercado, numa perspectiva de busca de equilíbrio de poder entre esses setores” (ZWICK et al., 2012, p. 297).

Secchi (2009) considera que a Gestão Social significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. Esse modelo, num paradigma mais interpretativista, expressa um renovado por outros valores tais como a democracia e a equidade. A questão da eficiência passa a ser um dos valores e não o principal objetivo da gestão pública. O engajamento cívico passa a ser uma das principais ferramentas para a tomada de decisões. Em Denhardt (2012,

p. 276), o novo modelo prevê um maior valor à pessoa que à própria produtividade, conforme se segue:

Diferentemente da *New Public Management*, que se constrói sobre conceitos econômicos como maximização do autointeresse, o novo serviço público se constrói sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores a serviço de cidadãos, e, de fato, envolvidos com eles.

Portanto, pode-se resumir a centralidade do conceito de eficiência dentro dos principais modelos de administração pública da forma como se observa no Quadro 1.

Modelo de Administração Pública	Principais Características	Importância do Conceito de Eficiência
Patrimonialismo	Falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado.	Só é importante se o líder político assim o classificar. Não é um princípio central.
Burocracia	Impessoalidade, formalismo, hierarquia funcional, meritocracia na carreira pública, profissionalização do servidor, controles prévios e racionalidade.	A questão da eficiência é um conceito importante, porém, o modelo não é definidor ou determinante de uma condição de eficiência. As estruturas, regras e procedimentos que o são.
Gerencialismo	Introdução de modelos empresariais no setor público tais como: orientação para clientes e resultados; flexibilidade; competitividade administrada e descentralização. Submissão da racionalidade burocrática à lógica de mercado.	O conceito de eficiência é central. O objetivo das reformas gerenciais foi o aumento da eficiência do setor público.
Gestão Social	O tema principal deste modelo é a participação popular na definição das políticas públicas. O engajamento cívico passa a ser uma das principais ferramentas para a tomada de decisões.	A questão da eficiência passa a ser um dos valores e não o principal objetivo da gestão pública. Questões como a equidade e democracia estão no mesmo patamar de importância.

Quadro 1 Resumo do papel da eficiência nos modelos de Administração Pública

Fonte: Adaptado de Aragão (1997), Denhardt (2012) e Zwick et al. (2012).

No tocante ao tema na eficiência em nossa Constituição Federal, o princípio da eficiência é o mais novo princípio constitucional, tendo sido incluído no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Embora introduzido no texto constitucional

somente em 1998, o princípio da eficiência já constava de nossa legislação infraconstitucional, a exemplo das previsões constantes do Decreto-Lei nº 200/1967 (art. 13 e 25, inc. V) e da Lei de Concessões e Permissões (Lei nº 8.987/1995, arts. 6º, § 1º, e 7º, inc. I) (BRASIL, 1988).

Segundo esse princípio, o Governo deve atuar com eficiência. Mais especificamente, Queiroz (2013, p. 11) amplia o entendimento:

o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Neste sentido a eficiência deve ser exigida pelo controle social, parlamentar e jurisdicional. Em síntese, a atividade administrativa deve ser controlada em seus atos pelo aspecto de eficiência, principalmente, no tocante aos atos discricionários, que são aqueles em que o administrador possui liberdade de atuação de acordo com sua conveniência e oportunidade.

Então o administrador público em confronto com várias soluções possíveis, deve escolher aquela solução ótima, que satisfaça, minimize ou atenuar a demanda pública de forma mais eficiente possível. Pode-se dizer que determinadas soluções podem ser, em vista da diversidade de situações concretas, mais eficientes que outras. A lei, que instrumentaliza a autoridade pública de poderes especiais e de certa autonomia decisória, o faz, é claro, tendo em vista a escolha da solução mais eficaz, a que melhor satisfaça o interesse público em questão.

Queiroz (2013, p. 13) ressalta que:

o administrador público, mesmo diante da competência discricionária, não detém a prerrogativa de optar por uma solução que seja, no ponto de vista técnico, a menos eficiente, ou seja, aquela de eficácia duvidosa.

Tal ato pode ser considerado uma afronta ao princípio da legalidade, já que a eficiência revestida de exigência constitucional está intimamente atrelada à aplicabilidade das leis.

Na próxima seção, serão detalhadas as particularidades da implantação do modelo gerencial no Brasil, que pode ser considerado aquele que confere maior ênfase no conceito de eficiência, e os problemas enfrentados.

2.2 O Gerencialismo no Brasil

As principais ações tomadas no Brasil em direção à administração pública gerencial, focada na eficiência, serão descritas a seguir, com ênfase nas propostas do Plano Diretor da Reforma do Estado. Também são tratados os avanços e problemas atuais.

A ideia da implantação de uma administração pública gerencial já é bastante antiga em nosso país. Em 1936, através do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), foram introduzidos no Brasil os princípios da administração burocrática clássica, e tal Departamento representou os primeiros passos por uma mudança administrativa no país.

Já em 1938, com a criação da primeira autarquia, surgem os primeiros sinais de uma administração pública gerencial. Nessa época, começa a surgir a ideia de que os serviços públicos que tinham as funções executivas e não formuladoras de políticas (administração indireta) poderiam ser descentralizados e não seguir todos os requisitos burocráticos da administração direta.

No entanto, a primeira tentativa mais organizada por uma implantação de administração pública gerencial ocorreu por volta do final dos anos 1960,

através da criação do Decreto-Lei nº 200/1967. Tal Decreto incentivou as primeiras reformas administrativas no país e fez surgir as primeiras ideias por uma reforma pautada em uma administração pública menos burocrática e mais eficiente (BRASIL, 2015).

Ainda vale frisar que o referido Decreto-Lei, acima citado, promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para as autarquias, fundações, sociedade de economia mista e empresas públicas. O referido decreto baseou-se nos princípios da racionalidade administrativa utilitária: o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle de resultados; dando impulso à descentralização através da autonomia da administração indireta, proporcionando maior eficiência e melhor resultado da administração descentralizada.

É importante ressaltar que com o Decreto-Lei nº 200/1967, as unidades descentralizadoras passaram a contratar empregados, submetendo-se ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado, através da flexibilização de sua administração. Por outro lado, ainda vale mencionar, que tal decreto trouxe consequências inesperadas, devido ao fato destas terem promovido contratação de empregados sem concurso público, facilitando a volta de práticas patrimonialistas (BRASIL, 2015).

No início dos anos 80, através da criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, ocorreu uma nova tentativa na busca por uma reforma na burocracia e pela implantação de administração pública gerencial, objetivando-se a revitalização, agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, melhoria e simplificação dos processos administrativos e resultados mais eficientes.

No início dos anos 90, a reforma administrativa tornou a ser discutida em meio a uma crise econômica (aumento inflacionário). Diversas medidas no

sentido de um Estado Mínimo foram implementadas, inclusive com uma série de privatizações. Porém, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que tal reforma passou a ser tema central no Brasil. Nesse governo, ficou evidente para a sociedade brasileira que essa reforma apresentava-se como condição essencial para o ajuste fiscal do Estado, implantação de um serviço público atualizado, profissional e eficiente, voltado para atender os cidadãos de forma mais eficiente e menos burocrática.

Entretanto, foi através da criação do "Plano Diretor da Reforma do Estado" que a proposta da Administração Pública Gerencial teve sua linha traçada. Esta se apresentou como uma nova forma de gestão pública, mais eficiente, célere, descentralizada, moderna e mais voltada para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos. Propunha-se também uma maior democratização, com a participação cada vez mais frequente da sociedade civil na gestão pública.

A proposta de reforma do aparelho do Estado, segundo Bresser-Pereira (1996, p. 24),

[...] parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deveria ser exclusivamente estatal. O núcleo estratégico usa, além dos instrumentos tradicionais – aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) - de um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão, o núcleo estratégico define os objetivos das entidades

executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garante a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras são, respectivamente, as “agências autônomas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” no setor dos serviços não exclusivos de Estado.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deve ser realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização realizado. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Ainda segundo Bresser-Pereira (1996, p. 26), daí derivaria o princípio da subsidiariedade: “só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado”.

Por outro lado, a Emenda nº19/1998, foi a mais importante ferramenta legitimadora da tão desejada reforma administrativa. Com a elaboração da referida Emenda, foi autorizado ao Poder Executivo qualificar como agência executiva a autarquia ou fundação que houvesse celebrado contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, para o fim de cumprir objetivos e atingir metas pactuadas (BRASIL, 1998).

Por fim, ainda vale enumerar as principais modificações oriundas da “Reforma Administrativa”, baseada no modelo de administração gerencial. Segundo Alexandrino e Paulo (2007, p. 65-66), as principais alterações dela decorrentes foram:

- 1- flexibilização das relações jurídicas funcionais entre a Administração e seus agentes públicos: abolição da exigência de regime jurídico único (o que possibilitou, na esfera federal, a contratação de empregados públicos regidos pela CLT, pela Administração Direta, autarquias e fundações públicas federais), flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, redução de direitos e vantagens legais dos servidores públicos;
- 2- possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da Administração Direta, mediante a celebração

de contratos de gestão; 3- previsão de ampliação da autonomia administrativa de autarquias e fundações públicas, que podem ser qualificadas como agência executiva mediante celebração de contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, para o fim de cumprir objetivos e metas com estes acertados; 4- parcerias com as pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, não integrantes da Administração, para a prestação de serviços de utilidade pública e assistenciais, visando à futura transferência ao setor privado dessas atividades, com estímulo (repasso de recursos públicos) e fiscalização do Estado (celebração de contratos de gestão, possibilidade de desqualificação); 5- previsão de um novo estatuto próprio para as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas, integrantes da Administração Indireta, que poderá prever, entre outras coisas, regras mais flexíveis para licitações e contratações; 6- alterações na forma de criação das entidades da Administração Indireta que passa a ser feita diretamente por lei específica apenas nos casos das autarquias e por ato próprio do Poder Executivo no caso das demais entidades, após autorização e lei específica; 7- acréscimo, ao caput do art. 37, CF, do princípio da eficiência que passa a ser princípio expresso, informador de toda a atividade administrativa.

Apesar de avanços como a maior preocupação com a eficiência, aumento da transparência e a efetiva descentralização de alguns serviços, o país nunca chegou a ter um modelo de burocracia pública consolidada. Constata-se, conforme Matias-Pereira (2008, p. 76),

[...] a existência de um padrão híbrido de administração.

[...] é perceptível que o Estado patrimonialista está fortemente presente na cultura política brasileira e se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção.

Conforme confirmam Zwick et al. (2012, p. 295):

A presença dessa forma de administração no Brasil justifica-se pelo fato de que o país não absorveu totalmente o gerencialismo e sequer assumiu completamente a burocracia. Assim, na prática, por esbarrar em características culturais tais como o autoritarismo e o coronelismo, a administração pública gerencial não foi plenamente desenvolvida no Brasil, sendo relativizada em sua aplicação, tornando-se uma hibridização de diversas abordagens de gestão, pois une as características do patrimonialismo, da burocracia, do gerencialismo e da gestão social (PAES DE PAULA, 2005). Essa hibridização institui, na verdade, um novo modelo de gerir a coisa pública, formando o que denominamos administração pública tupiniquim, uma administração pública flexibilizada, absorvendo elementos de vários modelos e experiências acumuladas ao longo da história no Brasil e no exterior.

A atual situação da burocracia pública brasileira, apesar dos avanços, parece ser de crise. Segundo Matias-Pereira (2008, p. 76),

[...] essa crise permeia as dimensões da estratégia (falta de foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas).

Contraponto importante parece ser a intensificação do uso de tecnologia da informação e comunicação no setor público. Conforme Ferrer e Santos (2004), o Brasil evoluiu muito neste sentido, com experiências importantes tanto na esfera federal quanto estadual e municipal. Os ganhos em termos de eficiência são surpreendentes quando mensurados.

A seguir, procura-se discutir um dos problemas mais graves identificados nas reformas gerenciais: a falta de avaliação e a carência da

mensuração de indicadores objetivos. Esse problema é o mesmo da presente dissertação, jogando luz, assim, ao tamanho do desafio enfrentado e às soluções possíveis.

2.3 Déficit de avaliação nas reformas gerencialistas e a carência da mensuração de indicadores objetivos

Existe certa convergência entre diversos autores da administração pública contemporânea, tais como Matias-Pereira (2008), Pollit e Bouckaert (2002) e Ala-Harja e Helgason (2000), no sentido de que as reformas gerenciais estão incompletas. Será estudado nessa seção uma das possíveis causas: a falta de avaliação e mensuração de indicadores objetivos, tentando relacioná-la à questão de pesquisa deste trabalho. No final, faz-se a opção pela proposta de solução baseada na análise de custos.

As reformas gerenciais realmente geraram um aumento de eficiência no setor público? Apesar de esta parecer uma pergunta simples, a mensuração da eficiência é muito complexa. O setor público produz milhares de serviços (políticas públicas), sejam para usuários internos (atividades meio), sejam para usuários externos (atividades finalísticas). Esses serviços podem ser estudados em diversos níveis de agregação, como por exemplo, a defesa nacional. Pode-se ter o serviço de defesa nacional, mas também pode-se desagregá-la institucionalmente em marinha, aeronáutica e exército; ou nas próprias atividades: vigilância de fronteiras, ações em desastres naturais, exercícios de guerra, etc. Tal questão é agravada pela descentralização administrativa, que cria milhares de unidades produtivas. Como dizer se um processo é mais ou menos eficiente? Não se pode analisar unicamente os insumos (mão de obra utilizada, energia elétrica, papel, etc.), nem somente os serviços finais (processos analisados, número de alunos alfabetizados, quilômetros de fronteiras vigiadas,

etc.). Os requisitos de produção muitas vezes são definidos legalmente e a qualidade do serviço varia de localidade para localidade, de unidade para unidade produtora e dentro de um determinado espaço temporal.

Pollit e Bouckaert (2002) afirmam que existem indícios de que a NPM, na prática, tenha sido prejudicada pelo amadorismo dos seus proponentes no seu próprio campo de desempenho. Apesar de o modelo estar totalmente alinhado à melhoria do desempenho e vislumbrar como objetivo governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do usuário, flexíveis e transparentes; na prática, os esforços orientados para mensurar se realmente houve melhoria no desempenho ficaram muito abaixo do esperado. Isso pode ser constatado no caso britânico, em que o governo não realizou diversas avaliações no conjunto de reformas orientadas por desempenho.

Pode-se considerar que há, segundo Pollit e Bouckaert (2002, p. 24), “uma falta de reflexividade — os reformistas pregam a orientação por desempenho, mas poucas vezes aplicaram a exigência a si próprios”. Os autores consideram que fazê-lo teria sido difícil, haja vista os problemas metodológicos e práticos de avaliação. Todavia, os autores também refletem que “parece claro que teria sido perfeitamente possível realizar mais análises do que realmente se tentou” (POLLIT; BOUCKAERT, 2002, p. 24). Os britânicos poderiam ter realizado uma avaliação sobre a tentativa de introduzir um mercado interno em uma das maiores organizações britânicas — o Serviço Nacional de Saúde, mas não o fizeram. A Nova Zelândia, na metade até o fim da década de 1980, poderia ter preparado avaliações sistemáticas sobre suas reformas organizacionais radicais, mas não o fez. O governo holandês levou a cabo um programa de criação de agências em 1991, mas a análise oficial, realizada seis anos mais tarde com dados quantitativos valiosos, joga por terra a oportunidade de

confirmar se as promessas de maior eficiência e melhor qualidade de serviços foram realmente cumpridas.

Em relação ao Brasil, o que se vê, são que as reformas gerenciais propostas pelo "Plano Diretor da Reforma do Estado" ficaram no meio do caminho e o problema pode estar intrinsecamente ligado à falta de avaliação. Diversas medidas destinadas a dar maior flexibilidade à gestão, por exemplo, o estabelecimento de Contratos de Gestão, têm sido questionadas frequentemente pelos órgãos de controle e pela própria sociedade, uma vez que não há avaliação adequada dos resultados produzidos. Além disso, percebe-se que as avaliações de servidores, necessárias para o recebimento de gratificações ou progressão na carreira, trazem componentes altamente subjetivos, fazendo com que as mesmas não sirvam à meritocracia. O Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015, cuja metodologia originária previa a mensuração de metas físicas nos programas e ações, tornou-se mais qualitativo. Em relação ao orçamento anual, as ações orçamentárias tornaram-se mais genéricas após revisão metodológica em 2012, visando ganhos na própria gestão orçamentária, mas em termos de mensuração de desempenho, perderam grande parte de sua função (BRASIL, 2012b).

As rotinas de avaliação, conforme Derlien (2000 apud FERRER; LIMA, 2007), parecem ser o caminho mais indicado para se consolidar e impulsionar as reformas gerencialistas. E ainda, segundo Ferrer e Lima (2007, p. 36), “permitem que se tome as decisões corretas sobre quais iniciativas devem continuar ou devem ser descartadas, e ao mesmo tempo reforçam os incentivos para o aumento da produtividade”. Ao mesmo tempo se é forçado a reconhecer que há grande dificuldade de se colocar na prática alguma avaliação de servidores públicos ou mesmo de ações governamentais.

Existem limitações de ordem técnica, institucional, política, econômica, psicológica e mais outras ligadas às características culturais dos sistemas: ausência de estratégia

e definição clara de objetivos das ações e dispersão ou mesmo falta de dados e informações registradas. Isto gera um grande [...] déficit de avaliação na administração pública (POLLIT, 1994 apud FERRER; LIMA, 2007, p. 36-37).

Pode-se entender que o processo de mudança somente se realiza e se difunde com o convencimento e mudança de cultura, o que na maioria dos casos depende de informações quantitativas. Alonso (1999, p. 44) ressalta bem esta necessidade, conforme se segue:

A experiência nacional e internacional tem demonstrado que a apuração e a divulgação de medidas de desempenho constituem um poderoso instrumento nos processos de mudança organizacional, até porque a intensidade da mudança depende da sua percepção. Assim, a apuração e a divulgação dos indicadores de resultado e de custos servem de guia para a mudança organizacional e, ao mesmo tempo, de poderoso incentivo para os agentes de mudança, pois materializam a percepção da mudança.

Assim, a ideia central para se resolver os problemas de implementação de mudanças no setor público é criar indicadores claros de avaliação (FERRER; LIMA, 2007), que permitam aos gestores tomarem conhecimento das formas mais eficientes de se realizar os processos “e avaliarem mais objetivamente seja o funcionário público, seja um resultado *ex ante* ou *ex post* de uma determinada ação” (FERRER; LIMA, 2007, p. 37). Sobre os esforços realizados hoje para a avaliação de servidores e processos, pode-se considerar que os indicadores são muito subjetivos, gerando margem para muita desconfiança e falta de *accountability*.

Então, como se obter indicadores objetivos para a avaliação de processo, principalmente no tocante à sua eficiência? A resposta está nos trabalhos de

Ferrer e Lima (2007) e Alonso (1999): implantação de um sistema de custos⁴. Mensurar custos pode refletir, “sem deixar dúvidas, as ineficiências emaranhadas na máquina pública e permite a seleção mais técnica (e menos política) das inovações tecnológicas e organizacionais que produzem maior resultado [...]” (FERRER; LIMA, 2007, p. 37). Com a mensuração dos benefícios das mudanças, pode-se inferir que será mais rápida a propagação de boas práticas, aumentando a velocidade das reformas.

Dado que mensurar custos também é uma questão complexa e com diversos métodos.

Na próxima seção, busca-se reunir as especificidades do campo no setor público e apresentar as vantagens da metodologia baseada em atividades. No final, propõe-se também uma forma de mensuração do retorno sobre o próprio investimento público.

2.4 Proposta de mensuração da eficiência em processos administrativos

A mensuração de custos no setor público não é tarefa simples tal como numa repartição fabril. Serão abordadas a seguir as particularidades desse setor, as potencialidades da mensuração de custos no mesmo e as vantagens da metodologia ABC. Por fim, são apresentados os componentes da metodologia ABC.

⁴ Entende-se que os outros métodos de avaliação de eficiência tais como análise da execução orçamentária e análise de metas são bastante limitados. Em relação aos métodos mais sofisticados de determinação das fronteiras de produção/custos, tais como Função Cobb-Douglas, Análise Envoltória de Dados e FDH (Free Disposal Hull), eles seriam mais indicados para uma avaliação com amostras maiores de unidades executoras e produtos mais bem definidos (tais como saúde e educação). No caso de processos administrativos de atividades meio, entendemos que a análise de custos seria mais adequada.

2.4.1 Mensuração de custos no setor público

Alonso (1999, p. 39) afirma que “o conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos”. Para ele, o próprio desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos. Interessante também a discussão contida no artigo comparando a sinalização de preços do mercado com a mensuração de custos no setor público.

[...] não há sinalização de preços para a maioria dos serviços públicos. No entanto, isso não significa, entretanto, que não seja possível instituir mecanismos competitivos no provimento dos serviços públicos. A competição “via preços” poderia ser substituída pela comparação de desempenho “via indicadores de desempenho”. A comparação de desempenho poderia envolver unidades prestadoras de serviços similares, equipes de trabalho que desempenham funções semelhantes, processos de trabalho similares etc. A competição administrada alcança também os programas de terceirização e de concessão/missão de serviços de utilidade pública. Assim, ainda que não se possa aplicar a regra de mercado, é possível maximizar resultados no setor público. Nesse caso, os indicadores de desempenho, entre eles os indicadores de custos, fariam o papel de “variável *proxy*” dos preços de mercado (ALONSO, 1999, p. 41).

Na mesma obra, o autor afirma que medição de resultados ainda é feita de forma não sistemática e inadequada na administração pública federal. Porém, com relação à medição de custos, a situação é ainda mais precária, pois não há tradição em se medir custos no serviço público. Dentre as perguntas que a mensuração de custos pode responder, ele elenca: “Qual é a eficiência de cada organização do governo?”

Alonso (1999, p. 44) é enfático quanto à imprescindibilidade da mensuração de custos para a mensuração da eficiência, conforme se segue:

O governo e a sociedade não sabem, regra geral, quanto custam os serviços públicos. Como não há medida de custos, também não há medida de eficiência na administração pública, dado que a eficiência é a relação entre os resultados e o custo para obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e de custos, a administração pública abre margem para encobrir ineficiência. Como já foi ressaltado, a inexistência de medidas de desempenho é, por si só, uma forte indicação de ineficiência nas organizações do governo. Sem dúvida é possível promover ações que melhorem o desempenho das organizações do governo sem indicadores de custos, valendo-se, para tanto, do *feeling* dos gerentes e das equipes. Entretanto, a utilização sistemática de indicadores tem a vantagem de propiciar uma avaliação mais criteriosa e consistente, além de institucionalizar nas práticas organizacionais o compromisso com resultados e o valor pelo dinheiro.

Outro trabalho importante atrelando a mensuração de custos à mensuração de eficiência é realizado por Machado (2005 apud FERRER; LIMA, 2007, p. 38), conforme se segue:

[...] diretrizes para a construção de um sistema de informação de custo, integrado conceitual e sistematicamente ao orçamento público e à contabilidade governamental [...]. O sistema de custo proposto tem como objetivo principal fornecer informações alinhadas com a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos gestores no uso dos recursos públicos.

Esse trabalho, portanto, entende que uma boa alternativa para mensurar a eficiência de um processo é através da mensuração de custos⁵. A diferença conceitual entre despesa e custo tem particular interesse no contexto atual. Enquanto a despesa é o desembolso financeiro correspondente a atos de gestão do governo, o custo mede o consumo de recursos na produção de um bem ou

⁵ Apesar da opção feita pelo foco nos insumos, reconhece-se a limitação da análise da eficiência e a necessidade de se complementar a avaliação de resultados com uma análise de eficácia e efetividade, focadas na qualidade do serviço prestado.

serviço (custo do produto). O custo também mede o consumo de recursos pelas atividades das organizações governamentais (custo da atividade ou de processo). Pode-se usar a ilustração da distinção entre despesa e custo dada por Alonso (1999).

Quando a administração pública compra material de consumo (recurso), são feitos dois lançamentos contábeis de mesmo valor nas contas: 1) despesa com material de consumo (despesa) e 2) estoque de material de consumo (ativo). A despesa só é contabilizada como custo no momento em que alguma unidade faz a requisição do material de consumo junto ao almoxarifado.

A contabilização da despesa como custo requer a apropriação desta a algum produto (no custeio tradicional) ou a alguma atividade (no custeio baseado em atividade). Por ora, basta lembrar que as despesas nos mostram como o governo financia os recursos que usa ou potencialmente poderá utilizar — despesa com pessoal, com material de consumo, com equipamento e material permanente, com serviços de terceiros, despesas financeiras etc. — enquanto os custos nos mostram como o governo financia seus resultados — custo de uma aula, de uma consulta médica, de um serviço administrativo, custo de uma operação de fiscalização etc. Na contabilidade pública, as despesas se confundem com gastos do governo. Na contabilidade privada (lei das S.A.), o gênero gastos contempla as espécies despesa e custos (ALONSO, 1999, p. 38-39).

Alonso (1999) completa sua avaliação dizendo que com os sistemas de informação existentes, incluído o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o governo não sabe em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos. Também não sabe qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades e quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais.

O governo não conhece, em resumo, onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos. De fato, o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, e não os resultados, o desempenho, a eficiência (ALONSO, 1999, p. 39).

