

30 ANOS
SAEB
Secretaria da Administração
do Estado da Bahia

GESTÃO PÚBLICA

INOVAÇÃO EM REVISTA

2

Ano I
Junho
2014

Jaques Wagner
Governador do Estado

Otto Alencar
Vice-governador

Edelvino da Silva Góes Filho
Secretário da Administração

Rodrigo Pimentel de Souza Lima
Chefe de Gabinete

Corregedor Geral (CGR)	Luís Marcelo Versulotti
Diretora Geral (DG)	Gilda Gordilho
Coordenadora da Central de Licitações (CCL)	Cristina Cardoso
Superintendente da Previdência Estadual (Suprev)	Daniella Gomes
Superintendente de Recursos Humanos (SRH)	Adriano Tambone
Diretor da Junta Médica do Estado	Carlos Caldas
Superintendente de Serviços Administrativos (SSA)	Jerusa Coelho
Superintendente de Gestão Pública (SGP)	Victor Fonseca
Superintendente de Atendimento ao Cidadão (SAC)	Maria Marta Tochilovsky
Superintendente da Coordenação de Tecnologias Aplicadas à Gestão Pública (CTG)	André Luis Peixinho
Coordenadora Geral do Planserv	Sônia Magnólia Carvalho

GESTÃO PÚBLICA

INOVAÇÃO EM REVISTA

**Publicação elaborada pela Assessoria de Comunicação
da Secretaria da Administração do Estado da Bahia - Ascom/Saeb.**

EDIÇÃO GERAL	Rose Guanaes (Mtb 1591)
PRODUÇÃO EXECUTIVA	Débora Fernandes Santos Mariana Santana Cassia Reuter Lilian Filgueiras
DESIGNER GRÁFICO	Divanir Junior (Mtb 4536/DF)
ASSESSORIA GRÁFICA	Marden Binder Gaspar
CAPA E ILUSTRAÇÃO	Ronia Designer
REVISÃO ORTOGRÁFICA	Jane Lemos

Os artigos são de responsabilidade técnica de cada um dos seus autores.

Tiragem: 3.000 exemplares

Sumário

- 5 **Apresentação - Ações inovadoras no campo da Gestão Pública**
- 9 **Dinamização das economias locais através da inclusão e fortalecimento das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas**
- 19 **A dosimetria das sanções administrativas aplicadas ao fornecedor**
- 31 **Utilização de servidores públicos como instrumento de aumento da governança da máquina Pública Estadual**
- 39 **Profissionalização das Comissões de Licitação, avaliação e acompanhamento para a otimização dos processos de contratação**
- 49 **Programa Você Servidor na Agenda Bahia do Trabalho Decente**
- 61 **A Rede de Consultores Internos como instrumento de aumento da governança pública**
- 69 **Os custos da assistência à saúde e a atenção gerenciada como proposta para o equilíbrio financeiro do sistema**

GESTÃO PÚBLICA

INOVAÇÃO EM REVISTA

Apresentação

AÇÕES INOVADORAS NO CAMPO DA GESTÃO PÚBLICA

A segunda edição da Gestão Pública - Inovação em Revista vem em atendimento à necessidade de registrar uma sequência de iniciativas empreendidas pela administração pública estadual, capitaneadas e sistematizadas pela Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb), que, por questões práticas de edição, não foram incluídas na primeira edição veiculada no final do ano passado. Fazer jus a estas iniciativas inovadoras e já detentoras de resultados práticos para a gestão estadual tornou-se então uma obrigatoriedade, principalmente diante do exemplo e inspiração para o corpo de gestores estaduais, tão envolvidos na busca incessante por melhorias da gestão pública nas suas mais distintas esferas.

As iniciativas aqui expostas refletem o espírito inovador e inquieto de servidores públicos e equipes comprometidas com a busca incessante da melhoria na gestão estadual, na conquista de mais resultados parametrizados por princípios como transparência, eficiência e eficácia, equilíbrio financeiro, combate ao desperdício e atendimento às demandas sociais.

Nas próximas páginas, o leitor vai acompanhar os desdobramentos da iniciativa da Secretaria da Administração da Bahia (Saeb), executada por meio da Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (Planserv), para conferir equilíbrio financeiro ao sistema do plano. O cenário revela o caráter imprescindível de uma mudança no âmbito econômico envolvendo o modelo de estratificação dos custos da assistência, com o objetivo de conferir maior sustentabilidade a este

sistema, entre o montante arrecadado e aos valores que compreendem os gastos assistenciais. O caminho seria uniformizar os dispêndios de acordo com a necessidade dos beneficiados, levando em consideração que há grupos que demandam mais recursos do que outros.

Uma das adversidades encontradas é, por exemplo, a mudança demográfica na população de beneficiários do plano, evidenciada no aumento da proporção de idosos, gerando uma forte pressão orçamentária no sistema. No caso do Planserv, esta dinâmica é mais crítica, tendo em vista a lógica de participação financeira dos servidores para composição do orçamento da assistência. Pela observação do comportamento dos agravos, verifica-se ainda que a ocorrência de doenças osteomusculares tem contribuído com um percentual significativo, girando em torno dos 20% dos gastos com pronto atendimento e 1/5 do total de atendimentos em ambulatório.

Para responder a este cenário, investimentos foram realizados para promover o desenvolvimento de Programas de Atenção à Saúde de seus beneficiários, a exemplo da implantação do Programa de Atendimento Ambulatorial Pediátrico, visando oferecer ampliação do acesso aos beneficiários pertencentes à faixa etária de 0 a 12 anos de idade.

A revista destaca, ainda, o trabalho de modernização do Centro Estadual de Oncologia (Cican), unidade da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (Sesab), que é referencial em prevenção e tratamento do câncer. Por meio da assessoria de sua Superintendência de Gestão Pública (SGP), a Secretaria da Administração aprimorou o trabalho do centro, conferindo eficiên-

cia à sua gestão, culminando na entrega de melhores serviços e na celeridade dos mesmos.

Para isto, foi preciso a adoção de tecnologias de gestão que viabilizassem o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), baseado na aplicação de instrumentos de autoavaliação. Foi adotada, então, uma série de ações empenhadas em, por exemplo, diagnosticar a real situação da organização, identificar oportunidades de melhoria, redesenhar os processos, definir indicadores, validar a situação ideal e elaborar os procedimentos operacionais para as atividades críticas de cada processo.

Entre os resultados, a parceria contabiliza a melhoria dos serviços prestados à população, como a implantação de um modelo de atendimento mais eficiente, melhorias no acolhimento do paciente e redução do tempo para realização da primeira consulta. Conseguiu-se, ainda, com boas práticas, estabelecer inovações nos serviços administrativos, como a redução no tempo de compras de materiais e na realização de manutenção, entre 2011 e 2012, e economia de 30% do custeio no mesmo período.

Coube, ainda, à SGP implantar uma Rede de Consultores Internos (RCI), também direcionada pelo Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), como uma nova estratégia para atender à crescente demanda por soluções em gestão, que teve início no final de 2011, em parceria com o núcleo do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GestPública).

O desafio consistia em formar e gerenciar um grupo de servidores atuantes na máquina pública, com o

objetivo de disseminar tecnologias de gestão e soluções gerenciais que, efetivamente, aumentem a capacidade das organizações em responder, de forma eficiente e eficaz, às demandas dos usuários dos serviços, contribuindo para a efetividade da ação pública.

Ainda nas políticas de valorização do servidor público baiano, a Superintendência de Recursos Humanos (SRH), em 2010, criou a Coordenação de Valorização do Servidor (CVS), subordinada à Diretoria de Valorização e Desenvolvimento de Pessoas, por meio de decreto. A medida é o reconhecimento de que o êxito das organizações modernas depende do desempenho de seus colaboradores, e o investimento nas pessoas é uma política pública que deve ser fortalecida. A CVS tem como atribuições cuidar, valorizar, estimular e incentivar o servidor, desenvolvendo e executando programas que almejam criar condições favoráveis ao bem-estar sociofuncional.

A coordenação está ligada à Agenda Bahia do Trabalho Decente, um pacto que visa construir uma realidade funcional digna para a classe trabalhista, e contempla quatro eixos centrais: a criação de emprego de qualidade para homens e mulheres, a extensão da proteção social, a promoção e fortalecimento do diálogo social e o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, expressos na Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (1998).

A CVS tem no Programa Você Servidor seu grande expoente, que agrega oito ações diferentes, todas voltadas para a qualidade de vida, saúde, aposentadoria, melhores práticas e capacitação. Entre os benefícios englobados pela iniciativa es-

tão o Programa Bem Viver, o Clube de Desconto do Servidor, a Universidade Corporativa do Servidor, o plano de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (Planserv), o Programa de Preparação para a Aposentadoria (Prepare-se), o Prêmio Servidor Cidadão, o Prêmio de Boas Práticas e o Balcão Previdenciário.

Outra iniciativa registrada nas próximas páginas é a dinamização das economias locais por meio da inclusão e do fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPE's) na modalidade de compras públicas. A tarefa está a cargo da Coordenação Central de Licitações (CCL). Sensível à dificuldade dos municípios para provisionar a crescente necessidade da população, em meio a um cenário agravado pelo impasse que tal esfera tem em atrair investimentos de capital privado, foi necessário criar estratégias para incrementar a economia.

O apoio ao empreendedorismo foi concretizado com o fomento à participação das empresas de micro e pequeno porte nas compras públicas, que, atualmente, representam um montante de R\$ 4 bilhões por ano na economia do Estado da Bahia. Iniciativas como esta são responsáveis, ainda, pela criação de emprego, ampliação da arrecadação e impulso da distribuição de renda. Por fim, também ataca o desemprego, uma das principais vicissitudes sociais.

Em articulação com entidades, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e a Federação das Micro e Pequenas Empresas (Femicro), foram realizados diversos eventos para a divulgação da legislação vigente e preparação dos empresários para participar das concor-

rências públicas, o que foi sedimentado com a distribuição de cartilhas e disponibilização, em sites, das regras sobre licitações.

Além do desenvolvimento econômico, as compras e contratações públicas são um importante instrumento para provisionar os recursos materiais necessários à implantação das políticas públicas e, com isso, atender às demandas da população. Portanto, um trabalho que levasse em conta esse preceito foi executado pela Superintendência de Serviços Administrativos (SSA), gerando uma compilação de ações voltadas para a instituição de um novo modelo de gestão de fornecedores, com foco no avanço da prestação de serviços públicos.

E, nesta edição, a Gestão Pública - Inovação em Revista discorre acerca de um desses adventos que promoveu significativa melhoria: a dosimetria das sanções administrativas aplicadas ao fornecedor, tomando por base a natureza da falta, a gravidade do ilícito, os prejuízos advindos para a administração pública e a reincidência na prática do ato, prevista no Decreto nº 13.967/12. A iniciativa é resultado dos esforços iniciais do Estado para regulamentação da modalidade e tem sido alvo de paulatino aperfeiçoamento, por meio do empirismo.

Esse decreto representa também um avanço no que diz respeito ao controle e acompanhamento do desempenho dos fornecedores e prestadores de serviços que transacionam com o Estado, além de aferir mais eficiência aos processos de aquisição de materiais e contratação dos serviços dos órgãos e entida-

des da administração pública estadual. Dessa forma, pode-se concluir que as inovações trazidas pelo normativo promovem, ainda, a agilidade na apuração de irregularidades cometidas pelo candidato a cadastramento, licitante ou contratado, e impõem maior segurança ao processo.

Relativa também às licitações, uma medida ganhou força na administração estadual da Bahia: profissionalizar os servidores responsáveis pela condução e execução dos processos licitatórios. O projeto é executado pela Coordenação Central de Licitação (CCL) e chama-se "CCL em campo". A iniciativa busca ampliar o conhecimento acerca do funcionamento das demais comissões de licitação que funcionam em órgãos e entidades do poder executivo estadual baiano, às quais a CCL deve prestar assessoramento e consultoria, seguindo sua atribuição regimental. Tendo em vista a extensão do território baiano, com mais de 567 quilômetros quadrados, a execução do projeto tem como estratégia desenvolvê-lo nas unidades do interior do estado.

A metodologia envolve visitas, coletas de dados, capacitações, cursos e oficinas, tendo como principal escopo contribuir para um melhor desempenho dos servidores que atuam nas comissões setoriais de licitação e como pregoeiros dos órgãos da administração direta. Em consonância com esta diretriz, a padronização dos processos de compras foi firmada, alcançando uma redução na margem de erros nos processos. Estes, por sua vez, são finalizados de forma mais célere e transparente.

Dinamização das economias locais através da inclusão e fortalecimento das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas

Maria Eduarda Sampaio da Cunha

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização do Brasil, os municípios ganharam destaque como entes federados, incumbindo-lhes diversas atribuições de atendimento às demandas sociais. Os municípios passaram a prover serviços públicos, com autonomia administrativa e financeira para gerir os recursos necessários a este atendimento.

No entanto, a autonomia pensada pela Constituinte de 1988 não conseguiu ainda ser implementada na maioria dos municípios brasileiros em virtude dos recursos serem insuficientes para fazer frente à crescente necessidade de serviços pela população, tornando-os dependentes das ações da União e dos Estados para cumprir as obrigações de sua alçada.

Essa realidade é agravada pela dificuldade de atrair investimentos do capital privado por não possuírem a infraestrutura adequada para instalação de grandes empresas, restando ao gestor local criar estratégias para incrementar a economia e responder às obrigações incumbidas ao município.

Uma das alternativas de desenvolvimento local é o apoio ao empreendedorismo e aos pequenos empreendimentos já estabelecidos, pois através desse segmento empresarial é possível dinamizar a economia, criando oportunidades de emprego, ampliando a arrecadação e fomentando a distribuição de renda.

São os pequenos negócios que geram a maioria dos postos de trabalho formais e informais, por isso, o estímulo às microempresas e empresas de pequeno porte ataca o desemprego, um dos principais problemas sociais, minimizando os efeitos danosos da ausência de atividade produtiva, consubstanciada no crescimento da violência e da criminalidade.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar a importância da disseminação da aplicação da Lei Complementar n.º 123/2006, Lei Geral das microempresas e empresas de pequeno porte, nas três esferas de governo e o impacto da atuação coordenada dos entes no sentido de efetivar a inclusão dos pequenos empreendimentos nas compras públicas, dentro da dinâmica das economias locais.

Os recursos metodológicos utilizados para exposição do tema foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa de jurisprudência, realizada em repositórios autorizados e a pesquisa através da rede mundial de computadores (internet).

2 OS EFEITOS DO PACTO FEDERATIVO

A Carta Magna de 1988 propôs um novo modelo de pacto federativo, contemplando novas competências para os municípios com uma lógica de desconcentração dos recursos públicos, com a repartição dos tributos arrecadados pela União e estados com os municípios, através de repasses, visando proporcionar autonomia administrativa e financeira aos entes subnacionais.

No entanto, a experiência pós-constituinte demonstrou que os recursos repassados não são suficientes para atender às demandas por serviços como educação, saúde, habitação e segurança, crescentes em virtude do grau de urbanização que os municípios brasileiros vêm alcançando.

A maioria dos municípios brasileiros possui poucos recursos próprios, dependendo da atuação da União e do respectivo Estado para prover os serviços públicos que lhes foram incumbidos, não havendo saldo para investimentos em infraestrutura, o que dificulta o crescimento da economia.

Por outro lado, o aporte de capital privado nos municípios depende da infraestrutura ali existente, pois para a instalação de indústrias e outras empresas é impres-

cindível a existência de estradas, a disponibilização de energia e água, além de um mercado consumidor.

O modelo de organização político-administrativa brasileiro deriva da colonização portuguesa, cuja principal característica foi a centralização. O ineditismo da experiência portuguesa nos trópicos e o modo como a Coroa conseguiu administrar e manter por tão longo período de tempo o vasto território brasileiro em um continente em que a disputa por terras era constante somente são explicados pelo modelo de concentração de poder e centralização das decisões.

Quando da proclamação da República, a opção pelo modelo federativo de organização político-administrativa aparece como uma negativa ao modelo centralizador da Monarquia e com o intuito de empoderar os estados federados, em flagrante alusão ao modelo estadunidenses.

No entanto, a herança da colonização continuou produzindo efeitos no curso da história da Federação brasileira, tendo o país oscilado entre uma maior concentração de poder no ente nacional, em especial durante as ditaduras – 1930-1946 e 1964-1988 –, e períodos de maior autonomia dos entes subnacionais, sendo a Constituição Federal de 1988 o marco do novo pacto federativo, reforçando a autonomia dos estados e, em especial, dos municípios.

É que o intuito da Constituinte foi o de descentralizar a administração pública, aproximando-a do cidadão, com a criação de uma Federação com três esferas de poder – nacional, estadual e municipal – e fortalecendo o menor dos entes com o estabelecimento de novas competências e com a previsão de repasses obrigatórios oriundos da arrecadação de tributos pela União e pelos estados.

Os municípios passaram a ser responsáveis por atender, com recursos próprios e oriundos de repasse, a serviços de educação, saúde, habitação e seguran-

ça, passando a necessitar de uma nova estrutura de governança, além de ter que garantir a infraestrutura adequada ao necessário crescimento econômico.

Neste contexto, a economia passa a ter forte influência na estruturação dessas novas atribuições, já que a principal fonte de receita dos municípios passa a ser o repasse da arrecadação tributária dos demais entes, cujo crescimento está diretamente vinculado à dinâmica econômica.

Desde o advento da Constituição, o país vem enfrentando sequenciais crises econômicas, derivadas de políticas internas equivocadas ou reflexos de problemas econômicos internacionais, mas que implicam diretamente na dificuldade de financiamento, pelos municípios, dos serviços demandados pela população.

Contribuindo para esta problemática, a conformação das decisões em âmbito nacional nem sempre consideram as peculiaridades de cada região, acarretando sérias dificuldades de implementação de políticas públicas para os municípios pouco desenvolvidos, que não conseguem alinhar suas ações com as ações dos demais entes.

O principal desafio do modelo federativo brasileiro é proporcionar meios de implementar a autonomia administrativa e financeira dos municípios de forma a possibilitar a assunção das responsabilidades que lhe foram impostas pela Constituição Federal, através de políticas nacionais que consigam ser efetivadas por todos os entes, considerando as diferenças entre eles.

A política nacional de fortalecimento dos pequenos empreendimentos e de incentivo ao empreendedorismo como meio de promoção do desenvolvimento econômico e social do país é um exemplo de ação que, se coordenada, pode fomentar um incremento na economia local, viabilizando, a longo prazo, a autonomia municipal.

3 A LEI GERAL DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Algumas diretrizes delineadas no governo central da federação têm forte influência na dinâmica local, implicando na necessidade de identificação, pelos gestores dos entes subnacionais, de qual a melhor maneira de aplicá-las, criando um alinhamento de ações que potencializem os resultados esperados.

A Lei Complementar n.º 123/2006, que regulamentou o art. 170 da Constituição Federal, instituindo a política de desenvolvimento da economia através do fortalecimento dos pequenos empreendimentos, é uma oportunidade de dinamização das economias locais através da aplicação do disposto no seu Capítulo V, utilizando o poder de compra dos entes públicos em prol desse segmento.

A referida norma consubstanciou a ideia de que o Estado pode induzir o crescimento das microempresas e empresas de pequeno porte através da ampliação da participação desse segmento no mercado de compras públicas, criando regras mais benéficas, facilitadoras desse acesso.

Embora o marco legal para o fomento do desenvolvimento dos pequenos empreendimentos seja a própria Constituição Federal, que em seus artigos 170, IX, e 179 prevê essa possibilidade, somente com o advento da Lei Complementar n.º 123/2006 passou-se a, efetivamente, utilizar o poderio econômico do Estado em prol de políticas desenvolvimentistas e de sustentabilidade.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às em-

presas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

A norma especial trouxe algumas regras de tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, relacionadas ao procedimento de licitação, que buscam ampliar a sua participação no mercado através do estabelecimento de meios que facilitam a contratação de empresas enquadradas neste segmento por órgãos e entidades públicas.

O efeito da abertura do mercado de compras públicas é a desconcentração de renda, já que a maior parte das contratações públicas era realizada com empresas de grande e médio porte, por possuírem maior capacidade competitiva, impedindo que as pequenas empresas negociassem com o poder público.

Com a facilitação desse acesso, parte dos recursos que seriam destinados a grandes empresas passa a ser repartida com pequenos empreendimentos, dinamizando a economia e gerando uma nova fonte de renda para esta parcela da população.

A lei, no entanto, buscando resguardar a autonomia federativa e a distribuição de competências pregada na Constituição, disciplinou que cada ente deveria possuir regulamentação própria para a aplicação de algumas das regras por ela estabelecidas.

Assim, para a utilização dos benefícios especiais para os pequenos empreendimentos, visando abrir um novo mercado e incentivar o empreendedorismo, União, estados e municípios devem elaborar um normativo próprio, regulamentando a aplicação da previsão da lei complementar.

As regras de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte consistem na realização de licitações com participação

exclusiva em contratações de até R\$ 80 mil, na exigência de subcontratação em até 30% do objeto nas contratações de maior vulto e na reserva de até 25% do objeto da licitação para disputa apenas de empresas enquadradas neste segmento.

A União estabeleceu seu regramento através do Decreto federal n.º 6.204/2007, que disciplinou a aplicação dos benefícios nas licitações realizadas pelos órgãos do Governo Federal sediados em qualquer lugar do Brasil.

No caso da Bahia, a Lei estadual n.º 11.619/2009 e o Decreto estadual n.º 12.678/2011 obrigam a administração pública a beneficiar as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações.

Os municípios baianos, entretanto, não aderiram de imediato às novas regras, tendo sido necessário um trabalho de sensibilização dos gestores municipais por meio de ações do estado, como o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas Empresas (Sebrae), para que se alcançasse, ao final de 2012, 322 municípios com a regulamentação em vigor.

4 O IMPACTO DOS PEQUENOS EMPREENDIMENTOS NA ECONOMIA

As características das micro e pequenas empresas fazem com que esta espécie de empreendimento tenha um importante papel na dinâmica da economia do país, especialmente ante a necessidade de ampliar a capacidade produtiva de municípios distantes dos grandes centros.

Em um país em que os 10% mais ricos detêm 46,9% da renda nacional, enquanto os 10% mais pobres se mantêm com apenas 0,7%, as iniciativas de desconcentração de renda e de impulsão das novas atividades produtivas promovem diferença na qualidade de vida das pessoas.

A opção pelo fomento ao empreendedorismo e aos pequenos negócios tem por base estudo detalhado

da participação desse segmento na economia, já que são cerca de 4,6 milhões de empreendimentos, representando 99% das empresas brasileiras.

Além do número expressivo de empreendimentos desse porte, as pequenas empresas respondem por 57% da mão-de-obra empregada formalmente, somam 10,3 milhões de empresas informais urbanas, além de possuírem 13 milhões de pessoas ocupadas em quatro milhões de estabelecimentos da agricultura familiar.

Curial destacar também a importância dos pequenos negócios no cotidiano dos municípios de menor porte, como responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços para consumo da população local, sem os quais dificilmente haveria crescimento.

A despeito dos benefícios produzidos pelas micro e pequenas empresas, a sua participação na formação do Produto Interno Bruto (PIB) não alcança 20%. Esse índice é fruto de anos de políticas que focavam os incentivos nos grandes empreendimentos, concentrando a renda, a geração de empregos e o desenvolvimento social em polos centrais.

Outro fator que releva considerar é que os programas de incentivo à criação de novos empreendimentos não produzem efeitos duradouros em função da ausência de incentivos que apoiem a continuidade dos negócios, resultando em uma alta taxa de mortalidade das microempresas e empresas de pequeno porte nos primeiros dois anos, que ainda se encontra no patamar de 50%.

Esse quadro pode ser revertido através de políticas estruturadas, como a proposta através da Lei Geral, já que, com a prática dos benefícios ali previstos, a consequência é a abertura de novas oportunidades de negócios para as pequenas empresas, possibilitando a sua sobrevivência.

Importa frisar que a Lei Geral trouxe um pacote de medidas que vai desde a desoneração tributária, com a

instituição de um modelo simplificado de recolhimento de tributos para as pequenas empresas, à desburocratização de processos, facilitando a formalização dessas empresas, passando, ainda, por um sistema específico de acesso ao crédito, além dos benefícios para participação no mercado de compras públicas.

Vale ressaltar que essa estratégia foi utilizada pelos países hoje considerados desenvolvidos no pós-guerra, quando a escassez de recursos e a crise econômica demandaram que os cidadãos fossem agentes ativos na retomada do desenvolvimento. Nos Estados Unidos, Japão e na Europa, desde a década de 1950, há programas especiais para expansão e crescimento dos pequenos negócios, resultando em economias estruturadas e altos índices de desenvolvimento social.

No Brasil esse cenário não será diferente. Conforme estudos realizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, a ampliação da participação das micro e pequenas empresas na renda nacional, através da aplicação da Lei Geral, implicará em um impacto maior e mais sólido no crescimento do Brasil do que o Programa Bolsa Família, outra iniciativa acertada de desconcentração de renda, que possibilitou o aumento da renda da parcela mais carente da população nos últimos anos.

Se houver um incremento de 10% na participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas em todo o país, estima-se que o resultado direto seria a geração de cerca de 980 mil novos empregos/ano no Brasil.

5 POLÍTICA ESTADUAL DE FOMENTO ÀS PEQUENAS EMPRESAS

É papel do Estado a promoção de políticas de desenvolvimento que visem abrandar as distorções existentes entre as regiões e seus municípios, proporcionando à sua população acesso abrangente aos serviços públicos.

Conforme já demonstrado, embora diversas demandas de serviços devam ser atendidas pelos municípios, os serviços públicos, em sua maioria, são assumidos pelo Estado e pela União, bem assim os investimentos em infraestrutura.

O estado da Bahia possui 417 municípios e uma extensa área de região semiárida, que demanda atenção especial em virtude das dificuldades naturais em desenvolver atividades produtivas em um ambiente de seca, além de enfrentar determinantes históricas de concentração de renda na região metropolitana e no litoral.

