

# Gerenciamento de Projetos em Instituições Públicas

**Marcelo Ozorio Rosa**

Rua Marquês do Pombal 266, conj. 02

Porto Alegre – RS – 90560-004

mozorio@terra.com.br

***Resumo.** O presente trabalho trata da aplicação de técnicas de gerenciamento de projetos em programas de governo, consoante com os fundamentos do Guia PMBOK® e sua extensão para projetos governamentais. São apresentados como casos de sucesso os modelos de gestão implantados nos Governos dos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e na Prefeitura da Cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, que sinalizam os avanços que o Brasil está vivendo na gestão pública. São também comentados, sob a forma de lições aprendidas, os benefícios obtidos com a introdução intensiva de técnicas de gerenciamento de projetos nas três administrações analisadas, os fatores críticos de sucesso e as dificuldades observadas.*

## 1. Introdução

Vive-se em nosso país, na presente data, uma importante e expressiva evolução na administração do setor público. Assim é que as regras da boa gestão, em grande parte inspiradas nos modelos empresariais de sucesso, vêm sendo progressivamente aplicadas pelas várias esferas de governo, com resultados animadores e sensíveis benefícios para a população como um todo. Tal evolução apresenta, entre outros, dois marcos de inegável importância: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, provocou certamente uma mudança substancial na maneira como vinha sendo conduzida a gestão financeira nos três níveis de governo. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. A lei inovou profundamente a contabilidade pública e a execução do orçamento público, na medida em que introduziu diversos limites de gastos, seja para as despesas do exercício, seja para o grau de endividamento. Tornou-se portanto necessário ao gestor saber planejar o que deverá ser executado, pois além da execução deve-se controlar os custos envolvidos, cumprindo o que foi programado dentro do custo previsto. O sentido moralizador e emblemático dessa lei pode ser percebido ao se pesquisar o verbete “Lei de Responsabilidade Fiscal” na Enciclopédia Livre Wikipédia, que assim o apresenta: “No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), é um dispositivo do governo brasileiro que tenta evitar com que prefeitos e governadores endividem as cidades e estados mais do que conseguem arrecadar através de impostos.

Tal medida é necessária já que diversos políticos costumavam no final de seus mandatos iniciar diversas obras de grande porte, procurando se re-eleger”.

Uma síntese dos principais pontos dessa importante lei, que se constitui no principal instrumento regulador das contas públicas do país, é apresentada a seguir:

- a. São estabelecidos limites para os gastos de pessoal para as três esferas de governo e para cada um dos poderes.
- b. No último ano do mandato, tornam-se difíceis os excessos de despesas, sendo proibido o aumento das despesas com pessoal no segundo semestre, a contratação de antecipação de receita orçamentária (ARO) e a contratação, nos oito últimos meses, de obrigações que não tenham recursos gerados no próprio mandato para seus pagamentos.
- c. Cada nova despesa de duração superior a dois anos, para ser efetivada, deverá ter assegurada a sua fonte de financiamento.
- d. Os prefeitos deverão assumir compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentar ao legislativo municipal e à sociedade demonstrativos quanto ao cumprimento ou não dessas metas.
- e. Ficam proibidos os refinanciamentos de dívidas de estados e municípios, de forma que cada ente da federação seja responsável pela administração de suas finanças.
- f. O descumprimento dos limites estabelecidos pela lei acarreta a suspensão de transferências voluntárias, a contratação de operações de crédito e a concessão de garantias para a obtenção de empréstimos. Aqueles que descumprirem as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal serão passíveis de punição pelo Código Penal, bem como pelas sanções propostas da lei que prevê os crimes relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O outro marco de grande importância na história da administração pública brasileira foi o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), criado em 1990 para apoiar a modernização das empresas brasileiras que precisavam se ajustar à abertura econômica e à forte concorrência estrangeira. Sua principal característica foi a de difundir o conceito de qualidade como estratégia empresarial e gerencial, não apenas como um conceito técnico, e o PBQP é hoje reconhecido como iniciativa que alavancou um avanço significativo no desenvolvimento e no crescimento do parque produtivo nacional. Assim sendo, na década de 1990 o aumento médio da produtividade da indústria brasileira passou a ser de 8,6% ao ano, e o número de empresas com ISO 9000, que buscaram voluntariamente essa certificação de qualidade, saltou de algumas dezenas para mais de 4 mil. Quando da criação do PBQP, em 1990, havia a intenção de ter sua liderança transferida para o setor privado, tão logo o programa adquirisse maturidade, o que efetivamente ocorreu ao final de 2001, ensejando a criação de uma organização civil de interesse público (OSCIP), denominada Movimento Brasil Competitivo – MBC. A criação do MBC coincidiu com expressivo aumento da mobilização em torno do Movimento pela Qualidade e Produtividade no país, inclusive com o engajamento de significativas lideranças do setor privado e dirigentes públicos. Ela foi também articulada e estruturada de modo a possibilitar aperfeiçoamentos e novas ênfases no seu desenvolvimento futuro, de forma mais alinhada com as percepções da sociedade sobre as novas prioridades a serem estabelecidas. O MBC foi criado com a missão de “contribuir expressivamente para a melhoria da competitividade das organizações privadas e da qualidade e produtividade das organizações públicas, de maneira sustentável, elevando a qualidade de vida da população brasileira”. Para tanto, propõe-se

o Movimento Brasil Competitivo, entre outras ações, a disseminar o uso de tecnologias de gestão nos setores público, privado e terceiro setor, com promoção do desenvolvimento sustentado; promover a aplicação de sistemas de avaliação da gestão em todas as organizações federais, de forma compulsória; implantar metodologia de reconhecimento do nível de gestão nas organizações públicas; e incentivar a premiação da qualidade do governo federal, aplicável a todos os níveis de governo. No tocante à premiação, uma importante iniciativa no setor público foi a criação do Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF, instituído em 1998 como uma das ações estratégicas do Programa da Qualidade do Serviço Público, e que tem apresentado excelentes resultados. