

O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL DO BRASIL

Bento Rodrigo Pereira Monteiro *

Maria Clara Estevam Pereira **

Welinton Vitor dos Santos ***

Victor Branco de Holanda ****

Resumo

O objetivo principal deste artigo é apresentar o processo de implantação do Sistema de Informação de Custos (SIC) do Governo Federal. O histórico e o marco legal da iniciativa são descritos, assim como a estratégia de implantação e as ferramentas tecnológicas utilizadas. Demonstra-se a coordenação entre os atores envolvidos e os avanços decorrentes do projeto. O artigo também apresenta em linhas gerais os desafios impostos ao efetivo uso do SIC nos processos de tomada de decisão no governo. Por fim, a importância do SIC como elemento de melhoria da qualidade do gasto público é enfatizada.

Palavras-chave: Informação de Custos; Lei de Responsabilidade Fiscal; Contabilidade Governamental; Contabilidade de Custos; Sistema de Informação.

Abstract

The aim of this paper is to present the process of deployment of Cost Information System (CIS) of the Federal Government. The historical and legal framework of the initiative are described, as well as the deployment strategy and the technological tools used. It demonstrates the coordination between the actors involved and the project's advances. The paper also presents an overview of the challenges to the effective use of CIS in the processes of decision making in government. Finally, the importance of CIS to improve the quality of spending in the public sector is highlighted.

Key-words: Costs information; Fiscal Responsibility Act; Governmental accounting; Cost accounting; Information system.

* Contador, Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco "P", Edifício Anexo do Ministério da Fazenda, Brasília – DF. E-mail: bento.monteiro@fazenda.gov.br

** Administradora Pública, Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco "P", Edifício Anexo do Ministério da Fazenda, Brasília – DF. E-mail: maria-clara.pereira@fazenda.gov.br

*** Contador, Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco "P", Edifício Anexo do Ministério da Fazenda, Brasília – DF. E-mail: welinton.vitor@fazenda.gov.br

**** Doutor pela FEA/USP, professor da UFRN, Contador, Economista. E-mails: victorbholanda@gmail.com e vholland@ufrnet.br

1. Introdução

O Sistema de Informação de Custos do Governo Federal (SIC) utiliza dados dos sistemas estruturantes de governo como base para a geração de informações, principalmente os capturados pelos sistemas de informação contábeis e financeiros. O SIC tem por objetivo fornecer informações para subsidiar decisões governamentais de alocação mais eficiente do gasto público. Sua implantação atende ao art. 50, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que a Administração Pública mantenha sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

O processo de concepção, desenvolvimento e implantação do SIC estão sustentados em bases teóricas e conceituais, na abordagem sistêmica, na flexibilidade adaptativa, no gradualismo e na concomitância. No que tange às diretrizes teóricas conceituais, a principal referência é o trabalho de Nelson Machado (2002) intitulado: “*Sistema de Informação de Custos: Diretrizes para Integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental*”. Na parte da metodologia de desenvolvimento e implantação, valeu-se da abordagem oriunda da tese de Victor Holanda (2002): “*Controladoria Governamental no Contexto do Governo Eletrônico - Uma modelagem utilizando o enfoque sistêmico e a pesquisa-ação na Coordenadoria de Controle Interno da Secretaria da Fazenda do Estado de SP*”. Os trabalhos foram defendidos na FEA/USP e, não obstante, oriundos de reflexão teórica acadêmica, ambos foram também “experimentados” no governo do Estado de São Paulo entre os anos de 1996 a 2002 e ora replicados, em sua essência, no governo federal (período de 2004 a 2010).

Os trabalhos anteriormente referidos serviram de fundamento para todo o processo, que reuniu reflexão teórica e construção prática, (pensar e agir), mas - principalmente - “tudo isso junto, concomitante”¹.

Todo o processo foi fortalecido pelo debate participativo, que permitiu e permitirá aperfeiçoamentos, densidade e aderência com a realidade ao longo do tempo. Como premissa básica, assumiu-se a utilização das informações já disponíveis nos sistemas estruturantes do Governo Federal, construídos e mantidos, em sua maioria, em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, sem a necessidade, num momento inicial, de alteração desses sistemas para inclusão de dados.