Após o advento da Lei Geral, verificou-se a pertinência da sua proposta à necessidade do Estado da Bahia de impulsionar o crescimento através do incentivo aos pequenos empreendimentos, mormente diante da realidade de que mais de 80% dos municípios baianos baseiam sua atividade econômica nos pequenos negócios.

Assim, a Lei Geral foi devidamente regulamentada, com a publicação da Lei estadual n.º 11.619/2009, para aplicação pelos órgãos e entidades estaduais dos benefícios ali previstos, facilitando o acesso das micro e pequenas empresas nas licitações.

Promulgada a legislação necessária, iniciaram-se ações de preparação para torná-la um efetivo instrumento de implementação das políticas desenvolvimentistas no Estado e nos municípios.

Em 2010, as ações foram voltadas para disseminar a informação, através de capacitações específicas para os servidores que atuam com licitações, além de encontros com os diretores-gerais, gestores de compras dos diversos órgãos do Estado, visando norteá-los quanto à proposta desenvolvimentista da legislação.

Estes servidores também foram inseridos nos cursos regulares de formação para atuar em licitações seguindo as regras contidas na lei. Nestas capacitações, os servidores tiveram a oportunidade de não só

se aprofundarem na técnica para aplicação das regras, mas participar de discussões acerca do seu objetivo e da importância de efetivação para o crescimento das economias locais.

Além do esforço interno de capacitação dos servidores, se fez necessário o aprimoramento dos pequenos empresários para que pudessem compreender a dinâmica das contratações com o poder público e as regras especiais de tratamento que agora os favoreciam.

Em articulação com entidades como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e com a Federação das Micro e Pequenas Empresas (Femicro), foram realizados diversos eventos para a divulgação da lei e para a preparação dos empresários para participar das concorrências públicas, o que foi sedimentado com a distribuição de cartilhas e disponibilização em sites das regras sobre licitações.

Como forma de demonstrar a prática das licitações, em 2010 foram criadas 48 licitações exclusivas para as micro e pequenas empresas, sendo 12 na modalidade pregão eletrônico, para atender à demanda da capital e região metropolitana, visando o registro de preços de material de construção. Também foram realizados 36 certames na modalidade pregão presencial, voltados para atender nove regiões do Estado - Juazeiro, Santo Antônio de Jesus, Itabuna, Brumado, Paulo Afonso, Teixeira de Freitas, Alagoinhas, Jequié e Vitória da Conquista, visando o registro de preços de gêneros alimentícios e material de limpeza.

Concomitante à realização das licitações no interior do estado, foram realizados encontros com pregoeiros e comissões de licitação locais, visando esclarecer dúvidas sobre a aplicação da lei e oportunizar o acompanhamento do pregão presencial realizado.

Foi efetuada ainda a coordenação das licitações com o evento denominado Feira do Empreendedor, iniciativa do Sebrae que visa capacitar os pequenos empreendedores. Assim, nos mesmos municípios em que se

deram as licitações, foi realizada capacitação voltada para os empresários locais sobre como participar de licitações públicas, abordando o tratamento diferenciado trazido pela lei e as demais regras para inseri-los no mercado de compras públicas.

O resultado dessas licitações foi a inclusão efetiva do segmento como fornecedor do Estado, com mais de R\$ 870 mil adjudicados em 2010 e mais microempresas e empresas de pequeno porte solicitando ingresso no Cadastro Unificado de Fornecedores.

O reflexo dessas ações foi sentido já em 2010, com o aumento do volume de recursos públicos negociados com microempresas e empresas de pequeno porte, que alcançou 30 milhões a mais do que o montante auferido em 2009, perfazendo o montante de R\$ 136 milhões. Já em 2011, esse acréscimo foi de mais de 50%, alcançando R\$ 242 milhões.

De fato, em 2009, a participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas do Estado era de 10,4% do volume de negócios. Após a publicação do Decreto 12.678/2011, consolidando os benefícios da Lei Geral, o percentual foi ampliado para 22,3% do total das compras realizadas pelo Estado.

Além disso, houve acréscimo no quantitativo de microempresas e empresas de pequeno porte no Cadastro de Fornecedores do Estado, que hoje possui 2.511 microempresas e empresas de pequeno porte, demonstrando que o crescimento não se deu só em volume de recursos, mas também na quantidade de fornecedores enquadrados neste segmento.

No ano de 2012, o principal objetivo foi o envolvimento dos municípios nas ações, fortalecendo o propósito de dinamizar as economias locais e tornar atrativo, ao pequeno empresário, ter o poder público como cliente.

Após a realização de eventos direcionados aos empresários em seis regiões do Estado – Salvador, Lauro de Freitas, Irecê, Lençóis, Itabuna e Porto Seguro – e com

a elaboração de licitações exclusivas para MPE também pelos órgãos estaduais sediados no interior do Estado –, foi ampliada a participação das microempresas para 24% do volume anual de contratações, resultando no valor de R\$ 440 milhões.

6 AÇÕES COORDENADAS NOS MUNICÍPIOS

Os municípios são atores mais importantes na condução das políticas desenvolvimentistas, especialmente por estarem mais próximos dos cidadãos do que os demais entes.

No que tange ao fomento às microempresas e empresas de pequeno porte, nota-se claramente que é necessária a atuação do poder público local para organizar e incentivar os empresários, através da aplicação da Lei Geral e de ações voltadas à sua disseminação.

Mais de um terço dos municípios baianos são considerados de pequeno e médio porte, tendo como base de sua economia a agricultura familiar e as pequenas empresas, assim o desenvolvimento seguro e sustentável passa pelo incentivo à criação, manutenção, regulamentação e expansão desses empreendimentos.

Entretanto, a atração de grandes indústrias tem sido o foco desses municípios, partindo da premissa equivocada de que a instalação ocasionará boa arrecadação de impostos e geração de muitos empregos.

Na prática, verifica-se que os grandes grupos econômicos não investem no local onde estão instalados, ao contrário das micro e pequenas empresas, que, além de gerar mais empregos e distribuir mais renda, têm suas bases no próprio município, com empreendedores do próprio local que vão retornar para ele seus investimentos.

Ademais, é enorme o risco da concentração da economia do município em uma grande empresa, pois com o seu fechamento, estagna-se a produção do local, fator que não acontece em relação aos pequenos, cujo

insucesso gera impactos menores na economia, uma vez que não existe a relação de dependência de uma pequena empresa.

Com a implementação da Lei Geral nos municípios, instala-se uma dinâmica de crescimento que dificilmente retrocederá, pois a realização das compras públicas com os benefícios para as microempresas e empresas de pequeno porte trará vantagens competitivas para as empresas locais, fazendo com que a riqueza produzida na cidade permaneça nela mesma e com que a economia gire com dinamismo.

7 A INTERVENÇÃO DO ESTADO

Os resultados alcançados nos três anos de atuação do Governo do Estado para fomentar o desenvolvimento dos pequenos empreendimentos foram importantes para impulsionar a formalização de uma parceria com o Sebrae para a elaboração e implementação do Projeto de Compras Governamentais, em execução.

Com a visão de que as compras públicas constituem-se em importante instrumento a serviço do desenvolvimento dos municípios brasileiros, e considerando que se consolidam como instrumento de política pública de desenvolvimento territorial da menor fração do país, a proposta é de articular as ações dos entes, ampliando a participação dos pequenos negócios nas vendas de bens e serviços às instituições públicas União, Estado e Municípios.

No caso do Estado da Bahia, o processo de aquisição de bens e serviços ocorre de maneira descentralizada, sendo realizado pelas representações dos órgãos e entidades também nas cidades do interior, contribuindo para uma melhor distribuição espacial e territorial de trabalho, de renda e de riqueza.

Dessa maneira, surgem mais possibilidades de realização de negócios para as microempresas e empresas de pequeno porte estabelecidas nos municípios onde estão instalados escolas, hospitais, quartéis e outros

órgãos estaduais consumidores de bens e serviços, incrementando a economia local.

A abordagem do desenvolvimento a partir das pequenas empresas torna-se essencial na medida em que se identifica que elas são os principais responsáveis pelas atividades econômicas realizadas na menor fração do território, que é o município.

A lógica dessa abordagem é reconhecer que a responsabilidade imediata quanto ao desenvolvimento econômico dos municípios é mesmo das lideranças municipais, sendo certo que esta percepção ganha força no país por estar adequada aos diversos processos econômicos, à dinâmica dos mercados e à forma como estes dois fenômenos repercutem nos territórios.

Ademais, a análise das regras estabelecidas para dar acesso ao mercado das compras públicas às microempresas e empresas de pequeno porte demonstra que os instrumentos escolhidos pelo legislador podem ser facilmente efetivados e estão plenamente vinculados aos objetivos constitucionais de promoção da igualdade regional e de desenvolvimento econômico e social do país.

8 CONCLUSÃO

A compreensão da preponderância das empresas de pequeno porte na economia do país e sua relevante participação na sociedade atual, sendo responsável pela geração de emprego e renda e pela sustentação da vida das pessoas nos municípios de pequeno e médio porte, é a alavanca para o desenvolvimento do Brasil.

O entendimento dessa realidade é determinante para que o Estado possa cumprir o seu papel de promotor do bem estar social, induzindo a desconcentração de renda e a melhoria da qualidade de vida da população através da utilização de mecanismos efetivos.

A utilização do poder de compra como instrumento de implementação de políticas desenvolvimentistas, por meio da aplicação da Lei Geral, pode ser viabiliza-

da com a atuação concreta e coordenada dos governos locais (municípios) e do Estado, em parceria com entes externos, como o Sebrae, criando um ciclo virtuoso de crescimento, menos suscetível de mudança em decorrência de fatores externos porque se baseia unicamente na relação do governo enquanto consumidor com os seus fornecedores.

Assim, com a opção do ente governamental pela aquisição de produtos que induzam ao envolvimento de cadeias produtivas sediadas no município, ou mesmo beneficiando segmentos econômicos que interessem às políticas públicas que estejam se desenvolvendo localmente, estará se criando um ambiente de crescimento sustentável.

A aplicação das regras de tratamento diferenciado, ampliando a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas dos órgãos estaduais sediados na cidade e dos órgãos municipais, fará com que os recursos arrecadados da comunidade retornem a ela através do mercado, gerando mais emprego e melhorando a distribuição de renda no local.

A dinamização da economia resulta em desenvolvimento social, decorrente do aumento do poder aquisitivo do cidadão, e na ampliação da oferta de serviços públicos como educação, saúde e habitação com qualidade, objetivo maior do poder público.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO do trabalho na micro e pequena empresa. Brasília; São Paulo: Sebrae; Dieese. Edições de 2000 a 2008. Disponível em: < http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/estudos_pesquisas/Anuario-em-prego-edicoes-antiores,detalhe,31>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 1998.)

10 RESUMO BIOGRÁFICO

Maria Eduarda Sampaio da Cunha

Advogada pela Universidade Católica do Salvador (UCSal), é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia, ex-coordenadora-geral da Coordenação Central de Licitação da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb). Endereço: 2ª Avenida, nº 200, Centro Administrativo da Bahia, Salvador – Bahia – Brasil. Telefax: 55 71 3115-3130. E-mail: mariaeduarda.cunha@saeb.ba.gov.br.

11 RESUMO

A efetivação de políticas desenvolvimentistas depende da estruturação de ações coordenadas entre as três esferas de governo - União, estados e municípios - de forma a fortalecer as iniciativas e conformar a concentração de recursos e esforços em resultados concretos para a sociedade. A aplicação da Lei Geral, cujo regimento beneficia as pequenas empresas nas contratações com o poder público é uma oportunidade para o crescimento sustentado das cidades brasileiras. Este trabalho pretende demonstrar a necessidade de articulação dos municípios baianos com a política de ampliação da participação das pequenas empresas nas compras estaduais para a dinamização das economias locais.

A dosimetria das sanções administrativas aplicadas ao fornecedor

Marcos Nascimento Lopes
Jerusa Marins Paes Coelho

1 INTRODUÇÃO

A boa gestão dos recursos públicos considerados cada vez mais escassos para fazer frente às demandas sociais é um desafio que se impõe aos gestores públicos. No cenário atual da maioria dos países, persiste o desafio no enfrentamento dos problemas decorrentes da falta de acesso de boa parte da população a serviços essenciais como saneamento, saúde, educação, mobilidade urbana e segurança.

Nessa conjuntura, as compras e contratações públicas se constituem em importante instrumento voltado não só ao fornecimento dos recursos materiais necessários à implementação das políticas públicas encarregadas de atender às necessidades da população, como à indução do desenvolvimento econômico dos municípios e, por consequência, de seus habitantes.

As aquisições de materiais e a contratação de serviços pelos órgãos e entidades da administração são precedidas da realização de licitações públicas, cujas regras são estabelecidas em regulamento específico.

No Brasil, a Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitações e contratos da administração pública, aplicáveis a todos os entes federados, além de cláusulas específicas acerca do procedimento a ser utilizado no âmbito da União. Não obstante, o referido regulamento também aduz, nos seus artigos 86 a 88, sanções administrativas que devem ser aplicadas aos que cometerem os ilícitos previstos naquele diploma legal.

Em âmbito local, o Estado da Bahia instituiu, em 1º de março de 2005, a Lei nº 9.433, que dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, ser-

viços, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes do Estado, trazendo diversas inovações como a inversão das fases da licitação, a inclusão da modalidade pregão, as hipóteses de saneamento de falhas formais no processo licitatório e um capítulo inteiramente dedicado às sanções administrativas (capítulo XI, art. 184 a 200).

Neste diploma foi reforçada a obrigatoriedade da administração pública estadual, através de um órgão central de inscrição cadastral, em manter o registro unificado das pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar de licitação e celebrar contratos com os órgãos e entidades do Estado.

O Estado da Bahia, na condição de ente responsável pela regulamentação de dispositivos do diploma estadual e ciente do seu papel de melhorar a qualidade do rol de fornecedores cadastrados, visando à eficiência dos processos licitatórios e da formalização dos contratos de bens e serviços, bem como imprimir celeridade na análise dos processos sancionatórios, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, decidiu editar o Decreto nº 13.967, de 7 de maio de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Registro Cadastral, disciplina a dosimetria das sanções administrativas previstas na Lei nº 9.433/05 e cria no âmbito dos órgãos e entidades estaduais as comissões processantes para conduzir os procedimentos administrativos destinados à apuração de ilícitos praticados por candidatos a cadastramento, licitantes e contratados.

Essa iniciativa compõe um conjunto de ações voltadas à implantação de um novo modelo de gestão de fornecedores com foco na melhoria da prestação dos serviços públicos.

Nesse contexto, pretende-se aqui apresentar um histórico da evolução normativa acerca das sanções administrativas, esclarecer sobre a finalidade e organização do sistema de registro cadastral, discorrer sobre os parâmetros utilizados para a aplicação das penas e

fazer um breve relato da experiência baiana, ainda que recente, de descentralização do processo de apuração das irregularidades cometidas por fornecedores e prestadores de serviços ao Estado.

2 ANTECEDENTES, HISTÓRICO, OBJETIVOS DA REGULAMENTAÇÃO DO CAPÍTULO XI - DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DA LEI ESTADUAL Nº 9.433/2005

A Secretaria de Administração do Estado da Bahia (Saeb), órgão central do sistema estadual de administração, tem por finalidade planejar, coordenar, executar e controlar as atividades de administração geral, incluída aí, a gestão dos materiais, serviços e de patrimônio. Através da Superintendência de Serviços Administrativos (SSA), deve, dentre outros: definir critérios, disponibilizar e normatizar os procedimentos referentes à aquisição e contratação de materiais e serviços; planejar, coordenar e executar as ações relativas ao Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado; analisar a situação cadastral e o desempenho dos fornecedores quanto às obrigações assumidas com o Estado, promovendo a instauração de processo administrativo, quando necessário, e providenciar a divulgação periódica da relação de fornecedores impedidos de licitar e contratar com a administração pública estadual.

Ao longo dos anos até a edição do estatuto estadual de licitações e contratos, a Lei nº 9.433/2005, a apuração das supostas irregularidades cometidas por fornecedores era fundamentada nos artigos 86 a 88 da Lei federal nº 8.666/1993, conforme transcrição abaixo:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Ocorre que esta lei, ao disciplinar, em seu artigo 87, sobre as penalidades aplicáveis ao contratado que cometa falhas no curso da relação contratual, recorria a conceitos genéricos para a apuração da infração, como é o caso da inexecução total ou parcial do contrato, indicada no caput do dispositivo como motivadora da aplicação das sanções.

Ainda que não fosse intenção do legislador, a interpretação desse conceito poderia permitir uma liberdade de ação ao gestor público, quando da aplicação da sanção. Contra esta abertura interpretativa se manifestou o eminente jurista Marçal Justen Filho, a ponto de considerar "impossível aplicar qualquer das sanções previstas no art. 87 sem que as condições específicas de imposição estejam explicitadas". Ainda segundo o professor, "a lei silenciou acerca dos pressupostos de aplicação de cada sanção" quando não poderia "remeter à Administração a faculdade de escolher quando e como aplicar cada sanção prevista no art. 87, pois isso ofenderia o princípio da legalidade" (JUSTEN FILHO, 2003, p.570-571).

À parte a posição mais radical acima expressa, tem-se entendido por lícita a aplicação das penalidades elencadas no art. 87, sob rigoroso e perseverante controle de legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, sobretudo estes últimos, a recomendar ao gestor que eleja tão somente as medidas adequadas para o alcance dos fins perseguidos, como ficou previsto na Lei

federal nº 9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal:

Art. 2º. A administração pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade, proporcionalidade**, moralidade, raldade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...]

VI – adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; **(grifo nosso)**.

Importante mencionar que o inciso acima transcrito pode ser interpretado como a materialização dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, quando da aplicação de uma penalidade, vedando ao gestor público a imposição de sanção em grau superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, bem como em relação à conduta do processado.

Nesse sentido, tem-se revelado a doutrina em reconhecer uma gradação na aplicação da pena de acordo com a conduta apurada, de que é exemplo o professor Marcos J. V. Souto que destaca a necessidade da "proporcionalidade da falta à pena" (CORREIA, 2006).

Também a jurisprudência tem seguido esse entendimento. O Exmo. Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital em Pernambuco, Wagner Ramalho Procópio, expressou com objetividade a existência de uma gradação entre as espécies sancionatórias do art. 87, conforme Mandado de Segurança nº 001.2004.000051.7, de 2004 (CORREIA, 2006):

As sanções previstas no art. 87 e seus incisos da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, apresenta-se de forma gradativa e a Parte Impetrada aplicou ao Impetrante uma pena mais grave que possivelmente poderá trazer sérios prejuízos, com a possibilidade da ocorrência

de lesão irreparável ao direito do mesmo, se vier a ser reconhecido na Decisão de Mérito.

No âmbito local, a Lei estadual nº 9.433/05 e suas alterações, Lei nº 9.658/05 e Lei nº 10.967/08, passam, sem prejuízo das normas gerais introduzidas pela Lei federal nº 8.666/93, a regular as licitações e os contratos no âmbito dos poderes do Estado da Bahia.

O regulamento estadual supracitado não vem somente revogar a Lei estadual nº 4.660, datada de 8 de abril de 1986, por não ter consonância com a Constituição federal de 1988 e a Constituição estadual de 1989, além do diploma federal de licitações e contratos administrativos de 1993, mas, em verdade, ele traz também inúmeras inovações no tocante ao procedimento, frutos da observação das dificuldades da Lei nº 8.666/93 e das vantagens vivenciadas pela Lei nº 10.520/2002 e pelo Decreto nº 5.450/2005, que tratam do pregão.

As procuradoras Leyla Bianca Correia Lima da Costa e Edite Mesquita Hupsel enaltecem o caráter inovador da lei estadual, ao afirmar, no livro Comentários à lei de licitações e contratações do estado da Bahia (2006), que:

A nova lei baiana, pautada nos princípios consagrados na Constituição Federal e naqueles específicos da licitação, propiciou redução do tempo de conclusão das licitações, desburocratizou o procedimento licitatório e vem ensejando a obtenção de melhores preços com maior qualidade, gerando significativa economia para a Administração e trazendo maior rapidez e eficiência nas contratações.

Conforme mencionado anteriormente, sua principal inovação foi a inversão de fases do certame em todas as modalidades de licitação, determinando tal conduta no seu art. 78, que informa ser, primeiramente, realizada a abertura dos envelopes contendo as propostas de preço, para, somente após julgamento e classificação destas propostas, proceder à abertura do envelope de habilitação dos classificados.

As melhorias introduzidas nesta lei não se restringem ao campo das modalidades e do procedimento licitatório. É possível observar também importantes avanços no que se refere ao capítulo das sanções administrativas. O diploma estadual dispensou 17 artigos diretamente voltados a questões como definição dos ilícitos, sejam eles cometidos por licitantes ou contratados; definiu, nos artigos 194 e 195, os ilícitos que determinam a aplicação da suspensão temporária do direito de cadastrar e licitar e impedimento de contratar com a administração, bem como os que implicam na penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração, respectivamente. Também estabeleceu os critérios que deveriam ser levados em conta para a aplicação das penalidades; estipulou os percentuais máximos que poderão ser utilizados quando da aplicação das multas e deliberou sobre questões relacionadas à instrução do processo de apuração, garantindo o direito constitucional da ampla defesa e do contraditório.

Apesar do progresso, no que concerne à abrangência dos dispositivos que tratam do capítulo das sanções previstas na Lei nº 9.433/05, havia um entendimento pacificado, sobretudo entre os gestores da área de compras e licitações da Secretaria da Administração, além dos procuradores da Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Estado, de que persistia uma carência de regulamentação em torno deste tema, especialmente em relação à dosimetria da penalidade de suspensão temporária do direito de cadastrar e licitar e impedimento de contratar com a administração. Assim manifestaram-se os procuradores André Magalhães, Leyla Bianca Costa e Fabiana Barretto ao apresentarem a minuta de decreto abordando a temática das penalidades administrativas, Parecer nº PA-NASC-ALM-LBC-FFB-067/2011:

A construção da minuta de decreto que ora se apresenta é a resultante de discussões entre os representantes desta Procuradoria e os servidores da Superintendência de Serviços Administrativos, direcionadas a dotar o Estado da Bahia

de uma normatização acerca da imposição de sanções administrativas geradas a partir da Lei estadual nº 9.433/05, em face da destacada precariedade da regulamentação até agora existente, apesar de ser um tema de interesse de todos os órgãos e entidades que realizam licitações e celebram contratos.

Em síntese, o normativo que se apresenta no tópico subsequente buscou atender aos seguintes objetivos:

- a. definir a finalidade, os objetivos e a organização do Sistema de Registro Cadastral;
- b. descentralizar a instrução do processo de apuração de suposta irregularidade praticada por licitantes ou contratados através das comissões processantes locais a serem instaladas nas unidades da administração pública estadual; e
- c. estabelecer a dosimetria das sanções, tomando por base a natureza da falta, a gravidade do ilícito, os prejuízos advindos para a administração pública e a reincidência na prática do ato.

Por se tratar de uma norma recente e inovadora, sobretudo, dinâmica, considera-se este resultado dos movimentos iniciais no sentido da regulamentação perseguida, e que será alvo de paulatino aperfeiçoamento, a partir da sua cotidiana experimentação, estando, nesse momento, em fase de avaliação da necessidade de sua atualização.

3 DECRETO Nº 13.967 DE 07 DE MAIO DE 2012

3.1 Sistema de Registro Cadastral: finalidade, objetivos e composição

O Sistema de Registro Cadastral do Poder Executivo do Estado da Bahia tem por finalidade disciplinar a articulação entre os órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual no que concerne à inscrição, acompanhamento e controle do desempenho das pessoas físicas e jurídicas, interessadas em participar de licitações e celebrar contratos.

O caráter sistêmico do decreto foi destacado pelos procuradores André Magalhães, Leyla Bianca Costa e Fabiana Barretto, integrantes do grupo de trabalho criado para a elaboração do normativo, no Parecer nº PA-NASC-ALM-LBC-FFB-067/2011:

[...] com este foco, pretendemos, já a partir do art. 1º, reconhecer à normativa o seu caráter sistêmico – haja vista que o fim precípua do registro cadastral é a integração de todos os organismos que licitam, embora tenhamos procurado preservar a autonomia das entidades dotadas de personalidade jurídica própria [...].

Os objetivos do Sistema de Registro Cadastral são:

- a. estabelecer fluxos permanentes de informações entre os órgãos e entidades da administração pública estadual, para prover o Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado;
- b. viabilizar a anotação no registro cadastral do acompanhamento e atuação dos licitantes quanto ao cumprimento das obrigações assumidas;
- c. promover a utilização do Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado;
- d. padronizar os procedimentos de apuração de irregularidades cometidas por candidatos a cadastramento, licitantes ou contratados;
- e. assegurar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa nos processos de apuração de ilícitos administrativos aos candidatos a cadastramento, licitantes ou contratados;
- f. uniformizar os parâmetros para a aplicação de sanções administrativas;
- g. consolidar as informações concernentes às sanções aplicadas.

A Secretaria da Administração do Estado da Bahia é o órgão central do Sistema de Registro Cadastral, função exercida pela Coordenação de Cadastro e Apoio Operacional, através de suas Comissões de Inscrição e Registro Cadastral e Processante Central. São componentes, ainda, do sistema os órgãos setoriais, seccio-

nais e externos representados pelas demais secretarias e órgãos em regime especial; autarquias e fundações e empresas públicas e sociedades de economia mista, além dos órgãos dos demais poderes interessados em utilizar o Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado da Bahia, respectivamente, e suas comissões processantes locais.

Outro pressuposto do normativo foi o de preservar as atuais estruturas dos órgãos, evitando novas despesas relacionadas à criação de cargos, o que ampliaria o custeio da máquina pública. Assim, o sistema composto por órgãos existentes ou que já podem existir facilitaria a harmonia de seu funcionamento, a partir das definições de suas competências.