No tocante à avaliação de custos no Brasil, até 2010, pode-se citar somente algumas experiências isoladas, tais como no Estado de São Paulo ou em órgãos federais específicos, como no Ministério da Defesa e no Banco Central do Brasil (BCB). Silva et al. (2007) elenca as principais razões para a inexistência de um sistema de custos no Brasil:

- a) A legislação prevê um planejamento sistemático e sistêmico da administração, mas esta implementação não teve os desdobramentos necessários para a integração com um sistema de custos;
- b) Os gestores dos programas não têm sistemas de informação;
- c) A administração não tem sistema para verificar o alcance de resultados. No orçamento, diversos gastos de apoio administrativo e pessoal ficam fora das ações orçamentárias responsáveis por bens e serviços ofertados diretamente à sociedade;
- d) Com exceção dos imóveis, que são individualizados pelo Sistema Patrimonial de Imóveis da União (SPIUNet), os demais immobilizados não possuem um sistema único que permita sua individualização. Não é possível calcular a depreciação de cada bem;
- e) Não há normas mais específicas sobre o cálculo de custos e sobre a metodologia a utilizar;
- f) Resistência cultural à mudança;
- g) Falta de “vontade política”;

Visando atender ao § 3º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece que “a Administração Pública manterá sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” e às próprias Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) que anualmente vinha trazendo determinação para a construção de sistemas de custos, em 2005, através da Portaria nº 945, de 26 de outubro de 2005, foi instituída a Comissão Interministerial de Custos, com o objetivo de “elaborar estudos e propor diretrizes, métodos e procedimentos para subsidiar a implantação de Sistemas de Custos na Administração Pública Federal” (BRASIL, 2008).

Essa Comissão, coordenada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), chegou a resultados interessantes, tais como a necessidade de foco no desempenho, a abrangência maior possível, a implantação gradual, flexibilidade para órgãos (apenas existência de padrões mínimos) e necessidade de institucionalização.

Em 2010, a coordenação do projeto de custos passou para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Em 2011, ao contrário das constatações da Comissão Interministerial de Custos, foi implantado um grande sistema estruturante de custos – o Sistema de Informação de Custos (SIC) do governo federal. Sua maior contribuição esperada residia na avaliação dos gastos públicos, especificamente, quanto à eficiência e à qualidade de tais gastos. Contudo, o SIC pretende também ser de grande valia para os órgãos centrais de controle, haja vista que demonstra, dentre outros aspectos, o desempenho dos gestores públicos.

Os problemas do sistema mencionado vão desde a alta agregação dos custos mensurados, por exemplo, custo da defesa, inviabilizando melhorias de gestão, até mesmo na escolha equivocada de programas analisados e foco na

demonstração da natureza do gasto. Pode-se afirmar que o mesmo ainda trabalha mais com a despesa do que com a análise de custos propriamente dita.

Além dos problemas mencionados, a própria maneira que mensurar os custos é uma questão que suscita grandes discussões, uma vez que existem diversas metodologias. Então qual seria a mais adequada? Esse trabalho não tratará da discussão dos diversos componentes de um sistema de custos, bem explorado tanto em Ferrer e Lima (2007) quanto em Machado (2005), mas fará uso de uma convergência parcial entre os trabalhos de Ferrer e Lima (2007) e Alonso (1999) na indicação do método de custeio baseado em atividades (*Activity Based Costing*) – ABC.

Buttross e Schmelzle (2003) sugerem que essa metodologia seria a mais indicada para tomada de decisões estratégicas no setor público. Carr e Littman (1992) acrescentam que as potencialidades do uso da metodologia ABC nos processos de mudança organizacional e nos programas de qualidade são consideráveis:

[...] o melhor local para controlar custos é no nível dos processos. Quando se depende de um sistema de contabilidade orçamentária e de verbas, muitas decisões financeiras são tomadas arbitrariamente. Ao invés de reduções de custos seletivas e focalizadas, é forçado a adotar reduções (lineares horizontais) e outras abordagens radicais. Na maioria dos casos, isso acontece simplesmente porque os gerentes de nível superior não têm ideia de quais partes do processo agregam mais valor aos produtos e serviços e quais as que agregam menos. Os funcionários no nível dos processos são capazes de determinar esse valor, mas precisam ter um indicador do custo real. O custo baseado em atividade fornece esse tipo de informação (CARR; LITTMAN, 1992, p. 92).

2.4.2 Fundamentos do método ABC

A hipótese fundamental do método ABC é de que os custos são gerados pelas atividades. Com o mapeamento das atividades, pode-se fazer uma descrição detalhada da forma pela qual os recursos são consumidos dentro de uma organização. O mapeamento identificará quais atividades agregam valor ao produto e quais não agregam. Para cada atividade, é avaliada a taxa de consumo de recursos. Segundo Alonso (1999, p. 48), “pode-se, inclusive, comparar o custo da atividade com o valor que ela adiciona ao produto (análise custo-valor de Yoshikawa)”. Enfim, o método ABC mostra como se formam os custos nos processos e nas organizações, enquanto que o custeio tradicional se limita a apurar quais são os custos. “Este método também serve para simular o impacto sobre a estrutura da organização decorrente da eliminação, modificação ou criação de uma atividade” (ALONSO, 1999, p. 48).

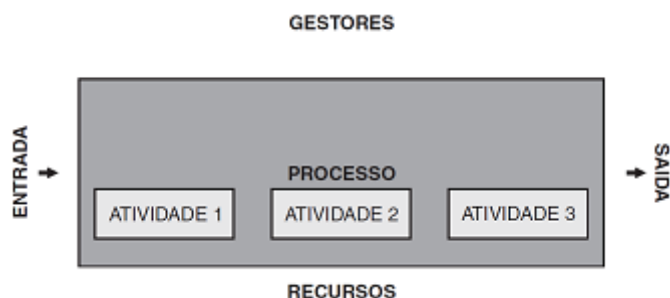


Figura 1 Metodologia específica do ABC

Fonte: Ferrer e Lima (2007, p. 39).

Alonso (1999) faz um belo sumário das principais características do método. O processo de trabalho pode ser descrito como uma cadeia de atividades que transformam insumos em produtos, de modo a adicionar valor ao consumidor final. Ou seja, as atividades são o *link* entre os insumos e os

produtos. Para quantificar a relação entre uma atividade e um insumo, usa-se um gerador de custos (*cost driver*) de recursos. As taxas de consumo de recursos, associadas a cada *cost driver*, podem ser tecnicamente determinadas (medições) ou estimadas com base em padrões referenciais (de *benchmarking*) ou em hipóteses. Para quantificar a relação entre uma atividade e um produto, ou outro objeto de custeio (usuário, unidade, projeto, canal de distribuição, etc.), usa-se um gerador de custos (*cost driver*) de atividade.

As atividades não relacionadas diretamente com os setores produtivos poderão compor processos de suporte a usuários, processos de desenvolvimento de projetos, dentre outros. Quase todas as despesas são apropriadas como custos a alguma atividade definida na lista de atividades da organização. Assim, o volume de despesas (indiretas ou fixas) não identificadas com alguma atividade fica reduzido a um mínimo, quando comparado aos métodos de custeio tradicionais. Tais resíduos serão objeto de rateio pelos critérios tradicionais ou contabilizados como despesas (que não são custos).

Um exemplo elucidativo pode ser buscado em Alonso (1999, p. 49). Ele toma um processo de trabalho típico da área meio de qualquer organização governamental: gestão da despesa com pessoal.

Algumas das principais atividades desse processo são:

- a) cadastramento de novos servidores (A1);
- b) atualização do cadastro (A2);
- c) manutenção do cadastro de pessoal (A3);
- d) análise de petições (de diárias, de férias, benefícios) dos servidores (A4);
- e) atendimento no balcão, telefone, intranet (A5);
- f) processamento da folha de pagamento (A6);
- g) preparação de relatórios sobre a despesa com pessoal (A7).

Como insumos utilizados no processo, o autor relaciona: pessoal, material de consumo e serviços de informática. O *cost driver* de recurso escolhido que vincula o recurso despesa com pessoal à atividade cadastramento de novos servidores é o número de servidores novos cadastrados. Um *cost driver* que vincula o recurso despesa com serviços de informática à atividade processamento da folha de pagamento recebe como exemplo o número de servidores.

Pode-se considerar que o produto folha de pagamento terá custos gerados a partir de várias das atividades acima (A1, A2, A3, A6 e A7), apropriados por *cost drivers* de atividade como tempo de processamento, número de atualizações do cadastro, dentre outras atividades.

Ferrer e Lima (2007, p. 55) destacam uma listagem das etapas para a implementação de uma avaliação de custos usando o ABC, conforme se segue:

- a) mapear antes de mais nada as diferentes etapas de uma atividade, considerando as subatividades que a compõem. Devem ser detalhadas a forma de classificação das atividades e os procedimentos para calcular as horas/pessoal utilizadas (principal variável de cálculo);
- b) selecionar as variáveis relevantes e não relevantes, ou seja, aquelas que adicionam ou não valor à atividade;
- c) classificar as fontes de dados de cada variável; se são relatórios oficiais ou se terão de derivar de pesquisa empírica;
- d) escolher a metodologia de atribuição de custos adequada para cada variável cujos dados sejam insuficientes;
- e) explicar a escolha dos direcionadores de recursos, assim como devem ser computados os recursos materiais utilizados e ser obtido o custo unitário de cada direcionador em determinado período de tempo.

Oseifuah (2014) discute a aplicação do método de custeio ABC em 45 universidades da África do Sul e conclui que apesar de ser um método mais

complexo e com implementação cara, os benefícios superam os custos de implantação. Segundo o autor, “o sistema produz melhor compreensão das oportunidades de redução de custo e permite precificação mais adequada dos serviços produzidos” (OSEIFUAH, 2014, p. 586, tradução nossa). Trata-se de ferramenta única para a determinação de taxas, no conceito de direito tributário brasileiro.

Diante das necessidades de mensuração da variação de custos em processo administrativo típico como a descentralização de créditos orçamentários, com diversas atividades interdepartamentais e custos indiretos elevados, e considerando que a metodologia ABC é a mais apropriada para gestão de processos complexos como aquele, considera-se que seu uso pode contribuir com a aferição dos impactos produzidos pela mudança organizacional e conseqüentemente alcançar os objetivos deste trabalho. Porém, duas questões importantes para complementar a avaliação dos resultados ainda permanecem não elucidadas:

- a) Os indicadores de custo são uma *proxy* da eficiência, mas como ter certeza que a mudança valeu a pena? Ou seja, em outras palavras, pode ser que os gastos em TI, por exemplo, necessários para a mudança, demandem tanto recurso que o ganho de eficiência esperado no processo não compensa o investimento;
- b) Como mensurar os tempos associados às atividades?

Para a primeira questão, uma boa metodologia foi apresentada por Ferrer e Lima (2007), trata-se de um indicador substitutivo do Retorno sobre Investimento (ROI), os Benefícios sobre Investimentos Públicos (BINPS). Esse indicador considera que as melhores opções para medir o retorno sobre investimento são:

- a) Medir a relação entre os investimentos necessários e as melhorias que essas inovações provocam na sociedade civil, diminuindo seus custos e melhorando o custo-país;
- b) Medir a relação entre investimento e a redução dos custos operacionais (processuais) dentro das próprias estruturas públicas.

Ferrer e Lima (2007, p. 68) assim resumem o conceito:

O chamado “Benefícios sobre Investimentos Públicos” – BINPS® –, que, em uma análise semelhante à de custo-benefício, permite relacionar o investimento público com os benefícios (incluindo as externalidades positivas), pode ser uma redução de custos para que o Estado produza algum serviço (incremento da eficiência) ou uma redução dos custos sociais.

A fórmula de cálculo pode ser resumida conforme transcrição:

$$\text{BINPS} = \frac{((G - G') - (CS - CS')) * N}{\text{ISED} + \text{OIF}}$$

Em que:

BINPS = Benefícios sobre Investimentos Públicos.

G = custo corrente para o Estado *ex ante* de uma determinada atividade do governo.

G' = custo corrente para o Estado *ex post* de uma determinada atividade do governo.

CS = custo corrente para a sociedade *ex ante* para tratar-se com o governo em determinada atividade.

CS' = custo corrente para a sociedade *ex post* para tratar-se com o governo em determinada atividade.

N = quantidade total de processos (ou de orientadores de atividades) para determinado período.

ISED = investimento em sistemas e em treinamento depreciados em cinco, dez ou quinze anos, dependendo de cada caso avaliado.

OIF = outros investimentos fixos (tais como imóveis, instalações, outros equipamentos fixos etc.) (FERRER; LIMA, 2007, p. 68).

No presente trabalho, haja vista que não há participação da sociedade diretamente no processo estudado e que não se mensurará as externalidades positivas e negativas daquele, trabalhar-se-á apenas com o custo corrente para o Estado.

Em relação à segunda pergunta, será resolvida a questão elencando como *cost drive* das atividades o tempo de processo. Isso irá forçar que cada atividade tenha seus tempos mensurados.

A seguir são pontuadas as questões gerais sobre a metodologia deste trabalho, principalmente, no tocante à utilização de um Estudo de Caso. Abordar-se-á, também, os procedimentos técnicos de levantamento de dados e formulários utilizados nas entrevistas estruturadas.

3 METODOLOGIA

Este capítulo sobre metodologia trata inicialmente do paradigma de pesquisa escolhido e do tipo de pesquisa conduzida. Em seguida, detalham-se as questões relacionadas especificamente à metodologia do estudo de caso. No final são discutidas as etapas da pesquisa, os procedimentos técnicos de levantamento de dados e os formulários utilizados nas entrevistas estruturadas.

3.1 Paradigma de pesquisa

A partir de Collis e Hussey (2005), pode-se considerar que a pesquisa aqui realizada está assentada na visão positivista, em uma relação de causa e efeito, já que:

- a) se baseia na razão instrumental, ou seja, não faz reflexão sobre a imprescindibilidade ou não da eficiência, tratando a mesma como um fim;
- b) visa mensurar resultados quantitativamente em dois cenários específicos (antes e depois da mudança processual);
- c) procura testar o pressuposto sobre a aplicação da avaliação de custos para mensurar a eficiência técnica dos processos administrativos;
- d) contribui para a generalização da teoria de custos no setor público.

3.2 Tipo de pesquisa e metodologia de estudo de caso

A natureza da pesquisa realizada é marcadamente aplicada, tendo em vista que se pretende que os resultados sirvam de referência para a difusão tanto da mudança propriamente dita no processo de descentralização orçamentária do

Ministério da Educação, quanto da própria metodologia de mensuração de eficiência dos processos administrativos.

Quanto ao processo de pesquisa, pode-se afirmar que a mesma é quantitativa, uma vez focado na mensuração do fenômeno estudado.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é de caráter descritivo, uma vez que visa descrever as características de determinado fenômeno e o estabelecimento de relação entre variáveis. Pretende-se aqui mensurar o fenômeno, testando algumas hipóteses. Ainda conforme Collis e Hussey (2005, p. 24): “a pesquisa descritiva vai além da pesquisa exploratória ao examinar um problema, uma vez que avalia as características das questões pertinentes”.

No que diz respeito à metodologia, trata-se de um estudo de caso, na medida que examina extensivamente um único exemplo de mudança processual (descentralização orçamentária). Segundo Saccol (2009, p. 254), essa metodologia pode ser empregada tanto dentro de um paradigma positivista quanto de um paradigma fenomenológico, conforme seu argumento:

Seu planejamento e condução em cada paradigma serão distintos, por exemplo, o Estudo de Caso será mais estruturado e com determinação prévia e objetiva de variáveis de investigação em um estudo positivista; menos estruturado e com técnicas de coleta mais qualitativas, por exemplo, utilizando *story telling* ou entrevistas não estruturadas, no caso de uma pesquisa interpretativista.

Usando como referência Yin (2005, p. 42),

[...] para um estudo de caso, são especialmente importantes cinco componentes de um projeto de pesquisa:

- a. as questões de um estudo,
- b. suas proposições, se houver,
- c. sua unidade de análise,
- d. a lógica que une os dados às proposições e
- e. os critérios para se interpretar as descobertas.

O primeiro componente, relacionado à questão do estudo, pode ser definido como a busca pela quantificação da variação da eficiência técnica produzida pela mudança no processo de descentralização orçamentária do Ministério da Educação.

O segundo componente trata do marco teórico em que se insere a questão e da metodologia que será usada para mediar a eficiência. Conforme já adiantado, a questão de eficiência permeia todas as grandes teorias de administração pública e é especialmente importante nas proposições de reformas gerencialistas. O modelo gerencial, que balizou as últimas grandes reformas na administração pública, passa a ser o pano de fundo deste trabalho. Além disso, as novas funções econômicas do Estado brasileiro discutidas em Ferrer e Lima (2007) dão fundamentação adicional para a questão. Em termos do modelo propriamente dito para a mensuração da eficiência no processo orçamentário, tomaram-se como base as proposições de Ferrer e Lima (2007) e Alonso (1999), que consideram os indicadores de custos como a melhor resposta.

Em relação à unidade de análise, esta será o processo de descentralização de crédito orçamentário. O Ministério da Educação (MEC) possui 148 unidades gestoras e, em 2012, foram realizados 1.163 processos de descentralização; já em 2013, com a adoção do sistema eletrônico, foram realizados 265 processos. A título de simplificação, será considerado que os processos seguem ritos e procedimentos padronizados⁶, permitindo assim, analisar um único processo antes da implantação do sistema eletrônico e um único realizado após a mudança. Os resultados atribuídos a esses processos serão extrapolados para os demais realizados em cada ano.

⁶ Sobre a questão da padronização, cumpre ressaltar que é apenas uma simplificação para análise dos custos. Cada Secretaria do MEC tinha etapas específicas, que justamente contribuíram para a centralização da execução na Coordenação Geral de Suporte à Gestão Orçamentária da SPO/MEC e para a edição da Portaria MEC nº 549, de 16 de abril de 2013 (BRASIL, 2013b).

A lógica que une os dados às proposições, principalmente, no tocante ao uso da mensuração de custos para medir a eficiência, é que a introdução do sistema eletrônico deverá reduzir os custos e tempos e com isso aumentar a eficiência do processo. Quanto menor o custo para uma unidade de análise, maior será sua eficiência. Entende-se que a agilidade é um indicador de qualidade, portanto, não restando dúvidas que o produto (descentralização orçamentária realizada) oferecido depois da mudança será comparável com aquele antes da modernização.

Os critérios para a interpretação das descobertas serão: a) a avaliação de custos ABC produz as respostas sobre a variação de eficiência? b) A introdução de tecnologia da informação traz por si só ganhos de eficiência? c) Os ganhos de eficiência foram uniformes em todas as atividades que compõem o processo? d) O investimento realizado foi recuperado em quanto tempo?

A seguir, será tratado os procedimentos de pesquisa e os formulários de entrevista estruturada utilizados.

3.3 Procedimentos de Pesquisa

Em relação às etapas da pesquisa, procedeu-se conforme o projeto de pesquisa elaborado:

- a) Revisão bibliográfica sobre eficiência na gestão pública, modelo gerencial de administração pública, gestão orçamentária e custos no setor público;
- b) Diagnóstico da situação antes e depois da mudança;
- c) Mensuração dos tempos e custos antes e depois da mudança:
 - Mapeamento dos processos;
 - Definição dos insumos básicos em cada atividade;

- Cômputo do custo padrão e tempo padrão por atividade.
 - Cômputo do custo padrão e tempo padrão por processo.
- d) Análise dos resultados e conclusão.

Quanto aos procedimentos técnicos de levantamento de dados, usou-se a pesquisa documental e entrevistas estruturadas. No caso da pesquisa documental, como o processo é considerado padronizado, analisou-se um único documento realizado antes, em 2012, e um depois da mudança procedimental, em 2013, ambos da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Esses dois processos foram escolhidos por serem simples (sem documentos de engenharia), com poucas diligências e por já terem sido encerrados com os devidos relatórios de cumprimento de objeto validados. Além das simplificações mencionadas, os processos escolhidos foram classificados como representativos dos demais, já que 70% do universo de descentralizações realizadas em 2012 tinham características similares. Para o primeiro, usou-se o processo físico; no caso do segundo, o processo digital.

As entrevistas foram utilizadas para solucionar dúvidas de procedimentos nos processos de descentralização orçamentária realizados antes e depois da mudança. Alguns pontos não eram claros na documentação, motivando que algumas questões fossem respondidas por dois gestores da SETEC, que participaram das etapas nas quais o documento analisado tramitou. Os formulários utilizados nas entrevistas são apresentados no Quadro 2 e 3.

Formulário de Perguntas 1	
Destinatário:	Gestor da área administrativa da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Nome do Entrevistado:	
Objeto (Processo):	
Pergunta 1:	Qual o tempo gasto para criação e distribuição do mesmo à área técnica antes da implantação do Módulo de Descentralização de Créditos no SIMEC?
Pergunta 2:	Qual o tempo gasto para criação do processo e encaminhamento à área técnica após a implantação do Módulo de Descentralização de Créditos no SIMEC?
Pergunta 3:	Qual o tempo gasto para verificação dos atributos orçamentários da demanda (ação orçamentária, PI, saldos orçamentários) antes da implantação do Módulo de Descentralização de Créditos no SIMEC?
Pergunta 4:	Qual o tempo gasto para verificação dos atributos orçamentários da demanda (ação orçamentária, PI, saldos orçamentários) após a implantação do Módulo de Descentralização de Créditos no SIMEC?
Pergunta 5:	Como era feita a publicação antes da mudança? Quanto tempo e quanto recurso demandava um processo para ser publicado?

Quadro 2 Formulário de Perguntas 1

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Formulário de Perguntas 2	
Destinatário:	Gestor da área técnica responsável pela avaliação do pleito e pelo parecer técnico do processo
Nome do Entrevistado:	
Objeto (Processo):	
Pergunta 1:	Quanto tempo demandava a análise do projeto por um único técnico antes da implantação do Módulo de Descentralização de Créditos no SIMEC?
Pergunta 2:	Quanto tempo demanda a análise do projeto por um único técnico depois da implantação do Módulo de Descentralização de Créditos no SIMEC?
Pergunta 3:	Em medias, quantas diligências eram feitas em cada processo antes da implantação do Módulo de Descentralização de Créditos no SIMEC? Como elas eram feitas, por telefone ou por papel? Quanto tempo demoravam em média para responder?
Pergunta 4:	Em medias, quantas diligências eram feitas em cada processo depois da implantação do Módulo de Descentralização de Créditos no SIMEC? Como elas eram feitas, por <i>email</i> ou direto no sistema? Quanto tempo demoram em média para responder?

Quadro 3 Formulário de Perguntas 2

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

No próximo capítulo, uma vez já abordados o referencial teórico e a proposta metodológica para o trabalho, será apresentado o estudo de caso propriamente dito. Inicialmente o processo administrativo que serve como unidade de análise será contextualizado e detalhado descritivamente nos cenários antes da mudança e depois da mudança. Depois serão apresentados os insumos considerados na análise de custos e os cálculos resultantes. Por fim, os resultados serão analisados.

4 AUTOMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

O presente capítulo apresenta os fundamentos do sistema e o processo orçamentário no Brasil, contextualizando o processo de descentralização orçamentária, que será a unidade de análise deste estudo de caso. Em seguida são descritos detalhadamente os processos antes e depois da mudança no Ministério da Educação, bem como os elementos da própria mudança. Na sequência, são apresentados os cálculos propriamente ditos de custos em cada um dos processos e os resultados. Por fim os resultados são analisados tanto do ponto de vista da eficiência propriamente dita, quanto do retorno sobre o investimento realizado na mudança. Também são apresentados alguns pontos passíveis de aperfeiçoamento.

4.1 Sistema e processo orçamentário no Brasil

O ponto de partida para o presente estudo de caso está no sistema e processo orçamentário do governo federal.

As primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais no Brasil datam da Constituição Imperial de 1824. Giacomoni (2005) considera que o primeiro orçamento brasileiro teria sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1º de setembro de 1831 a 30 de junho de 1832.

Para o autor, “o orçamento público serviu inicialmente como instrumento de controle, tanto do Legislativo sobre o Executivo, como desse sobre suas próprias unidades integrantes” (GIACOMONI, 2005, p. 59). Segundo ele, a ideia do orçamento moderno, tendo como função principal ser um instrumento de administração, nasce no século XX. Já a partir da segunda

guerra, mais precisamente a partir da Segunda Comissão Hoover (1955), os Estados Unidos da América (EUA) adotam o Orçamento de Desempenho (*performance budget*). Fora dos EUA, os novos conceitos foram bastante difundidos nos anos 1950 e 1960, por manuais e seminários patrocinados pela Organização das Nações Unidas.

No Brasil, já em 1933 se adotou a classificação funcional, evidenciando as finalidades dos gastos, no entanto, a mesma não se consolidou. A Lei nº 4.320/1964 adotou a classificação econômica e funcional, ao lado da classificação por unidades e elementos. Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 define o “planejamento” como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal, sendo o Orçamento-Programa anual entendido como um dos seus instrumentos básicos. A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe como novidades o Plano Plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias e a possibilidade de apresentação de emendas por parte dos legisladores (BRASIL, 1988). Em 1999, houve outra novidade orçamentária, com a substituição da classificação funcional-programática pelas classificações funcional e por programas, focando as realizações pretendidas.

O processo orçamentário no Brasil está, pelo menos teoricamente, integrado ao processo de planejamento. A partir da elaboração do PPA e dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais (dois instrumentos de planejamento), elabora-se a lei de diretrizes orçamentárias, que além de fornecer orientação para a elaboração do orçamento anual, tem por finalidade destacar da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual. A partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) se confecciona a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) pelo Executivo, daí ela segue para discussão, votação e aprovação no Congresso, sendo promulgada no final a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA então é executada. Durante o processo de execução se faz o controle e avaliação da execução orçamentária.

Diante do exposto, na Figura 2, a seguir, apresenta-se um resumo destas referidas etapas.

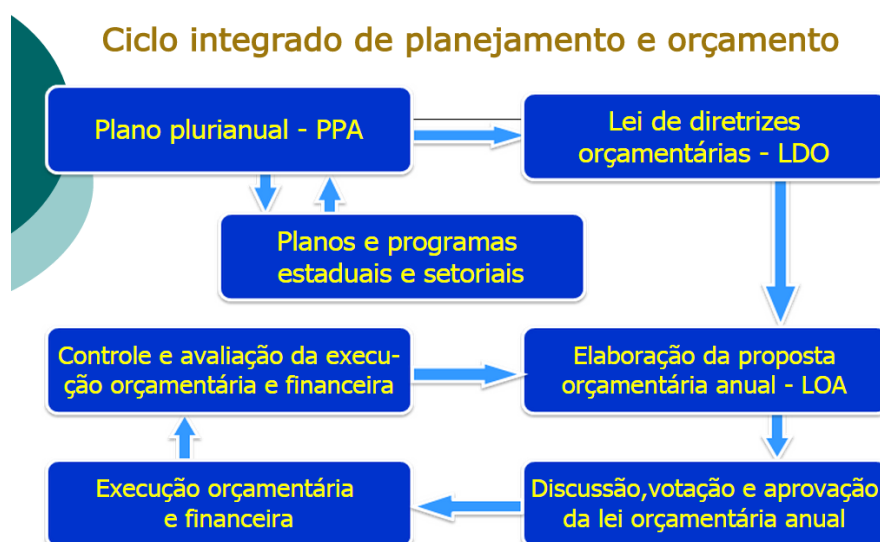


Figura 2 Ciclo integrado de planejamento e orçamento

Fonte: Giacomoni (2005, p. 213).