O texto que segue está assim organizado. Na seção 2, são apresentados os fundamentos organizacionais e legais do SIC. Na seção 3, a estratégia de implantação adotada: abordagem por macroprocesso: uma aplicação do enfoque sistêmico; avanços alcançados com a primeira versão do

¹ Esta construção: “tudo junto, concomitante” resume bem a filosofia de trabalho adotada no processo inovador de construção do SIC.

SIC. Em seguida, são detalhados aspectos de tecnologia da informação selecionados para construir a versão inicial do sistema. Por fim, há uma reflexão acerca dos próximos passos a serem tomados e dos desafios que permeiam a adoção de métricas de custos na gestão pública, seguida de considerações finais sobre o trabalho conduzido no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda.

2. Histórico e Marco Legal

A partir da Revolução Industrial, ocorrida durante o século XVIII, a Contabilidade de Custos ganhou importância, sendo fundamental para a aferição do resultado do período, pois não se podia mais determinar os valores dos estoques comparando entradas e saídas de mercadorias. Anteriormente, as informações geradas por meio da Contabilidade Financeira eram suficientes para as empresas comerciais, predominantes durante a Era Mercantilista. Até que a informação de custos passasse a ser utilizada como ferramenta para tomada de decisão da administração, seu uso ficou limitado à Contabilidade Industrial. Foi somente com o desenvolvimento da Contabilidade Gerencial que o potencial da informação de custo começou a ser aproveitado para fins de gerência das organizações. Dessa forma, o custo passou a ser utilizado no auxílio ao controle e na ajuda às tomadas de decisão (MARTINS, 2006).

Essa mudança no perfil da Contabilidade de Custos possibilitou também o seu uso em outros campos além da Contabilidade Industrial, como, por exemplo, a Contabilidade Pública. O desenvolvimento da Contabilidade de Custos no âmbito da Administração Pública no Brasil é um bom exemplo desta transformação. Mediante a Lei nº4.320, promulgada em 17 de março de 1964, é que a disciplina de custo passou a fazer parte da Contabilidade Pública. A lei, ao tratar da apuração de custos nos artigos 85 e 99, restringia o seu uso à área industrial da Administração Pública.

Posteriormente, o Decreto Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, buscando a modernização da Administração Pública, foi direcionado à criação de uma Administração Gerencial no setor público. De acordo com o Decreto, as informações de custos passaram a ter uma finalidade gerencial, abandonando a limitação de seu uso à Contabilidade Industrial, como se encontrava até então no nosso ordenamento jurídico.

Tais disposições, no entanto, não foram suficientes para que a Contabilidade Pública começasse a produzir informações que permitissem a apuração dos custos dos programas do governo, bem como dos serviços gerados. O artigo 79 foi posteriormente regulado através do Decreto Presidencial nº93.872/1986, o qual detalhou a forma pela qual a contabilidade deveria apurar os custos dos

serviços, bem como determinou punição para as unidades que não disponibilizassem as informações pertinentes para permitir essa evidenciação:

Art. 137. A contabilidade deverá apurar o custo dos projetos e atividades, de forma a evidenciar os resultados da gestão.

§ 1º A apuração do custo dos projetos e atividades terá por base os elementos fornecidos pelos órgãos de orçamento, constantes dos registros do Cadastro Orçamentário de Projeto/Atividade, a utilização dos recursos financeiros e as informações detalhadas sobre a execução física que as unidades administrativas gestoras deverão encaminhar ao respectivo órgão de contabilidade, na periodicidade estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 2º A falta de informação da unidade administrativa gestora sobre a execução física dos projetos e atividades a seu cargo, na forma estabelecida, acarretará o bloqueio de saques de recursos financeiros para os mesmos projetos e atividades, responsabilizando-se a autoridade administrativa faltosa pelos prejuízos decorrentes.

Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe novo dispositivo para a Administração Pública sobre o tema de custos, em seu artigo 50, § 3º: “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.