3.2 Comissões: espécies e atribuições

Com a edição do Decreto nº 13.967/2012, as comissões, existentes em três espécies distintas, cumprem funções relevantes no sistema:

a.comissão de inscrição e registro cadastral,

destinada a proceder ao exame dos documentos apresentados por pessoas físicas ou jurídicas interessadas em participar de licitações e firmar contratos com os órgãos e entidades da administração pública estadual e acompanhar o desempenho dos fornecedores cadastrados;

b.comissão processante central,

com atribuição de conduzir os processos administrativos destinados à apuração de ilícitos que ensejem a aplicação da sanção de inidoneidade para licitar e contratar com a administração pública, de ilícitos praticados por candidatos a cadastramento e, quando se tratar de questões sistêmicas ou de interesse público relevante, de ilícitos praticados por licitantes ou contratados;

c.comissão processante local, destinada a conduzir processo para apuração de ilícitos administrativos

praticados por licitantes ou contratados no âmbito de sua unidade, que ensejem a aplicação das sanções de multa ou suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a administração pública estadual.

As duas primeiras comissões são de responsabilidade do órgão central, ou seja, da Coordenação de Cadastro e Apoio Operacional, ficando a terceira comissão a cargo dos demais órgãos e entidades que compõem o sistema.

Quanto à composição das comissões, o normativo estabeleceu que a comissão de inscrição e registro cadastral deveria ser formada por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores efetivos, enquanto que as comissões processantes central e local seriam compostas por, no mínimo, três servidores efetivos e estáveis.

3.3 Classificação dos ilícitos segundo a natureza, penalidades, circunstâncias agravantes e atenuantes e caracterização do prejuízo à Administração

3.3.1 Os ilícitos previstos nos artigos 184 e 185 da Lei nº 9.433/05 foram classificados no Decreto nº 13.967/12, segundo a natureza, em:

- a) leves;
- b) medianos;
- c) graves;
- d) gravíssimos

Os ilícitos de natureza leve ensejarão a pena de multa, podendo ser cumulada com suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a administração por um prazo de até seis meses, caso fossem verificados prejuízos à administração ou reincidência. Para os ilícitos de natureza mediana e grave foram definidas as penas abstratas de nove e 18 meses de suspensão temporária e multa, respectivamente. Quanto aos ilícitos de natureza gravíssima, a penalidade proposta é a

de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração pública estadual, que pode ou não ser cumulada com multa.

3.3.2 O normativo previu, ainda, a possibilidade de ampliar ou reduzir a sanção. Tal situação ocorrerá quando estiver presente no caso o que se chamou de circunstâncias agravantes e atenuantes.

3.3.2.1 Foram consideradas ocorrências agravantes, se a conduta ilícita:

- a. decorrer do não atendimento reiterado de determinações expressas do contratante quanto ao regular cumprimento das obrigações contratuais;
- b. ensejar pagamento por indenização ou a celebração de contratação emergencial, em detrimento do interesse público;
- c. ocasionar a anulação ou cancelamento de item que integre Ata de Registro de Preços ou repercutir em mais de um órgão público ou entidade administrativa;
- d. der causa a rescisão de contrato de valor superior ao limite mínimo definido na Lei nº 9.433/05 para a adoção da modalidade concorrência nas licitações de compras e serviços;
- e. ensejar dano ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico, artístico ou cultural.

3.3.2.2 As situações **atenuantes** são assim consideradas, quando:

- a. a ação do infrator não tiver sido fundamental para a consecução do fato;
- b. for o infrator primário;
- c. tiver o infrator adotado as providências para minimizar as conseqüências decorrentes do ato;
- d. tiver o infrator adotado as providências para reparar integralmente as conseqüências decorrentes do ato;

e. tiver o contrato valor não superior a 10% do limite estabelecido para compras e serviços, na modalidade convite.

3.3.3 Na avaliação do prejuízo à administração pública deve ser verificado dano ao patrimônio material ou ao regular funcionamento da atividade administrativa, em face de decorrer da conduta ilícita qualquer dos seguintes eventos:

- I – destruição ou avaria de bens afetados a um serviço ou estabelecimento público;
- II – desabastecimento de produto essencial (aquele cuja supressão possa comprometer a saúde e a segurança de pessoas);
- III – comprometimento parcial do regular funcionamento de órgão, de entidade administrativa ou da prestação do serviço público; e;
- IV – interrupção efetiva da prestação do serviço público.

3.3.4 O normativo determinou ainda que a prática do ato ilícito reincidente, devidamente comprovado nos autos do processo, provocará ampliação da pena inicialmente proposta.

3.4 Dosimetria da Pena

A dosimetria das penas foi a grande inovação do regulamento. Os dispositivos que versam sobre esta matéria estão presentes no Capítulo IV do texto normativo e tratam de fixar penas diferentes para cada tipo de ilícito cometido, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Importante ressaltar que apenas as sanções de multa e de suspensão temporária se sujeitam a dosagem, já que as penas de descredenciamento e de inidoneidade não têm prazos definidos, esta última por opção do legislador baiano.

No caso da multa, a pretensão foi a de regulamentar o art. 192 da Lei estadual nº 9.433/05, distinguindo: a

inexecução parcial ou total do contrato; o atraso no cumprimento da obrigação; a recusa em subscrever o contrato e a negativa de reforço da caução, cada uma com consequências (dosagens) diversas.

Para a fixação da pena de suspensão temporária, o decreto estabeleceu critérios que, a partir da pena abstrata, definida com base na natureza do ilícito, incidiriam na forma das etapas a seguir:

- I – fixação da pena inicial, assim considerada a totalidade da pena abstrata definida para a natureza do ilícito (subitem 3.3.1.);
- II – avaliação da gravidade do ilícito, em função da existência de circunstâncias agravantes e/ou atenuantes (definidas no item 3.3.2.);
- III – avaliação dos prejuízos advindos à administração pública, pela tal ocorrência dos eventos elencados no (subitem 3.3.3.);
- IV – apreciação da reincidência na prática do ato, com aplicação da majoração correspondente;
- V – fixação da pena definitiva.

Esclareça-se que tanto as circunstâncias agravantes como a constatação de que houve prejuízo para a administração e a existência de reincidência agravarão, cada uma delas, em 1/6 (um sexto) da pena abstrata. Já a ocorrência de circunstâncias atenuantes, em contrapartida, reduzirá a pena no mesmo 1/6 (um sexto).

O normativo previu ainda que quando o infrator, mediante mais de uma ação ou omissão, praticar dois ou mais ilícitos, idênticos ou não, aplicam-se cumulativamente as penas em que haja incorrido.

3.5 Outras regras estabelecidas no decreto

O texto do decreto deliberou ainda sobre a competência para aplicação das sanções administrativas; os recursos contra a decisão da penalidade; a extensão dos efeitos das sanções para todos os integrantes do Sistema de Registro Cadastral; a reabilitação dos ape-

nados e o registro das sanções no Cadastro Unificado de Fornecedores.

Neste último aspecto, observa-se uma tentativa de fortalecimento do Sistema de Registro Cadastral, como tão bem observado pelos ilustres procuradores André Magalhães, Leyla Bianca Costa e Fabiana Barretto, ao apresentar a proposta de decreto:

Na seção III do Capítulo V pretendemos introduzir um mecanismo peculiar de funcionamento do sistema, consistente na integração das informações entre os seus componentes, de modo a fazer com que a sanção aplicada no âmbito local possa ser conhecida e produzir efeitos para toda a administração pública estadual, isto é, para que seja feita a extensão dos seus efeitos,

Sobre a reabilitação, o normativo previu ser de forma automática para a pena de suspensão temporária, desde que cumprido o prazo determinado, e estabeleceu a necessidade de requerimento do interessado para a reabilitação do mesmo, no caso da pena de inidoneidade, desde que cessados os motivos que a determinaram.

4 CONCLUSÃO

É certo que a publicação do Decreto nº 13.967/12 foi um avanço no que diz respeito ao controle e acompanhamento do desempenho dos fornecedores e prestadores de serviços que transacionam com o Estado, sobretudo na melhoria da eficiência dos processos de aquisição de materiais e contratação dos serviços dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

As inovações trazidas pelo normativo não só promovem a agilidade na apuração de irregularidades cometidas pelo candidato a cadastramento, licitante ou contratado, como impõem maior segurança ao processo, em face da dosimetria das penalidades. Da forma como foi concebido, em que cada ilícito previsto na Lei nº 9.433/05 foi classificado, segundo a natureza

da falta, em leve, mediana, grave e gravíssima e que para cada uma destas foi estabelecida uma pena base, privilegiaram-se os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, garantindo racionalidade, transparência e legalidade ao processo.

Consciente de que apenas a publicação de um regulamento não seria suficiente para a eficiente operacionalização do processo é que a Secretaria da Administração do Estado da Bahia, com o apoio da Procuradoria Geral do Estado, elaborou um programa de capacitação iniciado no segundo semestre de 2012 e que até o momento habilitou 189 servidores de 45 órgãos ou entidades da administração pública estadual para atuar nas comissões processantes locais.

Ressalte-se, ainda, que a ação sistêmica de acompanhamento e orientação às unidades usuárias do Cadastro Unificado de Fornecedores é de suma importância ao êxito da apuração processual e, como dito anteriormente, à clareza de que o regulamento ora instituído, ao ser experimentado no dia a dia, poderá requerer uma dinâmica atualização para eventual correção de rumos e melhoria do processo.

Portanto, manter um cadastro de fornecedores qualificado, afastando do convívio estadual, ainda que temporariamente, aqueles que descumprem as regras do instrumento convocatório ou cláusulas contratuais, previamente estabelecidas, constitui importante medida visando à melhoria do processo de compras e à eficiência na aplicação dos recursos orçamentários voltados à implementação das políticas públicas, especialmente no atendimento às demandas sociais.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Decreto nº 13.967, de 7 de maio de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Registro Cadastral do Poder Executivo do Estado da Bahia, disciplina a dosimetria das sanções administrativas previstas na Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Poder Executivo, Salvador,

BA, 8 maio 2012. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

BAHIA. Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Salvador, BA, [mar. 2005]. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

BAHIA. Lei nº 9.658, de 4 de outubro de 2005. Altera a Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos no âmbito do Estado da Bahia, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Salvador, BA, 5 out. 2005. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

BAHIA. Lei nº 10.967, de 23 de abril de 2008. Autoriza a abertura de crédito especial, na forma que indica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Salvador, BA, 24 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1º jul. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 1º jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 1º jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 1º jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 1º jul. 2013.

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. As sanções nos contratos administrativos e o princípio da proporcionalidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1.103, 9 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8614>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

HUPSEL, Edite Mesquita; COSTA, Leyla Bianca Correia Lima. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos do Estado da Bahia**: Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2003.

MAGALHÃES, André; COSTA, Leyla Bianca; BARRETO, Fabiana. **Parecer nº PA-NASC-ALM-LBC-FFB-067/2011**: legislação das sanções administrativas previstas na Lei nº 9.433/2005. Processo nº 0200070211202. Salvador: Procuradoria Geral do Estado da Bahia, 2011. Mimeo.

SANTOS, Ricardo Simões Xavier. **Inversão das fases**: o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/7833/inversao_de_fases__o_principio_da_eficiencia_aplicado_as_licitacoes_publicas>. Acesso em: 1º jul. 2013. Texto elaborado em ago. 2011.

6 RESENHA BIOGRÁFICA

Marcos Nascimento Lopes

Bacharel em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É ainda pós-graduado em Gestão Organizacional Pública pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), tendo também licenciatura em Matemática pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente ocupa o cargo de coordenador de Cadastro e Apoio Operacional da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb). Endereço: 2ª Avenida, nº 200, 2º andar, Centro Administrativo da Bahia, Salvador – Bahia – Brasil, CEP: 41.745-003. Telefone: 55 71 3115-3383, fax: 55 71 3115-3171. E-mail: marcos.lopes@saeb.ba.gov.br.

Jerusa Marins Paes Coelho

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal), é pós-graduada em Organização, Sistemas e Métodos e certificada como aluna especial em Terceirização no Serviço Público pelo Mestrado em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente ocupa o cargo de superintendente de Serviços Administrativos (SSA) da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb). Endereço: 2ª Avenida, nº 200, 2º andar, Centro Administrativo da Bahia, Salvador – Bahia – Brasil, CEP: 41.745-003. Telefone: 55 71 3115-3200, fax: 55 71 3115-1789. E-mail: jerusa.coelho@saeb.ba.gov.br.

RESUMO

Em uma ação pioneira, o Estado da Bahia adotou medidas importantes para colaborar com a eficiência dos processos de licitação e contratação de bens e serviços. Trata-se da instituição de procedimentos administrativos para a apuração de eventuais irregularidades cometidas por fornecedores da administração estadual. Instituídas pelo Decreto nº 13.967/12, as medidas trazem regras e parâmetros objetivos para o processamento e a aplicação de sanções administrativas ao licitante e/ou contratado que incorrer em falta prevista na Lei Estadual de Licitações e Contratos – 9.433/93 e instituem as Comissões Processantes Locais encarregadas da apuração de forma descentralizada.

Implantadas simultaneamente a um programa de capacitação dos servidores designados para atuar na apuração de processos de irregularidades, além de proporcionar maior transparência e equidade às penalidades sugeridas pelas comissões processantes, as regras contidas no decreto, em especial a dosimetria da penalidade de suspensão temporária do direito de licitar com a administração pública estadual, vêm trazendo benefícios tanto à administração pública quanto aos seus fornecedores, a exemplo de: uniformidade na aplicação de sanções a ilícitos de mesma natureza, maior celeridade à instrução processual, redução de recursos às penalidades impostas pelo Estado aos licitantes/contratantes e serviços prestados pelo Estado à sociedade com maior eficácia e eficiência, como consequência de uma melhor aquisição de produtos e serviços junto a fornecedores qualificados.

Utilização de servidores públicos como instrumento de aumento da governança da máquina Pública Estadual

Ricardo Machado de Oliveira
Rafael Castro Mello Carvalho

1 INTRODUÇÃO

A administração pública, nas três esferas (municipal, estadual e federal), tem sido desafiada a superar as dificuldades de governança devido à baixa capacidade de gestão e à escassez de recursos. Além disso, cada vez mais, a sociedade vem demandando serviço público muito superior ao ofertado.

É necessário aportar, à administração pública, soluções de gestão de modo uniforme que permitam às instituições governamentais cumprir sua missão, conforme a estratégia, a meta e os objetivos traçados. Evidentemente, observando requisitos como o controle social, essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos, e a agregação de valor para a sociedade, para que garanta o desenvolvimento sustentável, com vistas à otimização de recursos.

Em 2007, a Secretaria da Administração do Estado da Bahia elaborou um amplo diagnóstico junto às organizações públicas estaduais quanto à adoção, por elas, de tecnologias de gestão. A unidade responsável por forjar um modelo seria a Superintendência de Gestão Pública (SGP), pois, regimentalmente, é sua a atribuição de promover os meios necessários à melhoria da gestão pública, elevando a capacidade operacional e gerencial do Estado, e definir padrões técnicos que uniformizem os processos de gestão administrativa. Este projeto teve ainda como referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) (Figura I).

Concebido como estratégia de promover nas organizações uma gestão pública de excelência, o MEGP, visa elevar padrões de desempenho, alcançando a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, bem como contribuindo para o aumento da competitividade do país.

Vale ressaltar que os padrões de trabalho, também chamados de processos, métodos ou metodologias de gestão, têm como alicerce os fundamentos consagrados

da gestão e os princípios constitucionais da administração pública.

Firmada a parceria com o núcleo do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), a primeira demanda da SGP, nesta parceria, foi de, com o emprego do MEGP, aumentar a capacidade de disseminar tecnologias de gestão, preparando a equipe técnica para o atendimento das solicitações originadas das organizações públicas estaduais. Para isso, foi adotada a seguinte estratégia:

- Capacitar os servidores da SGP na disseminação das tecnologias de gestão mais requisitadas pelos órgãos e entidades estaduais.
- Firmar parcerias com organizações públicas (estatais e não estatais) interessadas na melhoria da gestão.

Não obstante o alcance significativo, no período de 2007 a 2010, quando as estratégias adotadas tiveram efetividade com uma série de ações de disseminação de tecnologias de gestão nos órgãos do Executivo estadual, também neste período começou a ocorrer um estrangulamento no atendimento, à medida que as demandas por melhorias de gestão foram aumentando exponencialmente.

As alternativas mais evidentes e não excludentes que se mostravam mais viáveis, naquele momento, eram:

- Contratação de consultoria externa (através de processo licitatório);
- Ampliação do quantitativo de técnicos da SGP.

Qualquer que fosse a proposta escolhida, ou ambas, as considerações merecem ser analisadas detidamente:

- A adoção de consultoria externa envolve um processo licitatório que requer tempo e riscos acerca da sazonalidade das demandas;
- Tal situação pode ocorrer, também, em aumentando a equipe técnica, ademais não se tem como prever qual das tecnologias de gestão

será mais requisitada, gerando uma ociosidade na equipe.

A análise cuidadosa das alternativas apontadas acima levou à formatação de um modelo consubstanciado nas seguintes premissas: prontidão no atendimento, utilização eficiente dos recursos e uso do principal capital de que dispõe a máquina pública: o servidor. Nasce, então, o desafio de construir um modelo que se chamaria de Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia.

2 OBJETIVOS

2.1 Geral

Apresentar o processo de formação e implementação da Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia (RCI-BA), bem como os desafios impostos à Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb) para tanto.

2.2 Específicos

- Apresentar o processo de formação da Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia.
- Apresentar o processo de implementação da Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia.

3 A FORMAÇÃO DA REDE DE CONSULTORES INTERNOS DO ESTADO DA BAHIA

3.1 Projeto e Fonte de Financiamento

A fonte de financiamento que mais se identificava com o propósito do projeto foi o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (Pnage). Trata-se de um programa federativo de modernização que visa melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos estados e do Distrito Federal, sob princípios de integração das funções do ciclo da gestão (planejamento, execução, gestão e controle) e de difusão da filosofia de compar-

tilhamento de soluções, a fim de diminuir a fragmentação de ações, eliminar custos e, assim, alcançar uma maior eficiência do gasto público.

O Pnag contava com recursos da ordem de US\$ 155 milhões, sendo US\$ 93 milhões oriundos de empréstimo contraído pela União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e US\$ 62 milhões de contrapartida local (Estados e União).

O programa é dividido nas seguintes componentes:

1. Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas;
2. Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos;
3. Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos;
4. Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação;
5. Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação;
6. Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional; e
7. Apoio à cooperação em gestão.

Amparado principalmente na componente 3, o projeto da Rede de Consultores Internos foi aprovado tendo em vista o grau de aderência entre a efetividade da implementação da rede proposta e sua consonância com os objetivos que se queria alcançar com a execução do Pnag – de forma sucinta, ampliar a governança pública dos estados e do Distrito Federal.

A proposta levou em consideração o resultado da pesquisa realizada pela Superintendência de Gestão Pública em 2007, em que ficou evidenciada a expectativa de demanda para o planejamento estratégico, a padronização de processos, a pesquisa de satisfação (interna – clima organizacional e externa – usuário) e a elaboração e gestão de projetos.

A criação de uma rede tem como fundamento principal a limitação da SGP de atendimento, em termos

quantitativos de técnicos, das demandas dos órgãos da administração pública estadual. Para isso, os servidores estaduais assumiriam a figura do consultor “ad hoc” ante a oferta em prontidão para disseminar cada tecnologia de gestão.

Após avaliações de cenários futuros, em que foram considerados os critérios – expectativa de demanda, disponibilidade de consultores e vinculação entre as tecnologias de gestão – achou-se viável construir um portfólio no qual seriam formados os servidores, qual seja:

- Planejamento Estratégico com Balanced Scorecard (PE/BSC);
- Análise e Melhoria de Processos (AMP);
- Metodologia de Gerenciamento de Projetos (MGP);
- Metodologia de Pesquisa de Satisfação (MPS).

A próxima ação foi definir quem seriam os servidores aptos a participar e a forma de seleção. A intenção foi obter o melhor estrato, recorte, dos servidores públicos efetivos, de carreiras de nível superior, pois, diante da complexidade da ação, estes, em tese, apresentariam um maior poder cognitivo para a resolução dos problemas. Destaca-se, também, como ponto positivo, a garantia, a internalização e a perenização do conhecimento no que diz respeito às tecnologias de gestão disseminadas no âmbito da administração pública.

A primeira determinação, presente ainda na elaboração do projeto, foi de que a seleção seria aberta a todos os servidores públicos efetivos de carreiras de nível superior. Por se tratar de uma ação pública, premissas como o princípio da impessoalidade foram observadas.

3.2 Seleção da Empresa e Preparação para Formação

O projeto foi elaborado segundo as regras estabelecidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir das quais se definiu a escolha da empresa

que faria a seleção, por meio da Seleção Baseada na Qualidade e no Preço (SBQC), por ser uma das modalidades possíveis.

Após submeter os instrumentos de seleção – Solicitação de Proposta (SDP), Termo de Referência, Edital – à análise da assessoria jurídica (Procuradoria Geral do Estado) e da Unidade de Coordenação Estadual (UCE) do Pnage, obteve-se parecer favorável. O próximo passo foi publicar, em grandes jornais de circulação nacional, um Pedido de Manifestação de Interesse (PMI), ao qual responderam dez empresas e/ou consórcios.

Das exigências previstas no edital, apenas um consórcio preencheu os requisitos. Celebrado o contrato, o primeiro produto a ser apresentado pela empresa foi o Plano de Trabalho. Dele constavam as datas e atividades que seriam desenvolvidas/executadas ao longo da vigência do contrato (11 meses). Logo em seguida, foram entregues o Edital de Seleção dos Servidores e as propostas de seleção dos servidores que participariam da formação e da capacitação.

Tal formação abordou os conhecimentos específicos em cada tecnologia de gestão, tanto em termos teóricos quanto práticos, dotando os servidores de conhecimentos em consultoria e aprendizagem, além de informações gerais sobre gestão, indicadores, monitoramento e avaliação e da própria estratégia adotada pela Secretaria da Administração na disseminação de tecnologias de gestão. Cabe destacar que foram estabelecidos critérios objetivos (frequência: 75%; desempenho: 70%) como valores mínimos para os servidores serem aprovados em cada item da grade de capacitação.

Por fim, a RCI-BA teve a sua formatação disponível para as disseminações aos órgãos com os seus integrantes capacitados.

3.3 Modelo de Gestão da Rede

Evidentemente que um projeto desta magnitude exigiria um modelo de governança que suportasse as particularidades desta alternativa de gestão. A equipe de técnicos da SGP encarregou-se de elaborar o Modelo de Gestão da Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia (RCI-BA).

As regras serviram para legitimar as funções de todos os envolvidos na RCI-BA, afinal, tratava-se da escolha de servidores públicos efetivos de carreiras de nível superior espalhados em órgãos e entidades da administração pública estadual, com vinculação hierárquica às organizações em que estavam em exercício e vinculação técnica à SGP quando atuassem como consultores internos, um concerto, portanto, complexo. Certeza havia de que seria necessário dotar esta estratégia inovadora de um modelo fluido o suficiente para não comprometer o que caracteriza uma rede e com procedimentos formais a partir dos quais se garantisse a harmonia entre os membros.

O modelo formatado obedeceu às seguintes etapas:

- Operacionalização da rede implementada (seleção e convocação do consultor interno; avaliação do consultor interno e aperfeiçoamento do consultor interno);
- Documentos e instrumentos necessários ao uso na gestão da rede;
- Definição dos atores (coordenador da Rede, consultor interno, coordenador técnico da tecnologia de gestão, chefe imediato do consultor interno) e o papel desempenhado por cada um deles.

A retroalimentação da atividade do consultor seria dada ao final dos trabalhos com avaliação emitida pelo corpo técnico e diretivo dos órgãos atendidos.

A remuneração do consultor, quando da atuação no órgão, seria viabilizada mediante respaldo legal da legislação de instrutoria interna do Estado da Bahia (Leis nº 10.851 e 12.047 e Decreto nº 11.073).

3.4 Seleção e Formação dos Servidores

A fase da seleção para a rede caracterizou-se, primeiramente, pela ampla publicidade, utilizando-se, para tanto, de todos os instrumentos de comunicação de que dispõe a máquina pública estadual (Diário Oficial do Estado, sites institucionais, newsletter, correio eletrônico, entre outros).

Ao final do prazo de inscrição, contabilizou-se um total de 1.000 servidores inscritos. Todavia, era necessário validar as inscrições verificando se os potenciais candidatos atendiam aos requisitos definidos – servidor efetivo de carreira de nível superior.

Após ser feita uma avaliação minuciosa dos inscritos, chegou-se ao quantitativo de 500 candidatos, com a concorrência de quatro candidatos por vaga (125 vagas estabelecidas em edital – Quadro I).

Realizado o processo seletivo, divulgou-se a lista dos selecionados no Diário Oficial do Estado da Bahia. Logo após a divulgação, os servidores foram convocados para elaboração da grade de capacitação, visando adaptá-la à disponibilidade de cada candidato-consultor.

Com o intuito de garantir a qualidade das capacitações, incluiu-se no contrato a cláusula que previa a presença constante de um técnico da SGP nas capacitações durante o processo de formação. Além disso, a validação dos produtos foi submetida à avaliação técnica da superintendência e dos capacitandos a cada entrega.

Para facilitar a avaliação dos produtos, foi previsto em edital a modulação das entregas em: Formações Geral, Pedagógica e Específica. Resumidamente, cada módulo tratava de noções sobre gestão, técnicas de facilitação de aprendizagem e consultoria e conhecimentos específicos de cada tecnologia de gestão, respectivamente (Quadro II).

Cabe destacar que, findo o processo, os consultores de cada tecnologia foram instados a apresentar um

trabalho com uma abordagem sobre a realidade da administração pública estadual e, além disso, durante o processo de capacitação ocorreram outras avaliações com o intuito de certificar a internalização dos conteúdos expostos.

Após sete meses de capacitação, os servidores estavam aptos para atuar, perfazendo um total de cem funcionários públicos que lograram êxito no processo. A proclamação dos consultores internos foi formalizada com uma cerimônia em julho de 2011 e com a publicação do Decreto nº. 13.244, de 29 de agosto de 2011, criando a Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia.

3.5 Preparação para Implementação da rede

Concluídas as etapas, a rede formada e seu modelo de gestão preparado, surge a necessidade da construção do método e dos instrumentos de disseminação, bem como capacitar os consultores internos nos padrões definidos pela Superintendência de Gestão Pública para implementar as tecnologias de gestão.