A seção a seguir procura situar o processo de descentralização orçamentária dentro do ciclo integrado de planejamento e orçamento do governo federal apresentado acima e enumerar os requisitos legais para a sua instrumentalização.

4.2 O processo de descentralização de créditos no Governo Federal

O processo de descentralização de créditos orçamentários, que será a unidade de análise deste estudo de caso está inserido na fase da execução orçamentária e financeira.

O diagrama representado na Figura 3 resume bem as fases da execução orçamentária.

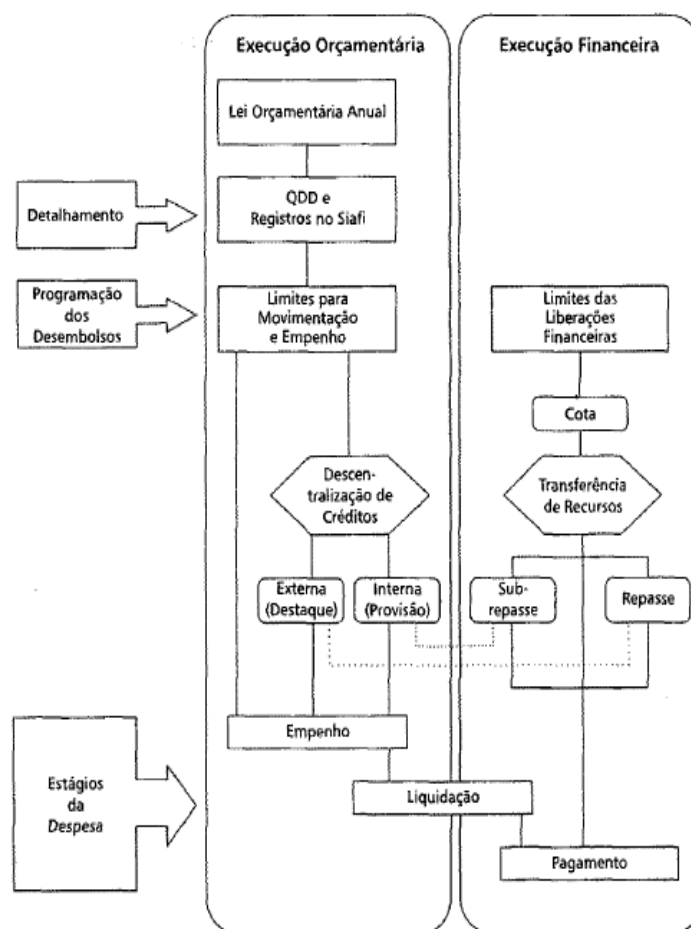


Figura 3 Execução orçamentária

Fonte: Giacomoni (2005, p. 282).

A partir da publicação da LOA, as unidades fazem o detalhamento da despesa até o nível de elemento e, opcionalmente, a unidade gestora que irá executar o orçamento e o plano interno, que detalha o projeto ou atividade.

A segunda etapa da execução é a publicação da programação orçamentária e financeira, na qual constarão os limites para movimentação e empenho e os limites para pagamento de despesas e restos a pagar. É neste instrumento que se efetiva o contingenciamento orçamentário e a limitação do volume de pagamentos visando adequar as despesas do exercício aos valores efetivamente arrecadados.

Na terceira etapa, entra o processo de descentralização de créditos orçamentários. As demais fases são a execução da despesa propriamente dita (empenho, liquidação e pagamento).

A descentralização de créditos caracteriza-se pela cessão de créditos orçamentários entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras. Na definição do Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), descentralização orçamentária é a

[...] transferências (externa ou interna) concedida por uma Unidade Orçamentária (UO) ou Unidade Administrativa (UA), para outra Unidade, do poder de utilizar créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob sua supervisão ou lhe tenham sido dotados ou transferidos (BRASIL, 1996, p. 7).

Conforme exposto na Figura 4, a seguir, a descentralização orçamentária pode ser denominada provisão ou destaque. A primeira se refere à cessão de crédito entre unidades orçamentária do mesmo órgão (ministério), já a segunda é a cessão de crédito entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras integrantes de diferentes órgãos (Ministérios).

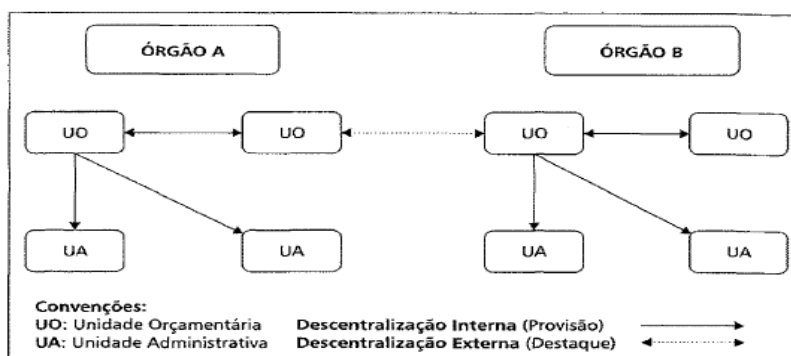


Figura 4 Descentralização de créditos orçamentários

Fonte: Giacomoni (2005, p. 287).

A unidade de análise do presente estudo de caso irá focar a descentralização externa, ou seja, o destaque, visto que as universidades e os institutos federais constantes do orçamento do Ministério da Educação (MEC) são considerados Unidades Orçamentárias distintas da unidade central (UO 26.101) e são estes processos que exigem formalização por termo de execução descentralizada (ou como era chamado anteriormente, termo de cooperação).

Importante ressaltar, conforme Giacomoni (2005, p. 287), que:

A unidade que utilizar o crédito deverá respeitar fielmente as classificações que caracterizam a dotação, empregando os recursos na concretização do objeto pretendido pelo programa de trabalho pertinente.

Destaca-se também a diferença entre a descentralização orçamentária da descentralização financeira. Esta última ocorre quando da liberação dos recursos financeiros, enquanto a primeira refere-se à liberação de recursos orçamentários. Ou seja, pode-se empenhar e liquidar apenas com a descentralização orçamentária, para o efetivo pagamento, daí se faz necessária a descentralização financeira (repasse ou sub-repasse).

Outro ponto importante é a dúvida sobre se a descentralização de crédito seria uma forma disfarçada de alteração da lei orçamentária sem a devida autorização legal, tendo em vista que o art. 167, inc. VI, da CF de 1988 veda “a transposição, o remanejamento ou a **transferência de recursos** de uma categoria de programação para outra ou de um **órgão para outro, sem prévia autorização legislativa**” (BRASIL, 1988, p. 37, *grifo nosso*).

Giacomoni (2005) trata bem a questão, entendendo que a descentralização interna (provisão) seria perfeitamente aceitável, dado que o próprio órgão está distribuindo as parcelas de seu orçamento para as unidades que irão efetivamente executá-lo. Para a descentralização externa, o autor levanta sérias dúvidas. Talvez seja esse o motivo que levou à edição do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria MPOG/MF/CGU nº 127/2008, e mais tarde revogada pela Portaria MPOG/MF/CGU nº 507/2011, a exigir formalização através de termo de cooperação (mais tarde chamado de termo de execução descentralizada pelo Decreto nº 8.180/2013) para os casos de descentralização externa (BRASIL, 2007). A descentralização interna não precisa ser formalizada, sendo apenas uma operação intra-SIAFI.

O Decreto nº 6.170/2007 previu três tipos de instrumento que permitem a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. São eles: os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação (BRASIL, 2007).

Em resumo, o convênio é o instrumento destinado ao repasse de recursos financeiros de órgãos ou entidades da administração pública federal para órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, ou ainda entidades privadas sem fins lucrativos. Já o termo de cooperação destina-se à transferência de recursos financeiros entre órgãos ou entidades da administração pública federal. O contrato de repasse é o instrumento administrativo por meio

do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União.

O Decreto nº 6.170/2007 elevou a formalização de um destaque orçamentário quase ao mesmo nível de um convênio (BRASIL, 2007). A regulamentação prevista na Portaria MPOG/MF/CGU nº 507/2011, por exemplo, que se aplica ao então termo de cooperação, conforme pacificado pelos órgãos de controle, quais sejam: Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU), era a seguinte:

- a) Necessidade de apresentação de plano de trabalho com requisitos mínimos (art. 25);
- b) Necessidade de apresentação de projeto básico ou termo de referência antes da celebração do instrumento (art. 37);
- c) A eficácia do instrumento ficou condicionada à publicidade do mesmo, inclusive mediante publicação no Diário Oficial (art.46) e
- d) Obrigatoriedade de envio do relatório de cumprimento do objeto (art. 74, inc. I) (BRASIL, 2011).

Em 2012, a Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08, de 07 de novembro de 2012, visando reduzir o volume de dúvidas sobre o instrumento, estabeleceu minuta padrão para o termo de cooperação e passou a exigir seu registro no SIAFI. A partir dessa Portaria e de entendimentos da CGU, passou-se a dispensar o instrumento de nova análise jurídica pelos diversos órgãos de assessoria jurídica dos ministérios e autarquias e a publicação no Diário Oficial da União (DOU). Bastaria que a publicidade fosse dada nos próprios *sites* dos órgãos na internet (BRASIL, 2012c).

Em 2013, o Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013 alterou algumas questões relacionadas à formalização da descentralização prevista no Decreto nº 6.170/2007:

- a) O Termo de Cooperação passa a ser chamado de Termo de Execução Descentralizada;
- b) O Termo de Execução Descentralizada passa a ter finalidades descritas:
 - execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração;
 - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos;
 - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou
 - ressarcimento de despesas.
- c) Estabelece dispensa de formalização para os casos de ressarcimento de despesas entre órgãos ou entidades da administração pública federal (BRASIL, 2013a).

Uma vez contextualizado o processo de descentralização orçamentária no processo integrado de planejamento e orçamento e entendidos os requisitos legais para sua execução, será detalhada a seguir a forma como eram conduzidos esses processos antes e depois da mudança.

4.3 O processo de descentralização orçamentária no Ministério da Educação antes da modernização

O processo de descentralização orçamentária antes da sua modernização, ou seja, o procedimento antes de 2012, será detalhado nesta seção.

A Unidade Orçamentária (UO) 26.101 representa as Secretarias do próprio Ministério da Educação (Secretaria de Educação Superior – SESu, Secretaria de Educação Básica – SEB, SETEC, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES e a própria Secretaria Executiva). Essa unidade não executa as políticas públicas diretamente, mas sim faz uso de outras unidades orçamentárias parceiras, tais como Universidades e Institutos de Educação Profissional e Tecnológica. O desenho das ações e a avaliação é feita pelas secretarias, mas a execução é feita pelos parceiros federais (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, universidades e institutos) ou estaduais e municipais (secretarias de educação). Em 2012, foram realizados 1.163 processos de descentralização de crédito orçamentário.

A partir do recebimento da dotação da LOA e do decreto de programação orçamentária e financeira, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do MEC fazia em 2012 provisões das ações para as Secretarias. Essas Secretarias tinham que firmar o termo de cooperação e depois descentralizar através do SIAFI o recurso orçamentário. Após o empenho pelo parceiro e execução da ação, a mesma Secretaria fazia o repasse financeiro para permitir o pagamento.

Conforme exposto na Figura 5, a seguir, é reproduzido um fluxograma simplificado das atividades necessárias para a execução do processo de

descentralização orçamentária através de um termo de cooperação, que serviu para o mapeamento de processos realizados:

- a) Pró-Reitoria monta termo de referência, preenche plano de trabalho e os encaminha para a Reitoria;
- b) Reitor assina e os encaminha para a Secretaria do MEC (diretamente para a Coordenação Geral de Planejamento e Gestão – CGPG);
- c) CGPG os encaminha para a área técnica (Coordenação-Geral);
- d) Coordenação-Geral faz a análise técnica, emite um parecer técnico e o encaminha para validação do Diretor Técnico;
- e) Diretoria assina e o devolve para a CGPG;
- f) CGPG faz a análise orçamentária e caso seja aprovado, solicita provisão para a SPO/MEC;
- g) SPO/MEC providencia a provisão de recursos;
- h) CGPG encaminha o termo de cooperação para assinatura do Secretário;
- i) Secretário o assina e devolve para a CGPG;
- j) CGPG descentraliza os recursos no SIAFI e o proponente executa o objeto. Depois de algum tempo, a CGPG verifica a liquidação e faz o repasse;
- k) Pró-reitoria preenche relatório de cumprimento do objeto e o encaminha para a Reitoria;
- l) Reitoria aprova o relatório de cumprimento do objeto e o encaminha para a Secretaria no MEC (CGPG);
- m) CGPG o encaminha para a Coordenação-Geral Técnica;
- n) Coordenação-Geral Técnica analisa o relatório, anexa parecer ao processo e os encaminha para validação do Diretor Técnico;
- o) Diretoria valida o parecer, assina e o encaminha para a CGPG;

p) CGPG finaliza e arquiva o processo.

É importante salientar que todo o processo era conduzido em papel e que o mapeamento apresentado tratou de um caso cujo objeto não era obra; o que se fosse, exigiria atividades adicionais de verificação por parte da equipe de engenharia existente em cada secretaria. Também foi considerada como apenas uma atividade a análise técnica (atividades 4 e 14), no entanto, essa atividade, na maioria das vezes, exige uma série de diligências realizadas ou por papel (formalmente) ou por *e-mail* (informalmente).

Outro ponto de simplificação foi a atividade 10, no que se refere ao repasse financeiro. Essa atividade também exige uma interlocução direta com a SPO/MEC, haja vista que esta Subsecretaria é que faz previamente o sub-repasse necessário. Também cumpre ressaltar que, na maioria dos casos, o proponente encaminha a documentação para o Gabinete da Secretaria, o que implicaria em mais uma atividade antes das atividades 3 e 13.

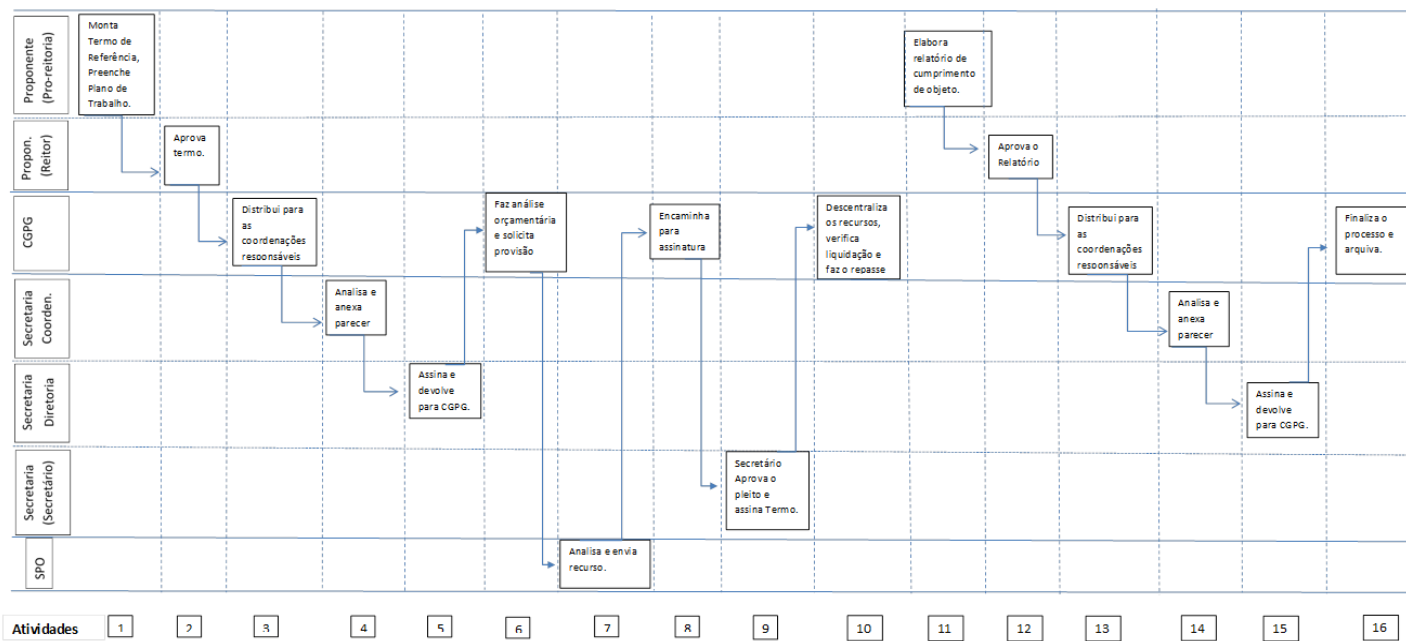


Figura 5 Fluxo de Descentralização de Recursos em 2012

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Em seguida são detalhadas as principais mudanças no processo de descentralização orçamentária no MEC em 2012 e as novas características do processo a partir de então.

4.4 O processo de descentralização orçamentária no Ministério da Educação após a modernização

Nesta seção explicam-se as mudanças ocorridas em 2012 no processo de descentralização orçamentária no Ministério da Educação, principalmente, com a introdução do módulo de mesmo nome no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) e detalha os novos procedimentos adotados a partir de então.

No final de 2012, visando dar maior agilidade e padronização nos procedimentos de descentralização de créditos orçamentários no MEC, começou a ser testado um módulo dentro do SIMEC que tornaria eletrônico o termo de cooperação e automatizaria a tramitação do mesmo.

A Portaria MEC nº 549, de 16 de abril de 2013, consolida o processo e estabelece os procedimentos a serem observados em virtude das descentralizações que tinham o ministério como repassador. Essa portaria apresenta a minuta de plano de trabalho a ser preenchida no SIMEC, formaliza a orientação sobre a dispensa de publicação no DOU e regulamenta a prestação de contas, no caso, o envio e análise do relatório de cumprimento do objeto (BRASIL, 2013b).

O SIMEC passa a ser usado por todas as Secretarias do MEC, uma vez que no módulo específico para a descentralização, além da facilidade e agilidade, já constavam todos os requisitos exigidos pela legislação. A discussão sobre a necessidade da assinatura digital nos documentos tramitados ficou para trás quando os órgãos de controle entenderam que o próprio registro no sistema

do usuário com sua senha específica já era suficiente. Desta forma, a tramitação dos documentos fica registrada no sistema, sendo que a validação dos termos pelas autoridades máximas dentro das unidades repassadora e recebedora vale como prova de seu conhecimento e aprovação.

Outra modificação importante foi feita na estrutura das secretarias, com o fim das Coordenações Gerais de Planejamento e Gestão. O Decreto nº. 7.690, de 02 de março de 2012, concentrou as atividades realizadas por essas coordenações na SPO (a parte de programação orçamentária) e na Subsecretaria de Assuntos Administrativos (a parte referente aos empenhos) (BRASIL, 2012a).

Na Figura 6, é reproduzido um fluxograma simplificado das atividades necessárias para a execução do processo de descentralização orçamentária através do módulo de Descentralização Orçamentária no SIMEC:

- a) Pró-Reitoria cadastra o termo de cooperação e anexa o termo de referência;
- b) Reitor valida e o encaminha digitalmente para a Secretaria do MEC (Gabinete);
- c) Gabinete o encaminha para a área técnica (Coordenação-Geral);
- d) Coordenação-Geral faz a análise técnica, emite um parecer técnico e o encaminha para validação do Diretor Técnico;
- e) Diretoria valida e o encaminha ao Secretário;
- f) Secretário valida e o encaminha digitalmente à Coordenação Geral de Suporte à Gestão Orçamentária (CGSO) da SPO;
- g) CGSO faz análise orçamentária, cadastra o termo no SIAFI e o encaminha para autorização do Subsecretário da SPO;
- h) Subsecretário da SPO autoriza a descentralização e o devolve eletronicamente à CGSO para execução da descentralização;

- i) CGSO descentraliza os recursos no SIAFI e o proponente executa o objeto. Depois de algum tempo, a CGSO verifica a liquidação e faz o repasse;
- j) Pró-reitoria cadastra o relatório de cumprimento do objeto e o encaminha digitalmente para a Reitoria;
- k) Reitoria valida o relatório de cumprimento do objeto e o encaminha digitalmente para o Gabinete da Secretaria no MEC;
- l) Gabinete o encaminha digitalmente para a Coordenação-Geral Técnica;
- m) Coordenação-Geral Técnica analisa o relatório, anexa parecer ao processo e o encaminha para validação do Diretor Técnico;
- n) Diretoria valida o parecer e o devolve à Coordenação-Geral Técnica;
- o) Coordenação-Geral Técnica finaliza o processo no sistema.

Algumas simplificações foram adotadas para facilitar a análise do processo, tais como a supressão da atividade referente à validação do gestor orçamentário no proponente, prévia à atividade 2. Essa atividade geralmente se faz na Pró-Reitoria de Planejamento, também chamada em várias universidades de Pró-Reitoria de Administração. Trata-se de uma verificação prévia dos aspectos orçamentários tais como natureza da despesa, etc. Outro ponto, assim como procedido no mapeamento das atividades antes da modernização, é a desconsideração das diligências necessárias nas atividades 4 e 13. Conforme já salientado, nessas fases é necessário o contato direto com o proponente para esclarecimento de dúvidas, complementação de informações, dentre outros. No caso do processo feito pelo SIMEC, todas essas diligências são feitas eletronicamente, dentro do próprio sistema.

Ainda conforme o fluxo apresentado na Figura 6, o número de atividades não é reduzido de forma considerável quando comparado com aquele

do processo antes da mudança (16 atividades contra 15). Isso ocorre porque o processo é determinado legalmente e a supressão de atividades nesse caso é mais complicado. No entanto, apesar de o número de atividades não variar tanto, o modo como elas são feitas muda radicalmente com a introdução da tecnologia da informação e comunicação, o que deve se traduzir em termos de redução de custos e tempos.

Na próxima seção, são listados os insumos considerados para cada processo (antes e depois da mudança), bem como os *cost drivers* selecionados. Também são apresentadas duas planilhas com os quantitativos detalhados por atividade em cada um dos processos analisados.

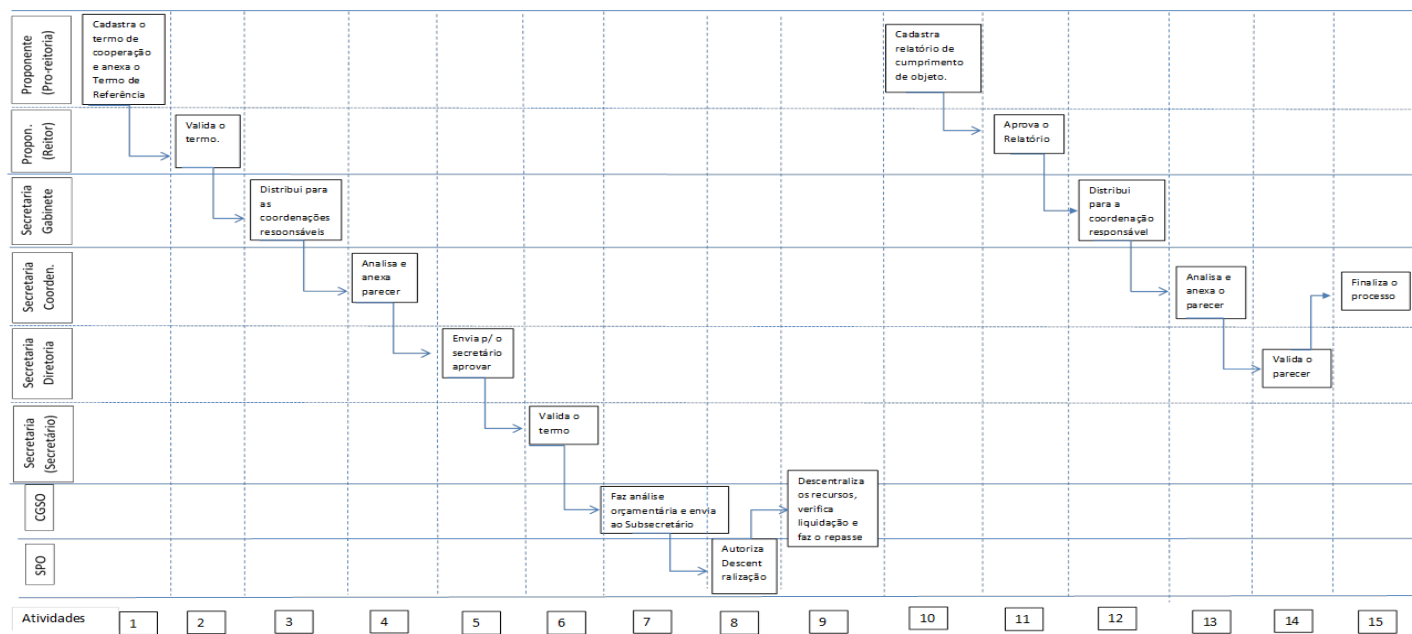


Figura 6 Fluxo de Descentralização de Recursos no Módulo de Descentralização do SIMEC

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

4.5 Cálculo de tempos e custos

Seguindo os procedimentos metodológicos específicos para se aplicar o método de custeio ABC ao setor público apresentados por Ferrer e Lima (2007), após o mapeamento dos processos realizados no item anterior, deve-se estabelecer os critérios para cálculo do custo de pessoal e definir os insumos relevantes. Neste capítulo, são apresentadas as premissas adotadas para o cálculo do custo de pessoal e demais insumos, assim como os *cost drivers* selecionados. A seção é finalizada com os quantitativos por atividade em cada um dos processos.