Finalmente, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, a qual organiza e disciplina o Sistema de Contabilidade Federal do Poder Executivo, concedeu à Secretaria do Tesouro Nacional a competência para tratar de custos na Administração Pública Federal:

Art. 15. O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar:

V - os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal.

Quadro 1 - A obrigatoriedade do uso de informação de custos na legislação brasileira

Lei nº4320/1964 – Art. 85.
“Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros”
Lei nº4320/1964 – Art. 99.
“Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum.”

Decreto Lei nº2000/1967 – Art. 79.
“A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços, de forma a evidenciar os resultados da gestão.”
Decreto nº 9.3.879/1986 – Art. 137
“A contabilidade deverá apurar o custo dos projetos e atividades, de forma a evidenciar os resultados da gestão.”
Lei Complementar nº101/2000 – LRF – Art. 50.
“Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”
Lei nº10180/2001 – Art. 15.
- O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar: V - os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal.
Acórdão nº 1078/2004 do Tribunal de Contas da União (TCU)
“determina a adoção de providências para que a administração pública federal possa dispor com a maior brevidade possível de sistemas de custos, que permitam, entre outros, a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária e financeira”.
Decreto nº 6976/2009 – Art. 3º
“O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade, utilizando as técnicas contábeis, registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar: VI - os custos dos programas e das unidades da administração pública federal”.

O Sistema de Informação de Custos do Governo Federal operacionaliza diversas regras do nosso ordenamento jurídico, anos depois de editadas. Avança na melhoria da qualidade do gasto ao propiciar a efetiva mensuração do desempenho governamental. Nesse sentido, sua relevância para o interesse público pode ser entendida mediante o seu impacto sobre a gestão pública. A partir da mensuração de custos, tanto a função planejamento como a de orçamento podem melhorar, assim como a avaliação de políticas públicas e programas custeados por recursos públicos.

Os esforços para que se chegasse à primeira versão do sistema de custos do governo federal foram muitos. Pode-se destacar o trabalho da Comissão Interministerial em meados de 2005, cujo objetivo era “elaborar estudos e propor diretrizes, métodos e procedimentos para subsidiar a implantação de Sistema de Custos na Administração Pública Federal”. Tal comissão foi resposta organizacional ao Acórdão nº 1078/2004 do Tribunal de Contas da União, que determinou que fossem adotadas “providências para que a administração pública federal possa dispor com maior brevidade possível de sistema de custos, que permitam, entre outros, a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária e financeira de responsáveis, ante o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e na LDO para 2004”. Em continuidade aos trabalhos da Comissão Interministerial, foi instituída ao final de 2008 a Câmara Técnica de Qualidade do Gasto (CTQG), no âmbito do Comitê Técnico de

Orçamento conduzido pela Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Considerando que a obrigatoriedade legal de se produzir e utilizar informação de custos no setor público já estava parcialmente contemplada nos artigos 85 e 99 da Lei nº4320 de 17 de março de 1964 e totalmente contemplada no artigo 79 do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 e sendo esta mesma obrigatoriedade legal explicitamente reforçada no artigo 50, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, os questionamentos decorrentes são: Por que a administração pública federal não havia ainda construído e disponibilizado o seu sistema de informação de custos? Por que, passados exatos 46 anos após a primeira lei (a de nº4320) e 10 anos após o reforço da LRF, ambas com promessa de punição aos gestores pelo seu descumprimento, só em março de 2010 o sistema de informação de custos do governo federal foi finalmente homologado em sua primeira versão?

Para uma análise adequada das relações de causa e efeito deste fenômeno, e considerando o volume dessas informações, seria necessária a redação de outro artigo, inclusive para não se cometer injustiças com vários pioneiros que já, dentro de seus universos setoriais, trabalhavam com informações de custos na administração pública federal, mesmo na administração direta; apesar do governo federal não fornecer a informação de custos nos seus sistemas estruturantes. Como exemplo, sem a preocupação de apresentar uma lista exaustiva, podemos citar as Forças Armadas e o Ministério da Educação.

Em linhas gerais, expõem-se em seguida alguns fatores que contribuíram para a não implantação do sistema anteriormente. Dentre eles, é possível considerar a falta de uma cultura para a existência de um sistema de custos. Devido à ausência de rotinas de responsabilização e incentivos suficientes na Administração Pública, muitos gestores sentem-se desconfortáveis pela possibilidade de serem avaliados por seu desempenho ou decisões alocativas de recursos. As informações e a grande massa de dados disponibilizados são de difícil entendimento pelo público e ainda persiste a tradição brasileira de ênfase em controles financeiros em detrimento dos controles de produtividade. O cidadão contribuinte não consegue identificar ou rastrear a aplicação dos recursos arrecadados, sejam na forma de investimentos, despesas de manutenção ou pagamento de juros da dívida pública. Havia uma lacuna que começou a ser minimizada em 2010 com a homologação do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal. A importância maior do Sistema está em reverter este quadro, ao bem do interesse público.

3. Estratégia de implantação

3.1. Abordagem por Macroprocesso: uma aplicação do enfoque sistêmico

Após as contribuições da Comissão Interministerial apontadas anteriormente, o problema central ainda persistia: como modelar, construir e implantar, em resumo: “fazer acontecer”? Havia lacunas conceituais importantes e, principalmente, divergências no entendimento dos atributos flexibilidade e gradualismo, quando aplicados ao modelo de custos².

No início de 2009, formou-se então o grupo técnico na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda com o intuito de produzir versão inicial do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal em parceria com o Serpro. O referido grupo passa a interagir fortemente com todo o trabalho do macroprocesso orçamentário e financeiro que já estava estabelecido fundindo-se num grupo de trabalho maior envolvendo também o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para a operacionalização do projeto, mostrou-se necessária coordenação com atores diversos: ministérios e entidades governamentais, comunidade acadêmica nacional e internacional, órgãos de controle externo e governos subnacionais, dentre outros. Mediante apoio da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda como *sponsor*, foi possível articular com estes diversos atores gradativamente.

Buscaram-se inicialmente a participação e a cooperação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) e da Secretaria de Recursos Humanos (SRH/MP), órgãos gestores, respectivamente, do SIDOR e do SIOP, do SIGPLAN, e do SIAPE. Em seguida, a Secretaria de Gestão (SEGES/MP) e a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) foram incorporadas ao processo de trabalho. Paralelamente a esta ação, foi introduzida uma série de seminários “técnicos conceituais” com o envolvimento da comunidade acadêmica: inicialmente, a FGV, USP, UERJ, UFRN e UFPE e, em seguida, este universo foi expandido para várias outras universidades e entidades do terceiro setor, como o Instituto Social IRIS, até culminar com a formatação do “I Congresso de Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público”. Complementarmente às ações anteriormente apontadas, foram ainda realizadas visitas técnicas para conhecer os sistemas de custos do Inmetro, do Banco Central e do município do Rio de Janeiro.

Na fase de reforço do diagnóstico e definição das diretrizes gerais do modelo, foi elaborado e aplicado questionário junto aos servidores federais. Com a análise das informações foram ratificadas as

² A forma como esses problemas foram contornados é abordada no artigo MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. RAP, v. 44, n. 4, jul./ago. 2010. No prelo.

diretrizes que já estavam sendo seguidas na implantação do projeto pela Secretaria do Tesouro Nacional. Também foram realizados estudos preliminares pelo Serpro acerca dos pontos de integração nos sistemas estruturantes, com vistas à construção do armazém de informações (*datawarehouse*) do Sistema de Informação de Custos e estudos acerca da metodologia de ajuste contábil, pela Coordenação-Geral de Contabilidade da União, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os seminários realizados ao longo de 2009 serviram como ponto de controle, monitoramento e divulgação do projeto. Nestes eventos, foi possível mapear junto ao público-alvo potenciais impactos e usos da informação de custos nas rotinas administrativas e na tomada de decisões. Os seminários foram transmitidos pela internet, com a participação presencial média de 300 pessoas, e permitiram capilaridade da iniciativa junto a instituições acadêmicas, unidades organizacionais e diversos ministérios da Administração Pública Federal e governos subnacionais de um modo inédito. A cada seminário novos parceiros foram agregados. O último, realizado em dezembro de 2009 já durante a etapa de homologação do SIC, contou com palestrante internacional, presença de representantes da Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e governos subnacionais. Foi iniciativa conjunta do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, com a participação efetiva do setor acadêmico, FGV e outras universidades públicas e privadas, em sua maioria, representada pelos professores colaboradores do Instituto Social IRIS³.

Em março de 2010, a fase de homologação do sistema foi encerrada e as diretrizes de treinamento e capacitação dos usuários iniciadas. Até o momento, foram treinados multiplicadores da STN, SOF, SRH, SPI, SEGES e SLTI. O treinamento de novos usuários está previsto para todo ano de 2010, em parceria com a Escola de Administração Fazendária – ESAF.

3.2. Avanços alcançados com a primeira versão do SIC

Alguns avanços são marcadamente alcançados nesta primeira versão do SIC, de forma resumida pode-se destacar o tratamento conceitual adequado, a abordagem tecnológica apropriada que permite trazer a dimensão temporal de maneira explícita com a realização de inferências multidimensionais. Com a maturidade do sistema em questão, será possível aperfeiçoar as séries históricas de análise de custos sob a ótica administrativa ou programática, estimulando o uso de ferramentas OLAP (*On line Analytical Processing*), que permitem acesso rápido aos dados conjugado à facilidade de acesso pelos usuários.

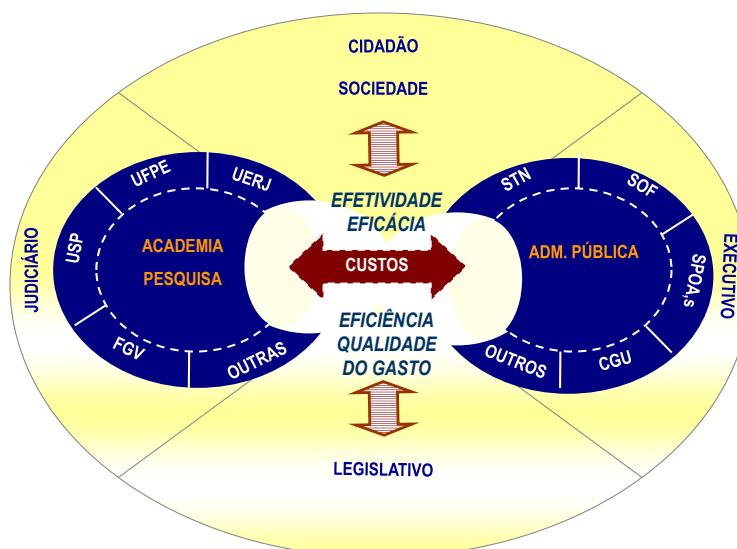
³ O Instituto Social IRIS é uma associação de professores pesquisadores de diversas universidades públicas e privadas, organizada em forma de rede, cujo objetivo é a melhoria da Contabilidade transformando-a em instrumento efetivo de controle social. Vide linhas de pesquisas em <http://www.socialiris.org>.

O Sistema de Informação de Custos do Governo Federal permite a efetiva mensuração de custos sob a ótica administrativa e programática, a partir dos órgãos centrais de planejamento, orçamento, contabilidade e finanças, com vistas a atender de uniformemente a todos os órgãos e entidades da estrutura federal.

Na ótica processual, em outras palavras, na forma de conceber e implantar sistemas de informações pela STN, a estratégia de coordenação do projeto de custos também foi inédita. Não havia mapeamento, nem por parte do Serpro, dos processos e interfaces entre os sistemas estruturantes SIAFI, SIAPE e SIGPLAN etc. Não havia também nenhuma coordenação nas rotinas de alteração desses sistemas. A implantação do Sistema de Informação de Custos provocou mudança significativa nessa realidade. Desde o início do projeto, todos os *stakeholders* envolvidos com o macroprocesso orçamentário e financeiro da União puderam refinar a comunicação organizacional e minimizar ruídos, especialmente na gestão e no aprimoramento dos sistemas, quanto à adoção de novas tecnologias.