Responsáveis por esta tarefa, os coordenadores técnicos formataram o Roteiro de Disseminação de Tecnologia de Gestão (RDTG), que serviria como instrumento norteador das atividades de consultoria. Vale ressaltar que tal documento buscava garantir o mínimo de padronização da tecnologia de gestão quando da atuação dos consultores nos órgãos.

O RDTG demandava horas de capacitação. Para isso, os consultores foram convocados a participar de um novo processo de aprendizagem denominado de Padronização, com carga hora horária de 40 horas por tecnologia de gestão.

Conforme previsto na regra, elaborada na fase de gestão da Rede, os consultores foram ranqueados segundo os critérios de desempenho obtidos durante a formação (feita pela empresa contratada) e na fase de capacitação da padronização (média aritmética entre esses dois itens).

No final de 2011, estava a RCI-BA pronta para ser posta em implementação. Visando garantir a complementaridade necessária a um trabalho complexo e inédito como esse, a Superintendência de Gestão Pública, pelo menos para os primeiros trabalhos, definiu que todas as disseminações seriam feitas com, no mínimo, dois consultores internos.

4 CONCLUSÃO

Promover mudanças que representem a ruptura de uma realidade requer, além de tempo, poder de convencimento para provar a sua viabilidade, principalmente quando se trata de uma inovação que possui uma execução complexa.

Diante das inúmeras dificuldades que permeiam a administração pública, a alternativa encontrada foi constituir uma rede a partir do capital humano disponível, utilizando a estratégia de desenvolver as competências de servidores pertencentes aos diversos órgãos da máquina pública, a fim de ampliar a capacidade de disseminar as tecnologias de gestão.

A Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia (RCI-BA) é um marco para a administração pública baiana, pois trata-se do aproveitamento de experiências, vivências e particularidades do servidor, que, na condição de membro da máquina, leva vantagem quando comparado ao consultor externo. Sem contar que funcionários públicos auxiliando seus pares encontram um ambiente bem menos hostil à mudança.

Ademais, o servidor/consultor interno se sente motivado por ser o elemento indutor da mudança, assim como, conforme previsto no modelo de gestão, é alvo de capacitação continuada enquanto integrante da RCI-BA, fato este que na sua essência é um instrumento de valorização de pessoas.

Além dos benefícios citados, no quesito recursos financeiros cabe destacar a economia de 70% gerada com o aporte de soluções de gestão utilizando-se a

RCI-BA, comparando-se o mesmo serviço realizado com consultoria externa. Adicione-se a este fato a celeridade de atendimento ao órgão, pois não há necessidade de submeter a convocação dos consultores internos à Assessoria Jurídica do Estado, que atualmente tem demandado prazos mínimos de 60 dias para finalizar o trâmite de contratação.

Não se pode negar que a RCI-BA é uma realidade que tem gerado externalidades positivas e reconhecimento dos órgãos do Executivo estadual. Não obstante, o sucesso há que se ter em mente que os desafios ainda são muitos. A Rede necessita ser consolidada e para isso não se pode perder de vista a preocupação com a sua continuidade.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Secretaria da Administração do Estado. Superintendência de Gestão Pública. Pesquisa Mapeamento de Tecnologias de Gestão. Salvador, 2009. 41p.
BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 e 500 pontos. Brasília, 2009. Versão 1/2009. 110p.

6 RESENHA BIOGRÁFICA

Ricardo Machado de Oliveira

Bacharel em Ciências Contábeis, é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, sendo também pós-graduado em Administração Financeira Governamental pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com Curso de Extensão em Gestão e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente ocupa o cargo de coordenador da Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia (RCI-BA), da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb). Endereço: 2ª Avenida, nº 200, 2º andar, Centro Administrativo da Bahia, Salvador – Bahia – Brasil. Telefone: 55 71 3115-3340, fax: 55 71 3115-3296. E-mail: ricardo.oliveira@saeb.ba.gov.br

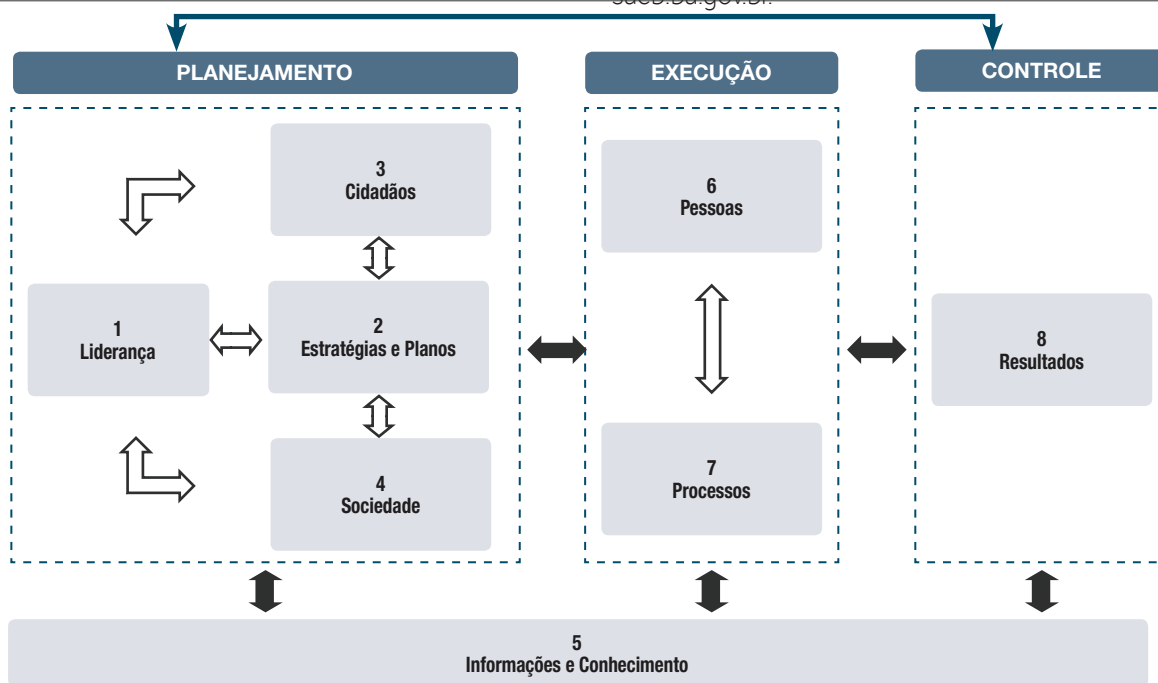
Rafael Castro Mello Carvalho

Bacharel em Ciências Econômicas, é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, sendo também pós-graduado em Gestão Governamental pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), com Curso de Extensão em Gestão e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Atualmente exerce suas funções na Superintendência de Gestão Pública (SGP) da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb). Endereço: 2ª Avenida, nº 200, 2º andar, Centro Administrativo da Bahia, Salvador – Bahia – Brasil. Telefone: 55 71 3115-3221, fax: 55 71 3115-3296. E-mail: rafael.carvalho@saeb.ba.gov.br.

7 QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Figura I - Modelo de Excelência em Gestão Pública



Fonte: Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (IAGP), versão 2009.1. Adaptado

Quadro I – Quadro de vagas: seleção rede

TECNOLOGIA DE GESTÃO	VAGAS
PEBSC	50
AMP	25
MGP	25
MPS	25
TOTAL	125

Fonte: Superintendência de Gestão Pública (SGP).

Quadro II – Grade de capacitação: formação da RCI-BA

FORMAÇÃO	MATÉRIA	CARGA HORÁRIA	CARGA HORÁRIA POR TECNOLOGIA DE GESTÃO			
			PEBSC	AMP	MGP	MPS
GERAL	SEMINÁRIO Plano Diretor de Gestão (PDG)	8	180	180	200	164
	SEMINÁRIO FUNCIONALIDADES SISTÊMICAS	8				
	INTRODUÇÃO À GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES	20				
FORMAÇÃO PEDAGÓGICA	FORMAÇÃO DE CONSULTOR	40				
	FORMAÇÃO DE INSTRUTOR	40				
FORMAÇÃO ESPECÍFICA	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COM BALANCED SCORECARD (PEBSC)	40				
	ANÁLISE E MELHORIA DE PROCESSOS (AMP)	40				
	METODOLOGIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO (MPS)	24				
	METODOLOGIA DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS (MGP)	60				
	ESTUDO DE CASO	24				

Fonte: Superintendência de Gestão Pública (SGP).

RESUMO

A Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb), objetivando aumentar a capacidade de disseminar tecnologias de gestão, implementou a Rede de Consultores Internos (RCI-BA). Formada por servidores efetivos de carreiras de nível superior, a RCI conta com cem consultores que, após 140 horas de capacitação, tornaram-se aptos a disseminar as tecnologias de gestão mais demandadas pela máquina pública estadual: Planejamento Estratégico com Balanced Scorecard (PEBSC), Metodologia de Gerenciamento de Projetos (MGP), Análise e Melhoria de Processos (AMP) e Metodologia de Pesquisa de Satisfação (MPS). Com essa decisão, buscou-se, além da redução de custos

com a contratação de consultorias externas, desenvolver e manter no Estado a inteligência adquirida pelo conhecimento técnico, o comprometimento do servidor com os resultados esperados, bem como sua experiência no âmbito público. A RCI-BA fortalece a aprendizagem organizacional e é um instrumento de valorização do servidor público estadual, que atua como protagonista da modernização da máquina pública.

Profissionalização das Comissões de Licitação, avaliação e acompanhamento para a otimização dos processos de contratação

Vaneska Wolney Schmidt

1 INTRODUÇÃO

Com o intuito de profissionalizar a atuação dos servidores responsáveis pela condução e execução dos processos licitatórios no Estado da Bahia, a Coordenação Central de Licitação (CCL) criou o projeto "CCL em campo". A iniciativa objetiva ampliar o conhecimento acerca do funcionamento das demais comissões de licitação que atuam nos diversos órgãos e entidades do poder executivo estadual baiano, às quais a CCL deve prestar assessoramento e consultoria, seguindo sua atribuição regimental.

A grande extensão do território baiano, com 567.295 quilômetros quadrados é um dos fatores que dificultam a execução do projeto nas unidades localizadas no interior do estado. É neste sentido que uma estratégia diferenciada está sendo elaborada em parceria com as unidades gestoras localizadas na capital.

Vale destacar que a implementação deste projeto, alinhada ao Sistema Estadual de Administração (SEA), pretende tornar as comissões de licitação e os pregoeiros cada vez mais autônomos e estimular a atuação padronizada e uniforme, de modo a obter as melhores propostas para a administração pública, sempre obedecendo aos princípios que regem a licitação.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A IMPORTÂNCIA DA PROFISSIONALIZAÇÃO

Falar em administração pública significa se referir ao conjunto das funções desempenhadas para organizar a administração do Estado, em todas as suas instâncias. No entanto, a administração pública não se limita às funções, englobando também o conjunto de normas e leis que se referem a estas funções.

A administração pública tem por objetivo atender às necessidades dos cidadãos daquele município, estado ou país, tais como educação, segurança, saúde, etc. Portanto, podemos inferir que a administração pública é definida, em sua concretude, como a atividade imediata executada pelo Estado para a benesse de sua população, e, por isso, deve buscar excelência em qualidade, seguindo os princípios sob os quais é regida (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

A profissionalização da função pública está intimamente ligada aos postulados constitucionais. Considerando que a administração pública é o aparelhamento estatal criado para a satisfação das necessidades cotidianas da coletividade e que o artigo primeiro da Constituição Federal estabelece como alguns dos fundamentos do Estado a cidadania e a dignidade da pessoa humana, o interesse perseguido pela função administrativa deve encontrar seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva. A administração pública legitima-se quando atua em conformidade com o interesse público.

Considerando tal contexto, a profissionalização da função pública constitui instrumento de legitimação da administração pública perante o povo: primeiro, garantindo o princípio da igualdade na escolha dos seus agentes; segundo, para dar cumprimento ao princípio da eficiência de uma administração capaz de atender aos anseios coletivos mediante a prestação de serviços adequados.

Destaca-se ainda que a finalidade pública está compreendida no princípio da impessoalidade e que sua observância posiciona qualquer ato da administração pública em conformidade com o bem comum. A função precípua da administração pública é gerir a coisa pública. Considerando tal afirmação, e diferentemente do particular, o administrador público encarrega-se de bens pertencentes à coletividade e, portanto, não lhe é facultado agir de forma pessoal. O princípio da im-

peçoalidade implica, para a administração pública, o dever de agir segundo regras objetivas e controláveis racionalmente. Dessa forma concretiza-se o princípio da igualdade.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, inseriu dentre os princípios da administração pública o princípio da eficiência. Tal princípio constituiu peça fundamental da reforma administrativa do Estado. O sexto caderno brasileiro do já extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, intitulado "Uma administração pública Eficiente", inicia com a seguinte frase: "O objetivo da reforma é permitir que a administração pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão mais serviços, com mais qualidade". Um dos pontos fortes da reforma administrativa operada pela referida emenda constitucional é, justamente, a profissionalização da função pública.

Já o princípio da eficiência como princípio assume duas vertentes: a primeira visa organizar e estruturar a máquina estatal com o objetivo de torná-la mais racional, para que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma mais satisfatória. A segunda tem como foco a atuação dos servidores públicos, buscando que esses tenham um melhor desempenho possível, a fim de atingirem melhores resultados.

Vale ressaltar ainda que, para que os serviços públicos sejam prestados com eficiência, a atividade estatal, exercida pelo corpo funcional (servidores públicos), precisa ter suas ações regulamentadas. É sobre este viés que se refere a segunda vertente do princípio da eficiência: regular a atuação dos servidores públicos com vistas a prestar um serviço de qualidade e eficiente.

O maior objetivo desta regulação foi uma mudança cultural no funcionalismo público, com a instituição da maximização de resultados, redução de custos e a satisfação do cliente (que nesse caso é a sociedade), tudo isso utilizando os meios disponíveis.

3 A SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA E O SISTEMA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO

A Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb), órgão que compõe a administração direta do Poder Executivo do estado da Bahia, criada através da Lei Delegada nº 63/1983, em substituição ao Departamento de Administração Geral, tem por finalidade planejar, coordenar, executar e controlar as atividades de administração geral, modernização administrativa e informatização, bem como formular e executar a política de recursos humanos, de previdência e assistência aos servidores públicos estaduais, de processamento de dados e de desenvolvimento de serviços públicos.

Em conformidade com o princípio da eficiência, a sua missão é prover a administração pública estadual de soluções integradas e otimizadas em gestão pública, contribuindo para a excelência na prestação de serviços à sociedade, e sua visão é ter um modelo de gestão disseminado na administração pública, voltado para resultados alinhados com a política de governo. Para realizar tal missão, a secretaria conta com seis superintendências e coordenações que atuam sistemicamente nos setores de licitações, serviços administrativos, recursos humanos, previdência, gestão pública e gestão da tecnologia e informação, além de duas superintendências atuantes nos chamados serviços fins que atendem diretamente o servidor e o cidadão.

A mesma lei que transformou o Departamento de Administração Geral em Saeb instituiu o Sistema Estadual de Administração (SEA) em 1983. Após 23 anos, o SEA foi redesenhado, objetivando a melhoria da gestão e dos resultados alcançados, e o aperfeiçoamento dos níveis de efetividade da gestão pública do Estado, com vistas à racionalização, simplificação, praticidade e funcionalidade para os segmentos de recursos humanos, previdência, serviços administrativos, licitação e modernização administrativa, definiu, como ação estratégica, o redesenho do sistema, ten-

do por base o Regulamento do SEA, aprovado através do Decreto nº 10.196, de 27 de dezembro de 2006.

Durante o período de um ano, os servidores atuantes nas áreas de licitação, recursos humanos, serviços administrativos, modernização e previdência dos diversos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado da Bahia participaram de diversas reuniões, nas quais foram travadas discussões, com o apoio de consultores, a partir de eixos temáticos, que resultaram em novos fluxos e na padronização dos processos.

Assim, em 23 de abril de 2012, foi publicada a Portaria nº 691 que instituiu a sistemática de execução de processos do Sistema Estadual de Administração (SEA) no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo Estadual, com o objetivo principal de padronizar os processos administrativos.

4 A COORDENAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÃO (CCL)

Por meio da Coordenação Central de Licitação (CCL), a Saeb atua com as seguintes finalidades: coordenar, supervisionar, orientar e avaliar os procedimentos licitatórios, bem como desenvolver ações de atualização e aperfeiçoamento das comissões de licitação e pregoeiros, no âmbito da administração pública estadual.

Para cumprir tais finalidades, a coordenação tem uma série de competências, das quais, para elucidar o tema deste artigo (Profissionalização das comissões de licitação, avaliação e acompanhamento para a otimização dos processos de contratação), destacamos:

- Identificar necessidades, programar e realizar cursos de aperfeiçoamento e capacitação das comissões de licitação;
- Organizar e manter base de dados em rede de informações, referente à composição, perfil, qualificação, certificação e desempenho das comissões de licitação, em parceria com a Coordenação de Normatização e Orientação;

- Divulgar e disponibilizar às comissões de licitação materiais técnicos e informativos necessários ao aperfeiçoamento e à uniformização dos procedimentos licitatórios;
- Viabilizar a qualificação e certificação aos participantes dos cursos de licitação, contratos, pregão e contas públicas, através de órgãos competentes;
- Realizar estudos e propor normas e procedimentos referentes aos processos de licitação do Estado, promovendo o seu aperfeiçoamento sistemático e contínuo;
- Participar, direta ou indiretamente, do planejamento e execução de treinamento das comissões de licitação;
- Dar consultoria e suporte técnico às comissões de licitação e pregoeiros, com vistas à uniformização dos procedimentos licitatórios;
- Manter o Cadastro de Comissões de Licitação, Pregoeiros e equipes de apoio do Estado da Bahia, objetivando a consolidação das informações sobre criação, funcionamento e atuação das comissões e pregoeiros do Estado;
- Assistir às comissões de licitação e pregoeiros do Estado, quando solicitado ou por iniciativa própria, nas sessões públicas de julgamento dos procedimentos licitatórios.

As comissões de licitação do Estado fazem parte das diretorias administrativas e financeiras dos órgãos da administração direta do Poder Executivo baiano e, por isso, estão distribuídas na maioria dos municípios baianos, tendo em vista que todos esses órgãos realizam compras e aquisições. Como exemplo, podemos citar a Secretaria da Saúde, que conta com 55 diretorias administrativas distribuídas em 33 municípios baianos.

Por conta dessa capilaridade e por se tratar de um estado de grandes distâncias territoriais (a Bahia é o quinto estado do Brasil em extensão territorial, com 567.295 km², e um total de 417 municípios), a CCL enfrenta dificuldades para conhecer e coordenar, de forma presencial, todas essas comissões. Foi com o

objetivo de enfrentar este desafio que a Coordenação Central de Licitação deu início a uma estratégia que visa minimizar possíveis problemas das comissões de licitação do interior do estado.

Vale destacar que o tema licitação é constantemente visto na mídia, normalmente relacionado a escândalo e corrupção. Este fato contribui para a descrença da população na autenticidade dos processos licitatórios e para a cobrança por uma atuação mais transparente e eficiente – resultado da obtenção da melhor proposta para a administração, utilizando de maneira mais consciente os recursos públicos.

Pensando nisso e alinhada aos princípios constitucionais, e para cumprir a sua finalidade regimental, aproveitando o redesenho de processos elaborado pelo SEA, a CCL desenvolveu o projeto denominado “CCL em campo”. A iniciativa engloba uma série de atividades, entre elas a coleta de informações acerca do funcionamento e da atuação das comissões de licitação e dos pregoeiros dos órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual para a elaboração de um diagnóstico situacional dos mesmos e elaboração de relatório contendo as possíveis ações e medidas corretivas quando estas forem necessárias.

Apesar de a Bahia possuir uma unidade responsável por sistematizar as normas e procedimentos em licitação e prestar assessoramento às comissões setoriais de licitação, a elaboração de um trabalho voltado para a otimização dos processos nessas unidades é uma atividade pioneira no estado.

Até então, apenas as normas e a padronização dos procedimentos, além dos atendimentos por telefone e consultas por meio eletrônico, eram executadas. A distância entre as comissões de licitação e o órgão central é algo muito concreto, não apenas devido às distâncias físicas, mas também à distância entre os servidores. É importante mencionar outro fator que dificulta enormemente essa proximidade: a alta rotatividade dos servidores que atuam na área.

Apesar de haver uma determinação legal de que as comissões não podem ser reconduzidas após um período de dois anos, mesmo os servidores que atuam como pregoeiros e equipes de apoio são substituídos com muita frequência, até por conta do sistema político vigente – quatro anos de mandato e muitos cargos de livre nomeação.

Neste contexto, a CCL acaba por não conhecer de perto as comissões setoriais, o que dificulta o entendimento da operacionalização dos seus processos. A rotina de trabalho da Coordenação Central de Licitação baseava-se na divulgação das minutas dos editais e publicação de todos os normativos legais, mas não existia uma interação mais próxima com as setoriais.

Pensando em minimizar as dificuldades, a CCL deu início a um trabalho com os órgãos localizados na capital do estado, considerando a facilidade de locomoção e o baixo custo para a execução dessa estratégia.

Para as cidades do interior, outra estratégia está sendo planejada no que diz respeito às visitas para a realização das entrevistas e aplicação dos questionários, em conjunto com capacitações específicas para os órgãos localizados nos municípios visitados e regiões próximas.

5 METODOLOGIA UTILIZADA

Foram realizadas entrevistas in loco nas comissões setoriais de licitação pertencentes aos órgãos/entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista. Os questionários aplicados permitiram a coleta de dados e o acompanhamento dos procedimentos licitatórios realizados, além da sistemática de abertura dos processos administrativos, publicação dos atos pertinentes às licitações, publicação e adequação das portarias de designação da comissão e dos pregoeiros dos órgãos. As visitas e a aplicação dos questionários foram realizadas durante o biênio 2011/2012 (tabela 1). Algumas unidades ainda não foram visitadas, em

virtude do porte e por estarem pulverizadas também no interior do estado, o que demanda uma estratégia diferenciada.

De janeiro de 2012 até junho de 2013, foram visitados 55 órgãos e aplicados os questionários in loco. Ao final, temos o quadro dos órgãos visitados, com as respectivas datas das visitas, quantitativo de pessoas que trabalham diretamente com licitações, contendo o quantitativo de licitações realizadas até a data da visita em cada órgão, por modalidade.

Note-se que das 2.435 licitações, durante o período de visitas, foram realizadas 1.236 via pregão eletrônico, o que equivale a 51% do total, 466 por pregão presencial (19% do total), 174 na modalidade de convite (7% do total), 284 por concorrência pública (12% do total) e 275 tomadas de preço (11% do total). Apenas 11 dos órgãos visitados não realizaram nenhum pregão eletrônico até o período de visitas: a 21ª. Diretoria Regional de Educação e a 21ª. Diretoria Regional de Saúde de Irecê, o Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (Derba), a Companhia de Gás da Bahia (Bahiagás), a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Bahia (Conder), a Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), a Superintendência de Construções Administrativas da Bahia (Sucab), a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba), a Junta Comercial do Estado da Bahia (Juceb) e a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) de Irecê.

Com isso, identificamos se as unidades estão trabalhando com o objetivo de conseguir as melhores propostas (a depender do critério de julgamento utilizado), além de acompanhar se elas estão atuando conforme o planejamento de compras estabelecido no início de cada exercício financeiro.

6 AÇÕES DE MELHORIA

Após a coleta de dados, são elaborados relatórios contendo as sugestões de melhoria e respondendo aos questionamentos frequentes relacionados, que serão encaminhados aos diretores gerais de cada órgão/entidade. A ideia não é fiscalizar ou controlar a atuação das comissões ou pregoeiros, mas sim indicar como melhor proceder e colaborar para a profissionalização dos servidores envolvidos em compras públicas.

Tendo em vista que uma das atribuições da Coordenação Central de Licitação é a de identificar necessidades, programar e realizar cursos de aperfeiçoamento e capacitação das comissões de licitação e pregoeiros e coordenar programas e projetos voltados para a capacitação das comissões de licitação e pregoeiros, e considerando as sugestões, dúvidas e dificuldades relatadas pelas comissões, uma das ações a ser efetivada pela CCL diz respeito aos cursos com turmas fechadas, objetivando trabalhar na prática com cada unidade/segmento.

Além das capacitações, está sendo disponibilizado um fórum de discussão e "tira-dúvidas" virtual para que os servidores que atuam com licitações possam ter um canal direto com a CCL. O desdobramento do projeto prevê visitas de acompanhamento, após a finalização das visitas às unidades ainda não monitoradas.

Além dos cursos e oficinas fechados por unidades/segmentos, do fórum de discussão e das visitas de acompanhamento, relatórios de monitoramento também serão encaminhados aos diretores gerais para conhecimento e tomada de decisão.

Com vistas a aprimorar os conhecimentos adquiridos pelos servidores das diversas unidades através das capacitações, dois novos cursos serão oferecidos pela Coordenação em 2013, a partir de setembro:

- Curso de Regras para Micro e Pequenas Empresas nas Licitações, que tem como objetivo capacitar os servidores públicos estaduais para a aplicação

das regras contidas na Lei n.º 11.619/2009 e demais normas que tratam dos benefícios para MPE nas licitações públicas, visando fomentar o desenvolvimento econômico e social.

- Curso de Regras de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação que tem como objetivo capacitar e/ou atualizar os servidores públicos estaduais para executar contratações diretas, conhecendo a legislação, seus requisitos e ferramentas, a fim de assegurar contratações mais eficientes.

Visando a capacitação dos servidores públicos que atuam em comissões de licitação e pregoeiros, bem como os que atuam no processo de elaboração do termo de referência das unidades do interior, os cursos de Regras para Micro e Pequenas Empresas nas Licitações e Elaboração de Termo de Referência também serão realizados na modalidade a distância.