4.5.1 Premissas adotadas para o cálculo do custo de pessoal

Em relação à remuneração do servidor por hora de trabalho, foram considerados dois tipos⁷: tipo “A” – servidor do cargo técnico-administrativo em educação, com curso superior, no meio da carreira; e tipo “B” – Engenheiro, Arquiteto, Economista, Estatístico e Geólogo integrantes dos Planos de Carreiras e de Cargos, com curso superior, no meio da carreira.

De acordo com a tabela de remuneração de servidores federais⁸, o Tipo “A” percebe em média R\$ 3.920,00, já o tipo “B” cerca de R\$ 8.043,00. Considerando que o mesmo recebe 13º salário, um terço de férias, 20% de contribuição patronal para aposentadoria⁹, e faz 40 horas semanais, têm-se os seguintes valores por hora:

⁷ A preferência foi por não considerar os cargos de alta direção neste item. Os mesmos serão tratados no item demais insumos relevantes.

⁸ Este dado encontra na Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-territórios, v. 61, março de 2013, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁹ Adota-se aqui o valor do servidor celetista como parâmetro, apesar de os servidores em questão serem regidos pelo Regime Jurídico Único.

- a) servidor tipo “A”: $R\$ 5.226,66/176 = R\$ 29,70/hora$;
- b) servidor tipo “B”: $R\$ 10.724,00/176 = R\$ 60,93/hora$.

4.5.2 Definição dos demais insumos relevantes

A partir dos trabalhos apresentados por Ferrer e Lima (2007), da análise documental dos processos e das entrevistas estruturadas, os principais insumos nos processos de descentralização orçamentária no MEC são:

a) Papel

O termo de cooperação antes da introdução do módulo de descentralização no SIMEC era feito integralmente em papel. No processo de 2012 analisado, foram contadas 76 páginas. Isto, conforme já salientado, porque foi um processo de fomento à determinada ação de capacitação, não contendo obras. Alguns processos, que contêm plantas e documentos de engenharia, chegam facilmente a ter 300 páginas.

Sobre o preço do papel, pode-se considerar a média do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), cuja resma de 500 folhas de papel A4 é R\$ 15,00. Cada folha custa, portanto R\$ 0,03/unidade.

b) Gasto com tinta de impressão

Será considerado uma impressora a laser. Um cartucho para impressão a preto e branco de R\$ 47,35 imprime 2.000 páginas, portanto o custo de impressão médio é de R\$ 0,023/página.

c) Espaço físico ocupado pelos servidores

Dos trabalhos empíricos realizados em Ferrer e Lima (2007), pode-se estimar que cada servidor ocupa em média, 12 m^2 de espaço físico para a

realização de suas atividades (já considerada a área de banheiros, halls, recepção etc.). Para o preço do m^2 , serão simplificadas duas médias, uma nacional e uma de Brasília, local onde o processo passa mais tempo. Para a média nacional, será considerado R\$ 15,00/ m^2 /mês. Para Brasília, o preço para R\$ 25,00/ m^2 /mês¹⁰. Utilizando como parâmetro o custo por hora de trabalho e que cada servidor faz 176 horas/mês, têm-se os valores de R\$ 0,085/ m^2 /hora no caso da média nacional e R\$ 0,142/ m^2 /hora no caso de Brasília.

d) Espaço físico ocupado pelos processos em papel

Dados empíricos do trabalho de Ferrer e Lima (2007) consideram que se estimou que 10.000 folhas podem ser empilhadas, e cada empilhamento usa 0,060264 m^2 (foi medida a área da folha). Portanto cada folha usa 0,000006 m^2 . Os preços de área física são os mesmos do item “espaço físico ocupado pelos servidores”. Ainda considera-se que os arquivos devam ser guardados por 10 anos.

e) Custo de energia elétrica

O trabalho de Ferrer e Lima (2007) chega a uma média de R\$ 80,00 por servidor por ano. Considerando o número de horas trabalhadas por um servidor com carga horária de 40 horas/semana (2.080 horas), tem-se que o gasto com energia elétrica por hora por servidor é R\$ 0,038.

f) Custo de água e esgoto

Também buscando auxílio no trabalho de Ferrer e Lima (2007), estima-se o valor de R\$32,00 ao ano por pessoa, isto utilizando os parâmetros da Secretaria da Fazenda de São Paulo (SEFAZ-SP). Chegando-se ao valor por

¹⁰ Considerou-se um aluguel de R\$ 1.500,00 por um imóvel de 100 m^2 no caso da média nacional. Em Brasília, considerou-se R\$ 2.500,00 o aluguel para o mesmo imóvel.

hora de trabalho, conforme parâmetros usados para cálculo da despesa com energia elétrica, temos R\$ 0,015/hora.

g) Telefone

Esse gasto é necessário principalmente nas diligências realizadas nas atividades de análise do termo de cooperação e análise do relatório de cumprimento de objeto. Estima-se que o consumo de serviços telefônicos por servidor por mês seja de R\$ 30,00 (valores estimados em FERRER; LIMA (2007) para a SEFAZ/SP). Considerando o volume de horas trabalhadas por mês, o custo seria R\$ 0,17/hora.

h) Conexão à internet

A pesquisa realizada por Ferrer e Lima (2007) aponta valores de R\$ 100,00/mês por servidor de internet de alta velocidade. Como o estudo da Bolsa Eletrônica de Compras em São Paulo é de 2003, deve-se inferir que a evolução tecnológica barateou esses custos. Acredita-se que a introdução da INFOVIA Brasília¹¹ e outras políticas reduziram os gastos das repartições com esse tipo de provisão de internet. Neste estudo, que será bastante conservador, e estimando-se R\$ 20,00/servidor/mês, tomando-se como parâmetro o preço médio de mercado para provisão de internet banda larga e a existência de dois computadores por família¹². Isso dá R\$ 0,1136/hora trabalhada.

¹¹ A INFOVIA Brasília é uma infraestrutura de rede ótica metropolitana de comunicações, construída para fornecer aos órgãos do Governo Federal situados em Brasília, um conjunto de serviços e funcionalidades em ambiente seguro, de alta performance e de alta disponibilidade, proporcionando uma significativa redução dos custos de comunicação e um ambiente capaz de servir de suporte à implementação das políticas públicas de Governo.

¹² Dados do relatório de 2013 da Measuring the Information Society (MIS). O custo médio apurado foi de US\$ 17,8, quase R\$ 40,00 (câmbio de R\$ 2,25).

i) Correio

O envio da documentação no procedimento antes da implantação do módulo de descentralização no SIMEC era feito via correio. Dadas as diferentes localidades que enviavam seus documentos para Brasília, fica difícil estimar esses valores. Além disso, serviços de entrega rápida, como sedex, eram frequentemente usados. Da análise documental, estima-se que pelo menos dois envios de sedex são necessários (envio do termo e envio do relatório de cumprimento do objeto), sendo que a partir de pesquisa feita na internet¹³, cada envio sai por R\$ 45,00.

j) Publicação no Diário Oficial da União

O custo de publicação no DOU é determinado pela Portaria IN nº 117, de 13 de maio de 2008, publicada no DOU, seção 1, de 14 de maio de 2008. Cada centímetro de coluna para publicação nos Jornais Oficiais é de R\$ 30,37 (trinta reais e trinta e sete centavos) (BRASIL, 2008). No caso do processo analisado, a publicação no DOU do extrato do termo de cooperação tinha 6 cm, portanto R\$ 182,22.

k) Assinaturas e validações de “diretoria”

Esse item trata do papel da alta gestão no processo de descentralização de créditos orçamentários. Seria a análise e assinatura dos reitores, secretários e diretores. Conforme Ferrer e Lima (2007), esta variável seria uma *proxy* do custo do gerenciamento do processo. Considerando a remuneração dos cargos de

¹³ Pesquisa feita na EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS. Disponível em: <<http://www.correios.com.br>>. Acesso em: 24 mar. 2015 usando os seguintes parâmetros: distância média de 1.000 quilômetros, envio tendo como procedência uma capital e uso de envelope plástico médio.

direção¹⁴, estima-se que a remuneração média desses atores é de R\$ 21.042,00, ou seja, considerando-se uma jornada de 40 horas por semana e os benefícios adotados no item custo de pessoal, seria R\$ 159,40/hora.

Ferrer e Lima (2007, p. 103) observaram “esses vistos e assinaturas como tempo despendido pelos gerentes/diretores dos setores de suprimentos em cada UGE, considerando que cada visto ou assinatura exige no mínimo 10 minutos de trabalho”. Sendo assim, cada assinatura ou validação de servidor da alta gestão custa R\$ 26,57.

D) Material permanente não TI (mesas, cadeiras, ar condicionado etc.)

Considera-se que cada servidor exige uma mesa e uma cadeira. Além disso, cada grupo de dez servidores exige um aparelho de ar-condicionado. Os custos de cada material¹⁵ e sua vida útil estimada segue abaixo:

- a) Mesa: R\$ 800,00, vida útil de 10 anos;
- b) Cadeira: R\$ 600,00, vida útil de 5 anos;
- c) Ar-Condicionado: R\$ 2.300,00, vida útil de 10 anos.

Sendo assim, o custo anual de equipamentos para cada servidor é de R\$ 223,00. Considerando o volume de horas trabalhadas (2.080 horas), isso representa R\$ 0,1072/hora.

¹⁴ Este dado encontra-se na Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-territórios, v. 61, março de 2013, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Consideramos a remuneração básica média de um Professor Titular-Livre do Magistério Superior (Dedicação Exclusiva com Doutorado): R\$ 13.790,14 /mês, somada a 60% de um DAS 101.6, equivalente à R\$ 7.251,86/mês.

¹⁵ Fonte: Média de preços do SIASG - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS (nov/2014).

**m) Material permanente de Tecnologia da Informação (TI)
(computador, impressora, *software* etc.).**

Assim como foi feito no caso dos materiais permanentes não TI, pode-se considerar que cada servidor necessita de um computador com monitor, um *software* Windows e um *software* Office. Além disso, cada 10 servidores necessitam de uma impressora a laser.

Os custos de cada material¹⁶ e sua vida útil estimada segue abaixo:

- a) Computador + Monitor: R\$ 1.500,00, vida útil de 4 anos;
- b) *Software* Windows: R\$ 119,00, vida útil de 5 anos;
- c) *Software* Office: R\$ 199,00, vida útil de 5 anos;
- d) Impressora a laser: R\$ 2.700,00, vida útil de 5 anos.

Sendo assim, o custo anual de equipamentos para cada servidor é de R\$ 492,80. Considerando o volume de horas trabalhadas (2.080 horas), isso representa R\$ 0,2369/hora.

4.5.3 Definição dos *cost drivers*

Conforme explicado anteriormente, para quantificar a relação entre uma atividade e um insumo, usa-se um *cost driver* de recursos. Para quantificar a relação entre uma atividade e um produto, usa-se um *cost driver* de atividade.

Os *cost drivers* de recursos serão apresentados abaixo no Quadro 4. Já os *cost drivers* de atividade, conforme explicado, serão definidos como o tempo de processamento, uma vez que faz parte dos objetivos do trabalho a mensuração de tempos.

¹⁶ Fonte: Média de preços do SIASG - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS (Nov/2014).

Recursos	<i>Cost Drivers de Recursos</i>
Gasto com pessoal	Horas de trabalho
Papel	Quantidade de folhas
Tinta de impressão	Quantidade de folhas
Espaço físico dos servidores	Horas de trabalho
Espaço físico dos arquivos	Quantidade de folhas
Energia elétrica	Horas de trabalho
Água e esgoto	Horas de trabalho
Telefone	Horas de trabalho
Conexão à internet	Horas de trabalho
Correio	Quantidade de envios
Publicação no Diário Oficial da União	Centímetros de coluna
Custos de “diretoria”	Quantidade de assinaturas
Material permanente não TI	Horas de trabalho
Material permanente TI	Horas de trabalho

Quadro 4 Lista de *Cost Drivers* de Recursos

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

4.5.4 Quantitativos por atividades

Na Tabela 1, apresentam-se os quantitativos de insumo para cada uma das atividades do processo antes da mudança, o que multiplicado pelo custo unitário do *Cost Driver* de Recurso, permite a identificação dos custos do processo.

Na Tabela 2, apresentam-se os quantitativos do processo realizado através do módulo de descentralização do SIMEC, ou seja, após a mudança, e os custos observados.

Tabela 1 Quantitativos de recursos por atividades no processo de descentralização antes da mudança

Recursos	Cost Drivers	Custo Unitário	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Total
Gasto com pessoal tipo "A"	Horas de trabalho	R\$ 29,70	8	1	0	10	1	0	0	0,5	0,5	0	6	1	0	4	0,5	0	R\$ 965,25
Gasto com pessoal tipo "B"	Horas de trabalho	R\$ 60,93	2	0	0,1	2	0	1	0,5	0	0	1,5	1	0	0,1	1	0	0,25	R\$ 575,79
Papel	Quantidade de folhas	R\$ 0,03	36	0	1	9	1	1	1	1	0	3	15	0	1	5	1	1	R\$ 2,28
Tinta de impressão	Quantidade de folhas	R\$ 0,02	36	0	1	9	1	1	1	1	0	3	15	0	1	5	1	1	R\$ 1,75
Espaço físico dos servidores Brasília	Horas de trabalho	R\$ 1,70	0	0	0,1	12	1	1	0,5	0,5	0,5	1,5	0	0	0,1	5	0,5	0,25	R\$ 39,11
Espaço físico dos servidores Outros	Horas de trabalho	R\$ 1,02	10	1	0	0	0	0	0	0	0	0	7	1	0	0	0	0	R\$ 19,38
Espaço físico dos arquivos Brasília	Quantidade de folhas	R\$ 0,02	36	0	1	9	1	1	1	1	0	3	15	0	1	5	1	1	R\$ 1,37
Energia elétrica	Horas de trabalho	R\$ 0,04	10	1	0,1	12	1	1	0,5	0,5	0,5	1,5	7	1	0,1	5	0,5	0,25	R\$ 1,59

“Tabela 1, conclusão”

Recursos	Cost Drivers	Custo Unitário	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Total
Água e esgoto	Horas de trabalho	R\$ 0,02	10	1	0,1	12	1	1	0,5	0,5	0,5	1,5	7	1	0,1	5	0,5	0,25	R\$ 0,63
Telefone	Horas de trabalho	R\$ 0,17	10	1	0,1	12	1	1	0,5	0,5	0,5	1,5	7	1	0,1	5	0,5	0,25	R\$ 7,13
Conexão à internet	Horas de trabalho	R\$ 0,11	10	1	0,1	12	1	1	0,5	0,5	0,5	1,5	7	1	0,1	5	0,5	0,25	R\$ 4,77
Correio	Quantidade de envios	R\$ 45,00	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	R\$ 90,00
Publicação no Diário Oficial da União	Centímetros de coluna	R\$ 30,37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	R\$ 182,22
Custos de “diretoria”	Quantidade de assinaturas	R\$ 26,57	0	2	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0	R\$ 185,99
Material permanente não TI	Horas de trabalho	R\$ 0,11	10	1	0,1	12	1	1	0,5	0,5	0,5	1,5	7	1	0,1	5	0,5	0,25	R\$ 4,50
Material permanente TI	Horas de trabalho	R\$ 0,24	10	1	0,1	12	1	1	0,5	0,5	0,5	1,5	7	1	0,1	5	0,5	0,25	R\$ 9,94

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Tabela 2 Quantitativos de recursos por atividades no processo de descentralização depois da mudança

Recursos	Cost Drivers	Custo Unitário	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Total
Gasto com pessoal tipo "A"	Horas de trabalho	R\$ 29,70	8	1	0	7	0,5	0	0	0	0	5	1	0	3	0,5	0	R\$ 772,20
Gasto com pessoal tipo "B"	Horas de trabalho	R\$ 60,93	2	0	0,1	1	0	0,5	0,5	0	1	1	0	0	1	0	0,1	R\$ 444,79
Papel	Quantidade de folhas	R\$ 0,03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Tinta de impressão	Quantidade de folhas	R\$ 0,02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Espaço físico dos servidores Brasília	Horas de trabalho	R\$ 1,70	0	0	0,1	8	0,5	0,5	0,5	0	1	0	0	0	4	0,5	0,1	R\$ 26,07
Espaço físico dos servidores Outros	Horas de trabalho	R\$ 1,02	10	1	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0	0	0	0	R\$ 18,36
Espaço físico dos arquivos Brasília	Quantidade de folhas	R\$ 0,02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Energia elétrica	Horas de trabalho	R\$ 0,04	10	1	0,1	8	0,5	0,5	0,5	0	1	6	1	0	4	0,5	0,1	R\$ 1,27
Água e esgoto	Horas de trabalho	R\$ 0,02	10	1	0,1	8	0,5	0,5	0,5	0	1	6	1	0	4	0,5	0,1	R\$ 0,50
Telefone	Horas de trabalho	R\$ 0,17	10	1	0,1	8	0,5	0,5	0,5	0	1	6	1	0	4	0,5	0,1	R\$ 5,66

“Tabela 2, conclusão”

Recursos	Cost Drivers	Custo Unitário	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Total
Conexão á internet	Horas de trabalho	R\$ 0,11	10	1	0,1	8	0,5	0,5	0,5	0	1	6	1	0	4	0,5	0,1	R\$ 3,78
Correio	Quantidade de envios	R\$ 45,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Publicação no Diário Oficial da União	Centímetros de coluna	R\$ 30,37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Custos de “diretoria”	Quantidade de assinaturas	R\$ 26,57	0	2	0	0	1	1	0	1	0	0	2	0	0	1	0	R\$ 212,56
Material permanente não TI	Horas de trabalho	R\$ 0,11	10	1	0,1	8	0,5	0,5	0,5	0	1	6	1	0	4	0,5	0,1	R\$ 3,57
Material permanente TI	Horas de trabalho	R\$ 0,24	10	1	0,1	8	0,5	0,5	0,5	0	1	6	1	0	4	0,5	0,1	R\$ 7,89

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Em ambos os casos, o principal insumo é o pessoal, que equivale a 74% do total de custos no processo antes da mudança e 81% no processo após a mudança.

No caso do processo tradicional, outros insumos que chamam a atenção são os custos de “diretoria”, classificado aqui como *proxy* dos custos de gerenciamento, que equivale a 9% do total de custos, os custos de publicação no DOU – também 9% e os custos com transporte de documentos (correios) – no patamar de 4%.

Já no processo feito pelo SIMEC, os custos relacionados ao gerenciamento também continuam a chamar a atenção, pois representam 14% do total de custos. Pode-se dizer que, mesmo tornando eletrônica a tramitação de documentos e dispensando as assinaturas em processos físicos, a alta burocracia ainda possui sistemas ineficientes de controle¹⁷.

Na sequência, os resultados são analisados sob diversos prismas: comparação de tempos, custo médio por atividade e custo médio por processo. Por fim, pretende-se comparar os ganhos de eficiência (redução de custos) com o investimento realizado, ou seja, uma *proxy* do retorno sobre o investimento realizado na mudança processual.

4.6 Apresentação dos resultados

Os resultados da variação da mensuração da eficiência no processo de descentralização de crédito orçamentário no MEC são analisados de forma a contemplar quatro óticas:

- a) a variação dos tempos;

¹⁷ Não será tratado aqui das causas desse custo, que podem ser legais, políticas ou apenas de tradição da administração.

- b) a variação dos custos em cada uma das atividades;
- c) a variação agregada em cada processo (antes e depois da mudança) e
- d) o retorno sobre o investimento realizado.

4.6.1 Cálculo dos tempos

Uma vez que os custos por insumo foram calculados para cada atividade, pode-se calcular o custo por atividade e relacioná-lo ao tempo de duração de cada atividade (*cost driver* de atividades).

A seguir, tem-se a relação dos tempos observados em cada atividade a partir da análise documental e entrevistas estruturadas, inclusive aqueles relacionados ao correio, diligências, tramitações e assinatura de servidores da alta gestão (secretários, reitores, etc.):

Tabela 3 Tempos antes da mudança processual

Atividades	Tempos (em horas úteis)
1	16
2	24
3	2
4	40
5	24
6	8
7	6
8	4
9	24
10	12
11	14
12	24
13	4
14	30
15	24
16	7
Total de horas	263
Total de dias	33 dias úteis

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Tabela 4 Tempos depois da mudança processual

Atividades	Tempos (em horas úteis)
1	10
2	8
3	2
4	40
5	12
6	8
7	4
8	4
9	8
10	8
11	8
12	2
13	24
14	8
15	2
Total de horas	148
Total de dias	18,5 dias úteis

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O tempo reduziu de 33 dias úteis para 18,5 dias úteis, uma redução de 44% no total de horas úteis com o processo tramitando. Como se pode ver, essa redução em termos de tempo é muito maior que aquela observada em termos de custos, ou seja, a produtividade do processo aumentou mais que a própria eficiência, visto que a tempestividade melhorou em taxas superiores.

As atividades que ganharam mais agilidade, conforme tabela acima, foram a análise das propostas e do relatório de cumprimento de objeto, já que a possibilidade de fazer a diligência pelo próprio SIMEC agilizou enormemente o retorno. Outro ponto interessante é que as atividades que exigiam assinatura de autoridade superior também tiveram redução considerável de tempo, ou seja, o processo físico devia ficar parado nas mesas dos diversos gabinetes, enquanto que com o processo eletrônico, o responsável recebe um *e-mail* avisando da disponibilidade para validação e isso faz com que o processo seja despachado

muito mais rapidamente. A própria atividade de descentralização e repasse financeiro ficou mais rápida, dado que ela foi concentrada na SPO/MEC, gerando ganhos de escala.

4.6.2 Custo médio por atividade

Os custos médios por atividade antes da mudança processual podem ser quantificados conforme se observa na tabela abaixo:

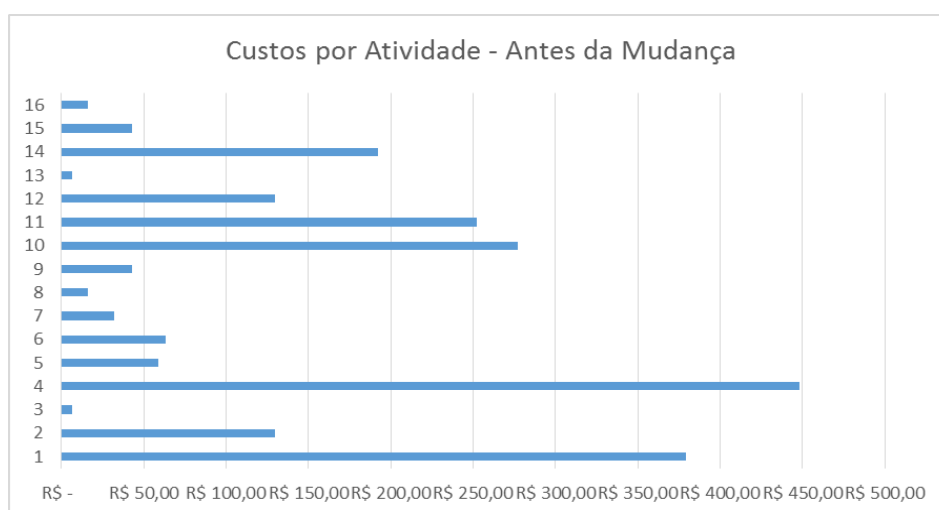


Gráfico 1 Custos por atividade – Antes da mudança

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

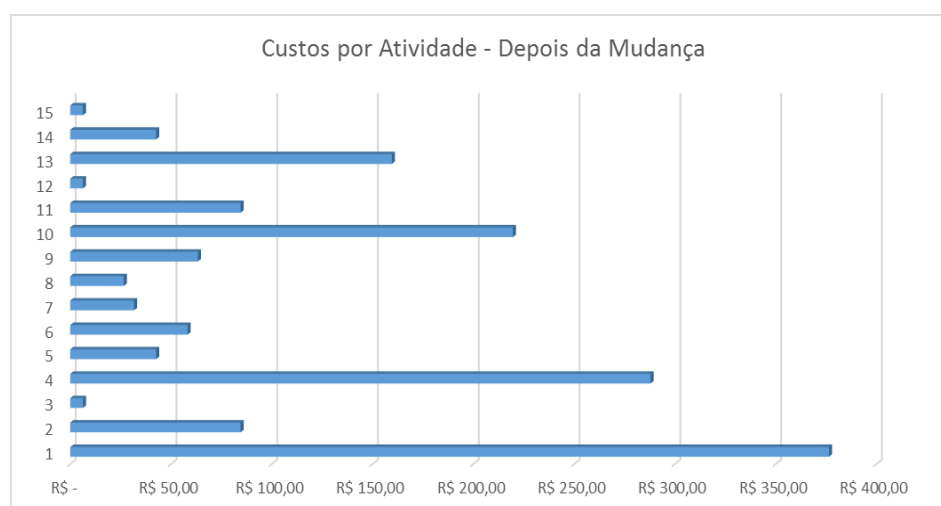


Gráfico 2 Custos por atividade – Depois da mudança

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

As atividades que tinham o maior custo no processo antes da mudança eram aquelas relacionadas à análise do termo de cooperação e relatório de cumprimento de objeto pelas coordenações gerais técnicas das secretarias e a própria elaboração do plano de trabalho por parte dos proponentes (universidades). Todas essas atividades têm alta demanda por horas de trabalho, o que exige um custo elevado de pessoal. Outra atividade que chama atenção é aquela referente à própria execução da descentralização, já que o gasto com publicação no Diário Oficial da União é extremamente elevado.

No caso do processo feito via SIMEC, as atividades de cadastramento do plano de trabalho e relatório de cumprimento do objeto por parte dos proponentes e a análise posterior por parte das coordenações técnicas perfazem a maior parte dos custos. Isto deixa claro que, mesmo com a introdução de tecnologia da informação nos processos, ainda exige-se um volume grande de trabalho para análise e redação dos documentos.

A atividade que teve maior redução de custos com a introdução do módulo de descentralização do SIMEC foi aquela referente à execução da descentralização, que era feito pelas CGPGs com publicação no DOU e agora é feito pela CGSO/SPO apenas com a divulgação no *site* do MEC. As atividades relacionadas à reitoria (2 e 11), que incluía o envio pelo correio dos documentos, também tiveram redução significativa de seus custos.