A Versão Inicial do Sistema de Informação de Custos é resultado da união de esforços conforme apontados na **Figura 2** a seguir. De um lado, o ambiente acadêmico e sua contribuição conceitual do “pensar”. De outro, o ambiente gerencial com o pragmatismo do “agir”, entre os dois mundos um grande desafio: “gerar e utilizar a informação de custos” como “ponte de comunicação” entre os que recolhem e utilizam os recursos do cidadão, sob forma de impostos, para bem usá-los em benefício da sociedade.

Figura 2 – Informação de custos como ponte



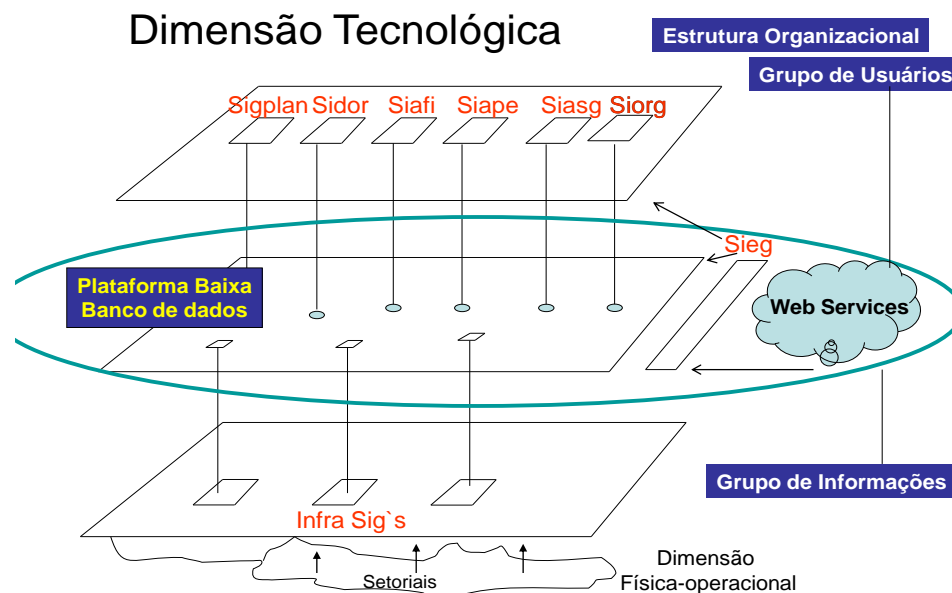
Fonte: Holanda, Victor (2009) em sua apresentação por ocasião dos seminários de 2009 na ESAF; disponível em <http://www.socialiris.org/custosnosetorpublico>

A **Figura 2** evidencia a conjugação de esforços para a implantação do SIC, representada pela junção da dimensão acadêmica e gerencial da interação entre pensar e agir.

4. Projeto de Tecnologia da Informação e Versão inicial do Sistema

O desenvolvimento do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal partiu de premissas que direcionaram o ambiente tecnológico a ser usado no projeto. Uma visão de síntese sobre a abordagem tecnológica que foi seguida no projeto foi apresentada e debatida por ocasião dos seminários, vide **Figura 3**.

Figura 3 – Desafios tecnológicos de integração dos estruturantes



Fonte: Holanda, Victor (2009) em sua apresentação por ocasião dos seminários na ESAF disponível em <http://www.socialiris.org/custosnosestatorpublico>.

Primeiramente, decidiu-se que os sistemas estruturantes não seriam modificados. Dessa forma, o Sistema de Custos deveria trabalhar com informações já existentes nos sistemas escolhidos para dar início ao projeto: SIAFI, SIGPLAN e SIAPE. Outra premissa do projeto é de que a versão inicial não teria um módulo de alocação dos custos indiretos, bem como não seria utilizado nenhum critério de rateio para alocar esses custos.