7 PRÓXIMOS PASSOS

Em 2013, foram finalizadas as visitas aos órgãos e entidades da capital e iniciadas visitas ao interior que serão realizadas em conjunto com cursos de noções de licitação, elaboração de termo de referência e edital e fase interna da licitação. O cronograma está sendo elaborado de acordo com as regiões para que possamos envolver um maior número de órgãos e servidores.

Além disso, órgãos de porte maior, como a Secretaria da Educação, a Secretaria da Segurança Pública e a Secretaria da Saúde, demandam uma estratégia diferenciada, tendo em vista serem compostos de unidades compradoras pulverizadas em diversos municípios da Bahia.

Para estes órgãos, os questionários serão encaminhados por ofício e, depois de analisados, serão realizadas capacitações específicas, levando em consideração os objetos mais licitados por cada unidade. Estão previstos, por exemplo, cursos para as unidades escolares, diretorias regionais de educação, hospitais, diretorias

regionais de saúde, batalhões de polícia e departamento de polícia técnica, dentre outros.

O “CCL em campo” envolve ainda o objetivo de mobilizar os principais atores que irão contribuir para o sucesso do projeto, entre eles a disponibilização de conteúdos na internet; a impressão de manuais, documentos, folders, livretos que servirão como material de suporte na execução dos processos; a publicação de cartilhas que servirão para apoiar as comissões de licitação, considerando, inclusive, a já mencionada alta rotatividade de servidores nessas unidades.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se, com a implementação e execução do projeto, contribuir para um melhor desempenho dos servidores que atuam nas comissões setoriais de licitação e como pregoeiros dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional dos órgãos do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Além disso, os processos de compras serão executados de forma padronizada e uniforme, havendo, conseqüentemente, a redução de erros e problemas nos processos, que serão finalizados de forma mais célere e transparente.

Os cursos, orientações e discussões farão desenvolver nos servidores habilidades e capacidade de análise ainda mais apurada para a obtenção de melhores propostas para a administração pública, sempre obedecendo aos princípios que regem a licitação, que farão bem atender aos anseios da sociedade.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 1998.

10 RESUMO BIOGRÁFICO

Vaneska Wolney Schmidt

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Salvador (Unifacs), é especialista em Auditoria pela Fundação Visconde de Cairu e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia. Atualmente ocupa o cargo de coordenadora executiva da Coordenação Central de Licitação da Secretaria da Administração do Estado da Bahia. Endereço: 2ª Avenida, nº 200, sala 113, Centro Administrativo da Bahia, Salvador – Bahia – Brasil. Telefax: 55 71 3115-3130. E-mail: vaneska.schmidt@saeb.ba.gov.br.

11 RESUMO

O presente artigo trata da criação e implementação do projeto denominado “CCL em campo”, que tem por objetivo conhecer o funcionamento das comissões setoriais de licitação dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado da Bahia para atuar corretivamente, quando for o caso. Por meio do projeto, busca-se a profissionalização dos servidores que atuam nessa área, além de promover a padronização dos processos, de acordo com o redesenho do Sistema Estadual de Administração (SEA) e os princípios e normas que regem a licitação. Desta forma, a iniciativa objetiva promover um melhor desempenho dos servidores, trazendo resultados mais significativos e, conseqüentemente, o atendimento de forma mais efetiva aos anseios da sociedade.

Tabela 1

Unidade	Data da Visita	MÉDIA ESTIMADA DE LICITAÇÕES REALIZADAS POR MÊS					TOTAL DE LICITAÇÕES REALIZADAS POR ÓRGÃO/ ENTIDADE	
	LICITAÇÕES REALIZADAS ATÉ A DATA DA VISITA NO ANO							
	CP	CC	PP	PE	TP			
1	ADAB	15/10/2012	0	1	14	10	0	25
2	AGERBA	22/10/2012	14	3	2	0	0	19
3	BAHIAGAS	13/10/2012	13	9	46	0	13	81
4	BAHIAPESCA	15/10/2012	0	29	4	8	5	46
5	BAHIATURSA	29/05/2013	1	4	6	20	0	31
6	CAR	04/03/2013	2	0	6	9	1	18
7	CASA CIVIL	22/05/2012	1	1	7	9	2	20
8	CASA MILITAR	13/12/2012	1	0	15	19	1	36
9	CBPM	27/06/2013	3	6	8	1	1	19
10	CERB	05/03/2013	39	7	3	79	24	152
11	CONDER	14/06/2013	29	7	7	0	23	66
12	DERBA	10/10/2012	18	21	11	0	35	85
13	DESENBÁHIA	07/03/2013	0	0	5	0	3	8
14	DETRAN	27/09/2012	3	0	10	16	1	30
15	DIREC 21 IRECÊ	18/09/2012	0	1	0	0	0	1
16	DIREC 21 IRECÊ	18/09/2012	0	0	1	0	0	1
17	EBAL	05/03/2013	3	0	34	36	0	73
18	EBDA	15/03/2013	0	2	3	32	1	38
19	EBDA IRECÊ	18/09/2012	0	51	0	0	0	51
20	EGBA	10/06/2013	1	0	19	54	1	75
21	EMBASA	04/03/2013	120	1	12	569	120	822
22	FAPESB	07/11/2012	0	0	13	0	0	13
23	FUNCEB	18/10/2012	2	0	13	7	0	22
24	FUNDAC	05/03/2013	0	0	39	12	0	51
25	FPC	28/09/2012	0	0	0	1	16	17
26	IBAMETRO	18/06/2013	0	3	2	6	0	11
27	INST. MAUÁ	13/09/2012	0	0	2	19	0	21
28	IPAC	12/09/2012	3	4	24	4	4	39
29	IRDEB	22/11/2012	0	2	1	54	0	57
30	JUCEB	14/03/2013	0	0	13	0	0	13
31	PGE	04/09/2012	1	0	1	16	0	18
32	PRODEB	09/11/2012	0	2	7	28	2	39
33	SAEB	03/07/2013	0	0	0	10	0	10
34	SEAGRI	08/11/2012	1	2	14	6	0	23
35	SEAP	27/06/2013	0	0	0	29	0	29
36	SECOM	14/08/2012	0	3	1	3	0	7
37	SECOPA	09/08/2012	0	0	0	8	0	8
38	SECTI	29/09/2012	1	0	1	31	0	33

Unidade	Data da Visita	MÉDIA ESTIMADA DE LICITAÇÕES REALIZADAS POR MÊS					TOTAL DE LICITAÇÕES REALIZADAS POR ÓRGÃO/ ENTIDADE	
		LICITAÇÕES REALIZADAS ATÉ A DATA DA VISITA NO ANO						
		CP	CC	PP	PE	TP		
39	SECULT	18/10/2012	3	0	40	8	0	51
40	SEDES	10/08/2012	1	2	3	9	0	15
41	SEDIR	25/07/2012	0	5	24	38	4	71
42	SEDUR	30/05/2012	0	0	0	1	1	2
43	SEFAZ	29/05/2012	0	5	2	5	0	12
44	SEI	22/10/2012	0	0	3	8	0	11
45	SEINFRA	14/08/2012	0	0	1	10	0	11
46	SEMA	13/08/2012	0	0	4	16	0	20
47	SEPLAN	13/08/2012	1	1	9	9	0	20
48	SEPROMI	05/09/2012	0	0	0	8	0	8
49	SETRE	23/07/2012	1	0	1	3	0	5
50	SETUR	13/08/2012	-	-	4	2	2	8
51	SICM	04/09/2012	1	0	0	5	0	6
52	SJCDH	23/07/2012	0	1	7	10	1	19
53	SPMBA	13/03/2013	0	0	16	6	1	23
54	SUCAB	04/06/2013	19	1	4	0	13	37
55	SUDESBS	19/06/2013	2	0	4	2	0	8
TOTAL			284	174	466	1236	275	2.435

Legenda: **PE:** Pregão Eletrônico; **PP:** Pregão Presencial; **CC:** Carta Convite; **CP:** Concorrência Pública; **TP:** Tomada de Preços

Tabela 2

CURSOS OFERECIDOS
NOÇÕES BÁSICAS DE LICITAÇÃO
PREPARATÓRIO PARA PREGOEIRO
PREPARATÓRIO PARA MEMBRO DE COMISSÃO DE LICITAÇÃO
FUNÇÕES ESPECÍFICAS DA EQUIPE DE APOIO
PROCESSOS LICITATÓRIOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS
DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
AVANÇADO PARA PREGOEIRO
ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA
REGRAS PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NAS LICITAÇÕES

Programa Você Servidor na Agenda Bahia do Trabalho Decente

Adriano Tambone

1 INTRODUÇÃO

Um município, estado ou nação tem em seu alicerce o esforço, a dedicação e o trabalho de milhares de servidores públicos. Estes cidadãos carregam consigo a responsabilidade de estabelecer um elo entre o poder público e a sociedade, prestando serviços essenciais à população.

São trabalhadores que escolheram o ofício do "bem servir" e que se dedicam ao atendimento público nas mais diversas áreas. Nas escolas, ministram o saber e semeiam o conhecimento. Nos hospitais, salvam vidas e mantêm acesa a chama da luta pela existência. Nas repartições administrativas, cumprem o papel que legaliza, organiza, gerencia e executa os serviços. Nos departamentos de segurança, lutam pela preservação da integridade física do cidadão e, nos setores de justiça, devolvem aos que os procuram o direito que lhes foi privado. Em todos os órgãos públicos há sempre a sua relevante participação, confirmando a importância de seu trabalho para a sociedade.

O sucesso das organizações modernas depende do desempenho de seus colaboradores, e o investimento nas pessoas, com a identificação, aproveitamento e desenvolvimento do capital intelectual, é um fator importante para auxiliar a organização a atingir seu objetivo, e no serviço público isso não é diferente.

Osborn & Gaebler (1994, p. 40) chegam a afirmar que

muitos servidores dos governos burocráticos se consideram prisioneiros de normas e regulamentos, entediados por tarefas monótonas, responsáveis por serviços que, bem sabem, poderiam ser completados em metade do tempo,

se pudessem usar a própria cabeça. Levam vidas marcadas por um desespero silencioso.

Na opinião de Grillo (1983), as organizações públicas pagam pouco, não criam oportunidades de aprimoramento, não oferecem boas condições de trabalho, nem os meios necessários para a geração de um bom serviço. Isso inclui, também, a falta de estímulo ao servidor no sentido de modernizar, compreender e valorizar o seu trabalho.

As instituições públicas precisam, portanto, olhar para seus servidores como elementos que darão condições de aprimorar os resultados dentro da organização, como pessoas que fazem diferença, personalizam a instituição e a fazem distinguir-se de todas as demais. Mas, para que isso aconteça, é necessário que elas sejam adequadamente valorizadas, o que inclui, entre outras coisas, serem treinadas, desenvolvidas, integradas socialmente, lideradas, motivadas, remuneradas dignamente e estimuladas a participar das decisões.

Ainda segundo Chiavenato (1996),

as empresas são basicamente constituídas de pessoas, mas estas geralmente não são utilizadas e motivadas adequadamente e, por isso, a maioria das organizações convive com pessoas acomodadas e acostumadas a um desempenho medíocre e burocrático sem nenhuma criatividade ou inovação, preocupadas exclusivamente com a rotina.

Valorizar o servidor público é ampliar o seu valor, proporcionando a ele oportunidades de aquisição de novos conhecimentos e de desenvolvimento de habilidades e competências necessárias ao desempenho de atividades nos diferentes níveis de governo. Enfim, valorização do servidor é entender a pessoa na perspectiva de ver seus anseios atendidos, de ter seu trabalho reconhecido, de fazê-lo sentir-se incluído.

2 VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO NO ESTADO DA BAHIA

O Governo do Estado da Bahia, ciente de que seu fortalecimento só ocorrerá se houver o desenvolvimento de seu principal recurso – o servidor, vem desenvolvendo, por meio da Secretaria da Administração do Estado (Saeb), uma política de valorização e desenvolvimento de pessoas.

A Saeb, em 2010, ciente da importância de realização de uma política voltada para a valorização do servidor, teve seu regimento alterado buscando dar ênfase a esse tema. Esta afirmação pode ser comprovada através da criação da Coordenação de Valorização do Servidor (CVS), subordinada à Diretoria de Valorização e Desenvolvimento de Pessoas, conforme o Decreto nº 12.431, de 20 de outubro de 2010, que dispõe o seguinte:

Art. 18 – À Superintendência de Recursos Humanos – SRH, que tem por finalidade planejar, coordenar, promover, supervisionar, controlar e avaliar as atividades de administração de recursos humanos e de concessão de benefícios prestados pelo Estado aos servidores ativos, no âmbito do Poder Executivo Estadual, compete:

III – por meio da Diretoria de Valorização e Desenvolvimento de Pessoas, que tem por finalidade formular, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar a execução da política de desenvolvimento de pessoas e formação e aperfeiçoamento do servidor público estadual:

- b) pela Coordenação de Valorização do Servidor:
1. desenvolver, implementar, e avaliar programas que visem criar condições favoráveis ao bem-estar sócio-funcional do servidor, promovendo melhor qualidade de vida no trabalho;
 2. elaborar estudos visando a proposição de políticas e diretrizes voltadas à redução de absenteísmo, no âmbito da Administração Pública Estadual;
 3. definir e disseminar políticas e diretrizes relativas à medicina, higiene e segurança do trabalho,

conforme estabelece a legislação e normas específicas;

4. desenvolver programas de aperfeiçoamento e valorização do servidor na preparação para o exercício da sua cidadania.

Essa iniciativa foi de extrema importância, pois a Coordenação de Valorização do Servidor (CVS) tem em sua essência cuidar, valorizar, estimular e incentivar o servidor, desenvolvendo e executando programas que buscam criar condições favoráveis ao bem-estar sociofuncional do servidor, promovendo melhor qualidade de vida no trabalho e preparando o servidor para o exercício da sua cidadania.

A Coordenação do Eixo Serviço Público da Agenda Bahia do Trabalho Decente também é uma das atribuições atuais da CVS.

3 TRABALHO DECENTE

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), trabalho decente é um “trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna”. Desta forma, o trabalho decente é uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

O elemento central do conceito de trabalho decente é a igualdade de oportunidades e de tratamento e o combate a todas as formas de discriminação – de gênero, raça/cor, etnia, idade, orientação sexual, contra pessoas com deficiência, vivendo com HIV e Aids, etc.

As ações em todo o mundo para construir essa nova realidade do trabalho têm sido articuladas através de um pacto chamado de “Agenda do Trabalho Decente”, cujos quatro eixos centrais são a criação de emprego de qualidade para homens e mulheres, a extensão da proteção social, a promoção e fortalecimento do diá-

logo social e o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, expressos na Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho da OIT, adotada em 1998:

- 1) Liberdade de associação e de organização sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva (Convenções da OIT 87 e 98);
- 2) Eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório (Convenções da OIT 29 e 105);
- 3) Abolição efetiva do trabalho infantil (Convenções da OIT 138 e 182) e
- 4) Eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (Convenções da OIT 100 e 111).

Em 2005, 174 chefes de Estados e Governos, reunidos na Assembleia Geral da ONU, assumiram o compromisso, lançado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), de adoção de uma Agenda Global do Trabalho Decente, visando à valorização do trabalho como via principal de superação da pobreza e de inclusão social.

4 TRABALHO DECENTE NO BRASIL

De acordo com o Portal do Trabalho Decente do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a promoção do trabalho decente no Brasil passou a ser um compromisso assumido entre o Governo brasileiro e a OIT, em 2003, com a assinatura do Memorando de Entendimento, que prevê o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente, em consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores. Em maio de 2006 foi elaborada a Agenda Nacional de Trabalho Decente.

De acordo com o Memorando de Entendimento foi criado um comitê executivo, composto por diversos ministérios envolvidos com os temas aludidos e coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE),

responsável pela formulação de projetos nas áreas prioritárias de cooperação, bem como pela tarefa de mobilizar os recursos técnicos e financeiros necessários para a implementação, o monitoramento e a avaliação desses projetos.

O Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente foi construído por meio do diálogo e cooperação entre diferentes órgãos do Governo Federal e envolveu um amplo processo de consulta tripartite. Ele representa uma referência fundamental para a continuidade do debate sobre os desafios de fazer avançar as políticas públicas de emprego e proteção social. O seu objetivo é o fortalecimento da capacidade do Estado brasileiro para avançar no enfrentamento dos principais problemas estruturais da sociedade e do mercado de trabalho, entre os quais se destacam: a pobreza e a desigualdade social; o desemprego e a informalidade; a extensão da cobertura da proteção social; a parcela de trabalhadoras e trabalhadores sujeitos a baixos níveis de rendimentos e produtividade; os elevados índices de rotatividade no emprego; as desigualdades de gênero e raça/etnia; as condições de segurança e saúde nos locais de trabalho, sobretudo na zona rural.

5 AGENDA BAHIA DO TRABALHO DECENTE

Segundo Silva & Vasconcelos (2008), o início da discussão do trabalho decente na Bahia pode ser atribuído ao ano de 2003, quando, em Salvador, foi realizada a XIII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho, no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Nessa ocasião, que reuniu 34 ministros do Trabalho, o compromisso de promoção do trabalho decente foi enfatizado.

Essa conferência foi presidida pelo então ministro do Trabalho e Emprego do Governo brasileiro, Jaques Wagner. Quatro anos depois, como governador da Bahia, a rota de compromisso pelo trabalho decente é retomada na mesma cidade que acolheu a referida conferência.

Parte constituinte do Governo da Bahia, a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia (Setre), em suas ações iniciais de planejamento, identificou o trabalho decente como linha mestra de ação.

Ao se aprofundar o conhecimento sobre o conceito de trabalho decente, logo se percebeu que a proposta de uma Agenda do Trabalho Decente extrapolava a atuação da Setre e até mesmo da própria estrutura do Governo do Estado. Para discutir e implementar uma estratégia sobre trabalho decente, com a abrangência a que o conceito direcionava, era necessário ampliar o debate e envolver outros atores que já desenvolviam ações nesse campo.

A I Conferência Estadual do Trabalho Decente teve como objetivo divulgar a temática do trabalho decente, sensibilizar os atores sociais e realizar uma ampla consulta como forma de obter subsídios iniciais para o processo de formulação da agenda estadual. Participaram da conferência cerca de 400 pessoas, de mais de 90 municípios, durante dois dias.

Nesse momento, foram definidas as prioridades da agenda, em sete eixos temáticos (que seriam ampliados para nove posteriormente): Erradicação do Trabalho Escravo, Erradicação do Trabalho Infantil, Juventude, Serviço Público, Segurança e Saúde do Trabalhador, Promoção da Igualdade e Trabalho Doméstico. O tema Serviço Público, que não constava como um dos eixos prioritários da agenda, foi incluído em razão de proposta advinda dos participantes desta I Conferência.

Para mobilização e formulação das propostas foi definida a estratégia de formação de grupos de discussão, compostos por representantes de instituições e profissionais direcionados a cada eixo. Esses grupos foram chamados de câmaras temáticas. Cada eixo temático passou a contar com articuladores, cuja atribuição seria a organização e convocação das câmaras temáticas. Além dessas câmaras, foi instituído o Comitê Gestor da Agenda Bahia do Trabalho Decente,

com caráter tripartite, com representações dos trabalhadores, empregadores e poder público.

A proposta do trabalho decente passou a ser aos poucos incorporada em instrumentos legais e normativos no Estado. Ainda nas discussões preliminares de preparação da conferência, a coordenação dos trabalhos verificou que a Secretaria da Administração (Saeb) já havia incorporado no planejamento da instituição a promoção de um ambiente de trabalho decente e aprendizagem organizacional. Dessa iniciativa, resultou posteriormente o Prêmio de Boas Práticas de Trabalho no Serviço Público Estadual, instituído pela Lei n. 10.848, que tem como orientador o conceito de trabalho decente e será detalhado neste artigo.

6 CÂMARA TEMÁTICA DO EIXO SERVIÇO PÚBLICO

A Secretaria da Administração assumiu a coordenação da Câmara Temática do Eixo Serviço Público e lançou o Programa Você Servidor, que foi incorporado à Agenda Bahia do Trabalho Decente, por meio de Protocolo de Intenções assinado entre a Saeb e a Setre no ano de 2009.

A Câmara Temática do Eixo Serviço Público participou ativamente das Conferências Estaduais de Trabalho Decente e de suas plenárias regionais e municipais, ampliando seu foco também para a situação dos servidores municipais no âmbito do Estado da Bahia.

Em dezembro de 2010 foi realizado um workshop onde foram exibidas experiências exitosas de valorização do servidor por diversos órgãos públicos. Em novembro de 2012 aconteceu o I Encontro Estadual de Valorização do Servidor Público, quando, num período de dois dias, foram tiradas propostas para construção do Plano de Ação do Eixo Serviço Público da ABTD.

Os participantes dividiram-se em oficinas temáticas com os seguintes subtemas: Valorização do Servidor, Profissionalização do Servidor e Segurança e Saúde

do Trabalhador no Serviço Público. Também nesse encontro, a câmara temática foi reformulada com a inclusão de novos órgãos e foi escolhida uma comissão encarregada de sistematizar as propostas e formatar a minuta do plano de ação.

Essa comissão reuniu-se de novembro de 2012 a maio de 2013, com a participação ativa de convidados afeitos aos temas, e produziu uma versão final da minuta do plano que foi submetida e aprovada pelo Comitê Gestor do Trabalho Decente em 19 de junho de 2013. A câmara temática reúne-se mensalmente sob a coordenação da Saeb, acompanhando, monitorando e avaliando as ações do plano de ação.

7 PROGRAMA VOCÊ SERVIDOR

Uma nova política de recursos humanos, pautada por iniciativas de valorização dos servidores públicos estaduais, entre ativos e inativos, foi instituída no ano de 2009 pelo Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Administração (Saeb), com o lançamento do Programa Você Servidor.

As iniciativas do governo visam à institucionalização de uma política pública de gestão de pessoas especificamente voltada para a valorização e profissionalização do servidor e do serviço público estadual através do desenvolvimento de ações sistêmicas e de caráter estruturante que gerem no quadro de servidores uma postura de prevenção de riscos e melhor qualidade de vida, resultando em elevação da qualidade e da dignidade no trabalho.

O programa agrega oito diferentes ações voltadas para a qualidade de vida, saúde, aposentadoria, melhores práticas e capacitação. Entre os benefícios estão: o Programa Bem Viver, o Clube de Descontos do Servidor, a Universidade Corporativa do Servidor (UCS), o Plano de Assistência à Saúde (Planserv), o Programa de Preparação para a Aposentadoria (Prepare-se), o Prêmio Servidor Cidadão, o Prêmio de Boas Práticas e o Balcão Previdenciário.

Este processo de valorização tem como base a identificação dos pontos de convergência das ações, visando assegurar o respeito às especificidades de cada atividade desempenhada pelos servidores nas diversas secretarias.

As ações do Programa Você Servidor agrupam-se em três vertentes: a de reconhecimento, a de valorização e a de profissionalização, descritas a seguir:

O **Prêmio Servidor Cidadão** e o **Prêmio de Boas Práticas de Trabalho no Serviço Público** são iniciativas do Governo do Estado da Bahia que fazem parte do Programa Você Servidor na vertente do reconhecimento. As duas iniciativas atingem servidores públicos de perfis diferentes, mas alcançam o mesmo propósito, a valorização do servidor através de seu reconhecimento.

Em vigor desde 2003, o Prêmio Servidor Cidadão encontra-se em sua 11ª edição. Foi instituído pela Lei nº 8.573, de 13 de janeiro de 2003, e é concedido aos servidores públicos estaduais que, em caráter voluntário, desenvolvam ações ou projetos visando à melhoria da qualidade de vida e da prestação de serviços, bem assim o estímulo à cultura, à capacitação profissional e à formação educacional, no âmbito da comunidade baiana.

Este prêmio objetiva reconhecer e premiar ações de cunho social efetivamente desenvolvidas por servidores públicos em benefício da comunidade; disseminar as melhores práticas de voluntariado entre o funcionalismo público; estimular os servidores públicos a utilizar os seus conhecimentos técnicos e habilidades pessoais na prestação de serviços voluntários e incentivar a criação de programas de voluntariado.

O Prêmio Boas Práticas de Trabalho no Serviço Público consolida-se como uma ação de fundamental importância no estabelecimento da cultura organizacional que a atual administração busca disseminar, por conciliar a adoção de práticas inovadoras de gestão e a valorização do papel do servidor público.

Este prêmio é realizado desde o ano de 2009, atualmente encontra-se em sua 5ª edição e foi instituído pela Lei n. 10.848, de 3 de dezembro de 2007, sendo concedido aos servidores públicos estaduais que desenvolvam ações visando a promoção de um ambiente de trabalho decente, com o estímulo à criatividade, à produtividade, à eficiência, à economicidade e à melhoria da qualidade do serviço público.

O prêmio objetiva: incentivar, valorizar e dar maior visibilidade a práticas que contribuam para uma organização motivada; desenvolver um Banco de Práticas bem-sucedidas e um Banco de Talentos que sejam referência para o serviço público, além de reconhecer publicamente os esforços em favor da valorização do servidor e da qualidade do serviço público.

Desde sua criação, mais de 1.500 ações já foram analisadas por uma Comissão Especial de Seleção e Julgamento, designada anualmente, através de portaria, pelo governador do Estado. Os prêmios acontecem anualmente e a entrega da premiação ocorre em um grande evento realizado em homenagem à comemoração do Dia do Servidor. Esse evento é promovido com o objetivo de reconhecer o trabalho dos seus servidores, especialmente aqueles que contribuem com ações de destaque tanto no seu ambiente de trabalho como na sua comunidade.

Até 2010 os dez primeiros colocados do Prêmio de Boas Práticas eram premiados com participação em congressos, eventos, visitas técnicas, publicação de livros ou artigos, bolsa de idiomas, vivências, cursos ou outros eventos que caracterizassem situação de aprendizagem, em âmbito estadual, nacional ou internacional. A partir de 2011, a premiação passou a ser realizada em dinheiro, nos mesmos moldes do Servidor Cidadão – R\$ 32 mil em dinheiro: R\$ 10 mil para o 1º lugar; R\$ 7 mil para o 2º; R\$ 5 mil para o 3º; R\$ 3 mil para o 4º e R\$ 2 mil para o 5º lugar. Os classificados entre o 6º e o 10º lugar recebem R\$ 1 mil cada. O Prêmio Servidor Cidadão também premia com R\$ 10 mil uma das instituições sem fins lucrativos cuja ação tenha sido selecionada

entre as cinco primeiras colocadas. Dessa maneira já foram ofertados como premiação capacitações e mais de R\$ 450 mil reais em dinheiro.