4.6.3 Custo médio por processo

A partir dos dados obtidos por atividades, o custo do processo de descentralização de crédito estudado, representativo da situação antes da mudança, soma R\$ 2.091,69. Com a introdução da tecnologia da informação, o termo de cooperação estudado tem custo de R\$ 1.496,65, ou seja, uma redução de R\$ 595,04 (28,4%).

A eliminação da necessidade de publicação no DOU, o fim dos gastos com correios para transporte dos documentos e a melhoria do processo de comunicação durante a análise, tanto do termo de cooperação quanto do relatório de cumprimento do objeto, foram as mudanças principais que resultaram na maior eficiência na execução do processo.

4.6.4 Benefícios sobre Investimentos Públicos

A resposta para a questão referente ao retorno sobre o investimento feito no módulo de descentralização do SIMEC (mudança processual) enseja a comparação do total de benefícios em 2013 com os investimentos realizados, amortizados em 5 anos.

O total de benefícios é mensurado através do volume de termos de cooperação realizados em 2013 multiplicado pelo valor da redução de custos em

cada processo. Dado que foram realizados 265 processos no ano de implantação do sistema e a economia média é de R\$ 595,04, temos como total de benefícios o valor de R\$ 157.685,60.

Estimando que a implantação do módulo levou seis meses com dois técnicos trabalhando *full-time*, pode-se estimar o custo de desenvolvimento em $2 \times 6 \times \text{R\$ } 15 \text{ mil} = \text{R\$ } 180 \text{ mil}$. Pode-se considerar que a infraestrutura necessária para rodar o módulo no SIMEC custa 100% do valor do desenvolvimento, ou seja, também R\$ 180 mil. Desta forma, estima-se o investimento total na implantação do módulo de descentralização do SIMEC em R\$ 360 mil.

Fazendo uso da metodologia BINPS de Ferrer e Lima (2007), o indicador seria igual a $157.685,60 / (360.000 / 5) = 219\%$. Ou seja, o investimento se paga em cinco meses e meio.

Cabe ressaltar que o resultado ainda poderia ser mais expressivo caso o MEC não tivesse mudado a sua política orçamentária em 2013. Conforme já mencionado, naquele ano foi alocado diretamente ao orçamento das universidades e institutos um volume de recursos muito maior que aquele evidenciado nos anos anteriores. Basta observar que em 2012 foram necessários 1.163 processos para dar vazão ao orçamento mantido na administração direta (UO 26.101). Como essas políticas orçamentárias variam ano a ano (a depender das próprias políticas públicas), pode-se ter um volume bem maior de descentralizações nos anos seguintes, elevando assim a taxa de retorno (BINPS).

No próximo capítulo, serão apresentados um resumo dos principais quantitativos apurados quando da mensuração de eficiência realizada e as conclusões gerais e específicas do trabalho.

4.7 Discussão dos Resultados

Conforme verificado, a metodologia de apuração de custos ABC fornece um mapa com o consumo de insumos em toda a cadeia do processo analisado. Permite, portanto, não só a verificação dos ganhos de eficiência trazidos pela mudança organizacional, mas também a identificação das atividades que sofreram maior impacto.

A maioria da literatura, tanto nacional quanto internacional, que trata da mensuração de eficiência técnica faz uso da metodologia de determinação matemática da fronteira de produção (análise envoltória de dados). O uso da metodologia de avaliação de custos ABC é mais comum na literatura especializada internacional que no Brasil.

Um dos maiores problemas da aferição da eficiência através da construção de fronteiras de produção é a interpretação dos resultados. Como os estudos geram números índices de 0 a 1, sendo que quanto maior o índice maior a eficiência. Não se pode fazer uma interpretação direta do consumo de insumos. No caso do estudo sobre a polícia militar em Minas Gerais, apresentado por Scalco, Amorim e Gomes (2012), a maioria das delegacias estão entre os números 0,5 e 0,75. O que isto significa? Qual a eficiência do serviço prestado em relação aos outros serviços públicos? Como o indicador não é unidade monetária, tais comparações se tornam de difícil tratamento. O uso de indicadores de custo através da metodologia ABC indica monetariamente o consumo de recursos e permite a comparação com outros processos e serviços.

Outras limitações dos estudos de fronteira são aqueles típicos de análises matemáticas, tais como a dependência entre as amostras e a heterocedasticidade (variâncias não iguais para todas as observações amostrais). Apesar de o presente estudo trazer implícito um problema de generalização, dado que a amostra é unitária, tais limitações não são observadas.

Outro problema da metodologia de análise envoltória de dados ou do método Free Disposal Hull (FDH), que é uma evolução do primeiro, é que não se pode fazer comparação intertemporal, uma vez que cada iteração de dados gera um conjunto de números índices específicos. Isso impede a avaliação de mudanças organizacionais, que demandam a comparação entre um cenário *ex-ante* e outro *ex-post*. Para esses casos, a análise de custos é bastante eficaz.

A literatura de aplicação da metodologia ABC na análise de processos é bastante vasta na literatura internacional. Vazakidis, Karagiannis e Tsiailta (2010), por exemplo, apresentam um estudo semelhante sobre o Departamento de Orçamento da Prefeitura de Argyroupolis, na Grécia. Mesmo estabelecendo um nível de agregação mais elevado que aquele utilizado no presente trabalho, os autores consideram “que a ferramenta pode ser facilmente utilizada para identificar gargalos operacionais” (VAZAKIDIS; KARAGIANNIS; TSIALTA, 2010, p. 382, tradução nossa). No estudo de caso grego, o insumo pessoal também é aquele com maior participação nos custos. Os autores também chamam a atenção para a dificuldade de controlar esses custos.

Poucos são os trabalhos que usam o ABC para a avaliação de eficiência de processos no Brasil. Os mais conhecidos são aqueles que analisaram processos do governo do Estado de São Paulo, feitos por Ferrer e Lima (2007). As principais limitações metodológicas dos referidos trabalhos foram a não apresentação dos direcionadores de recursos e heterogeneidade do produto analisado (cada unidade prestava o serviço com uma qualidade diferente no caso da avaliação de custos dos Postos Poupatempo). Nesse sentido, o presente estudo apresentou detalhadamente tanto os direcionadores de recursos como o direcionador de atividade – o tempo. Foi possível, dessa forma, fornecer mais um elemento de qualificação do produto, mensurando a quantidade de tempo dispendido em cada processo. No caso da heterogeneidade do produto, visto que não se analisou outras unidades produtivas que não o MEC, não se incorreu

nesse problema. No entanto, conforme mencionado, a generalização do custo da forma como foi feita neste trabalho pode apresentar alguns vieses.

Os resultados apresentados são coerentes com a previsão de grande aumento da eficiência quando da introdução de tecnologia da informação e da padronização de procedimentos, tal como ocorreu no processo de descentralização de créditos orçamentários no MEC. Surpreende, no entanto, o menor grau de melhoria em atividades intensivas em pessoal. Para as análises técnicas envolvidas, o uso do processo eletrônico reduziu muito pouco o trabalho.

A análise da mudança em termos de tempo é consistente com os custos apurados, ou seja, há uma relação de dependência entre as duas variáveis, porém ela não é linear. O tempo em que o processo fica parado não gera custo, mas gera demora de tramitação, fazendo que com o serviço prestado tenha pior “qualidade”. A introdução de tecnologia da informação diminui também tempo de tramitação destes processos, visto que os resultados em termos de diminuição do tempo são mais expressivos que a própria redução do custo processual. O lapso de tempo em que o processo fica parado, aguardando que outro ator da cadeia hierárquica faça seu trabalho reduziu-se, e isso pode ser considerado um indicador de aumento de qualidade da prestação do serviço público.

O retorno do investimento na mudança estudada é muito alto, o que, mesmo diante das limitações normativas apontadas, indica que deva ser replicado para outras unidades administrativas.

Finalmente, pode-se afirmar que a implementação de um sistema de custos voltado para a gestão no governo federal faria com que a aplicação da metodologia aqui discutida fosse simplificada, acelerando as medidas de melhoria dos processos e aumentando a eficiência de todo o sistema público. Trata-se de uma ferramenta que poderia, em última instância, ativar um novo

ciclo de reformas gerencialistas, principalmente daquelas relacionadas ao redesenho de processos administrativos.

5 CONCLUSÃO

Seja qual for o modelo de administração pública adotado, a questão da eficiência é sempre matéria importante. Ela pode ser um valor absoluto (primeiros autores da administração pública e modelo gerencialista) ou um valor relativo (Waldo, modelo burocrático e modelo societal), mas sua busca é sempre almejada.

A implantação do processo eletrônico de descentralização orçamentária no Ministério da Educação (MEC) reduziu os custos de R\$ 2.091,69 para R\$ 1.496,65, ou seja, uma redução de 28%. Em relação aos tempos, o processo que levava 33 dias úteis, passa a ser feito em 18,5 dias úteis, ou seja, uma redução de 44%. Esses resultados podem ser visualizados no Gráfico 3. O inverso do custo processual unitário é um bom indicador de eficiência e, neste caso, o mesmo passa de 0,000478 para 0,000668, ou seja, um aumento de 39,76%. Do ponto de vista do retorno sobre o investimento realizado, pode-se afirmar que o retorno sobre o investimento é de 219%, ou seja, o projeto de modernização se paga em cinco meses e meio.

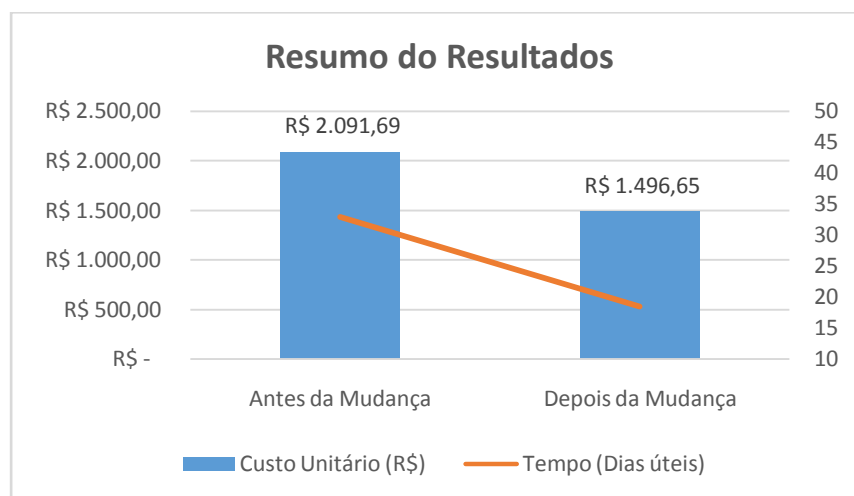


Gráfico 3 Resultados da mudança no processo de descentralização orçamentária do MEC em 2013

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A utilização do método de custeio ABC permite verificar que bons resultados foram alcançados e que eles não foram homogêneos em relação a todas as atividades do processo de descentralização de créditos orçamentários. Todas as atividades intensivas em uso de pessoal técnico, como o cadastramento do termo de cooperação e relatório de cumprimento do objeto e as respectivas análises por parte das coordenações gerais técnicas tiveram um ganho de eficiência menor que as demais. Os pontos de controle da alta gestão permanecem em grande número e também são considerados ineficientes. Isso demonstra que a introdução da tecnologia da informação nos processos não resolve todos os problemas por si só. Conforme Ferrer e Lima (2007, p. 32): “A incorporação da tecnologia a processos obsoletos somente vai reproduzi-los em uma velocidade um pouco maior”. São necessárias mudanças na legislação vigente, neste caso de controle, e introdução de novos mecanismos de incentivo ao servidor para que os resultados sejam potencializados.

Como resultado específico do presente estudo, espera-se contribuir para que a mudança discutida no Estudo de Caso seja adotada pelos demais órgãos públicos federais, reduzindo a burocracia e o volume de papel em seus arquivos e ao mesmo tempo aumentando a eficiência da máquina pública. Trata-se de um processo o qual todos os órgãos do governo federal executam e com uma legislação uniforme. Mesmo para aqueles que não possuem sistemas de gestão, pode-se criar um sistema de *workflow* com o mesmo desenho do módulo de descentralização orçamentária do SIMEC.

Também é considerado que os resultados mensurados como os deste estudo de caso podem se tornar “um poderoso incentivo para os agentes de mudança, pois materializam a percepção da mudança” (ALONSO, 1999, p. 44). Desta forma, um dos maiores problemas da implantação das reformas gerencialistas no Brasil e no mundo estaria resolvido – o déficit de avaliação.

Ainda sobre a replicação desta metodologia de mensuração da eficiência, muito facilitaria a existência de um sistema de custos em toda a administração pública. A experiência atual do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal (SIC), feito para atender à determinação legal constante da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não detém os requisitos necessários para servir ao objetivo de melhoria da gestão, ressentindo-se a administração de sistemas mais particularizados e conformados no método de custeio por atividades.

Momentos de crise nas contas públicas, como o vivido atualmente, são especialmente propícios para a implementação de mudanças na gestão, tal como ocorrido em 1995. Em vez de soluções mirabolantes, pequenas experiências de redesenho de processos, tais como o estudo de caso em questão, podem ser a chave para um aumento considerável da eficiência na administração pública e melhoria das contas. O retorno aos incentivos preconizados pela Comissão Interministerial de Custos de 2005, como, por exemplo, aqueles para a

construção de sistemas de custos flexíveis e voltados para o desempenho, seria altamente recomendável.

De maneira geral, o uso da metodologia de apuração de custos ABC é uma boa ferramenta para se avaliar os resultados de mudanças organizacionais. Diferentemente dos estudos de determinação matemática da fronteira de produção, como a análise envoltória de dados, é possível comparar cenários distintos em diferentes pontos no tempo e gerar indicadores monetários para a mensuração da eficiência técnica em processos administrativos. É entendido que essa ferramenta é capaz de prover indicadores objetivos e de mais fácil compreensão para os gestores que tomam decisões estratégicas. A inovação trazida aqui em relação aos estudos feitos no Brasil com o uso da metodologia ABC, tais como aqueles apresentados em Ferrer e Lima (2007), foi a sistematização dos direcionadores de recursos e a conversão do tempo em direcionador de atividades. Isso permitiu algumas inferências sobre a tempestividade do processo e, por conseguinte, sobre sua qualidade.

As principais limitações do trabalho são aquelas típicas de um Estudo de Caso. Ou seja, como a amostra trabalhada se resume a uma unidade, alguns vieses podem surgir, como a subestimação do custo das diligências em processos mais complexos (aqueles que têm como objeto obras de engenharia). A generalização do método de apuração dos custos poderia requerer uma amostra mais robusta, com tratamento estatístico adequado, o que poderia ser objeto de estudo futuro.

Outra limitação deriva da natureza normativa do processo analisado. O nível de eficiência obtido, em diversos casos, é fruto das instituições administrativas envolvidas. Por mais que a introdução de tecnologia da informação aumente a eficiência, algumas atividades devem continuar sendo feitas da forma tradicional, por requisito legal. À análise de eficiência, de

natureza estritamente técnica, poderia ser agregada uma análise da adequabilidade da própria legislação envolvida.

Por fim, conforme já discutido na seção da fundamentação teórica, a aplicação do conceito de eficiência como indicador único de avaliação de processos administrativos é inadequada. O estudo sobre a eficiência técnica em relações sistêmicas, como aqueles de gestão pública, deve ser acompanhado por um estudo de eficácia e efetividade. Será que o processo analisado realmente é necessário? Será que a sociedade necessita do serviço prestado de movimentação de crédito da forma como ele é feito? Novamente esse é um campo aberto para estudos futuros, que deverão incluir a análise dos próprios objetivos das políticas públicas e das preferências políticas e sociais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10).

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. “Em direção às melhores práticas de avaliação”. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-6, out./dez. 2000.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo.** 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. 789 p.

ALONSO, M. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 105-134, set./dez. 1997.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.690**, de 12 de março de 2012. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.180**, de 30 de dezembro de 2013. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da união mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8180.htm>. Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086##ppaAtual>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Portaria nº 549**, de 16 de abril de 2013. Estabelece os critérios e procedimentos para a formalização de descentralização de critérios orçamentos efetuados pelo MEC. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://portal.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAtosArvorePortal&tipo=POR&numeroAto=00000549&seqAto=000&valorAno=2013&orgao=SE/MEC>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual: SIAFI**. Brasília, 1996, v. 1, 1168 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Sistemas de informações de custos no governo federal**: orientações para o desenvolvimento e implantação de metodologias e sistemas de geração e emprego de informações de custos no governo federal. Brasília: SOF, 2008. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/consultacustos>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRASIL. **Portaria Conjunta nº 08**, de 07 de novembro de 2012. Aprova a minuta-padrão de termo de cooperação para descentralização de crédito. Brasília, 2012c. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_Conjunta_8_7_11_2012.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 507**, de 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do orçamento fiscal e da seguridade social da união. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011/view>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Portaria nº 117, de 13 de maio de 2008. Fixa o preço por centímetro de coluna para publicação nos jornais oficiais. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, Brasília, 14 maio 2008. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/servicos/legislacao-de-publicacao/Portaria117.pdf/view>>. Acesso em: 24 jan. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 07-40, jan./abr. 1996.

BUTTROSS, T.; SCHMELZLE, G. Activity-Based costing in the public sector. In: RABIN, J. (Ed.). **Encyclopedia of public administration and public policy**. New York: M. Dekker, 2003. v. 1, p. 29-34.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013. 216 p.

CARR, D.; LITTMANN, I. D. **Excelência nos serviços públicos: gestão pela qualidade total na década de 90**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992. 334 p.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2005. 352 p.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 400 p.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS. Disponível em: <<http://www.correios.com.br>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

FERRER, F.; LIMA, C. **Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores**. Rio de Janeiro: Campus, 2007. 198 p.

FERRER F.; SANTOS, P. (Org.). **E-government**: o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004. 2080 p.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005. 373 p.

KNIGHT, P. T.; FERNANDES, C. C. C.; CUNHA, M. A. (Org.). **E-desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios e programa e-Brasil. São Caetano do Sul: Yendis, 2007. 1008 p.

LANE, J. E. **The public sector**: concepts, models and approaches. London: Sage, 1993. 368 p.

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo**: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. Brasília: ENAP, 2005. 196 p.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, fev. 2008.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 673 p.

OSEIFUAH, E. K. Activity Based Costing (ABC) in the public sector: benefits and challenges. **Problems and Perspectives in Management**, Ucrânia, v. 12, n. 4, p. 581-588, Oct. 2014.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, p. 05-29, jul./set. 2002.

RIBEIRO, M. B. **Desempenho e eficiência do gasto público**: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. 37 p. (Texto para Discussão, n. 1368).

QUEIROZ, I. G. **Burocracia X Eficiência**: o princípio do formalismo moderado como ferramenta de eficiência na gestão pública. Condado de Santa Clara: JUSBRASIL, 2013. 24 p.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

SCALCO, P. R.; AMORIM, A. L.; GOMES, A. P. Eficiência técnica da polícia militar em Minas Gerais. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 165-190, abr. 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

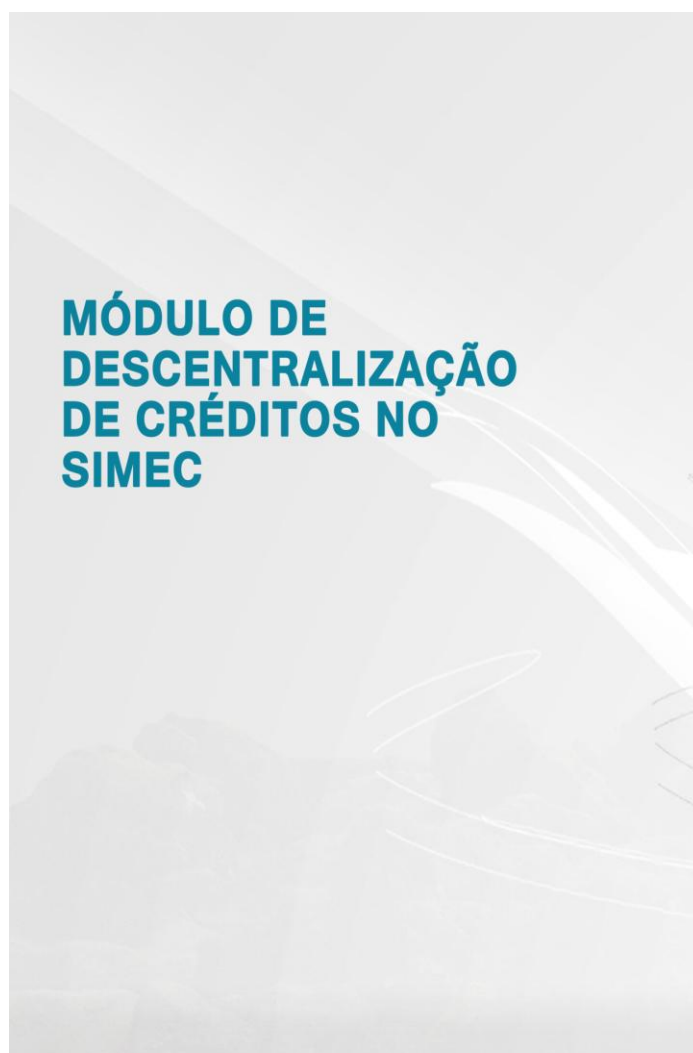
SILVA, C. A. T. et al. (Org.). **Custos no setor público**. Brasília: UnB, 2007. 246 p.

VAZAKIDIS, A.; KARAGIANNIS, I.; TSIALTA, A. Activity-Based costing in the public sector. **Journal of Social Sciences**, New York, v. 6, n. 3, p. 376-382, Sept. 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. São Paulo: Bookman, 2005. 248 p.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-301, jun. 2012.

ANEXOS

ANEXO A – Manual do SIMEC¹⁸

Coordenação Geral de Suporte
a Gestão Orçamentária

Subsecretaria
de Planejamento e Orçamento

Secretaria
Executiva

Ministério
da Educação



¹⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual**: SIAFI. Brasília, 1996. v. 1, 1168 p.

1. Visão Geral - Funcionamento do sistema

Primeiramente, a unidade técnica da universidade ou instituto cadastra as informações relativas à proposição do termo de execução descentralizada. Tais informações incluem os dados do proponente (endereço, bairro, UF, município, CEP, telefone e e-mail), indicação do concedente (qual secretaria/autarquia), objeto e justificativa da descentralização de crédito, previsão orçamentária, anexos (projeto básico, termo de referência, entre outros).

Após preencher todas estas informações, o responsável pelo cadastramento irá tramitar o termo, enviando o mesmo para apreciação do gestor orçamentário do proponente.

O gestor orçamentário do proponente irá apenas validar as informações cadastradas, não podendo alterar nenhum dado. Caso se verifique algum erro, o termo poderá ser devolvido para ajustes. Caso contrário, o mesmo poderá ser tramitado e encaminhado ao representante legal do proponente para validação.

O representante legal do proponente também irá apenas validar as informações cadastradas, enviando o termo para a secretaria/autarquia indicada. Deve-se ressaltar que quando ele aprova o termo e encaminha o mesmo, esta validação fica registrada no termo de execução descentralizada, com data e horário da tramitação, equivalendo à assinatura formal do proponente.

Após todo este processo, o termo chega ao gabinete da secretaria/autarquia indicada como concedente do termo de execução descentralizada. A função do gabinete é unicamente distribuir os termos para as coordenações que serão responsáveis pela análise dos mesmos. Para isto, basta selecionar a coordenação e tramitar o termo.

Dentro da coordenação indicada, o responsável deverá analisar as informações prestadas e preencher duas abas: Previsão orçamentária (programa de trabalho, Plano interno e mês de liberação) e parecer técnico (aonde deverá emitir sua opinião acerca da proposta, da entidade proponente, do objeto, do objetivo a ser alcançado, da justificativa apresentada e do valor pedido). Após realizar a análise e preencher os dados, o termo deverá ser tramitado e encaminhado ao diretor responsável.

O diretor irá apenas validar as informações cadastradas, não podendo alterar nenhum dado. Caso se verifique algum erro, o termo poderá ser devolvido para ajustes. Caso contrário, o mesmo poderá ser tramitado e encaminhado ao representante legal do concedente, para validação.

O representante legal do concedente também irá apenas validar as informações cadastradas, enviando o termo à unidade gestora repassadora, vinculada à

subsecretaria de planejamento e orçamento (SPO) do MEC. Deve-se ressaltar que quando o representante legal do concedente aprova o termo e encaminha o mesmo, a validação fica registrada no termo de execução descentralizada, com data e horário da tramitação, equivalendo à assinatura formal do concedente.

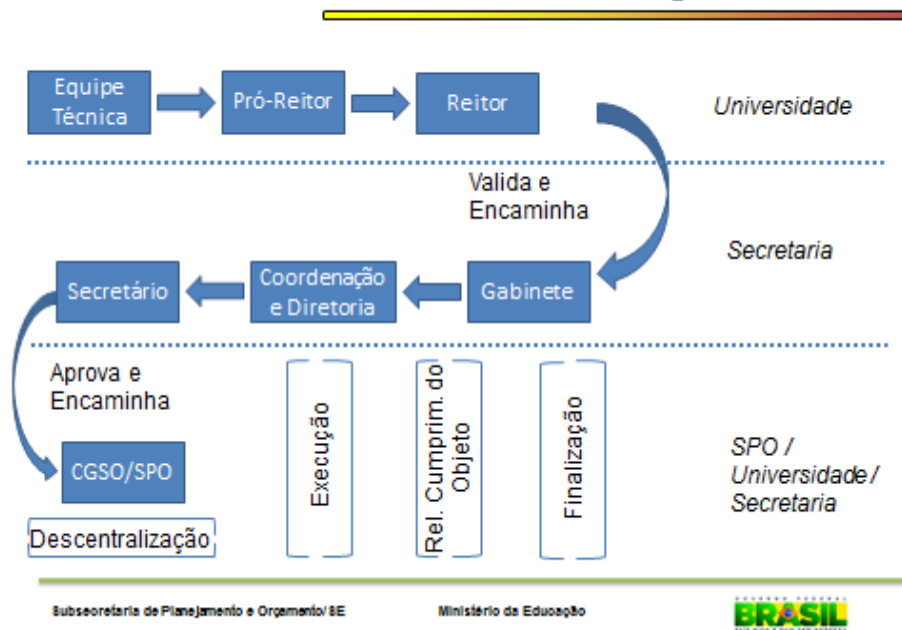
A unidade gestora repassadora irá verificar todos os dados cadastrados e encaminhar ao gestor orçamentário do concedente, para que este autorize a descentralização de recursos.