Dessa forma, seguindo a proposta gradualista do projeto, decidiu-se inicialmente que não seria desenvolvido um sistema transacional. Escolheu-se uma abordagem que permitisse a consolidação das informações de custo da Administração Pública. Assim, os dados deveriam ser extraídos dos sistemas

estruturantes para um ambiente no qual fosse possível a criação e personalização de relatórios gerenciais.

Partindo dessas premissas, a melhor escolha para o desenvolvimento do Sistema de Custos era a criação de uma base de dados que fosse acessada através de um *datawarehouse*. O *datawarehouse* é um repositório de dados eletrônicos, projetado de forma a facilitar a criação de relatórios e a análise dos dados. Os dados são carregados através de uma técnica denominada ETL (*Extract, Transform, Load*). Essa técnica abrange a extração de dados dos sistemas dos quais eles se originam, a sua transformação para a adequação da informação e a efetiva carga desses dados no sistema. No caso do SIC, a carga dos dados é realizada mensalmente.

Outra vantagem da escolha do *datawarehouse* é a sua capacidade de permitir o manuseio e a gestão de grande volume de dados. Essa capacidade era um requisito essencial do projeto, visto que a base de dados armazena milhões de registros efetuados anualmente no SIAFI, no SIAPE e no SIGPLAN. Para que esses dados possam ser pesquisados com rapidez, a estrutura do *datawarehouse* permite redundâncias e agregações de dados, o que não ocorre nos sistemas transacionais.

5. Desafios e Próximos Passos

O SIC, embora tenha alcançado seu objetivo inicial, passará por diversas evoluções até se tornar elemento indispensável no processo decisório da gestão pública. Destaca-se a necessidade de efetuar a unificação dos cadastros de órgãos dos sistemas estruturantes, de acordo com o Decreto nº6.944/2009. As diferenças entre os cadastros dos sistemas foi um elemento de risco do projeto, pois as bases de dados não possuíam integração direta entre os órgãos.

Nesse primeiro momento, o projeto utilizou a ligação que o SIAPE e o SIAFI possuem com o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal – SIORG – para efetuar esse vínculo. No entanto, faz-se necessário que todos os sistemas estruturantes usem uma tabela única de estrutura organizacional, preferencialmente, a tabela do SIORG. Essa mudança permitirá a melhoria na confiabilidade das ligações entre os órgãos do sistema.

Com o desenvolvimento do Novo SIAFI, surge uma janela de oportunidade para unificação do tratamento de custos no governo federal, pois alguns órgãos atualmente utilizam centros de custo por meio de lançamentos contábeis em contas específicas de custos. O novo módulo Contas a Pagar (CPR) nos permitirá unificar a geração da informação de custos, sendo que o detalhamento anteriormente existente será uma extensão da informação de custos trazida pelo SIC.

O diferencial do SIC está na sua capacidade de integrar diversos sistemas em uma única base. Desta forma, os dados dos sistemas gerenciais dos ministérios, bem como os dados de outros sistemas estruturantes, como o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOF – e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG serão inseridos no SIC, permitindo expandir o seu horizonte de informação. Além disso, nem todos os órgãos da Administração Pública Federal são contemplados pelo SIAPE. A inserção de toda a estrutura de pessoal no SIC permitiria estimar a participação deste insumo essencial à mensuração de custos.

Finalizando, para a evolução do SIC, é essencial enfrentar o desafio de pensar um novo modelo de alocação das despesas orçamentárias relativas à área-meio, com o intuito de permitir sua distribuição para os produtos aos quais elas servem, gerando um custo de programas e órgãos mais preciso.