Na vertente da valorização, outra iniciativa consolidada no Você Servidor é o **Programa Estadual de Valorização do Servidor – Bem Viver**. O Programa Bem Viver foi lançado oficialmente em 4 de julho de 2009 e tem como objetivo principal a institucionalização de uma política pública de gestão de pessoas especificamente voltada para a promoção da qualidade de vida, preservação da saúde, integridade e valorização do servidor e do serviço público estadual.

Para atingir essas áreas de atuação, a Saeb vislumbrou a necessidade de desenvolver ações de cunho sociocultural e esportivo. Para isso, também em 2009, foi criado o Grupo de Trabalho “Gestão para incentivo à prática de esportes pelo servidor público estadual”, constituído através de portaria conjunta, com o objetivo de viabilizar ações na perspectiva do protocolo de intenções celebrado entre a Secretaria da Administração e a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, com a finalidade de implementar ações na vertente da qualidade de vida, determinando as atribuições de cada uma das instâncias envolvidas, através do desenvolvimento de uma política de esporte e lazer com ações integradas de planejamento, acompanhamento, controle e divulgação de ações destinadas ao incentivo e à prática do esporte para os servidores públicos estaduais.

Dessa maneira, a partir de 2009, foram ofertadas gratuitamente mais de mil vagas para atividades físicas continuadas, para modalidades como: natação, basquete, futebol de campo, voleibol, ginástica olímpica, dança de salão, judô, caratê, caminhada, hidroginástica e ginástica geral, atendendo todos os servidores públicos do Estado da Bahia, ativos e aposentados, além dos seus dependentes.

Também em 2009, outra grande iniciativa foi a realização das Olimpíadas do Servidor Público. Participaram

desse grande evento esportivo 23 secretarias do Estado, além da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, Tribunais de Contas do Estado e do Município, Tribunal de Justiça do Estado, Ministério Público Estadual e Prefeitura de Lauro de Freitas. Foram mais de 2.300 inscrições em nove modalidades esportivas (natação, atletismo, futebol de campo, futsal, futebol de areia, vôlei, vôlei de praia, basquete e jogos de salão). O Governo do Estado disponibilizou os padrões completos dos times, além de ter dado todo o apoio aos participantes, no sentido da viabilização dos treinos e do atestado de saúde necessário à inscrição.

Em 2010, foi realizada a primeira edição da Copa do Servidor, um campeonato de futebol de campo onde participaram 1.300 servidores, 53 times, em três categorias. Este evento teve como principal objetivo fomentar o esporte entre os servidores públicos do Estado da Bahia. Como a Copa do Servidor superou todas as expectativas de participação dos servidores e de público, em 2011 foi realizado o 1º Campeonato de Futsal, contando com a participação de 70 times, totalizando 1.050 participantes.

Também em 2011, foi realizada a Corrida do Servidor, que se repetiu em 2012 e 2013, reunindo cerca de três mil servidores, que percorreram um circuito de cinco quilômetros, partindo da sede do Tribunal de Justiça do Estado pelas ruas e avenidas do Centro Administrativo da Bahia (CAB). Participaram servidores efetivos em atividade e aposentados, ocupantes de cargos comissionados, regidos pelo Regime Especial de Direito Administrativo (Reda) e estagiários. Em clima de descontração, a corrida possibilitou a integração entre os servidores públicos das diversas secretarias e autarquias, além de fomentar a prática de uma atividade física salutar.

Em 2012, aconteceu o I Festival de Corais, que foi realizado pela Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb), em parceria com a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan). O festival foi idealizado com o objetivo de promover o intercâmbio

bio cultural, a difusão, a integração, o incentivo, o desenvolvimento e o fortalecimento dos laços entre os grupos vocais formados por servidores públicos estaduais.

Doze corais de diversas instituições participaram do festival, reunindo cerca de 300 servidores que fazem parte dos coros. Eles concorreram a uma premiação de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para o primeiro lugar, R\$ 600,00 (seiscentos reais) para o segundo e R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para o terceiro.

Em uma iniciativa inovadora, a primeira fase de seleção dos corais foi realizada através da internet e mobilizou os servidores de todos os órgãos envolvidos, que assistiram aos vídeos postados no Portal do Servidor e escolheram, pelo voto on-line, três corais para participar da grande final. Foram mais de cinco mil votos nesta fase inicial. Os finalistas se apresentaram para uma comissão de julgamento na festa de comemoração ao Dia do Servidor.

O **Programa de Educação Especial** é outra ação importante de valorização do servidor realizada pelo Governo da Bahia, pois tem como objetivo atender os filhos e dependentes de servidores públicos e pensionistas do Estado da Bahia portadores de necessidades especiais, ajudando-os na difícil tarefa de educar e desenvolver suas potencialidades e habilidades. Atualmente o programa oferece 57 bolsas no valor mensal de R\$ 300,00 e possui sete escolas conveniadas.

Além dessas ações, outras ações de sucesso já foram implementadas pelo Programa Bem Viver. São elas: a disponibilização de mais de 400 vagas no curso "Saúde Ocupacional no Serviço Público" e "Primeiro Socorros, Prevenção de Incêndios e Acidentes"; a realização da 6ª edição da Feira da Saúde e campanhas de vacinação, inclusive oferecendo H1N1, totalizando mais de dois mil atendimentos, e implantação do Comitê de Fomento ao Esporte.

No ano de 2013, o Programa Bem Viver também realizou uma nova edição das Olimpíadas do Servidor

Público, uma edição de inverno da Corrida do Servidor, o II Festival de Corais e o I Festival de Música do Servidor Público, visando valorizar o talento musical de composição e interpretação dos servidores públicos estaduais.

O **Programa de Preparação do Servidor para a Aposentadoria** (Prepare-se) foi lançado pelo Governo do Estado com o intuito de esclarecer os servidores estaduais que estão prestes a se aposentar sobre os seus direitos e deveres em relação à Previdência e incentivar o trabalho social e voluntário, além de uma vida saudável e sem sedentarismo.

O programa sustenta-se na filosofia de que a aposentadoria é um momento importante na vida do trabalhador, e há pouquíssimas ações direcionadas a esse momento. De acordo com o IBGE, a expectativa de vida dos brasileiros é estimada em 72 anos.

A iniciativa do Prepare-se está em conformidade com as disposições contidas no Estatuto do Idoso, que atribui ao poder público o dever de criar e estimular programas de preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, esclarecendo-os sobre os direitos sociais e de cidadania.

O programa também disponibiliza aos servidores em vias de aposentadoria serviços médicos e odontológicos; exames de menor complexidade; distribuição de material de divulgação; exposição de empresas parceiras; exposição de artesanato e massoterapia.

O programa é dirigido aos servidores em vias de aposentadoria e a seus familiares, com o objetivo de esclarecer sobre seus direitos e deveres em relação à Previdência, incentivando a integração intergeracional, o trabalho social e voluntário, além de outras atividades que permitam uma renda extra, uma vida saudável e o desestímulo ao sedentarismo, com foco nos aspectos: legal, psicossocial e de benefícios e parcerias. Já foram realizadas 13 edições entre capital e interior, com a participação de mais de 1.400 pessoas.

O **Balcão Previdenciário** visa aproximar os servidores públicos dos serviços prestados pela Previdência estadual. O balcão é montado duas vezes por mês em diversos órgãos da administração pública, na capital e no interior, ofertando os seguintes serviços para servidores públicos ativos, civis e militares:

- Esclarecimentos sobre descontos previdenciários ao Fundo Financeiro da Previdência Social do Estado da Bahia (Funprev) e ao Fundo Previdenciário dos Servidores do Estado da Bahia (Baprev);
- Informação sobre auxílio-aposentadoria, pensões e auxílios-reclusão;
- Simulador de aposentadoria;
- Dicas para dar celeridade aos pedidos de aposentadoria;
- Tramitação de processos;
- Recolhimento de contribuição previdenciária de servidores à disposição;
- Orientação sobre averbação de tempo de serviço prestado em vínculos anteriores.

O **Clube de Descontos do Servidor** é um programa que visa trazer economia nas compras dos servidores públicos estaduais. Através desta iniciativa, o servidor pode fazer compras com descontos especiais em diversas empresas por todo o estado. Atualmente existem 207 parceiras ativas. Basta apresentar o contracheque e a carteira de identidade nos estabelecimentos credenciados para ter acesso aos descontos.

O clube foi regulamentado através da publicação do Decreto n. 11.568, do dia 4 de junho de 2009, para aumentar a segurança na formalização de parcerias. Para acessar os benefícios do Clube de Desconto do Servidor, é só apresentar, no ato do pagamento, o contracheque e a carteira de identidade.

A **Nova Rede Planserv** vem ampliando sua rede conveniada, garantindo um atendimento ainda melhor para os servidores estaduais e seus dependentes. O plano conquistou seu equilíbrio financeiro, pagando rigoro-

samente em dia seus compromissos com a rede de prestadores de serviço. Os beneficiários reconhecem a oferta crescente de serviços, aliada a qualidade e eficiência cada vez maiores.

A **Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS)** integra uma rede de unidades responsáveis pelo desenvolvimento das ações de educação corporativa para o aprimoramento do serviço público estadual.

A UCS oferece uma grade de cursos na área de gestão pública, através da interface com responsáveis indicados pelos gestores máximos das secretarias e órgãos estaduais. Além disso, a unidade orienta a elaboração e implementação dos Planos Anuais de Capacitação desses órgãos.

Um dos projetos mais bem-sucedidos da UCS é o de instrutoria interna, que visa qualificar o servidor, através de um programa de formação, dando consistência e unidade metodológica às diferentes práticas pedagógicas desenvolvidas nos processos de capacitação. O servidor capacitado pode ser remunerado para ministrar cursos na sua área de atuação de acordo com as demandas do serviço público.

Na busca por responder de forma ágil e inovadora a problemas complexos, e com recursos cada vez mais escassos, as organizações públicas têm sido instadas a investir em processos de educação corporativa, como base para o desenvolvimento das competências requeridas para a eficácia dos serviços prestados pelo Estado. No entanto, a oferta permanente de programas de capacitação no serviço público enfrenta uma série de problemas, tais como a morosidade dos processos de contratação, a especificidade dos conteúdos requeridos nos processos de formação, muitos dos quais são produzidos pelo próprio Estado, e o alto custo da consultoria externa mediante a escassez dos recursos.

Nesse contexto, a instrutoria interna se revelou uma prática extremamente exitosa, proporcionando eco-

nomias de até 90% em relação aos valores cobrados pela iniciativa privada, e um aumento de 361% na oferta de oportunidades de treinamento. O Programa de Formação de Instrutores Internos projetou a Saeb como referência de processos metodológicos de aprendizagem, produção e gestão do conhecimento dentro do serviço público, e possibilitou a formação de diversas redes de mediação pedagógica e de aprendizagem no Estado.

Está em tramitação um projeto de lei que visa permitir que o servidor aposentado atue como instrutor interno, valorizando seu saber acumulado, sua experiência profissional durante sua atividade, além de propiciar uma nova alternativa na nova etapa de vida. É a valorização do servidor, com o reconhecimento do saber acumulado no próprio Estado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção da Bahia na vanguarda da promoção do trabalho decente é de grande importância para a valorização do servidor público, pois embasa as ações realizadas e amplia seu alcance. O fato de a agenda baiana ser uma das primeiras a considerar as questões relacionadas ao servidor público como um de seus eixos prioritários demonstra claramente a atenção dada a este tema na atual gestão.

O Governo do Estado da Bahia, por meio da Secretaria da Administração (Saeb), tem desenvolvido uma série de iniciativas voltadas para a valorização, o desenvolvimento e a promoção da saúde e da segurança dos seus servidores, reunidas sob o selo do Programa Você Servidor e integradas aos princípios e diretrizes da Agenda Bahia do Trabalho Decente.

Para o servidor Washington Luis Silva de Souza: "Valorizar o ser humano não é só pagar um bom salário ou ter um pacote de benefícios atraente, trata-se de saber lidar com vidas e com pessoas que têm sentimentos, vontades e anseios diferentes. Todo talento busca em seu ambiente de trabalho respeito, carinho,

reconhecimento, acompanhamento e feedback; alguns buscam crescimento e desafios, outros segurança. Mas uma coisa é certa, todos querem ser valorizados como seres humanos".

É com essa visão que a Saeb busca implantar iniciativas que valorizem o servidor de formas distintas, considerando a diversidade existente na gama de servidores e visando proporcionar um ambiente agradável e propenso ao desenvolvimento saudável de suas atividades, com segurança, satisfação e compromisso com o serviço prestado aos cidadãos, tudo calcado no respeito aos primados do trabalho decente.

9 BIBLIOGRAFIA

- BAHIA. Decreto nº 12.431, de 20 de outubro de 2010. Aprova o Regimento da Secretaria da Administração do Estado da Bahia. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Salvador, BA, 21 out. 2010. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=76241&voltar=voltar>>.
- CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 1996.
- GRILLO, Antonio Nicolló. Recursos humanos: novos rumos para a administração pública. Florianópolis: Editora da UFSC, 1983.
- MARTINS, Regina Copello. Gestão de pessoas em uma organização pública: uma proposta de melhoria. 2003. 74f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2003. Disponível em: <http://www.bdttd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1830>.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PORTAL DO TRABALHO DECENTE. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia. Agenda Bahia do Trabalho Decente: prefácio. Disponível em <http://www2.setre.ba.gov.br/trabalhodecente/agenda_bahia_do_trabalho_decente_prefacio.asp>. Acesso em: 13 jun. 2013.
- PORTAL DO TRABALHO E EMPREGO. Ministério do Trabalho e Emprego. Agenda Nacional de Trabalho

Decente. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/antnd/>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

SCHNEIDER, Benjamin; BOWEN, David. *Winning the service game*. Boston: Harvard Business School Press, 1995.

SILVA, Tatiana; VASCONCELOS, Nilton. Trabalho decente: uma agenda para a Bahia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu, MG. Anais... Belo Horizonte: Abep, 2008.

SOUZA, Washington Luis Silva de. Valorização do ser humano nas organizações. Disponível em: <<http://www.rh.com.br/Portal/Motivacao/Artigo/5008/valorizacao-do-ser-humano-nas-organizacoes.html>>.

10 RESENHA BIOGRÁFICA

Adriano Tambone,

Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal) e pós-graduado em Gestão Estratégica da Tecnologia da Informação e Planejamento Regional e Orçamento Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente ocupa o cargo de superintendente de Recursos Humanos da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb). Endereço: 2ª Avenida, n. 200, Centro Administrativo da Bahia, Salvador – Bahia – Brasil, CEP: 41745-003. Telefone: 55 71 3115-1587. E-mail: atambone@saeb.ba.gov.br.

11 RESUMO

O presente trabalho visa traçar um panorama das ações de valorização do servidor público no Estado da Bahia, Brasil, por meio do Programa Você Servidor, inserido na Agenda Bahia do Trabalho Decente. Em 2005, 174 chefes de Estados e Governos, reunidos na Assembleia Geral da ONU, assumiram o compromisso, lançado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), de adoção de uma Agenda Global do Trabalho Decente, visando à valorização do trabalho como via principal de superação da pobreza e de inclusão social. O Estado da Bahia, de forma pioneira em nível subnacional, lançou a Agenda Bahia do Trabalho

Decente (ABTD), no ano de 2007, que tem sido modelo para diversas agendas subnacionais no Brasil e em outras partes do mundo. A Agenda Bahia do Trabalho Decente também foi a primeira a incluir o serviço público como um de seus nove Eixos Prioritários, acolhendo proposta surgida na Plenária da I Conferência Estadual do Trabalho Decente e denotando a importância dada à valorização do servidor no âmbito da administração pública. A Secretaria da Administração (Saeb) é a responsável pela coordenação deste eixo na ABTD, e, no ano de 2009, lançou o Programa Você Servidor, que é um conjunto de ações de valorização do funcionalismo estadual que proporciona mais qualificação profissional, mais qualidade de vida, mais reconhecimento e mais vantagens para o servidor público, dentre as quais podemos destacar as seguintes:

- a. Na vertente do reconhecimento: 1. Prêmio Servidor Cidadão: premia servidores que realizam ações voluntárias fora do seu ambiente de trabalho; 2. Prêmio de Boas Práticas de Trabalho: premia servidores que desenvolvam ações que impactem positivamente o serviço público.
- b. Na vertente de valorização: 1. Programa Bem Viver, que reúne ações de cunho sociocultural e esportivo, tais como: atividades físicas continuadas, atividades esportivas, Olimpíadas do Servidor, Copa de Futebol, Copa de Futsal, Corridas do Servidor, Festival de Corais, Festival de Músicas, Programa de Educação Especial, entre outros; 2. Clube de Descontos: por meio de parcerias com empresas, disponibiliza descontos nas mais diversas áreas para os servidores públicos estaduais; 3. Prepare-se: Programa de Preparação para a Aposentadoria, evento que reúne servidores em vias de aposentação, orientando-os para essa nova fase da vida; 4. Balcão Previdenciário: serviço itinerante que leva informações aos diversos órgãos da administração pública.

c. Na vertente de profissionalização: 1. Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS/ Saeb), que promove e articula a rede de universidades corporativas do estado e promove diversos cursos voltados para a área de gestão. Essas ações repercutem nas várias categorias de servidores públicos, tornando-se pontos de pauta em mesas de negociação com as diversas centrais sindicais e passando a se incorporar a uma política ampla de valorização, que percebe necessidades dos servidores que vão além das reivindicações de cunho exclusivamente salarial.

A Rede de Consultores Internos como instrumento de aumento da governança pública

Victor Emmanuel Maia Fonseca
Rafael Castro Melo Carvalho

1 A MELHORIA DA GESTÃO EM PARCERIA COM O GESPÚBLICA

Em 2006, foi feito, no Estado da Bahia, um amplo diagnóstico da gestão e da utilização de tecnologias que a apoiavam. Um ano depois, embasado neste diagnóstico, o Governo da Bahia, por meio da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb), lança o Plano Diretor de Gestão (PDG). O PDG é uma estratégia sistêmica da Saeb com objetivo de disseminar tecnologias de gestão adequadas à realidade de cada organização, contribuindo para a melhoria dos serviços prestados pelo Poder Executivo Estadual.

A Superintendência de Gestão Pública (SGP), unidade da Saeb responsável pela implementação do PDG, utilizou como referencial metodológico para esta implementação o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), sistema gerencial composto por oito elementos integrados que orientam a adoção de práticas de gestão com a finalidade de conduzir organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e excelência em gestão (Figura I).

Na implementação do MEGP, é realizado um diagnóstico da organização por meio da autoavaliação da gestão pública. O modelo é disseminado em nível nacional pelo Gespública – programa do governo do Brasil que visa à melhoria dos serviços prestados ao cidadão.

Neste sentido, foi celebrado convênio entre a Saeb e o Gespública com o objetivo de disseminar o modelo nas organizações públicas estaduais e capacitar técnicos da secretaria nos instrumentos de autoavaliação da gestão. Com a aplicação do instrumento de avaliação, apura-se o hiato entre o patamar da organização e o da excelência em gestão, e identificam-se as oportunidades de melhoria para suprir esse diferencial. A implementação dessas ações priorizada exige, na maioria das vezes, a disseminação de outras tecnologias de gestão (TG).

A Saeb, por meio da SGP, de forma a atender às demandas das organizações públicas estaduais, adotou a estratégia de qualificação de quadro próprio e parcerias com organizações voltadas à melhoria da gestão para disseminação de um portfólio de TG.

2 O SURGIMENTO DA REDE DE CONSULTORES INTERNOS

Em 2009, em nova pesquisa (Figura II) sobre TG, ficou evidenciado que, para atender à crescente demanda por soluções em gestão, era necessário adotar nova estratégia. A Saeb deu início, então, à formação e implementação da Rede de Consultores Internos da Bahia (RCI-BA), uma vez que as opções de ampliação da equipe técnica da SGP/Saeb e a contratação de consultoria externa tinham implicações negativas. No primeiro caso, a ampliação de equipe técnica para atender às demandas daquele momento poderia gerar uma ociosidade da equipe no futuro, uma vez que o trabalho de disseminação tem início e fim, com demanda variável.

No segundo, a contratação de consultoria externa, além de muito mais custosa financeiramente, necessitaria de procedimentos (licitação, parcerias ou convênios) que demandariam tempo. Haveria, portanto, um hiato entre a solicitação e o atendimento da organização, o que dificultaria a prontidão necessária para implementação das tecnologias de gestão.

Utilizando como fonte de financiamento o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (Pnage), a formação da RCI-BA teve como ponto de partida a escolha das tecnologias em gestão. A partir da pesquisa realizada pela Saeb, através da SGP, apresentaram-se com as TG mais demandadas o Planejamento Estratégico (PE), a Análise e Melhoria de Processos (AMP), a Metodologia de Gerenciamento de Projetos (MGP), a Metodologia de Pesquisa de Clima Organizacional e de Satisfação

do Usuário (MPS), a Sistemática de Monitoramento e Avaliação (Sisma) e a Autoavaliação da Gestão (AA). Para AA, a execução continuaria sendo via convênio já existente com o Gespública seção Bahia. Quanto à Sisma, via de regra, essa tecnologia está vinculada a outras soluções em gestão. Dessa forma, o portfólio foi definido com PE, AMP, MGP e MPS.

Após a escolha das TG, definiram-se o quantitativo e o perfil dos consultores a serem selecionados. Como a intenção da Saeb era garantir a internalização e a perenização do conhecimento, a seleção foi limitada a servidores efetivos pertencentes às carreiras de nível superior. De acordo com esses requisitos, além da grade curricular definida, foi elaborado um edital para licitação, baseado na qualidade e no preço (Seleção Baseada na Qualidade e Custo – SBQC), e, ao final do processo licitatório, contratada a vencedora. A execução do contrato, somada a uma capacitação complementar feita pela própria Saeb, resultou na formação da rede com 125 consultores (Figura III).

3 MODELO DE GESTÃO DA REDE

Enquanto todos os procedimentos necessários à seleção da empresa que se encarregaria da formação da rede eram realizados, a equipe de técnicos da SGP cuidava de elaborar o Modelo de Gestão da Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia.

Formada por servidores públicos efetivos de carreiras de nível superior espalhados em órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, com vinculação hierárquica às organizações em que estão em exercício e técnica à SGP/Saeb, a rede composta pelos consultores internos constitui-se em um conjunto complexo. Seria necessário, portanto, dotar esta estratégia inovadora de um modelo fluido o suficiente para não comprometer o que caracteriza uma rede e com procedimentos formais a partir dos quais se garantisse a harmonia entre os membros.

Em linhas gerais, deste modelo constam:

- os fluxos operacionais a partir dos quais a rede é implementada (seleção e convocação do consultor interno; avaliação do consultor interno e aperfeiçoamento do consultor interno);
- os instrumentos, documentos de que se faz uso na gestão da rede;
- a definição dos atores (coordenador da rede, consultor interno, coordenador técnico da tecnologia de gestão, chefe imediato do consultor interno) e o papel desempenhado por cada um deles.

Destaque especial deve ser dado às regras e aos instrumentos de avaliação do consultor interno e aos critérios para permanência dele na RCI-BA.

No que diz respeito à avaliação, ela é feita pelo próprio consultor interno (autoavaliação), pelo coordenador técnico da tecnologia de gestão (servidor da Superintendência de Gestão Pública a quem cabe gerir tecnicamente a disseminação da TG, garantindo a qualidade da ação) e pelo órgão alvo da implementação.

Outro ponto que merece ser ressaltado diz respeito à remuneração do consultor. Utilizando-se da legislação sobre instrutoria interna do Estado da Bahia (leis nos 10.851 e 12.047 e Decreto no 11.073), no modelo de gestão, definiu-se que, na atuação do consultor, ele faria jus à remuneração definida na legislação supracitada.

4 PREPARANDO A IMPLEMENTAÇÃO DA REDE

Finda a etapa de formação, era necessário preparar tanto o método quanto os instrumentos de disseminação e – mais do que isso – capacitar os consultores internos no padrão definido pela Superintendência de Gestão Pública para implementar as tecnologias de gestão. Debruçaram-se os coordenadores técnicos a fim de, baseando-se nas informações repassadas aos consultores internos durante a formação e levando-se em conta a expertise por eles adquirida, definir

o roteiro para disseminar e elaborar os instrumentos usados nesses processos.

Finalizados todos os instrumentos necessários, os consultores internos foram convocados a participar de nova rodada de capacitação (40 horas por tecnologia de gestão). Ao final desta etapa, os consultores foram ranqueados levando-se em conta o desempenho obtido durante a formação e na fase de capacitação no padrão de disseminação (média aritmética entre esses dois itens).

5 IMPLEMENTAÇÃO DA REDE

No fim de 2011, estava a RCI pronta para ser posta em implementação. Visando garantir a complementariedade necessária a um trabalho complexo e inédito com esse, a Superintendência de Gestão Pública, pelo menos para os primeiros trabalhos, definiu que todas as disseminações seriam feitas com, no mínimo, dois consultores.

O primeiro trabalho desenvolvido foi a implementação do Plano Estratégico da Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenhahia. A esse se seguiu uma série de ações de disseminação de tecnologia de gestão nas áreas de melhoria de processos, gerenciamento de projetos e planejamento estratégico (Figura IV).

Assim como aconteceu durante a formação, todas as ações de disseminação contam com o acompanhamento, a supervisão do coordenador técnico, ao qual cabe analisar o trabalho desenvolvido, fazer os ajustes necessários, dialogar tanto com os consultores quanto com os órgãos e proceder, ao final do processo, às ações necessárias para avaliar o consultor interno (autoavaliação, avaliação da Coordenação Técnica e avaliação da organização).