O gestor orçamentário do concedente autorizando a demanda, encaminha novamente o termo à unidade gestora repassadora para que seja providenciada o destaque de recursos orçamentários para a entidade proponente.

Após os recursos orçamentários e financeiros serem enviados e o objeto da descentralização ser executado, a entidade proponente deverá entrar no sistema e preencher o relatório de cumprimento de objeto, que deverá ser validado pelo gestor orçamentário e, posteriormente, pelo representante legal do proponente. Em seguida a coordenação da secretaria/autarquia irá analisar o relatório e, caso seja necessário algum ajuste, devolverá o mesmo ao proponente, senão finalizará o processo.

Importante salientar que em cada mudança de status, quando ocorre a tramitação do termo, é enviado um e-mail de notificação para os responsáveis pelo próximo passo, informando que alguma ação é necessária para dar prosseguimento ao processo. Este e-mail é enviado automaticamente, não necessitando de qualquer ação prévia.

Fluxograma Padrão



2. Descrição dos perfis do sistema

Os perfis utilizados no sistema, bem como a atribuição de cada um são os seguintes:

- ✓ Equipe Técnica: No caso do proponente, é o responsável por cadastrar o termo de execução descentralizada no sistema. No caso do concedente, é o responsável em fazer o parecer técnico e preenchimento da previsão orçamentária.
- ✓ Gestor Orçamentário do Proponente: Responsável em validar as informações cadastradas e enviar o termo ao representante legal para aprovação. No caso das universidades e institutos será o Pró-Reitor de Planejamento e Administração.
- ✓ Representante Legal do Proponente: responsável em aprovar o termo cadastrado e enviar para secretaria/autarquia. No caso das universidades e institutos será o Reitor.
- ✓ Gabinete da Secretaria/Autarquia: Responsável em fazer a distribuição dos termos na secretaria/autarquia;

- ✓ Coordenação da Secretaria/Autarquia: Responsável em analisar o termo e validar o parecer;
- ✓ Diretoria da Secretaria/Autarquia: Responsável em validar a análise e enviar para aprovação do representante legal da concedente;
- ✓ Representante Legal do Concedente: Responsável em aprovar o termo e enviar para descentralização de recursos. No caso das secretarias do MEC, seria o Secretário; para o FNDE, CAPES e INEP, o Presidente.
- ✓ Unidade Gestora Repassadora: Responsável em analisar o pleito e providenciar a descentralização dos recursos. No caso das descentralizações das ações da UO 26101, será a CGSO.
- ✓ Gestor Orçamentário do Concedente: Responsável em aprovar a descentralização de recursos. No caso da UO 26101, será o Subsecretário de Planejamento e Orçamento.

3. Operação “Novo termo de execução descentralizada”

a. Cadastramento do termo no sistema pela Unidade Técnica

Módulo Programação Orçamentária -> Principal -> Termo de execução descentralizada -> Lista de Termos de execução descentralizada

Certificado de Disponibilidade Orçamentária - CDO
Notas Técnicas Para Download

Arquivo	Tamanho	Descrição	Tipo	Data de Inclusão	Por
Resolva 2013 e 2014 - Próprias e Vinculadas - SIMEC.xlsx	204 Kb	A - Planilha de Restrições de receita abertas por unidade orçamentária, fonte, natureza de receita e esfera orçamentária.	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
Formulário Atercao Previsão das Receitas - SOF.xls	33 Kb	B - "Formulário para Solicitar Aterção da Previsão das Receitas Orçamentárias".	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
MANUAL DE PREENCHIMENTO - Formulário para Solicitar Alteração da Previsão das Receitas Orçamentárias.pdf	155 Kb	C - Manual de Preenchimento do "Formulário para Solicitar Alteração da Previsão das Receitas Orçamentárias".	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
13- SPO - Ofício Circular nº 15 SPO_MEC-REESTRUTURADA DE PAS.pdf	796 Kb	Ofício Circular nº. 15 GAB/SPO/SEMEC - Restrativa de Receitas 2013 e PLOA-2014.	Ofício	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
SOF - Alterações ND Pessoal e	519 Kb	Apresentação em Power Point/SOFMP - Ajustes de Subelementos de despesa para 2013 em Pessoal, Benefícios, Sentenças Judiciais e outras Despesas Correlatas devido ajustes do Plano de Contas da União para 2013.	Outros Documentos	28/02/2013	gizele geraleia garcia felizca
2013 DO P - Lista de Termo de Cooperação Geral	67 Kb	Orientações sobre classificações orçamentárias - Ajustes no Plano de Contas da União - Contratação de Pessoal Temporário, Ressarcimento de Pessoal Requisitado, entre outros.	Ofício	28/02/2013	gizele geraleia garcia felizca
2013 OREI - Lista de Unidades Gestoras	5079 Kb	Encaminha Ofício Circular nº 5/SEAF/SOFMP de 26 de fevereiro de 2013. Orientações sobre classificações orçamentárias - Ajustes no Plano de Contas da União - Contratação de Pessoal Temporário, Ressarcimento de Pessoal Requisitado, entre outros.	Ofício	29/02/2013	gizele geraleia garcia felizca
Folder Boas Praticas Servidor.pdf	274 Kb	Projeto Esplanada Sustentável- Folder	Outros Documentos	27/02/2013	WASLEY JOSÉ DA SILVA
Carteiras de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público.pdf	858 Kb	Projeto Esplanada Sustentável- Carteira de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público e um Folder do Projeto Esplanada Sustentável-RES. Essa carteira foi elaborada pela Secretaria do Orçamento Federal- SOFMP e tem por objetivo catalogar experiências.	Outros Documentos	27/02/2013	WASLEY JOSÉ DA SILVA
Ofício Circular nº 11 SPO_MEC- 10REV/2013.pdf.pdf	2086 Kb	Divulga estrutura do Plano de Contas da União para 2013, em nível de subelemento de despesa, relativa a Pessoal e Encargos Sociais, Benefícios aos Servidores e Empregados e seus Dependentes e demais despesas correlatas.	Ofício	20/02/2013	WASLEY JOSÉ DA SILVA
Ofício Circular 08/2013-SPO_MEC_de_04fev2013 Promulgação de Prazo.pdf	69 Kb	Promulgação do prazo estabelecido no Ofício-circular nº 1/2013-SEGAB.	Ofício	04/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
OFICIO-CIRCULAR Nº 01- 29-01-2013 Dirigentes.pdf	688 Kb	Projeto Esplanada Sustentável- pactuação de metas. Dirigentes.	Ofício	01/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
OFICIO-CIRCULAR Nº 01- 29-01-2013 Retornos.pdf	569 Kb	Projeto Esplanada Sustentável- pactuação de metas. Retornos.	Ofício	01/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável.pdf	7347 Kb	Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável	Outros Documentos	31/01/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável para as despesas objeto do Projeto Esplanada Sustentável			Outros Documentos	31/01/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA

Na próxima tela tem-se a opção de se inserir uma proposta de novo termo de execução descentralizada, ou então consultar algum termo de execução descentralizada que já esteja cadastrado, conforme tela abaixo:

The screenshot displays the SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento e Controle) interface. The main content area is titled 'Lista de Termos de Cooperação'. At the top left, there is a button labeled 'Novo Termo de Cooperação' which is highlighted with a red rectangle. Below this button are input fields for 'Número', 'Número Unidade Gestora', and a dropdown menu for 'Situação do termo'. A search button labeled 'Pesquisar' is also present. The main part of the screen is a table with the following columns: 'Ação', 'Termo', 'Representante da Unidade Gestora Proponente', 'Representante da Unidade Gestora Concedente', 'Situação Documento', 'Coordenação', and 'Status'. The table contains 11 rows of data, each representing a cooperation term with its respective details and status.

Ação	Termo	Representante da Unidade Gestora Proponente	Representante da Unidade Gestora Concedente	Situação Documento	Coordenação	Status
✓	Termo 10	-	-	Em cadastramento	-	-
✓	Termo 100	ANDREA MARQUES LUIZ	FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA	Em análise	Coordenação Geral de Desenvolvimento de Pessoas da Rede	Aguardando definição para obtenção de recursos
✓	Termo 101	ANDREA MARQUES LUIZ	ACÁCIA DUARTE	Em aprovação da Retoria	-	-
✓	Termo 102	ANDREA MARQUES LUIZ	FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA	Em análise da secretaria	-	Status
✓	Termo 103	ANDREA MARQUES LUIZ	OLIVIA DUARTE DE ALMEIDA	Em cadastramento	-	-
✓	Termo 104	ADONELTON LUIZ PEZZATTO	LUCIANA VALENÇA DE SOUZA	Em cadastramento	-	-
✓	Termo 105	ADONELTON LUIZ PEZZATTO	LUCIANA VALENÇA DE SOUZA	Em cadastramento	-	-
✓	Termo 106	ANDREA MARQUES LUIZ	FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA	Em análise	Coordenação Geral de Desenvolvimento de Pessoas da Rede	Selecione...
✓	Termo 107	ANDREA MARQUES LUIZ	ACÁCIA DUARTE	Em aprovação da Retoria	-	-
✓	Termo 108	ANDREA MARQUES LUIZ	FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA	Aguardando aprovação pelo Secretário	Coordenação Geral de Desenvolvimento de Pessoas da Rede	-
✓	Termo 109	ANDREA MARQUES LUIZ	OLIVIA DUARTE DE ALMEIDA	Em aprovação da Retoria	-	-
✓	Termo 11	-	-	Em cadastramento	-	-
✓	Termo 110	ANDREA MARQUES LUIZ	LUCIANA VALENÇA DE SOUZA	Em análise da secretaria	-	-
✓	Termo 111	ADELSON VIEIRA TORRES	ACÁCIA DUARTE	Em análise	Coordenação Geral de Hospitais Universitários e Residência de Saúde	Selecione...
✓	Termo 112	ANDREA MARQUES LUIZ	LUCIANA VALENÇA DE SOUZA	Em análise da secretaria	-	-

No caso de se inserir um novo termo de execução descentralizada, será necessário uma série de informações, conforme abaixo:

Informações da entidade proponente:

Termo de Cooperação

Unidade Gestora: UFRA / UFRA
Número do Termo: 102

Unidade Gestora Proponente

Código Unidade Gestora: 153034
Razão Social: UFRA
Código da Gestão: 15741

Endereço: [teste]
Bairro: [teste]
UF: [Alagoas]
Município: [Arapiraca]
CEP: [50.000-000]
Telefone: [50-0000-0000]
E-mail: [teste@com.br]

CPF	Nome	Função	E-mail	Status
049.002.862-49	SUEO MUNIZAVIA	Reitor(a)	RETORIA@UFRA-EDU.BR	A

Data: 05/03/2013 - 11:28:57 / Último acesso: 05/03/2013 - Inicializar On-Line Visualizar Progresso SIMEC - Fale Conosco Manual | Tx: 0.553s | 6/8

11:41
05/03/2013

Identificação da entidade concedente:

Termo de Cooperação

Unidade Gestora: UFPA / UFPA
Número do Termo: 102

Unidade Gestora Concedente

Código Unidade Gestora: SETEC / Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Código de Gestão: 0001
Endereço: teste de endereço
Bairro: teste de bairro
UF: Acre
Município: Jordão
CPF: 112.000-000
Telefone: 00 0000-0000
E-mail: teste@teste.com

CPF	Nome	Perfil	Função	E-mail	Status
861.889.243-63	FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA	Secretário	Técnico em Assuntos Educacionais	flavio.souza@mec.gov.br	A

Gravar e Voltar Gravar Gravar e Continuar

Uma observação importante é que, no caso em que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) seja o concedente do termo, o cadastrador deverá selecionar qual secretaria do MEC é responsável por aquela política, ou seja, irá analisar aquele termo. Se não houver nenhuma secretaria envolvida, o usuário indicará qual diretoria do FNDE será responsável.

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação - Mozilla Firefox

Arquivo Editar Exibir Histórico Ferramentas Ajuda

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento

simec.mec.gov.br/etabrev/etabrev.php?modulo=principal/termo/Cooperacao/caaf/termo/Cooperacao/Bancao-A-Baba/concedente

Principal Relatórios Sistema Sair

Unidade Gestora: UFAL/UFAL
Número do Termo: 1088
Número do Processo FNDE: 23400.000059/2014-00

Relatório de Cumprimento Proposante Concedente Objeto e Justificativa da Descentralização do Crédito Previsão Orçamentaria Parecer técnico (Diretoria) Anexos Trâmite Gerar Termo em PDF

Unidade Gestora Proponente

Código Unidade Gestora FNDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Responsável pela Política SETEC / Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

Código da Gestão 15283

Endereço SBS QUADRA 2 ED FNDE
Bairro ASA SUL
UF Distrito Federal
Município Brasília
CEP 70.070-929
Telefone 2022-5841
E-mail presidencia@fnde.gov.br

Representante Legal

Localizar: Endereço Anterior Realizar tudo Diferenciar maiúsculas/minúsculas

Identificação do Objeto e justificativa da descentralização de crédito (perceber que nos campos “objetivo” e ”justificativa” há uma ajuda com o que deve ser preenchido):

Termo de Cooperação

Unidade Gestora: UFRA / UFRA
Número do Termo: 102

Objeto e Justificativa da Descentralização do Crédito

Identificação (Título / Objeto da despesa):
[495] máximo de caracteres

Objetivo:
[495] máximo de caracteres

Justificativa (Motivação / Cliente / Cronograma físico):
[495] máximo de caracteres

Favor Preencher com a descrição do objeto a ser executado, indicando, inclusive, o campus em que se localizará o objeto. O objeto é o que deve ser fisicamente entregue à sociedade ao final da execução do Plano de Trabalho.

I- Integra este termo, independentemente de transação, o Plano de Trabalho e o Termo de Referência, cujos dados os condôcos acatam os parâmetros e se comprometem em cumprir, sujeitando-se às normas da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, Decreto no 93.872/1998 e o de nº 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria Interministerial no 507, de 24 de novembro de 2011 e Portaria Conjunta MPR/FGO nº 8, de 7 de novembro de 2012.

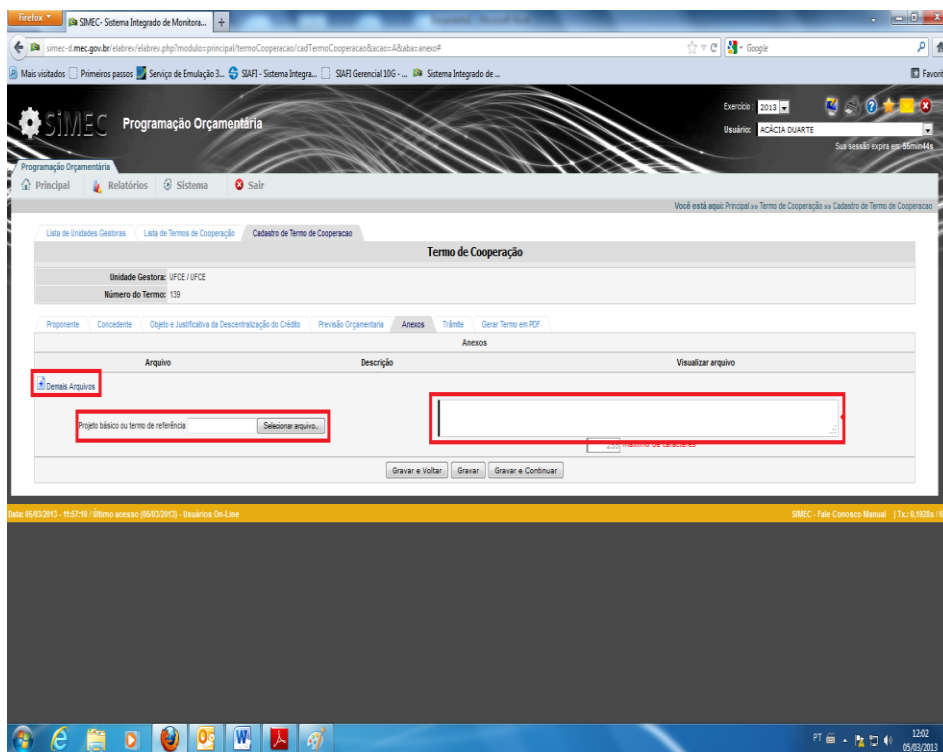
II - constituem obrigações da CONCEDENTE:
a) efetuar a transferência dos recursos financeiros previstos para a execução deste Termo, na forma estabelecida no Cronograma de Desembolso constante do Plano de Trabalho;
b) orientar, supervisionar e cooperar com a implantação das ações objeto deste Termo;
c) acompanhar as atividades de execução, avaliando os seus resultados e reflexos.

Informações da previsão orçamentária (pode-se inserir quantas linhas forem necessárias, caso haja mais de uma natureza de despesa):

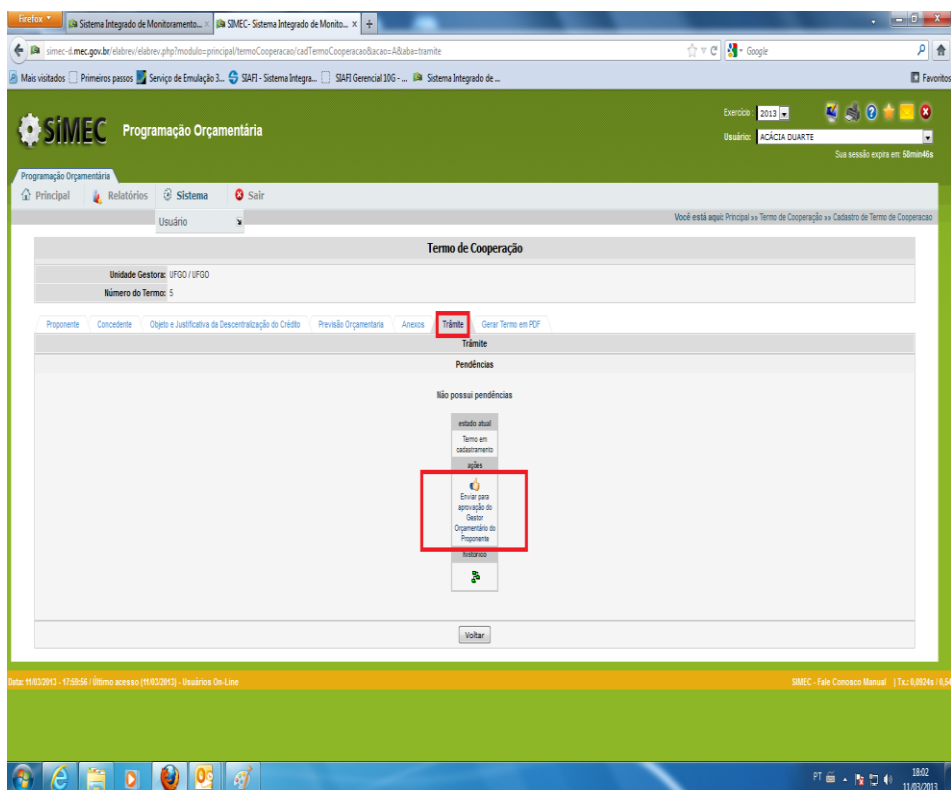
The screenshot shows the SIMEC web application interface for budgetary forecasting. The page title is "Programação Orçamentária". The user is logged in as ISABEL CRISTINA MILAN, with a session expiration of 8 minutes. The interface includes a navigation menu with options like "Principal", "Relatórios", "Sistema", and "Sair". The main content area is titled "Termo de Cooperação" and displays the "Unidade Gestora" as F-SãoPaulo / F-SãoPaulo and the "Número do Termo" as 1517. Below this, there are tabs for "Proponente", "Concedente", "Objeto e Justificativa da Descentralização do Crédito", "Previsão Orçamentária", "Anexos", "Trâmite", and "Gerar Termo em PDF". The "Previsão Orçamentária" tab is active, showing a table with the following columns: "Ano", "Ação", "Programa de Trabalho", "Plano Interno", "Descrição da Ação Constante da LOA", "Nat.da Despesa", "Valor (em R\$ 1,00)", "Mês da Liberação", and "Prazo para o cumprimento do objeto". The "Ano" column has a dropdown menu with "Selecione..." selected. The "Nat.da Despesa" column has a dropdown menu with "Selecione..." selected. The "Valor (em R\$ 1,00)" column has an empty text input field. The "Mês da Liberação" column has a dropdown menu with "-" selected. The "Prazo para o cumprimento do objeto" column has a dropdown menu with "Selecione..." selected. Below the table, there is a button labeled "Inserir Nova Previsão". At the bottom of the page, there are buttons for "Gravar e Voltar", "Gravar", and "Gravar e Continuar". The Windows taskbar at the bottom shows the system tray with the date 24/02/2014 and time 16:30.

Ano	Ação	Programa de Trabalho	Plano Interno	Descrição da Ação Constante da LOA	Nat.da Despesa	Valor (em R\$ 1,00)	Mês da Liberação	Prazo para o cumprimento do objeto
Selecione...					Selecione...		-	Selecione...

Na aba “Anexos” o projeto básico ou termo de referência são obrigatórios. Caso haja mais algum outro anexo importante para o termo, há a possibilidade de acrescentá-lo:



Por fim, deve-se tramitar o termo, conforme abaixo:



Como pode ser visto no sistema, o mesmo oferece a possibilidade de se gerar um arquivo PDF com as informações preenchidas do termo de execução descentralizada. Ressalta-se, entretanto, que o mesmo não precisa ser impresso e encaminhado ao MEC, pois trata-se apenas de um recurso caso queiram guardar as informações.

The screenshot shows the Simec web application interface. The main content area is titled 'Termo de Cooperação' and contains a form with the following data:

Unidade Gestora: UFCE / UFCE
Número do Termo: 137

Buttons: PropONENTE, CONCEDENTE, Objeto e Justificativa da Descentralização do Crédito, Previsão Orçamentária, Anexos, Trâmite, **Gerar Termo em PDF** (highlighted), Termo de cooperação - Gerar PDF

DADOS DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PROPONENTE

1. Cód. Und. Gestora	2. Cód. da Gestão	3. Razão Social
153045	15224	UFCE
4. Endereço	5. Bairro ou Distrito	6. Município
Rua 12	Centro	2790300
7. UF	8. CEP	9. Telefone
AL	72110-300	918413958
10. E-Mail	10. E-Mail	
wesleylma@gmail.com		

REPRESENTANTE LEGAL DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PROPONENTE

11. CPF	12. Nome do Representante Legal
15431445149	ADALBERTO DOMINGOS DA PAZ
13. Endereço	14. Bairro ou Distrito
SBS Quadra 2 Bloco F Lote 12	Asa Sul
15. Município	15. Município
Brasília	Brasília
16. UF	17. CEP
DF	70070929
18. Telefone	18. Telefone
91-2022-5881	91-2022-5881
19. E-Mail	19. E-Mail
adalberto@fide.gov.br	adalberto@fide.gov.br
20. Nº de Cédula da CI	21. Órgão Expeditor
Não informado	Não informado
22. Cargo	22. Cargo
Coordenador Geral de Planejamento	Coordenador Geral de Planejamento

DADOS DO ÓRGÃO OU ENTIDADE CONCEDENTE

23. Cód. Und. Gestora	24. Cód. da Gestão	25. Razão Social
-----------------------	--------------------	------------------

b. Aprovação do termo cadastrado pelo Gestor Orçamentário do Proponente

Módulo Programação Orçamentária -> Principal -> Termo de execução descentralizada -> Lista de Termos de execução descentralizada

Firefox - SIMEC - Sistema Integrado de Montroza...
 simec-d.mec.gov.br/elebre/elebre.php?modulo=inicio&acao=C

Mais visitados | Primeiros passos | Serviço de Emulação 3... | SIAFI - Sistema Integra... | SIAFI Gerencial 100... | Sistema Integrado de ...