6. Considerações finais

O Sistema de Informação de Custos do Governo Federal apresenta-se como um marco histórico no desenvolvimento de sistemas gerenciais de apoio à tomada de decisão no âmbito do setor público, tanto por sua abrangência, quanto por sua metodologia de construção e implantação. O maior desafio do sistema é o de produzir informações úteis para os gestores federais, pois a vitalidade de um sistema de informação está diretamente relacionada com o uso que se faz das informações geradas. O avanço do sistema será fortalecido pela implantação de outros projetos como o da contabilidade patrimonial, o novo SIAFI e aprimoramentos na legislação vigente. Estas iniciativas agregadas compõem a política de melhoria da qualidade do gasto público, incentivada, entre outros atores, pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O processo de disseminação do sistema tem como base de sustentação a mudança de aspectos culturais do setor público, iniciando-se em um processo de capacitação dos usuários no uso do sistema, passando por uma gestão eficiente das informações geradas e solidificando-se na institucionalização do uso da informação de custos por parte dos órgãos centrais e apropriação desse uso pelos gestores públicos. A situação anterior à implantação do sistema de custos, pernicioso para o interesse e para a gestão pública, foi enfim revertida com o desenvolvimento e implantação do SIC. Temos consciência de que muito foi feito, muito se fez e muito ainda terá que ser feito para aperfeiçoamento, evolução, maturação de uma política de informação de custos e qualidade do gasto público. Não obstante, espera-se compromisso dos futuros governantes dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário, a “calibragem” adequada entre o incentivo e a cobrança dos órgãos de controle, o envolvimento efetivo da academia e a participação da sociedade civil na continuidade e no fortalecimento do SIC.

Bibliografia:

ALBUQUERQUE, Cláudio; MEDEIROS Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*. Editor: Paulo Henrique Feijó, 2ª edição, Brasília, 2008.

ALONSO, Marcos, *Custo no Serviço Público*. Texto para Discussão - ENAP. Brasília-DF: n 31. Out 1998.

CRUZ, Flávio da *et al. Comentários à Lei Nº 4.320*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2003. 414 p.

Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, Seção I, Parte I, Suplemento Nº 39, de 27 de fevereiro de 1967, retificado em 8 de março, 30 de março e 17 de julho de 1967.

Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.

GARRISON, Ray H; NORREN, Eric W. *Contabilidade gerencial*. Tradução de José Luiz Pavarato. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOLANDA, Victor Branco. *Controladoria Governamental no Contexto do Governo Eletrônico – Uma modelagem utilizando o enfoque sistêmico e a pesquisa-ação na Coordenadoria de Controle Interno da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo*, 2002.

HORNGREEN, Chalers T. *et al. Contabilidade de custos*. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC – Public Sector Committee. *Perspectives on Cost Accounting for Government*. Study 12. New York: 2000. Disponível em <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública: Teoria e Prática*. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2003. 358 p.

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, de 05 de maio de 2000.

Lei 4320/64, de 17 de março de 1964 – Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 23 de março de 1964.

Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 de fevereiro de 2001.

LEONE, George Sebastião Guerra. *Custos, planejamento, Implantação e Controle*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MACHADO, Nelson. *Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. Brasília: ENAP, 2005. 196 p.

MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. 391 p.

MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de Custos*. 9. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

MAUSS, César Volnei, SOUZA, Marcos Antonio de. *GESTÃO DE CUSTOS APLICADA AO SETOR PÚBLICO*. Modelo para Mensuração e Análise da Eficiência e Eficácia Governamental. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOURA, José Flávio de Melo. *O sistema de contabilidade do governo federal na mensuração dos custos dos programas de governo e das unidades gestoras*. Dissertação, Unb 2003.

SILVA, César Augusto Tibúrcio (org.): *Custos no serviço público*, Brasília, 2004.

SILVA, Lino Martins da. *Contribuição ao estudo para implantação de sistema de custos na Administração Pública*. Brasília: ESAF, 1997. 76 p.

_____. *Contabilidade Governamental – Um Enfoque Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SISTEMAS DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS NO GOVERNO FEDERAL: Orientações para o desenvolvimento e implantação de metodologias e sistemas de geração e emprego de informações de custos no Governo Federal. Consolidação dos trabalhos da Câmara Técnica da Qualidade do Gasto, instituída no âmbito do Comitê Técnico de Orçamento de que trata a Portaria SOF nº 68, de 21 de dezembro de 2007, da Secretaria de Orçamento Federal, e continuidade dos trabalhos realizados pela Comissão Interministerial instituída pela Portaria Interministerial nº 945, de 26 de outubro de 2005. Brasília, 2008.