6 AMPLIAÇÃO DA RCI-BA

A SGP deu início à segunda formação de consultores internos, ampliando o escopo de atuação para novas

soluções em gestão, aderentes ao modelo de atuação integrada assumido pela Saeb. Estão sendo formados consultores em Dimensionamento da Força de Trabalho por Processos, Gestão de Compras Públicas e Modelo de Atendimento ao Cidadão, além de mais uma formação em Análise e Melhoria de Processos, agora na metodologia de Modelagem de Processos de Negócio – BPM, que atualmente é considerada o estado da arte em melhoria de processos.

7 CONCLUSÃO

Inovações, ações consideradas mudanças de paradigmas possuem execução mais complexa e que demandam monitoramento intensivo e avaliação profunda. Formar, gerenciar um grupo de servidores com atuação funcional espraiada pela máquina pública com o objetivo de aumentar a capacidade de disseminar tecnologias de gestão, soluções gerenciais que, efetivamente, aumentem a capacidade das organizações em responder, de forma eficiente e eficaz, às demandas dos usuários dos serviços, contribuindo para a efetividade da ação pública, constitui algo que ultrapassa, em grande medida, uma atividade corriqueira.

Não restam dúvidas quanto às externalidades positivas da formação e implementação da Rede de Consultores Internos. A ação é centrada na utilização, de forma estratégica, do servidor como instrumento de aumento da governança pública. Para tanto, investem-se nele horas de capacitação, como também lhes é delegado – como não poderia deixar de ser – protagonismo no processo. É, pois, na essência, instrumento de valorização de pessoas.

E esse servidor, efetivo, com expectativa de permanência na máquina, além de, durante a disseminação, espraiar conhecimento a partir de oficinas teórico-práticas, é a garantia da aprendizagem organizacional. E, no quesito eficiência (relação entre os custos-produtos), a utilização de consultoria interna em substituição à externa (importante estratégia, se bem utilizada, para elaboração de produtos/assuntos que im-

pliquem inovação ou direcionada a áreas/organizações de complexidade elevada) gera economia de 70%.

No que diz respeito aos efeitos esperados, é uma inferência lógica reputar a ação de disseminação de tecnologias de gestão como elemento contribuinte à ampliação da governança pública. Há, porém, desafios – não poucos – que se apresentam na busca da sustentabilidade e do crescimento da estratégia ora adotada.

Primeiramente, ainda persiste na máquina pública a resistência àquilo que, via de regra, resulta do trabalho de uma consultoria: o novo. Para se inovar, melhorar, não se pode prescindir da participação intensiva de toda a organização, especialmente dos dirigentes e daqueles técnicos mais diretamente envolvidos, os quais devem estar receptivos a um processo de mudança de cultura organizacional. Tratando-se da liderança, o comprometimento dela, explicitado no início da disseminação da tecnologia de gestão, precisa ser ratificado em todas as etapas, sendo um elemento impulsionador da implementação das mudanças derivadas das melhorias de gestão implementadas na organização. Com relação aos técnicos envolvidos, além de contar com a mobilização emanada do próprio corpo diretivo, o esforço de convencimento é diário, e, para tanto, todos os instrumentos devem ser utilizados.

Há ainda, mesmo que em intensidade menor, resistência ao trabalho de consultoria. Este cenário vem-se arrefecendo à medida que são bem avaliadas as ações de disseminação feitas pela rede – avaliação média de 87%. E esse indicador só tende a aumentar com o aperfeiçoamento contínuo e elevado, em termos de conhecimento e práticas de gestão, dos membros da rede.

Ademais, ao consultor interno têm que ser dadas as condições efetivas, além das cognitivas, para desempenhar o papel que lhe cabe. Para tanto, um modelo de gestão a partir do qual se garantam as condições ideais na organização alvo da ação (comprometimento da liderança, mobilização dos atores envolvidos, in-

fraestrutura necessária), um sistema de avaliação objetivo, eficiente e efetivo, e que retroalimente o processo de aprendizagem, e uma comunicação fluida entre os atores envolvidos são imprescindíveis.

E mais: a lei a partir da qual se procede ao pagamento das consultorias durante as atividades de disseminação de tecnologias de gestão refere-se à atividade de instrutoria, ação que possui diferenças sensíveis em relação ao papel do consultor. Torna-se um desafio, portanto, adequar a legislação à atuação dos membros da rede, ação em desenvolvimento por meio de um projeto de responsabilidade da Superintendência de Gestão Pública, sob a análise da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Entre tantos conceitos à disposição, pode-se dizer que a gestão é a utilização eficiente e eficaz dos recursos visando atingir os resultados organizacionais. Ela não é, portanto, um fim em si mesmo. Nesse sentido, garantir a implementação das tecnologias de gestão disseminadas torna-se um desafio até maior que a própria elaboração dos produtos derivados do trabalho de consultoria (plano estratégico, processos redesenhados, pesquisa elaborada).

Nesse sentido, cabe listar, sem ser exaustivo, alguns itens perseguidos pela Saeb durante e após as disseminações realizadas pela Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia (RCI-BA):

- nas organizações em que não há unidade com atribuição de modernizar a gestão, garantir a definição de um grupo (Grupo de Desenvolvimento Organizacional – GDO), deve-se reunir características que viabilizem a disseminação da tecnologia de gestão demandada, bem como a sua implementação posterior (acesso à alta administração, conhecimento da organização, noções de gestão);
- implementar, de forma satisfatória e efetiva, a assessoria prestada pelos coordenadores de cada tecnologia de gestão da Superintendência de Gestão Pública durante a implantação das

soluções em gestão, processo esse executado com a participação do GDO, técnicos e dirigentes da organização;

- implementar um modelo de monitoramento e avaliação por meio do qual se busque não somente acompanhar e redirecionar a implantação das soluções em gestão, mas buscar evidências da efetividade (resultados organizacionais melhorados a partir da melhoria de gestão implementada).

Além de buscar evidenciar, para os usuários dos serviços, os resultados advindos com a implementação das soluções em gestão, como elementos de motivação para que técnicos e dirigentes continuem com o esforço de melhorar a gestão (tema importante, mas, via de regra, não urgente), a divulgação e disseminação de práticas de gestão exitosas adotadas em outras organizações estaduais tornam-se instrumento importante na estratégia de convencimento da efetividade associada às melhorias de gestão.

Com relação a esse tema, como cabe à administração pública, especialmente à Secretaria da Administração de forma sistêmica e aos órgãos que fazem uso de tecnologias de gestão, evidenciar o quão estreita é a relação de aporte de soluções gerenciais x aumento da governança pública x efetividade dos serviços prestados, a Saeb, também por meio da Superintendência de Gestão Pública em parceria com a Coordenação de Tecnologias da Informação Aplicadas à Gestão (CTG), implementou o Banco de Práticas de Gestão (BPG) – sistema informacional contendo práticas de gestão efetivas utilizadas pelas organizações públicas estaduais – e cadastradas por elas mesmas – e disseminadas a todo o aparato estatal.

Os desafios ainda são muitos. Não se pode imaginar que, em pouco mais de dois anos de implementação, a rede esteja consolidada. Longe disso. Há que se preocupar com sua continuidade, ao tempo em que se deve melhorar a gestão, preencher as lacunas existentes e refinar as práticas utilizadas.

A premissa a partir da qual ela foi idealizada não deixa dúvida do elemento que deve ser o cerne do robustecimento da rede. Afinal, por meio da RCI, o servidor é posto como protagonista da modernização da gestão pública.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 e 500 Pontos. Brasília: MP/Seges, 2009. Versão 1/2009. 110p.

BAHIA. Secretaria da Administração do Estado. Superintendência de Gestão Pública. Pesquisa Mapeamento de Tecnologias de Gestão. Salvador: Saeb/SGP, 2009. 41p.

8 RESENHA BIOGRÁFICA

Victor Emmanuel Maia Fonseca

Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Católica do Salvador, é especialista em

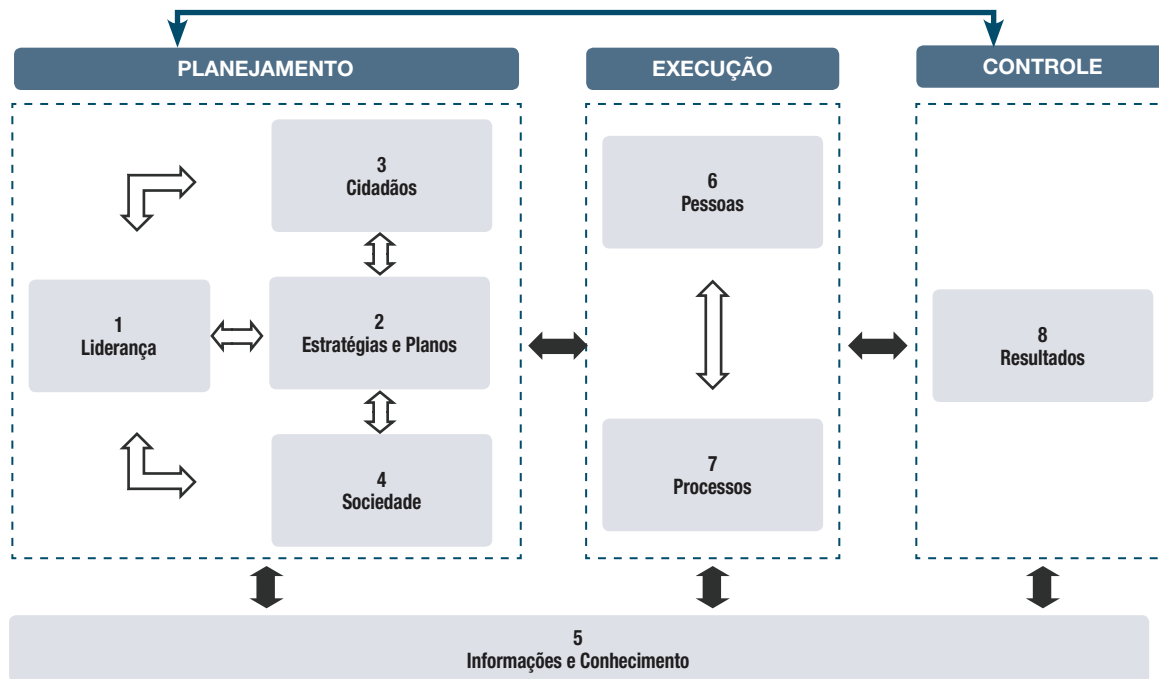
Políticas Públicas e Gestão Governamental. Desde 2007 ocupa o cargo de superintendente de Gestão Pública da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb). É pós-graduado em Gestão de Pessoas pela Universidade Salvador (Unifacs) e em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Foi diretor de Planejamento de Recursos Humanos da Superintendência de Recursos Humanos da Saeb de 2003 a 2007.

Rafael Castro Melo Carvalho

Graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade Católica de Ciências Econômicas da Bahia, é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Desde 2012 ocupa o cargo de diretor de Planejamento da Gestão da Superintendência de Gestão Pública da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb). É pós-graduado em Gestão Governamental pela Universidade do Estado da Bahia. Foi coordenador de Disseminação de Tecnologias de Gestão de 2008 a 2012.

9 QUADROS

Figura I - Modelo de Excelência em Gestão Pública



Fonte: Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – IAGP – Versão 2009.1 – Adaptado

Figura II – Grau de Utilização de Tecnologias de Gestão – Poder Executivo Estadual - 2009

TECNOLOGIA DE GESTÃO	GRAU DE UTILIZAÇÃO NA administração pública ESTADUAL	
	SIM	NÃO
Autoavaliação da Gestão	35%	65%
Planejamento Estratégico	67%	33%
Sistemática de Monitoramento e Avaliação	62%	38%
Padronização de Processo	30%	70%
Pesquisa de Clima Organizacional	22%	78%
Pesquisa Satisfação dos Usuários	27%	73%
Elaboração e Gerenciamento de Projetos	44%	56%

Fonte: Pesquisa SGP/Saeb

Figura III – Consultores Formados por Tecnologia

TECNOLOGIA DE GESTÃO	CONSULTORES
PEBSC	50
AMP	25
MGP	25
MPS	25
TOTAL	125

Fonte: Superintendência de Gestão Pública – SGP/SAEB

Figura IV - Ações de Disseminação de Tecnologias de Gestão

Tecnologia de Gestão	2008-2010	2011-2013	Total
Planejamento Estratégico com Balanced Scorecard	3	9	12
Análise e Melhoria de Processo	20	42	62
Gerenciamento de Projetos	7	4	11
Pesquisa de Satisfação	3	1	4
Autoavaliação da Gestão	11	0	11
Sistemática de Monitoramento e Avaliação	8	0	8
Total	52	56	

Figura V – Painel dos Órgãos Assistidos pela RCI-BA

ITEM	ÓRGÃO	ATUAÇÃO	TECNOLOGIAS DE GESTÃO
1	DESENBÁHIA	AGÊNCIA DE FOMENTO A EMPRESAS	PEBSC MGP
2	IRDEB	RÁDIO E TV	PEBSC
3	SEDES	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	AMP PEBSC
4	SECOPA	EXTRAORDINÁRIA DA COPA	PEBSC
5	SEFAZ	FAZENDA	AMP
6	SEPLAN	PLANEJAMENTO	PEBSC
7	SERINTER	RELAÇÕES INTERNACIONAIS	PEBSC
8	MAUÁ	ARTESANATO	PEBSC
9	PGE	PROCURADORIA	AMP
10	BAHIAFARMA	PESQUISA E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS	PEBSC
11	CERB	ELETRIFICAÇÃO RURAL	AMP
12	CONDER	DESENVOLVIMENTO URBANO	AMP
13	FESF	SAÚDE DA FAMÍLIA	MGP
14	SAC	ATENDIMENTO AO CIDADÃO	AMP
15	SAEB	ADMINISTRAÇÃO	MPS

Fonte: Superintendência de Gestão Pública

Os custos da assistência à saúde e a atenção gerenciada como proposta para o equilíbrio financeiro do sistema

José Raimundo Mota
Maria Conceição Riccio
Liz Vanessa Oliveira

RESUMO

A admissão dos pressupostos de que os gastos não atingem os indivíduos de forma uniforme e de que é necessário determinar o grupo que despender a maior parte dos recursos nos remete à área econômica em busca de princípios que se apliquem ao campo da saúde na seleção de prioridades. Em conformidade com o Princípio 80/20 de Pareto verificamos que 21% dos beneficiários do Planserv foram responsáveis por 86% de toda a despesa em 2011. O estudo revelou ainda que 2% da população do Planserv foi responsável por 56% dos gastos assistenciais em 2011, corroborando a lei da concentração da severidade da condição de saúde e dos gastos com serviços de saúde. Este cenário exige uma mudança no modelo de gestão do sistema que busque intervir no percurso que leva um beneficiário ao custo elevado. A partir do modelo de estratificação de risco, proposto pela Kaiser Permanente, concluímos que existe uma relação direta entre a complexidade da condição de saúde de uma população e os gastos com serviços de saúde desta mesma população. O estudo apresenta a descrição do problema apontado e a proposição da atenção gerenciada como estratégia para manutenção do equilíbrio financeiro.

1 INTRODUÇÃO

O Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais do Estado da Bahia – Planserv – configura-se como um plano de saúde institucional, de natureza pública, caracterizado como de autogestão, não sujeito aos ditames da Lei nº 9.656/1998, não sendo desse modo regulado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

É tido como um benefício facultativo de assistência à saúde, gerido pela

Secretaria da Administração (Saeb) e posto à disposição dos servidores públicos estaduais e seus familiares (RIBEIRO, 2012), tendo sido criado pela Lei nº 9.528, de 22 de junho de 2005, que reorganizou o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores

Públicos Estaduais, e regulamentado pelo Decreto nº 9.552, de 21 de setembro do mesmo ano de 2005, em substituição à anterior estrutura que se responsabilizava pela prestação direta de serviços de saúde aos servidores públicos estaduais, a partir de uma rede prioritariamente própria de serviços, através do Instituto de Assistência e Previdência do Servidor do Estado da Bahia – Iapseb. (RICCIO, 2012).

Compreende um conjunto de serviços de saúde que contempla desde ações de promoção a ações assistenciais que visam a cura e a reabilitação dos seus beneficiários.

Salienta-se que, mesmo sendo de adesão facultativa por parte dos servidores estaduais, três entre cinco servidores, na atualidade, são beneficiários do Planserv, o que corresponde a um quantitativo de 184 mil servidores, dos quais 103 mil encontram-se ativos, que somados aos seus dependentes e agregados perfazem 467 mil vidas. Este quantitativo posiciona o Planserv como sendo o maior plano de saúde da Bahia e o maior sistema estadual de assistência ao servidor do Norte-Nordeste, superado, nacionalmente, apenas pelos estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo (BAHIA, 2012).

É considerado ainda um patrimônio do servidor, sob gestão do Governo do Estado, que desse modo assume compromissos com sua população beneficiária no sentido da implementação de políticas públicas que visem à concretização do seu propósito de ser não simplesmente um plano de saúde como tantos outros, mas sim um “benefício” para o servidor público que a este faz adesão (RICCIO, 2012). Assim sendo, a sua missão institucional é de “Promover assistência à saúde, contribuindo para a qualidade de vida dos seus beneficiários”.

Dada a sua composição financeira, com recursos do orçamento estadual, sob gestão do próprio poder público, constitui-se em um plano diferenciado, que, mesmo não sujeito à ANS, busca atender às regula-

mentações desta, bastando para tal observar o escopo de cobertura de serviços e procedimentos disponibilizados aos seus beneficiários.

A atuação da ANS vem impondo às operadoras de saúde suplementar, a partir das normatizações que vão sendo expedidas, a necessidade destas profissionalizarem sua gestão, de modo a não simplesmente cumprirem as demandas da agência, como também atenderem às necessidades de atenção à saúde de seus segurados. A estruturação dos planos e operadoras de saúde suplementar passa obrigatoriamente pela sua estruturação no campo econômico-financeiro, não sendo diferente com o Planserv (RICCIO, 2012).

Observa-se que, à medida que a Constituição Federal de 1988 inseriu a saúde no contexto da seguridade social, pressupõe-se a necessidade da integração da política de saúde às demais do âmbito social, tais como de previdência, assistência, educação e moradia, de modo que, a partir da diminuição das diferenças sociais registradas no Brasil, se possa alcançar melhores índices de saúde (RICCIO, 2012). Assim, é imprescindível a participação do Estado na área da saúde, sendo que, no campo da prestação de serviços de saúde, a sua participação se dá, sobretudo, em decorrência de fatores como o alto custo dos serviços desta área, considerando, principalmente, tratar-se de custos cada vez maiores, dada, inclusive, a incorporação acelerada de novas tecnologias.

2 OBJETIVO E METODOLOGIA

Este estudo tem o objetivo de discutir a distribuição heterogênea dos custos crescentes da assistência à saúde do servidor do Estado da Bahia e a proposição da atenção gerenciada como estratégia para manutenção do equilíbrio financeiro do sistema. Para esta análise, foram utilizados os dados consolidados em relatórios gerenciais internos, bem como pesquisa bibliográfica na produção científica referente ao Planserv disponível.

3 CENÁRIO ECONÔMICO

Quanto ao Planserv, a sua composição financeira, de modo à viabilização do plano, é de recursos da contribuição dos servidores que aderem ao plano, na equivalência de 2/3 dos recursos do orçamento e de 1/3 dos recursos oriundos do Governo do Estado, o que confere ao plano a classificação de política pública (RICCIO, 2012).

De acordo com a Lei nº 9.528/2005, podem ser beneficiários do Planserv os servidores civis ativos ou inativos de todos os órgãos da administração direta, autarquias e fundações dos poderes do Estado da Bahia, os pensionistas do Estado, assim como os servidores contratados em Regime Especial de Direito Administrativo (Reda), durante o tempo que perdure o contrato, ficando nestes casos a possibilidade de adesão apenas ao servidor. Nas demais situações, o benefício pode ser estendido ao cônjuge ou companheiro(a), filhos solteiros ou não emancipados menores de 18 anos ou de qualquer idade em casos de invalidez; podem ainda ser agregados dos titulares os filhos entre 18 e 35 anos, com custeio integral pelo beneficiário titular, assim como mais recentemente, a partir do ano de 2010, os netos de beneficiários, até a idade de 35 anos (RICCIO, 2012).

Quanto aos valores de contribuição para o funcionamento da assistência, ainda de acordo com Riccio (2012), na atualidade, em conformidade com a Lei nº 12.351, de 8 de setembro de 2011, existem 38 diferentes faixas de contribuição básica, sete a mais que os anos anteriores, indo de R\$ 26,00 (vinte e seis reais mensais), para quem recebe remuneração entre R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), a uma contribuição no valor de R\$ 360,10 (trezentos e sessenta reais e dez centavos), para quem percebe R\$ 10.250,01 (dez mil duzentos e cinquenta reais e um centavo) ou mais.

Aos valores básicos de contribuição são acrescidos valores para cada dependente, de acordo com tabela publicada, onde se verifica que a contribuição relativa a cada dependente varia de R\$ 10,40 (dez reais e quarenta

centavos) a R\$ 107,64 (cento e sete reais e sessenta e quatro centavos), quando se trata de dependente cônjuge ou companheiro, e de R\$ 5,72 (cinco reais e setenta e dois centavos) a R\$ 59,20 (cinquenta e nove reais e vinte centavos) por cada dependente filho. Quanto aos agregados, a contribuição individual varia, de acordo com a idade, de R\$ 39,05 (trinta e nove reais e cinco centavos), para a faixa etária de 18 a 24 anos, a R\$ 227,92 (duzentos e vinte e sete reais e noventa e dois centavos), para os casos de permanência de netos e outros agregados com mais de 60 anos, de acordo com previsão legal. Ainda para casos de servidores beneficiários que optem por ter direito a assistência hospitalar diferenciada no aspecto relativo a acomodação em quartos individualizados em lugar de enfermarias, é acrescido o valor de R\$ 35,00 reais por beneficiário, não sendo facultado optar-se por incluir apenas parte dos beneficiários na condição de portador de plano especial (RICCIO, 2012).

Considerando-se os valores arrecadados, e admitindo-se como pressuposto que os gastos do Planserv não atingem os indivíduos de forma uniforme e que é necessário determinar o grupo que despense a maior parte dos recursos, nos voltamos à análise econômica em busca de princípios que se apliquem ao campo da saúde na seleção de prioridades. Estudo realizado pela equipe técnica do Planserv revelou que apenas 2% da população beneficiária foi responsável por 56% dos gastos assistenciais no ano de 2011. Este cenário exige uma mudança no modelo de gestão do sistema de modo a buscar intervir no percurso que leva um beneficiário ao custo elevado. A prática americana da atenção gerenciada (Managed Care) é um bom exemplo de resposta ao esgotamento do sistema de pagamento por serviço (pay-for-service), que além de altamente oneroso produz pouco impacto sobre a saúde da população e não influencia na ocorrência de novos eventos. A atenção gerenciada sugere a adoção de ações programáticas e substitutivas, a exemplo de investimentos em ações de acompanhamento da saúde dos seus beneficiários, a partir do desenvolvimento de programas específicos com práticas de promoção da saúde e de prevenção de agravos.

Ainda a respeito das características da população de beneficiários do plano, no que se refere à sua distribuição por faixa etária, 22% dos beneficiários cadastrados em dezembro de 2011 tinham entre 0 e 17 anos (102.261), correspondendo à maior parcela dos beneficiários, o que justificou a formatação recente do Programa de Pediatria, o qual prevê o desenvolvimento de ações de atenção à saúde da população infantil, pelos prestadores especializados credenciados, com acompanhamento médico-pediátrico, fisioterapia e acompanhamento psicológico, com base em protocolos definidos para situações clínicas identificadas, de modo a buscar impactar numa melhor utilização de gastos futuros com essa faixa etária, na medida em que, garantindo-se a assistência permanente e o desenvolvimento de atenção primária, possa-se reduzir a necessidade de maiores gastos com ações e procedimentos mais complexos de custos mais elevados. Quanto às demais faixas de idade, 19% tinham entre 18 e 29 anos; 11% de 20 a 39 anos; 12% de 40 a 49 anos; 15% de 50 a 59 anos; 12% de 60 a 69 anos e os 8% restantes correspondiam aos beneficiários de 70 anos e mais (distribuição por faixa etária de acordo com a NR 63/2003). Chama a atenção de que, dentre os maiores de 70 anos, 63 tinham mais de 100 anos, correspondendo a 0,13% do total de beneficiários (RICCIO, 2012).

Quanto à formação do quadro de beneficiários do Planserv, cabe ainda registrar que o fluxo de entradas e saídas tem se mantido estável, com uma média anual de 5,8% (n = 26.955) e 4,4% (n = 20.392), respectivamente. Observando o movimento por faixa etária, verificou-se que um de cada dois beneficiários incluídos em 2011 era menor de 18 anos (BAHIA, 2012).

Por outro lado, resultado do crescente custo da assistência e da incorporação de novas tecnologias em saúde, além da transição epidemiológica representada pelo aumento da carga de doenças crônicas e da demanda por serviços de saúde, observou-se que 2% da população beneficiária consumiu, no ano de 2011, mais da metade de todos os recursos disponíveis para

o plano. Este cenário corrobora com a necessidade de se investir na mudança do modelo de atenção à saúde a ser adotado pelo plano, através da identificação do perfil desta população, para construção de estratégias e ações programáticas integradas que promovam a saúde, previnam riscos, agravos e doenças, comprimindo a morbidade e melhorando a qualidade de vida (BRASIL, 2011).

4 ENVELHECIMENTO DA CARTEIRA

Constata-se, comparando-se os planos de autogestão com o mercado

nacional de saúde suplementar, que estes constituem um subsistema onde o envelhecimento da carteira é mais intenso que a média nacional, que, segundo dados da ANS, se apresentou em torno de 11% em 2011. Assim, para este segmento, o impacto da transição epidemiológica é mais sentido e a exigência de um novo modelo de atenção à saúde é mais urgente. O mercado de saúde suplementar, de modo geral, já registra um processo de envelhecimento da sua população beneficiária, mais intenso do que o que ocorre no cenário nacional.

Efetivamente os idosos já representam 11,2% da população que recorre à saúde suplementar, contra os 10% que representam a participação na população total do país.