SIMEC Programação Orçamentária

Exercício: 2013
 Usuário: GUILHERME AUGUSTO SOARES CARVALHO
 Sua sessão expira em 15min44s

Principais | Relatórios | Sistema | Sair

Configuração
 Proposta Orçamentária
 Importar Despesas
 Créditos Adicionais

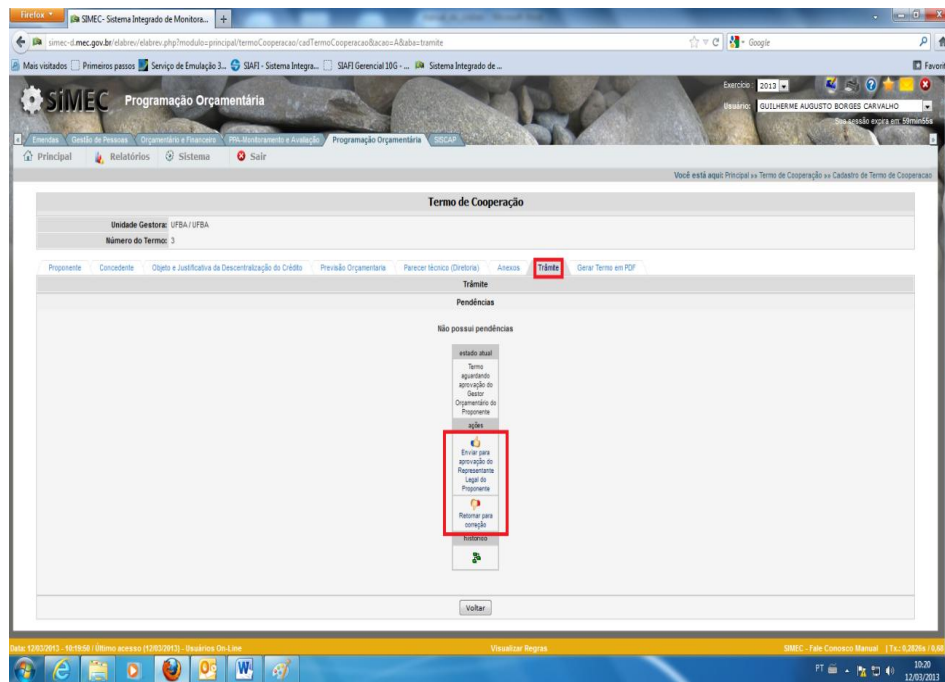
Certificado de Disponibilidade Orçamentária - CDO

Notas Técnicas Para Download

Arquivo	Tamanho	Descrição	Tipo	Data de Inclusão	Por
inativos 2013 e 2014 - Pírpas e Vinculadas - SIMEC.xlsx	204 Kb	A - Planilha de Restatativas de receita abertas por unidade orçamentária, fonte, natureza de receita e esfera organizacional.	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
Jarô Alteração Previsão das Receitas - SOF.xls	33 Kb	B - Formulário para Solicitar Alteração da Previsão das Receitas Orçamentárias.	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
JAL DE PREENCHIMENTO - Formulário para Solicitar Alteração na Jão das Receitas.pdf	155 Kb	C - Manual de Preenchimento do "Formulário para Solicitar Alteração da Previsão das Receitas Orçamentárias"	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
13 - SPO - Ofício_Circular nº 15 SPO_MEC- REESTIMATIVA DE TR&A.pdf	796 Kb	Ofício Circular nº. 15 GAB/SPO/SENEC - Reestimativa de Receita 2013 e PLOA 2014.	Ofício	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
2013 - SOF - Alterações NO Pessoal e	519 Kb	Apresentação em Power Point/SOF/MP Ajustes de Subelementos de despesa para 2013 em Pessoal, Benefícios, Sentenças Judiciais e outras Despesas Correntes devido ajustes do Plano de Contas da União para 2013.	Outros Documentos	28/02/2013	gizete geratoza garcia felicia
2013 - SEAF/SOF/MP - ALTERAÇÃO	67 Kb	Orientações sobre classificações orçamentárias - Ajustes no Plano de Contas da União - Contratação de Pessoal Temporário, Ressarcimento de Pessoal Requisitado, entre outros.	Ofício	28/02/2013	gizete geratoza garcia felicia
2013 - SPO_MEC- 20FEV2013 - 2013& 2013.pdf	5079 Kb	Encaminha Ofício-Circular nº 5/SEAF/SOF/MP de 25 de fevereiro de 2013. Orientações sobre classificações orçamentárias - Ajustes no Plano de Contas da União - Contratação de Pessoal Temporário, Ressarcimento de Pessoal Requisitado, entre outros.	Ofício	28/02/2013	gizete geratoza garcia felicia
Folder Boas Práticas Servidor.pdf	274 Kb	Projeto Esplanada Sustentável: Folder	Outros Documentos	27/02/2013	WASLEI JOSÉ DA SILVA
Coleções de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público.pdf	858 Kb	Projeto Esplanada Sustentável: Coleções de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público e um Folder do Projeto Esplanada Sustentável-PES. Essa coleção foi elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP e tem por objetivo catalogar, expor	Outros Documentos	27/02/2013	WASLEI JOSÉ DA SILVA
Ofício_Circular nº 11 SPO_MEC- 18FEV2013.pdf.pdf	2098 Kb	Divulga estrutura do Plano de Contas da União para 2013, em nível de subelemento de despesa, relativa à Pessoal e Encargos Sociais. Destinado aos Servidores e Empregados e seus Dependentes e demais despesas correntes.	Ofício	20/02/2013	WASLEI JOSÉ DA SILVA
Ofício_Circular_08_2013-SPO_MEC_de_04fev2013 Promogão de Prazo.pdf	69 Kb	Promulgação do prazo estabelecido no Ofício-circular nº 12/013-SEGAB.	Ofício	04/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
OFDD-CRUIAR Nº 01- 29-01-2013 Dirigentes.pdf	688 Kb	Projeto Esplanada Sustentável - pactuação de metas. Dirigentes.	Ofício	01/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
OFDD-CRUIAR Nº 01- 29-01-2013 Retorno.pdf	569 Kb	Projeto Esplanada Sustentável - pactuação de metas. Retorno.	Ofício	01/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável.pdf	7347 Kb	Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável.	Outros Documentos	31/01/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável para as despesas objeto do Projeto Esplanada Sustentável			Outros Documentos	31/01/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA

http://simec-d.mec.gov.br/elebre/elebre.php?modulo=principal/termo/Cooperacao/ListaTermoCooperacao&acao=A para as despesas objeto do Projeto Esplanada Sustentável

Como mencionado, o gestor orçamentário do proponente irá apenas validar as informações e enviar o termo para aprovação do representante legal, ou devolver para correção. Isto será feito na aba de “trâmite” do sistema, como pode ser visto abaixo:



c. Aprovação do termo cadastrado pelo Representante Legal do Proponente

Módulo Programação Orçamentária -> Principal -> Termo de execução descentralizada -> Lista de Termos de execução descentralizada

Firefox - SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento

http://simec-d.mec.gov.br/dabrev/elebrev.php?modulo=inicio&acao=C

Sistema Integrado de Monitoramento

SIMEC Programação Orçamentária

Exercício: 2012
Usuário: GUILHERME AUGUSTO BORGES CARVALHO
Sua sessão expira em 65min04s

Menu: Início | Relatórios | Sistema | Sair

Configuração

Proposta Orçamentária

Importar Despesas

Creditos Adicionais

Detalhamento da despesa na ação

Projeto Esplanada Sustentável

Panel - Proj. Esplanada Sustentável

Termo de Cooperação

Certificado de Disponibilidade Orçamentária - CDO

Notas Técnicas Para Download

Arquivo	Tamanho	Descrição	Tipo	Data de Inclusão	Por
Planilha 2013 e 2014 - Próprias e Vinculadas - SIMEC.xlsx	204 Kb	A - Planilha de Reestimativas de receita abertas por unidade orçamentária, fonte, natureza de receita e esfera orçamentária.	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
Relatório Alteração Previsão das Receitas - SOF.xls	33 Kb	B - Formulário para Solicitar Alteração da Previsão das Receitas Orçamentárias.	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
MANUAL DE PREENCHIMENTO - Formulário para Solicitar Alteração na Não das Receitas.pdf	155 Kb	C - Manual de Preenchimento do "Formulário para Solicitar Alteração da Previsão das Receitas Orçamentárias"	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
13- SPO - Ofício Circular nº 15 SPO_MEC- REESTIMATIVA DE ITAS.pdf	796 Kb	Ofício Circular nº. 15 GAB/SPO/SEMEC - Reestimativa de Receitas 2013 e PLOA 2014.	Ofício	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
SOF - Alterações NO Pessoal e Benefícios.pdf	519 Kb	Apresentação em Power Point/SOF/MP Ajustes de Subelementos de despesa para 2013 em Pessoal, Benefícios, Sentenças Judiciais e outras Despesas Correlatas devido ajustes do Plano de Contas da União para 2013.	Outros Documentos	28/02/2013	gizeli gerada gerencia feicoza
2013 - Lista de Termos de Cooperação - SEAF/SOF/MP - ALTERAÇÃO	67 Kb	Orientações sobre classificações orçamentárias - Ajustes no Plano de Contas da União - Contratação de Pessoal Temporário, Ressarcimento de Pessoal Requisitado, entre outros.	Ofício	28/02/2013	gizeli gerada gerencia feicoza
2013 - Lista de Unidades Gestoras - SPO_MEC-28FEV2013-CONTAS 2013.pdf	5079 Kb	Encaminha Ofício Circular nº 5/SEAF/SOF/MP de 25 de fevereiro de 2013. Orientações sobre classificações orçamentárias - ajustes no Plano de Contas da União - Contratação de Pessoal Temporário, Ressarcimento de Pessoal Requisitado, entre outros.	Ofício	28/02/2013	gizeli gerada gerencia feicoza
Folder Boas Praticas Servidor.pdf	274 Kb	Projeto Esplanada Sustentável- Folder	Outros Documentos	27/02/2013	WASLEI JOSÉ DA SILVA
Coleções de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público.pdf	858 Kb	Projeto Esplanada Sustentável- Coleções de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público e um Folder do Projeto Esplanada Sustentável-PES. Essa coleção foi elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP e tem por objetivo catalogar, explicar	Outros Documentos	27/02/2013	WASLEI JOSÉ DA SILVA
Ofício Circular nº 11 SPO_MEC- 18FEV2013.pdf.pdf	2096 Kb	Divulga estrutura do Plano de Contas da União para 2013, em nível de subelemento de despesa, relativa a Pessoal e Encargos Sociais, Benefícios aos Servidores e Empregados e seus Dependentes e demais despesas correlatas.	Ofício	20/02/2013	WASLEI JOSÉ DA SILVA
Ofício Circular_08_2013-SPO_MEC_de_04fev2013 Promoção de Prazo.pdf	69 Kb	Promoção do prazo estabelecido no Ofício-circular nº 1/2013-SEOGAB.	Ofício	04/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
OFÍCIO-CIRCULAR Nº 01- 29-01-2013 Dirigentes.pdf	688 Kb	Projeto Esplanada Sustentável - pacuação de metas. Dirigentes.	Ofício	01/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
OFÍCIO-CIRCULAR Nº 01- 29-01-2013 Retores.pdf	569 Kb	Projeto Esplanada Sustentável - pacuação de metas. Retores.	Ofício	01/02/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável.pdf	7347 Kb	Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável.	Outros Documentos	31/01/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA
para as despesas objeto do Projeto Esplanada Sustentável			Outros Documentos	31/01/2013	VITOR FELISBINO DE LIMA

10:43

O representante legal do proponente também irá apenas validar as informações cadastradas, enviando o termo para a secretaria/autarquia, conforme abaixo:

The screenshot shows the SIMEC web application interface. The main content area is titled "Termo de Cooperação" and displays the following information:

- Unidade Gestora: UFBA / UFBA
- Número do Termo: 3

The "Trâmite" (Process) tab is selected, showing a "Pendências" (Pending) section with the message "Não possui pendências" (No pending items). A button labeled "Ratificar para Competência" (Validate for Competence) is highlighted with a red box. The button text indicates it is used to send the document to the cabinet/secretariat for validation.

At the bottom of the page, there is a footer with the text: "Data: 13/03/2013 - 16:21:26 (Último acesso: 13/03/2013) - Usuário On-Line Visualizar Regras SIMEC - Faça Seu Comentário | Tx: 5,132s | 6/8"

Ressalta-se que, quando o representante legal do proponente aprova o termo e encaminha o mesmo, esta validação fica registrada, com data e horário da tramitação, substituindo a assinatura em papel. Isto pode ser visualizado na Aba “Gerar termo em PDF”. A validação está demonstrada abaixo:

OBJETO E JUSTIFICATIVA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO CREDITO

45. Identificação (Título/Objeto da Despesa)
hghg

46. Objetivo
hghg

47. UG/Gestão Repassadora
152734 / CGSO-SPD

48. UG/Gestão Recebedora
153045 / UFCE

49. Justificativa (Motivação/Cliente/Cronograma Fisico)
hghg

I - Integra este termo, independentemente de transcrição, o Plano de Trabalho e o Termo de Referência, cujos dados os condôneos aceitam os partícipes e se comprometem em cumprir, sujeitando-se às normas da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, Decreto no 93.872/1986 e o de nº 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria Interministerial no 507, de 24 de novembro de 2011 e Portaria Conjunta MPR/PCOU nº 8, de 7 de novembro de 2012.

II - constituem obrigações da CONCEDEENTE:
a) efetuar a transferência dos recursos financeiros previstos para a execução deste Termo, na forma estabelecida no Cronograma de Desembolso constante do Plano de Trabalho;
b) orientar, supervisionar e cooperar com a implantação das ações objeto deste Termo;
c) acompanhar as atividades de execução, avaliando os seus resultados e reflexos;
d) analisar o relatório de cumprimento do objeto do presente Termo;

III - constituem obrigações da PROPONENTE:
a) promover a execução do objeto do Termo na forma e prazo estabelecidos no Plano de Trabalho;
b) aplicar os recursos decorrentes exclusivamente na consecução do objeto deste Termo;
c) permitir e facilitar ao Órgão Concedente o acesso a toda documentação, dependências e locais do projeto;
d) observar e exigir, na apresentação dos serviços, se couber, o cumprimento das normas específicas que regem o Programa;
e) manter o Órgão Concedente informado sobre quaisquer eventos que dificultem ou interrompam o curso normal de execução do Termo;
f) devolver os saldos dos créditos orçamentários descentralizados e não-empenhados, bem como os recursos financeiros não utilizados, conforme norma de encerramento do correspondente exercício financeiro;
g) a prestação de contas dos créditos descentralizados devem integrar as contas anuais do Órgão Proponente e serem apresentadas aos órgãos de controle interno e externo, conforme normas vigentes;
h) apresentar relatório de cumprimento do objeto pactuado até 60 dias após o término do prazo para cumprimento do objeto estabelecido no Termo.

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA					
56. Programa de Trabalho	54. Ação	53. Plano Interno	53. Descrição da Ação constante da LOA	54. Item da Despesa	55. Valor (em R\$ 1,00)
				339003 - Pensões	R\$ 100,00
56. Mês da Liberação		57. Prazo para o cumprimento do objeto	32 meses	56. TOTAL	R\$ 100,00

Validado e encaminhado pelo reitor GUILHERME AUGUSTO BORGES CARVALHO no dia 06/03/2013 às 05:33:00

Brasília, 06 de Março de 2013

Gerar PDF

d. Encaminhamento do Termo pelo Gabinete da Secretaria/Autarquia

Módulo Programação Orçamentária -> Principal -> Termo de execução descentralizada -> Lista de Termo de execução descentralizada Geral

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoria

http://simec-d.mec.gov.br/relabre/relabre.php?modulo=inicio&acao=C

Mais visitados | Primeiros passos | Serviço de Emulação 3.0 | SIAF - Sistema Integra... | SIAF Gerencial 10G - ... | Sistema Integrado de ...

SIMEC Programação Orçamentária

Exercício: 2013 | Usuário: GUILHERME AUGUSTO BORGES CARVALHO

Principal | Relatórios | Sistema | Sair

Certificado de Disponibilidade Orçamentária - CDO

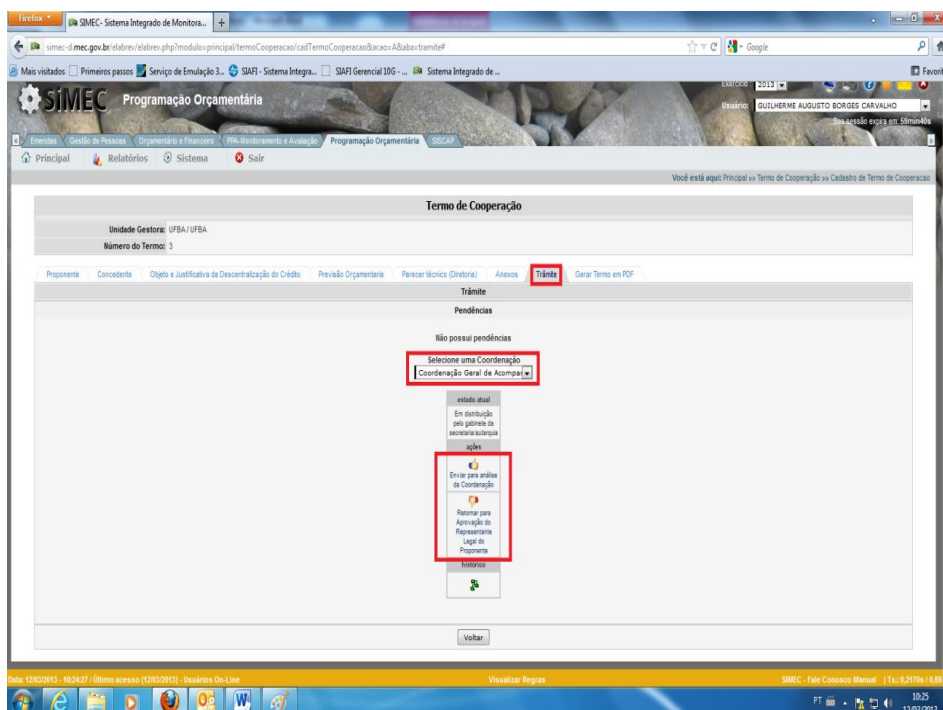
Notas Técnicas Para Download

Arquivo	Tamanho	Descrição	Tipo	Data de Inclusão	Por
Jarbo Alteracao Previsao das Receitas - SOF.xls	33 Kb	B - "Formulário para Solicitar Alteração da Previsão das Receitas Orçamentárias"	Outros Documentos	07/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
mativos 2013 e 2014 - Próprias e Vinculadas - SIMEC.xls	307 Kb	A - "Planilha de Reestimativas de receita abertas por unidade orçamentária, fonte, natureza de receita e esfera orçamentária."	Outros Documentos	06/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
IAL DE PREENCHIMENTO - Formulário para Solicitar Alteração na Jão das Receitas.pdf	155 Kb	C - Manual de Preenchimento do "Formulário para Solicitar Alteração da Previsão das Receitas Orçamentárias"	Outros Documentos	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
03 - SOF - Ofício Circular nº 15 SPO_MEC- REESTIMATIVA-DE 1743.pdf	796 Kb	Ofício Circular nº 15 GAB/SPO/SIMEC - Reestimativa de Receitas 2013 e PLOA 2014	Ofício	01/03/2013	FRANCISCO CASTRO NETO
Lista de Termos de Cooperação - SOF - Alterações NO Pessoal e 2013	519 Kb	Apresentação em Power Point/SOF/MP Ajustes de Subelementos de despesa para 2013 em Pessoal, Benefícios, Sentenças Judiciais e outras Despesas Correlatas devido ajustes do Plano de Contas da União para 2013.	Outros Documentos	28/02/2013	gizelle gerarda gerarda feizoa
Lista de Termo de Cooperação Geral - SEAF/SOF/MP - ALTERAÇÃO	67 Kb	Orientações sobre classificações orçamentárias - Ajustes no Plano de Contas da União - Contratação de Pessoal Temporário, Ressarcimento de Pessoal Requisitado, entre outros.	Ofício	28/02/2013	gizelle gerarda gerarda feizoa
Lista de Unidades Gestoras - SPO_MEC- SPO/2013- 2013/4 2013.pdf	5079 Kb	Encaminha Ofício-Circular nº SISEAF/SOF/MP, de 28 de fevereiro de 2013, Orientações sobre classificações orçamentárias - Ajustes no Plano de Contas da União - Contratação de Pessoal Temporário, Ressarcimento de Pessoal Requisitado, entre outros.	Ofício	28/02/2013	gizelle gerarda gerarda feizoa
Folha Boas Praticas Servidor.pdf	274 Kb	Projeto Esplanada Sustentável: Folha	Outros Documentos	27/02/2013	WIASLEI JOSÉ DA SILVA
Carteiras de Melhorias Práticas de Gestão do Gasto Público.pdf	858 Kb	Projeto Esplanada Sustentável: Carteira de Melhorias Práticas de Gestão do Gasto Público e um Folheto do Projeto Esplanada Sustentável/RES. Essas cartilhas foi elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP e tem por objetivo catalogar, explicar	Outros Documentos	27/02/2013	WIASLEI JOSÉ DA SILVA
Ofício_Circular nº 11 SPO_MEC- 18FEV/2013.pdf.pdf	2086 Kb	Divulga estrutura do Plano de Contas da União para 2013, em nível de subelemento de despesa, relativa a Pessoa e Encargos Sociais, Benefícios aos Servidores e Empregados e seus Dependentes e demais despesas correlatas.	Ofício	20/02/2013	WIASLEI JOSÉ DA SILVA
Ofício_Circular_08_2013-SPO_MEC_de_344n/2013 Promogção de Prazo.pdf	69 Kb	Promogção do prazo estabelecido no Ofício-circular nº 1/2013-SEGAB.	Ofício	04/02/2013	VITOR FELSERNO DE LIMA
OFICIO-CIRCULAR Nº 01- 29-01-2013 Dirigentes.pdf	688 Kb	Projeto Esplanada Sustentável - pactuação de metas. Dirigentes.	Ofício	01/02/2013	VITOR FELSERNO DE LIMA
OFICIO-CIRCULAR Nº 01- 29-01-2013 Retornos.pdf	569 Kb	Projeto Esplanada Sustentável - pactuação de metas. Retornos.	Ofício	01/02/2013	VITOR FELSERNO DE LIMA
Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável.pdf	7347 Kb	Termo de Adesão ao Projeto Esplanada Sustentável.	Outros Documentos	31/01/2013	VITOR FELSERNO DE LIMA
...

http://simec-d.mec.gov.br/relabre/relabre.php?modulo=principal/termoCooperacao/listaTermoCooperacaoGeral&acao=A | as despesas sobre do Projeto Esplanada Sustentável

18/34

Após fazer a operação acima, aparecerá todos os termos de execução descentralizada de que determinada secretaria é responsável. Apesar de ter acesso a todos os termos, a tramitação só deve ocorrer nos termos que estejam sob a situação “Em distribuição pelo Gabinete da Secretaria/Autarquia”. Após isto, o Gabinete da secretaria/autarquia seleciona o termo e apenas indicará qual coordenação irá analisá-lo, tramitando o mesmo, conforme abaixo:



O Gabinete pode encaminhar o termo para ele mesmo, quando for um programa com execução centralizada no gabinete.

- e. Análise do Termo pela Coordenação da Secretaria/Autarquia:

Os responsáveis pela análise do termo na coordenação irão preencher informações de programa de trabalho, plano interno e mês de liberação, na aba de “previsão orçamentária”, conforme abaixo:

Exercício: 2013
Usuário: GUILHERME AUGUSTO BORGES CARVALHO
Sua sessão expira em: 68min45s

Você está aqui: Principal » Termo de Cooperação » Cadastro de Termo de Cooperação

Termo de Cooperação

Unidade Gestora: UFCE / UFCE
Número do Termo: 140

Proposta: Concordante Objeto e Justificativa da Descentralização do Crédito **Previsão Orçamentária** Parecer Técnico (Diretoria) Anexos Tabela Gera Termo em PDF

Ação	Programa de Trabalho	Plano Interno	Descrição da Ação Constante da LDA	Natureza Despesa	Valor (em R\$ 1,00)	Mês da Liberação	Prazo para o cumprimento do objeto
09H	501702 - 12.122.0750-09HB-26	AMM118950	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio d...	339002 - Pensões	100,00	Fevereiro	32 Mês(s)

Inserir Previsão

Gravar e Voltar Gravar Gravar e Continuar

Data: 06/03/2013 15:48:32 (Último acesso: 06/03/2013) - Sessões On-Line Visualizar Regras SIMEC - Fale Conosco Manual | Tx: 1.1550s | 8/8

Depois disto, irão preencher informações referentes ao parecer técnico da análise do termo de execução descentralizada:

The screenshot shows the SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação) web application. The browser address bar displays the URL: `simec-d.mec.gov.br/abrev/abrev.php?modulo=principal/termoCooperacao/cadTermoCooperacaoBanco-ABrev-parecertecnico`. The page title is "SIMEC Programação Orçamentária". The user is logged in as "GUILHERME AUGUSTO BORGES CARVALHO".

The main content area is titled "Termo de Cooperação" and shows the following details:

- Unidade Gestora: UFCE / UFCE
- Número do Termo: 140

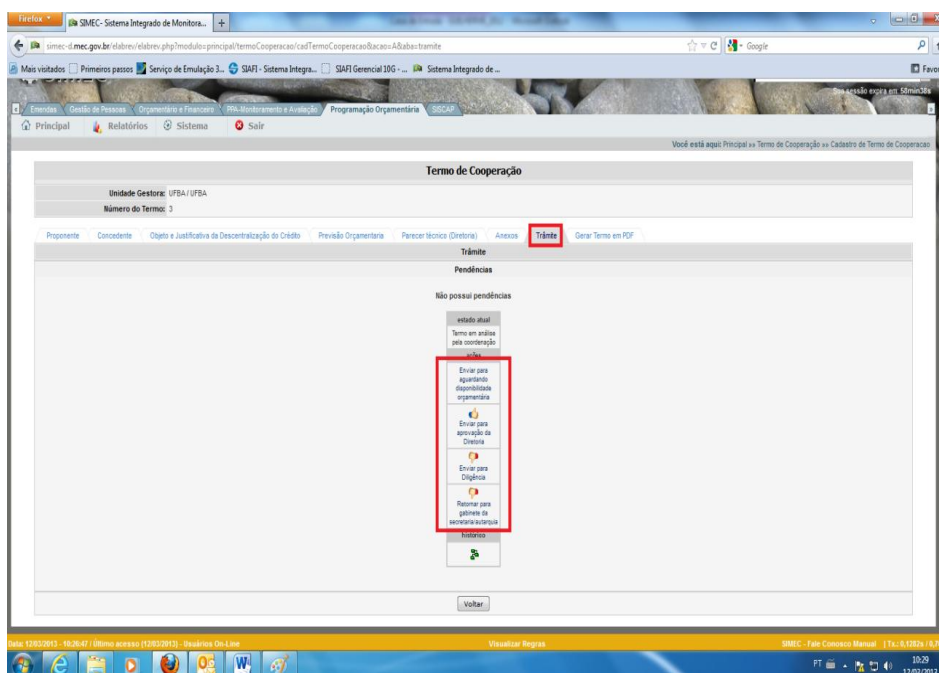
The navigation menu includes: PropONENTE, CONCEDENTE, Objeto e Justificativa da Descentralização do Crédito, Previsão Orçamentária, **Parecer Técnico (Diretoria)** (highlighted with a red box), Anexos, Tábua, and Gere Termo em PDF.

The "Parecer técnico" section contains four text input fields, each with a "1500 máximo de caracteres" limit:

- Considerações sobre a entidade proponente
- Considerações sobre a proposta
- Considerações sobre o objeto
- Considerações sobre o objeto

The Windows taskbar at the bottom shows the date and time as 15:37 on 06/09/2013.

Após preencher as informações, a coordenação irá encaminhar o termo para o diretor fazer a validação da análise. Deve-se ressaltar que neste estágio há a possibilidade de se enviar o termo para diligência, solicitando esclarecimentos ou informações para a unidade técnica da entidade proponente. Neste caso o termo volta para a unidade técnica, necessitando novamente da aprovação do gestor orçamentário e do representante legal, antes de chegar novamente para análise da coordenação. Isto pode ser visto abaixo:

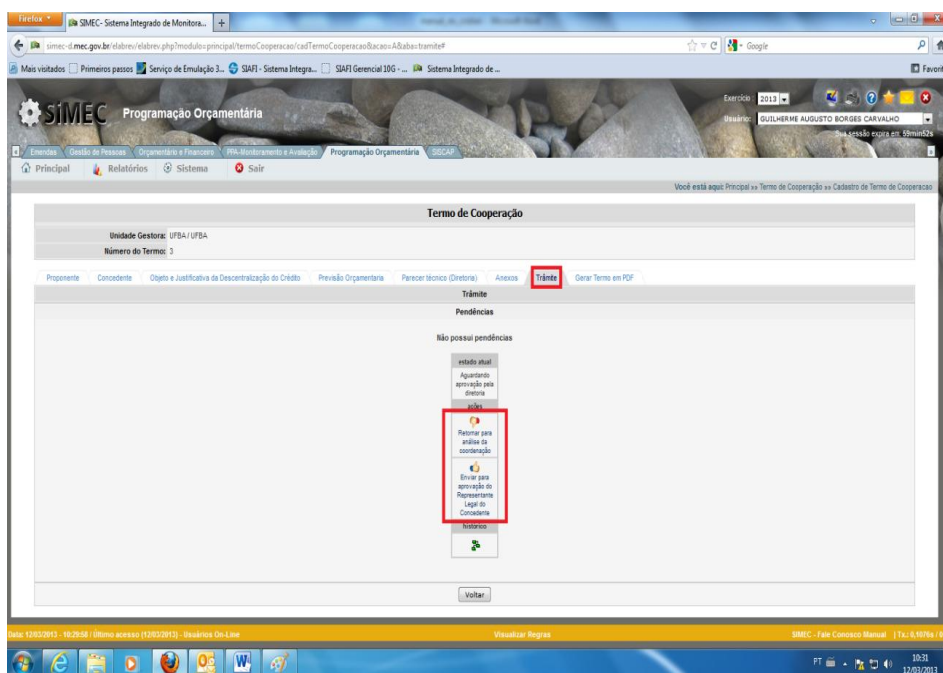


Deve-se ressaltar que o perfil UO/Equipe Técnica pode ser utilizado neste momento, para cadastrar as informações de previsão orçamentária e parecer técnico do termo. Entretanto, o usuário deste perfil não poderá tramitar o termo para a diretoria, pois o mesmo está autorizado apenas a vincular as informações mencionadas, ou tramitar o termo “para trás”, enviando para diligência ou devolvendo ao momento anterior para ajustes. O envio para diretoria é competência exclusiva do perfil “coordenador da secretaria/autarquia”, que assim valida o parecer técnico.

Há também, na aba de trâmite, uma opção para se colocar o termo em “aguardando disponibilidade orçamentária”. Neste caso, o termo fica parado na coordenação, aguardando haver orçamento para dar continuidade às tramitações e consecução do termo.

f. Aprovação do termo pelo Diretor

O diretor irá apenas validar as informações e enviar o termo para aprovação do representante legal do concedente, ou devolver para correção. Isto será feito na aba de “trâmite” do sistema, como pode ser visto abaixo:



Deve-se ressaltar que o diretor pode fazer a aprovação conjunta (“aprovação em lote”), de vários termos de uma só vez. Isto foi desenvolvido para otimizar o tempo de aprovação e não se precisar entrar nos termos, um de cada vez, para se proceder a aprovação. Esta aprovação pode ser observada abaixo:

The screenshot shows the SIMEC system interface. The main content area is titled 'Tramitação em Lotes'. At the top of this section, there are two dropdown menus: 'Situação de Solicitação' (set to 'Aguardando aprovação pelo Secretário') and 'Ações de Tramitação' (set to 'Enviar para análise da CGSO'). Below these is a search bar and a 'Limpar campos de pesquisa...' button. The main part of the screen is a table with the following columns: Termo, Representante de Unidade Gestora Proponente, Representante da Unidade Gestora Concedente, Situação Documento, and Coordenação. The table contains five rows of data, with the first row highlighted in red. At the bottom of the table is a 'Tramitar' button.

Termo	Representante de Unidade Gestora Proponente	Representante da Unidade Gestora Concedente	Situação Documento	Coordenação
Termo 108	ANDREA MARQUES LUIZ	FLAVIO BEZERRA DE SOUSA	Aguardando aprovação pelo Secretário	Coordenação Geral de Desenvolvimento de Pessoas da Rede
Termo 132	ANDREA MARQUES LUIZ	FLAVIO BEZERRA DE SOUSA	Aguardando aprovação pelo Secretário	Coordenação Geral de Relações Institucionais e Projetos Especiais
Termo 52	ALEXANDRE ZANNI	-	Aguardando aprovação pelo Secretário	
Termo 65	ALDIRAN CLEY RIBEIRO DA SILVA	LUCIANA VALENÇA DE SOUZA	Aguardando aprovação pelo Secretário	
Termo 72	ALEXANDRE ZANNI	ALEXANDRE MOTTI	Aguardando aprovação pelo Secretário	
Termo 92	ADONILTON LUIZ PIZZATTO	ACÁCIA DIARTE	Aguardando aprovação pelo Secretário	Coordenação Geral de Hospitais Universitários e Residências de Saúde

g. Aprovação do termo analisado pelo Representante Legal do Concedente

O representante legal do concedente também irá apenas validar as informações cadastradas, enviando o termo para a subsecretaria de planejamento e orçamento (SPO) do MEC, para que se realize a descentralização dos recursos.

Para isto, o representante deverá entrar no sistema de descentralização de recursos, e observar todos os termos de execução descentralizada que estejam na situação “em aprovação pelo representante legal do concedente”.

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoria...

simec-d.mec.gov.br/abrev/abrev.php?modulo=principal/termoCooperacao/ListaTermoCooperacao@acao=3

Mais visitados | Primeiros passos | Serviço de Emulação 3... | SIAFI - Sistema Integra... | SIAFI Gerencial 10G - ... | Sistema Integrado de ...

SIMEC Programação Orçamentária

Exercício: 2013 | Usuário: CULMERNE AUGUSTO BORGES CARVALHO | Sessão: 1 | Sessão expira em: 08m05s

Menu: Organizações e Estrutura | Histórico de Alterações e Análises | Programação Orçamentária | SCSA

Principal | Relatórios | Sistema | Sair

Você está aqui: Principal >> Termo de Cooperação >> Lista de Termos de Cooperação

Lista de Unidades Gestoras | **Lista de Termos de Cooperação** | Tramita Termos de Cooperação em Lote | Lista Guias de Trânsito

Lista de Termos de Cooperação

Unidade Gestora: UFRA / UFRA

Novo Termo de Cooperação

Número:

Número Unidade Gestora:

Obligações do termo: Seleciona

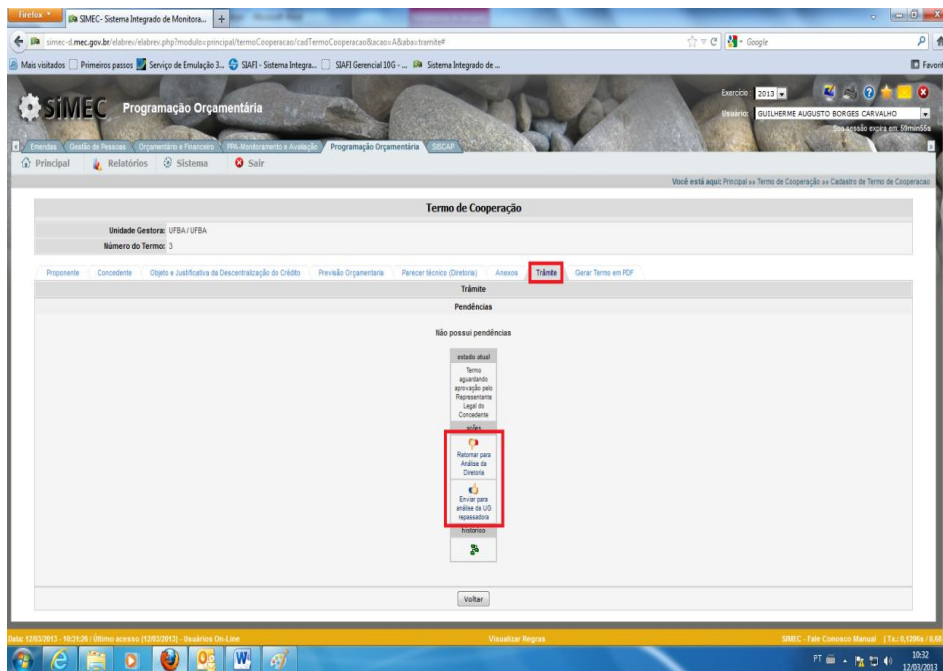
Ação	Termo	Representante de Unidade Gestora Proponente	Representante da Unidade Gestora Concedente	Situação Documento	Coordenação	Status
<input checked="" type="checkbox"/>	Termo: 101	ANDRÉIA MARQUES LUIZ	ALCÁDIA DUARTE	Em aprovação da Retoria		
<input checked="" type="checkbox"/>	Termo: 107	ANDRÉIA MARQUES LUIZ	ALCÁDIA DUARTE	Em aprovação da Retoria		
<input checked="" type="checkbox"/>	Termo: 109	ANDRÉIA MARQUES LUIZ	OLIVIA DUARTE DE ALMEIDA	Em aprovação da Retoria		
<input checked="" type="checkbox"/>	Termo: 113	ADELSON VIEIRA TORRES	LUCIANA VALENÇA DE SOUZA	Em aprovação da Retoria		
<input checked="" type="checkbox"/>	Termo: 126	ALEXANDRE ZAMBINI	ADRIEL DA SILVA ALMEIDA	Em aprovação da Retoria		
<input checked="" type="checkbox"/>	Termo: 47	-	-	Em aprovação da Retoria		
<input checked="" type="checkbox"/>	Termo: 86	ADRIANA CRISTINA SILVA VASCONCELOS	ALEXANDRE WOTTA	Em aprovação da Retoria		
<input checked="" type="checkbox"/>	Termo: 87	CLAUDIO BASTOS	ALEXANDRE WOTTA	Em aprovação da Retoria		

Total de Registros: 8

Data: 06/03/2013 - 17:18:38 | Último acesso: 06/03/2013 - Usuário On-Line: Visualizar Regras

SIMEC - Faça Consulta Manual | Tx: 0,0012s | 8,64

Após este procedimento, basta selecionar um determinado termo de execução descentralizada, entrar na aba de trâmite e aprovar o mesmo, caso esteja de acordo com todas as informações cadastradas, conforme abaixo:



Há ainda a possibilidade de se fazer uma aprovação conjunta (“aprovação em lote”), de vários termos de uma só vez. Isto foi desenvolvido para otimizar o tempo de aprovação e não se precisar entrar nos termos, um de cada vez, para se proceder a aprovação. Esta aprovação pode ser observada abaixo:

Tramitação em Lotes

Situação de Solicitação:

Ações de Tramitação:

Termo	Representante de Unidade Gestora Proponente	Representante da Unidade Gestora Concedente	Situação Documento	Coordenação
Termo 108	AIDREIN MARQUES LUIZ	FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA	Aguardando aprovação pelo Secretário	Coordenação Geral de Desempenhimento de Pessoas da Rede
Termo 132	ANDREIA MARQUES LUIZ	FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA	Aguardando aprovação pelo Secretário	Coordenação Geral de Relações Institucionais e Projetos Especiais
Termo 52	ALEXANDRE ZANNI	-	Aguardando aprovação pelo Secretário	
Termo 65	ALDIRAI CLEY RIBEIRO DA SILVA	LUCIANA VALENÇA DE SOUZA	Aguardando aprovação pelo Secretário	
Termo 72	ALEXANDRE ZANNI	ALEXANDRE MOTTA	Aguardando aprovação pelo Secretário	
Termo 92	ADONILTON LUIZ PIZZATTO	ACÁCIA DUARTE	Aguardando aprovação pelo Secretário	Coordenação Geral de Hospitais Universitários e Residenciais de Saúde

Tramitar

Ressalta-se que, quando o representante legal do concedente aprova o termo e encaminha o mesmo, esta validação fica registrada, com data e horário da tramitação, substituindo a assinatura em papel. Isto pode ser visualizado na Aba “Gerar termo em PDF”. A validação está demonstrada abaixo:

The screenshot shows the SIMEC system interface. The main content area contains the following sections:

45. Identificação (Título/Objeto da Despesa)
hghg

46. Objetivo
hghg

47. UG/Gestão Repassadora | **48. UG/Gestão Receptora**
152734 / CGSO-SPO | 153046 / UFCE

49. Justificativa (Motivação/Cliente/Cronograma Físico)
hghg

I - Integra este termo, independentemente de transição, o Plano de Trabalho e o Termo de Referência, cuja dados os controladores aceitam os participantes e se comprometem em cumprir, sujeitando-se às normas da Lei nº 8.686, de 21 de junho de 1993, no que couber, Decreto nº 93.872/1996 e o de nº 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria Interministerial nº 557, de 24 de novembro de 2011 e Portaria Conjunta MRE/FCO nº 8, de 7 de novembro de 2012.

II - constituem obrigações da CONCEDENTE:
a) efetuar a transferência dos recursos financeiros previstos para a execução deste Termo, na forma estabelecida no Cronograma de Desembolso constante do Plano de Trabalho;
b) orientar, supervisionar e cooperar com a implementação das ações objeto deste Termo;
c) acompanhar as atividades de execução, incluindo os seus resultados e reflexos;
d) analisar o relatório de cumprimento do objeto do presente Termo;

III - constituem obrigações da PROPONENTE:
a) promover a execução do objeto do Termo na forma e prazos estabelecidos no Plano de Trabalho;
b) aplicar os recursos discriminados exclusivamente na consecução do objeto deste Termo;
c) permitir e facilitar ao Órgão Concedente o acesso a toda documentação, dependências e locais do projeto;
d) observar e exigir, na apresentação dos serviços, se couber, o cumprimento das normas específicas que regem o Programa;
e) manter o Órgão Concedente informado sobre quaisquer eventos que dificultem ou interrompam o curso normal de execução do Termo;
f) devolver os saldos dos créditos orçamentários descentralizados e não empregados, bem como os recursos financeiros não utilizados, conforme norma de encerramento do correspondente exercício financeiro;
g) a prestação de contas dos créditos descentralizados devem integrar as contas anuais do Órgão Proponente e serem apresentadas aos órgãos de controle interno e externo, conforme normas vigentes;
h) apresentar relatório de cumprimento do objeto pactuado até 60 dias após o término do prazo para cumprimento do objeto estabelecido no Termo.

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

56. Programa de Trabalho	54. Ação	52. Plano Interno	53. Descrição da Ação constante da LOA	54. Nat. da Despesa	55. Valor (em R\$ 1,00)
00700-09.272.0009.0101.20101.0001	0101	AMN11M2A01 - Pjto de Inativos- Elemento de D...	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civa...	330003 - Pessoal	R\$ 100,00
56. Mês da Liberação	FEVEREIRO	57. Prazo para o cumprimento do objeto	02 meses	56. TOTAL	R\$ 100,00

Validado e encaminhado pelo reitor GUILHERME AUGUSTO BORGES CARVALHO no dia 06/03/2013 às 05:33:30
Validado e encaminhado pelo secretário GUILHERME AUGUSTO BORGES CARVALHO no dia 06/03/2013 às 06:33:39

Brasília, 06 de Março de 2013

Gerar PDF

Atas: 06/03/2013 - 15:41:56 | Último acesso: 06/03/2013 | Usuários On-Line: Visualizar Regras | SIMEC - File Comoco Manual | Tlx: 9.2088a | 0,03 | 15:42 | 06/03/2013

O termo ao chegar na SPO terá o tratamento devido para que se processe o envio de recursos orçamentários e financeiros.

4. Operação “Relatório de Cumprimento do objeto”

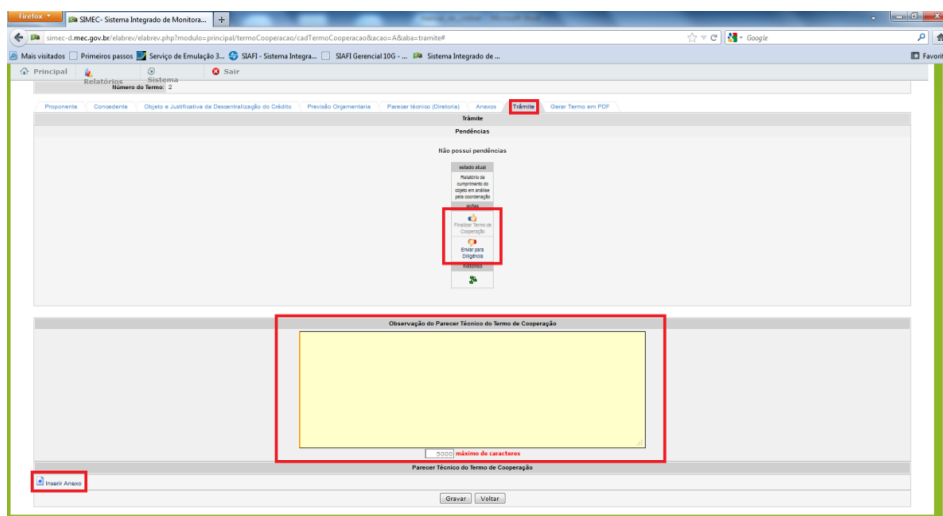
Após os recursos orçamentários e financeiros serem enviados e o objeto da descentralização ser executado, a entidade proponente deverá entrar no sistema e preencher o relatório de cumprimento de objeto, conforme abaixo:

The screenshot displays the SIMEC web application interface. The browser address bar shows the URL: `simec-d.mec.gov.br/silabrevi/abrevi.php?modulo=principal/termo/cooperacao/cadTermo/cooperacao/acao=Ababa:cumprimento`. The page title is "SIMEC Programação Orçamentária". The user is logged in as "GUILHERME AUGUSTO BORGES CARVALHO". The main content area shows the "Termo de Cooperação" form. The "Relatório de Cumprimento" tab is selected and highlighted with a red box. The form includes the following fields:

- Unidade Gestora: UFCE / UFCE
- Número do Termo: 140
- Relatório de Cumprimento (selected tab)
- PropONENTE (highlighted with a red box):
 - Nome da Entidade
 - Endereço
 - Município
 - Telefone com DDD
 - Código da UF
 - Código da UF
 - Código da Gestão
 - Nome do Responsável
 - CPF do Responsável
 - SIAPF do Responsável
 - Identidade do Responsável
 - Data Emissão
 - Orgão Expediente
 - E-mail do Responsável
- CONCEDENTE
- Objeto e Justificativa da Descentralização do Crédito
- Previsão Orçamentária
- Parecer Técnico (Diretoria)
- Anexos
- Tribute
- Gerar Termo em PDF

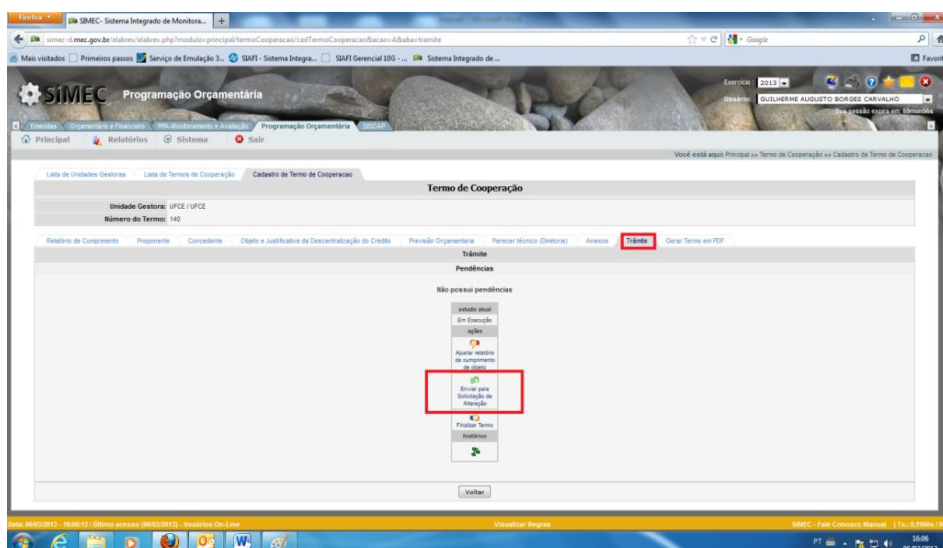
Após o relatório preenchido, e não havendo alterações a serem feitas no termo, o mesmo pode ser tramitado, com validação do gestor orçamentário e do representante legal do proponente, para a coordenação da secretaria/autarquia que fez a primeira análise deste termo de execução descentralizada. A coordenação poderá fazer observações ou anexar um parecer sobre o relatório de cumprimento do objeto, a fim de finalizar o termo, caso concorde com o relatório, ou então devolver para ajustes, conforme pode ser visto abaixo. Após isto, o termo de execução descentralizada é dado como encerrado.

Vale ressaltar que as observações e o parecer técnico a serem emitidos pela coordenação têm caráter optativo, cabendo à coordenação responsável a decisão de emitir opinião ou não acerca do relatório apresentado.



5. Operação “Solicitação de alteração do termo de execução descentralizada”

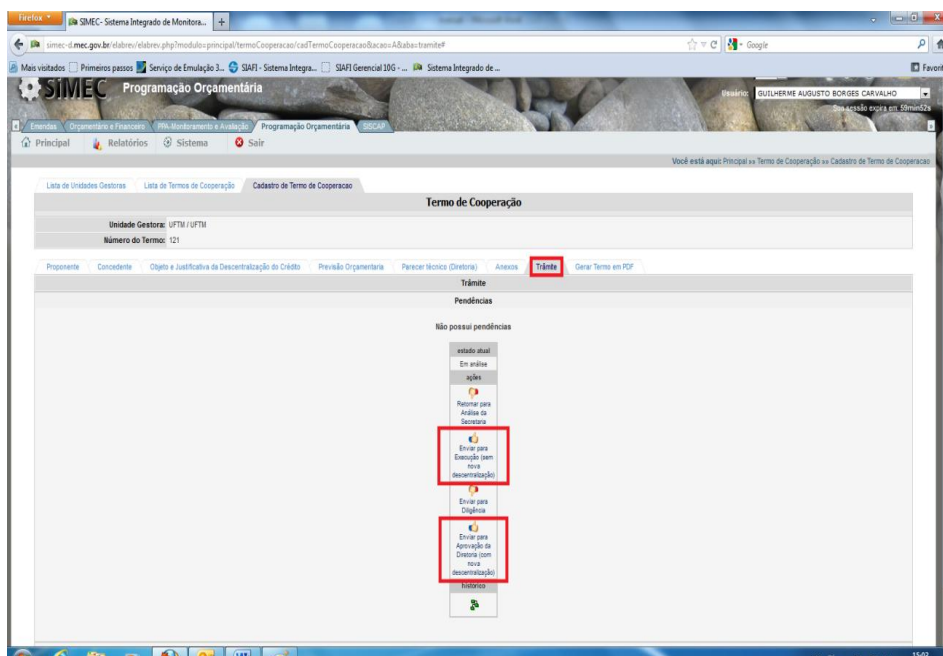
Quando o termo de execução descentralizada estiver em execução, há a possibilidade da entidade proponente solicitar alterações no termo de execução descentralizada, proveniente, por exemplo, de algum aditivo nos valores previamente pactuados. Esta solicitação deve ser feita pela “unidade Técnica”, entrando no termo, mais especificamente na aba de “trâmite”, conforme abaixo:



Estas alterações deverão ser realizadas na aba de “previsão orçamentária”, devendo a posteriori ser aprovado pelo gestor orçamentário e pelo representante legal da concedente.

The screenshot shows the SIMEC web application interface. The main content area is titled "Termo de Cooperação" and displays a table for budgetary forecasting. The table has the following columns: Ação, Programa de Trabalho, Plano Interno, Descrição da Ação Constante da LOA, Nat. da Despesa, Valor (em R\$ 1,00), Mês da Liberação, and Prazo para o cumprimento do objeto. A row is highlighted with a red box, showing the following data: Ação: 4172; Programa de Trabalho: 043235 - 12.120.2109.4172.26191.0001; Plano Interno: FOR1100100V - Descentralização de crédito par.; Descrição da Ação Constante da LOA: Serviços de Comunicação da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa na Assoc.; Nat. da Despesa: 329001 - Aposentadorias e Reformas; Valor (em R\$ 1,00): 345,34; Mês da Liberação: FEVEREIRO; Prazo para o cumprimento do objeto: 32 Mês(es). A red box also highlights the "Inserir Previsão" button.

O termo vai então para a coordenação da secretaria/autarquia que irá analisar as informações. Se a solicitação de alteração envolver aumento nos valores previamente pactuados, então o mesmo precisará passar por todo o fluxo de aprovações novamente, que envolve, diretor, representante legal do concedente, UG repassadora, gestor orçamentário da concedente (Enviar para aprovação da diretoria (com nova descentralização)). Se não houver alteração de valores, então o termo vai direto para o status “Em execução”, não necessitando aprovações (Enviar para Execução (sem nova descentralização)).



6. Equipe Técnica e telefones/e-mail para solicitar perfil

Para solicitação de perfil, o usuário deverá se cadastrar no SIMEC, no módulo “programação orçamentária”, por meio do seguinte link: <http://simec.mec.gov.br/cadastrar_usuario.php>.

Após solicitar o cadastramento, deverá enviar um e-mail para: spo.suporteorc@mec.gov.br solicitando o perfil desejado e informando nome completo, CPF, perfil desejado e numero da unidade gestora.