Um outro recorte no mercado traz resultados ainda mais preocupantes: segundo pesquisa da Unidas¹, o percentual de idosos para as operadoras de autogestão chegou a 25,3% em 2010, significando mais do que o dobro da média nacional. Outras pesquisas apontam que é este segmento que apresenta o maior

percentual de idosos entre seus beneficiários (VERAS, 2008). Observando-se a distribuição da população be-

¹ A Unidas – União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde, é uma entidade associativa sem fins lucrativos, representante do segmento de autogestão no Brasil.

neficiária do Planserv nos anos de 2001 e 2011, pode-se perceber que a proporção de idosos passou de 13% para 20%, significando um crescimento de 54%.

A seguir é apresentada uma tabela demonstrativa da contribuição de cada faixa etária na composição da população beneficiária do plano, comparando-se os anos de 2001 e 2011.

Tabela I – Comparação da distribuição etária de beneficiários do Planserv entre 2001 e 2011.

Faixa etária (em anos)	População em Dez/2001		População em Dez/2011	
	Beneficiários	%	Beneficiários	%
0-4	21317	5,4%	25618	6,5%
5-9	30894	7,8%	26501	6,7%
10-14	42999	10,9%	30347	7,7%
15-19	33223	8,4%	33237	8,4%
20-24	16812	4,3%	38476	9,7%
25-29	18190	4,6%	38764	9,8%
30-34	24435	6,2%	31627	8,0%
35-39	30420	7,7%	20899	5,3%
40-44	35967	9,1%	26181	6,6%
45-49	33576	8,5%	31744	8,0%
50-54	30932	7,8%	36697	9,3%
55-59	24947	6,3%	33749	8,5%
60-64	19501	4,9%	30562	7,7%
65-69	13182	3,3%	23728	6,0%
70-74	8384	2,1%	17574	4,4%
75-79	5071	1,3%	10851	2,7%
80+	5295	1,3%	10545	2,7%
Total geral	395.145	100,0%	467.101	100,0%

Fonte: Top Saúde

A observação do crescente e significativo registro de beneficiários com mais de 60 anos levou, em 2009, à introdução de uma nova política para aumentar a proporção de jovens, instituindo a possibilidade de inclusão dos netos de servidores. Tal medida determinou

alteração na legislação, logrando resultados positivos no alargamento da base da pirâmide etária representativa da população beneficiária do Planserv, compensando perdas decorrentes do envelhecimento natural da população, como vinha sendo registrado com mais intensidade desde 2009. Deste modo, os netos compensaram parte das perdas e ainda trouxeram crescimento à faixa de 0-4 anos. Até dezembro de 2011 já haviam sido incluídos 38.124 netos, o equivalente a 8,22% de todos os beneficiários. No entanto, ainda assim são observados os crescimentos apontados no índice de envelhecimento e na razão de dependência, pois a nova política minorou o problema, mas não o solucionou (BAHIA, 2012).

Cabe registrar que o aumento da proporção de idosos gera uma forte pressão orçamentária em qualquer sistema de saúde, mas no caso do Planserv este é mais afetado, dada a lógica de participação financeira dos servidores, para composição do orçamento do mesmo, que se baseia não na faixa etária como os demais planos de saúde, mas na faixa salarial, buscando desse modo a equidade.

Comparando a razão beneficiários de outros planos/ beneficiários Planserv na última década, observa-se que, na faixa etária de 65 anos e mais, houve um crescimento de 0,65 para 0,75, representando um acréscimo de 16% de beneficiários nesse grupo. Este crescimento se avoluma nas duas faixas seguintes, com um incremento de 29 e 55% respectivamente, até se estabilizar nos 80 anos e mais. Verifica-se assim que, enquanto o Planserv perdeu mercado nas faixas mais jovens, à exceção apenas da faixa de 20-24 anos, ganhou nas faixas acima de 65 anos, elevando sobremaneira o índice de envelhecimento, o que põe em risco a estabilidade econômica do plano, dado ser na faixa etária de maiores de 60 anos onde se registram os maiores gastos com saúde.

Vale registrar que a participação do Estado no financiamento do Planserv está limitada pela Lei nº 9.528 a 5% da remuneração integral de todos os servidores ativos,

inativos e pensionistas. Historicamente, esta contribuição tem se traduzido em 1/3 de toda a receita do sistema, sendo os 2/3 restantes financiados pelas contribuições dos servidores. Assim sendo, não há subsídio cruzado e a contribuição patronal não é calculada sobre o grupo de beneficiários, mas sim sobre um montante baseado na folha de pagamento, sem, sequer, um investimento mínimo previsto em lei, ficando a cargo do próprio Estado determinar o valor a ser transferido. Cabe ainda salientar que 26% dos beneficiários titulares têm renda de até dois salários mínimos, contribuindo para o Planserv com valores que variam entre R\$ 26 e R\$ 96,20.

Estes dados trazem à tona a complexidade da questão do envelhecimento da população beneficiária e tocam no sensível tema da participação do servidor, e do próprio Estado, no financiamento do sistema de saúde (RICCIO, 2012).

5 CUSTOS ASSISTENCIAIS

No ano de 2011, 400.464 beneficiários utilizaram o plano, gerando uma despesa assistencial de R\$ 830.699.555,01, o que significou um crescimento de 11,48% em relação a 2010, mantendo a tendência de crescimento em 11%. A taxa de utilização do plano foi de 85,7%. A maior parte das despesas (56%) representou gastos com custos hospitalares. A média anual de gastos per capita foi de R\$ 2.074,00.

Tabela II – Distribuição estatística das despesas assistenciais. Planserv, 2011.

Medida	BENEFICIÁRIO	%*	DESPESA	CUSTO POR
Média	400.464	85,9	R\$	R\$ 2.074,34
Mediana	197.993	43	R\$	R\$ 517,92
1º quartil	98.989	21	R\$ 8.606.210,16	R\$ 86,94
3º quartil	98.994	21	R\$	R\$ 7.268,62

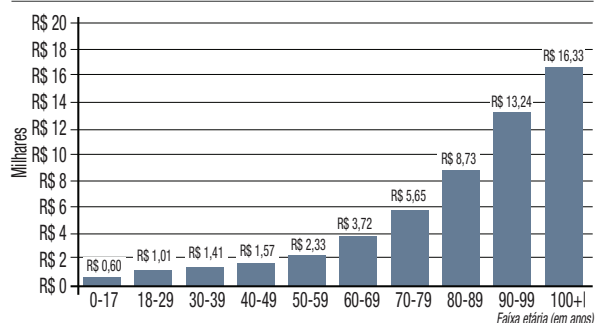
*Percentual calculado com o total de beneficiários da carteira como denominador
Fonte: Top Saúde

Analisando-se ainda dados, verifica-se uma disparidade entre o número de usuários beneficiados com tratamento ambulatorial e hospitalar, quando se observa que, em 2011, o Planserv investiu 56% dos seus

recursos para cobertura dos tratamentos hospitalares de apenas 52.329 beneficiários (11%), enquanto 400.056 beneficiários consumiram os 44% restantes dos recursos com serviços ambulatoriais.

Observa-se que os custos per capita são diretamente influenciados pela faixa etária, sendo que a diferença verificada entre o custo médio da assistência prestada aos maiores de 70 anos, comparado com os menores de 7 anos, é de 2.637%.

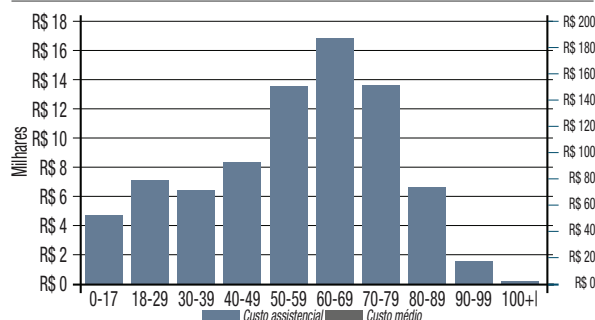
Custo assistencial percapta por faixa etária. Planserv 2011



Fonte: Top Saúde

É importante destacar que embora o custo per capita das faixas acima de 90 anos seja elevado, não é significativo no montante, equivalendo a apenas 2% do valor gasto em 2011. A faixa que mais consome recursos, em termos absolutos, é a de 50 a 79 anos, que responde por 56% de toda a despesa do Planserv, de acordo com dados do relatório do Perfil Assistencial do Planserv para o ano de 2011.

Custo assistencial total por faixa etária. Planserv, 2011

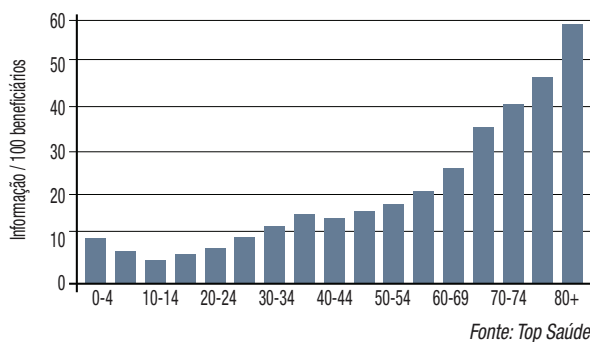


Fonte: Top Saúde

Pela observação do comportamento dos agravos, a partir da análise de contas apresentadas ao Planserv, verifica-se que a ocorrência de doenças osteomusculares tem contribuído com um percentual significativo, girando em torno dos 20%, representando 1/5 dos gastos com pronto atendimento e 1/5 do total de atendimentos em ambulatório. Considerando-se a condição de cronicidade desses agravos, estima-se a elevação constante dos custos do plano.

Quanto aos dados de pagamento com internamentos, em geral, o Planserv cobriu, em 2011, 73.302 internamentos para 50.240 beneficiários com um custo total de mais de R\$ 466 milhões de reais. Chama atenção o fato de que um em cada dois idosos com mais de 80 anos foi internado em 2011.

Taxas de internação por faixa etária do beneficiário. Planserv-2011



O custo médio de uma internação para o Planserv é de R\$ 6.364,78, sendo a média nacional para saúde suplementar de R\$ 5.206,55². Os gastos com as doenças isquêmicas do coração e com as doenças cerebrovasculares ultrapassaram R\$ 68 milhões, assim como os tratamentos hospitalares de neoplasias totalizaram mais de R\$ 41 milhões, sendo que 50,3% dos casos corresponderam a neoplasias malignas do reto, cólon e estômago, que guardam estrita relação familiar, sendo passíveis portanto de uma abordagem preventiva, no sentido de se buscar diagnosticar mais precocemente, contribuindo, assim, não apenas na

² Dado da ANS referente ao ano de 2011. Caderno de Informação da Saúde Suplementar, dez. 2012.

melhoria do êxito do tratamento, como também na redução de custos para o plano. Tal análise corrobora com a necessidade do Planserv de investir na atenção gerenciada como proposta para o equilíbrio financeiro do sistema.

6 ESTRATÉGIAS PARA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO

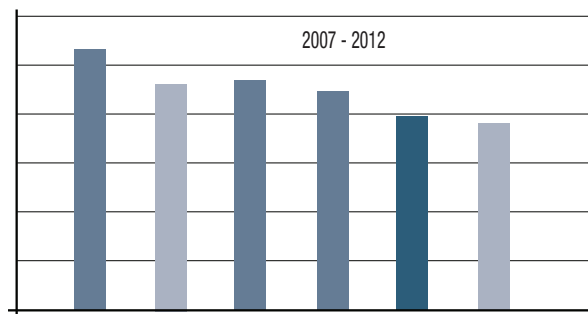
Assim, investimentos feitos pelo Planserv no desenvolvimento de Programas de Atenção à Saúde de seus beneficiários seguem na linha de melhor gerenciar os custos do Planserv na perspectiva da manutenção do equilíbrio financeiro, a exemplo da implantação do Programa de Atendimento Ambulatorial Pediátrico, visando oferecer ampliação do acesso aos beneficiários pertencentes à faixa etária de 0 a 12 anos de idade, a qual representa aproximadamente 15% da carteira, e, desta forma, prestar uma melhor assistência nos aspectos preventivos ou curativos, assim como a implementação de outros programas, como o de Gerenciamento de Pacientes Portadores de Endocrinopatias, que foi estruturado de maneira mais ampla, constituindo-se em um modelo de acompanhamento sistematizado aos portadores de agravos como obesidade, diabetes e doenças da tireóide, com atendimento nas áreas de endocrinologia e nutrição, buscando contribuir para promoção da qualidade de vida dos portadores destas doenças, bem como prevenir complicações por falta de acompanhamento adequado e, conseqüentemente, reduzir a quantidade de internações, além de outros, a exemplo do Programa de Atenção ao Idoso, em fase de elaboração.

Registra-se ainda a adoção, no campo da racionalização de custos, desde 2008, de novas formas de aquisição de serviços de saúde, como, por exemplo, o desenvolvimento de tabelas próprias, como a tabela sintética hospitalar, a tabela de medicamentos, com adoção dos genéricos (a qual está sendo substituída por outra, conforme a Resolução nº 3 da Câmara de Regulação de Medicamentos, de 04/05/2009, que

estabelece que os preços utilizados atualmente passem a ser baseados no preço de fábrica acrescido de 15% de taxa de comercialização), e a tabela eletrônica própria para materiais. Com estas medidas, nos últimos seis anos, o Planserv conseguiu reduzir em 12% a participação de materiais e medicamentos no total de seus gastos com a assistência prestada.

Outra medida de grande impacto na racionalização de custos do Planserv foi a adoção de "valores referenciais" para diversos procedimentos (pacotes), especialmente aqueles de alto custo e/ou de grande frequência de realização, estabelecendo uma relação transparente com a rede de prestadores quanto ao pagamento dos serviços realizados. Neles são agrupados honorários médicos, diárias para todos os tipos de acomodação (UTI, enfermaria e apartamento), taxas, materiais (comuns e especiais -- OPME) e medicamentos necessários à realização de procedimentos, de modo a estabelecer preços justos, baseados em valores médios praticados pelo mercado (BAHIA, 2013).

Evolução anual do percentual dos valores gastos com materiais e medicamentos em comparação com os gastos totais



Fonte: Top Saúde

Já foram lançados, até o presente momento, aproximadamente 350 pacotes para procedimentos, desde os mais complexos como angioplastia até os mais simples como facectomia. Em 2012, o Planserv gastou cerca de R\$ 170 milhões relacionados ao pagamento dos diversos procedimentos enquadrados nos valores referenciais, o que corresponde a aproximadamente 18%

dos seus gastos totais e a um acréscimo de cerca de 10%, comparado a 2011. Vale ressaltar que o aumento no número de procedimentos realizados sob a forma de "pacote" (valor referencial) correspondeu a um menor desembolso de recursos financeiros, pelo Planserv, se considerados os pagamentos desses procedimentos na modalidade de conta em aberto, além de facilitar substancialmente o trabalho de auditoria externa.

A implementação da auditoria, com ampliação dos trabalhos de análise da qualidade dos serviços prestados, por parte das equipes técnicas da área de controle, com o intuito de ampliar o quantitativo de prestadores sob monitoramento regular, assim como o investimento em realização de visitas técnicas para avaliação de unidades de saúde que requerem credenciamento para prestação de serviços de saúde junto ao Planserv, tem sido identificada como atividade de importância não apenas para garantir que os beneficiários possam usufruir de uma atenção à saúde de qualidade, como também visa a utilização racional dos recursos financeiros, na medida em que as habilitações se dão de forma mais controlada.

Outras medidas, a exemplo das instituídas pela Lei nº 12.35, publicada em setembro de 2011, a qual define mudanças no Sistema de Assistência à Saúde, alterando a Lei nº 9.528 de 22/06/05, com destaque para a inclusão de Fator Moderador de utilização dos serviços oferecidos, estabelecendo franquias para utilização de alguns procedimentos e definindo os valores a serem cobrados aos beneficiários que ultrapassarem as mesmas, constituem-se em mecanismos adotados na perspectiva de obter-se o equilíbrio financeiro do plano.

Esta última medida referida, além do caráter educativo, no sentido do melhor uso do plano, constitui-se em incentivo a que os beneficiários exerçam papel fiscalizador em apoio às ações de controle e auditoria exercidas pelo Planserv, também na perspectiva de buscas de melhores estratégias para o gerenciamento de modo a contribuir na manutenção do equilíbrio financeiro.

No que se refere à coparticipação, os critérios estabelecidos para cobrança dos procedimentos com franquia de utilização extrapolada possuem valores baixos, cuja contribuição mensal máxima por beneficiário é de R\$ 30,00. Sabe-se que muitos beneficiários utilizam a assistência de forma pouco racional. Nestes casos, o beneficiário tenderá a otimizar o uso do plano, fazendo-o quando realmente for necessário. A criação deste Fator Moderador também visa auxiliar no combate a possíveis fraudes por parte dos prestadores de serviços, pois se espera que o beneficiário, ao receber a cobrança do Fator Moderador em seu contracheque, informe ao Planserv, caso receba alguma cobrança indevida, o que será investigado pelo plano. O Fator Moderador foi estabelecido somente para procedimentos ambulatoriais, não havendo qualquer limite de utilização da assistência prestada em regime de internamento hospitalar, quer seja de caráter clínico ou cirúrgico (durante internamentos com ou sem cirurgia). Também estão liberados das franquias os beneficiários portadores de doenças crônicas comprovadas através de critérios estabelecidos pelo Planserv. Quase 65 mil beneficiários foram identificados como doentes crônicos e, portanto, estão automaticamente liberados da limitação de utilização de procedimentos.

Outro avanço tecnológico instituído pelo Planserv e, ao mesmo tempo, uma ferramenta de controle foi a implantação do captador para o recebimento eletrônico das faturas dos prestadores, com a introdução de diversos ajustes, promovendo a execução de maior número de críticas imediatas através do sistema informatizado.

Ressalte-se também que desde 2008 foi implantada a autorização de procedimentos totalmente eletrônica, via web, reduzindo para, no máximo, 48 horas o tempo de espera para o beneficiário obter o resultado de sua solicitação. Além disso, mais de cem procedimentos tiveram seu processo de autorização automatizado, ou seja, o resultado da solicitação é dado imediatamente, após lançada no sistema pelo prestador de serviço, a exemplo das ultrassonografias, algumas consultas dos programas de endocrinopatias e pediatria e doppler (BAHIA, 2013).

Iniciado em outubro de 2009, o recadastramento de beneficiários vem sendo realizado com o objetivo de tornar o cadastro de beneficiários do Planserv um banco de dados fidedigno, através da identificação e correção de situações indevidas, com a exclusão daqueles que não têm direito a esta assistência, além de atualizar informações, como endereços, telefones e endereços eletrônicos, e, com isso, provocar impactos significativos na coibição de práticas indesejadas, tais como uso da assistência oferecida por pessoas habilitadas.

Em 2010 foi iniciada a implantação do sistema de identificação dos beneficiários através de leitura biométrica (da impressão digital), o qual se constitui em instrumento que reduz as possibilidades de cobranças indevidas por parte dos prestadores, além de garantir que o atendimento seja prestado exclusivamente a quem é beneficiário do plano, impedindo o uso da assistência por aqueles que não integram o quadro de beneficiários do Planserv. As impressões digitais de todos os beneficiários são cadastradas à medida que estes procuram um prestador da rede para realizar algum atendimento, sendo conferidas a cada novo atendimento.

Em 2011, 100% dos prestadores de serviços credenciados encontravam-se com o sistema de identificação biométrica implantado, inibindo dessa forma a utilização indevida da rede de atendimento Planserv, evitando fraudes, através de "empréstimos de carteiras", situação em que um indivíduo é atendido usando a identificação de outro. Já em 2012, o Planserv já vinha em processo de implantação de ações de auditoria da biometria, as quais resultaram na criação de novos parâmetros e críticas no sistema, para a validação das justificativas apresentadas pelos prestadores para a ausência da validação biométrica nos atendimentos de saúde.

Tais medidas foram adotadas sem prejuízo da continuidade das auditorias regulares em unidades prestadoras de assistência à saúde, credenciadas ao Planserv.

7 CONCLUSÕES

Em todos os sistemas de saúde, inclusive no Planserv, os custos crescem numa proporção maior do que os recursos disponíveis. Neste cenário onde os gestores têm que lidar com recursos limitados e necessidades cada vez crescentes, a alocação eficiente e a distribuição equitativa dos recursos são a chave para a superação dos desafios impostos ao peculiar mercado da saúde. O enfrentamento dessas questões se faz mister.

A utilização desnecessária dos serviços de saúde é um importante ofensor de custos para o Planserv, com a possibilidade do uso indevido do plano por pessoas não seguradas ("empréstimos" de cartão) e cobranças indevidas de procedimentos pelos prestadores para "compensar" possíveis deficiências da tabela.

Segundo Ribeiro (2012), este é um dos seis problemas comuns (aqueles relacionados a fatores econômicos e comuns às operadoras de planos de saúde) apontados como principais desafios enfrentados pelo Planserv em sua reestruturação. Dentre as propostas para enfrentamento, segundo esse autor, temos a instituição da coparticipação, através da Lei 1.235/2011, além de outros métodos, a exemplo do cumprimento de carências por novos entrantes, bem como processo de autorização prévia.

No entanto, o enfrentamento destes elementos, por si só, não é suficiente para garantir a viabilidade financeira de um sistema de saúde, uma vez que os custos crescentes deste setor são multifatoriais. Segundo Mendes (2011), os sistemas de saúde guiam-se por alguns princípios e obedecem algumas leis que precisam ser conhecidos para uma boa gestão. A Lei de Wildavsky, por exemplo, afirma que os custos com saúde crescerão até atingir os recursos disponíveis, de modo que os gestores devem conter esses custos sob pena de um crescimento tendenciosamente

ilimitado. É sabido que no campo da saúde registra-se uma constante introdução de novas tecnologias, quer para diagnóstico como para tratamentos, que, diferentemente dos demais campos, são sobrepostas às tecnologias já existentes, impactando no custo da assistência.

Para o Planserv, a implantação de uma ferramenta neste sentido é questão de sobrevivência. Neste contexto, a gestão do caso surge como uma alternativa viável e que promete trazer impactos significativos na contenção dos custos. Evidências de boa qualidade mostram que a gestão de caso pode, dentre outras: diminuir as internações hospitalares; reduzir o tempo de permanência nos hospitais; reduzir as entradas nas emergências; melhorar a atenção a beneficiários portadores de doenças crônicas; melhorar a satisfação dos usuários; reduzir os custos da atenção à saúde; melhorar a qualidade da atenção à saúde.

Muito já foi feito na busca do aperfeiçoamento institucional, como mencionado por Ribeiro (2012) e Riccio (2012), mas ainda há etapas a serem vencidas na busca do reconhecimento "como o melhor plano de saúde da Bahia", além das medidas até então adotadas como as referidas no presente estudo, a exemplo da implementação de pagamento de serviços pela lógica dos valores referenciais ("pacote"), coparticipação, controle de acesso aos serviços por biometria e o fortalecimento dos processos de auditoria.

Por fim, não se pode deixar de falar também da incorporação de determinados programas em setores específicos de atenção à saúde do servidor, que terminam por ampliar a oferta de serviços médicos em áreas da medicina consideradas essenciais, com controle efetivo do uso de serviços de saúde.

8 REFERÊNCIAS

BAHIA. Perfil assistencial Planserv 2011. Relatório interno. Salvador: Planserv/Saeb, 2012.

BAHIA. Relatório anual Planserv 2012. Relatório para prestação de contas. Salvador: Planserv/Saeb, 2013.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Caderno de informação da saúde suplementar. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/materiais-para-pesquisas/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor>>.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Resolução Normativa n. 63, de 2003. Define os limites a serem observados para adoção de variação de preço por faixa etária nos planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 2004. Rio de Janeiro, 22 dez. 2003. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/index2.php?option=com_legislacao&view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=748>.

MENDES, Eugenio Vilaça. As redes de atenção à saúde. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2011.

RIBEIRO, João Aslan. Assistência à saúde dos servidores no contexto da gestão de recursos humanos: problemas enfrentados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2012, Brasília. Anais eletrônicos... Brasília: Consad, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/630>>.

RICCIO, M. C. Gestão de um plano de saúde pelo poder público: análise na perspectiva do cumprimento do princípio constitucional da universalidade. 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE AUTOGESTÃO EM SAÚDE. Pesquisa nacional Unidas 2011. Disponível em: <http://www.unidas.org.br/uploads/pesquisa_2011.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013.

VERAS, Renato Peixoto et al. Características demográficas dos idosos vinculados ao sistema suplementar de saúde no Brasil. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 42, n. 3, 2008, p. 497-502.

9 RESENHA BIOGRÁFICA

Maria Conceição Riccio

Graduada em Medicina pela Escola Bahiana de Medicina e Saúde Pública, é mestre em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e tem especialização em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) – Fiocruz. Atuou no Planserv como coordenadora adjunta e é auditora médica da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (Sesab). Endereço: 4ª Avenida, nº 400, Centro Administrativo da Bahia, Salvador – Bahia – Brasil. Telefone: 55 71 3115-4254. E-mail: conceicao_riccio@saude.ba.gov.br.

José Raimundo Mota

Graduado em Ciências Contábeis e mestre em Auditoria pela Fundação Visconde de Cairu, é especialista em Finanças Internacionais pela Universidade George Washington. Ocupou o cargo de gerente financeiro do Departamento de Tesouro da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia e atualmente é coordenador do Fundo de Custeio do Plano de Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (Funserv). Endereço: Avenida Antônio Carlos Magalhães, s/n, 4º andar, Caminho das Árvores, Salvador – Bahia – Brasil. Telefone: 55 71 3116-4703. E-mail: joseraimundo_mota@planserv.ba.gov.br.

Liz Vanessa Coutinho de Oliveira

Graduada em Enfermagem pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb), é pós-graduada em Medicina Social e Preventiva pelo Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atua como enfermeira auditora na Coordenação de Projetos Assistenciais do Planserv. Endereço: Avenida Antônio Carlos Magalhães, s/n, 4º andar, Caminho das Árvores, Salvador – Bahia – Brasil. Telefone: 55 71 3116-4791. E-mail: liz.oliveira1@planserv.ba.gov.br.



GESTÃO PÚBLICA

INOVAÇÃO EM REVISTA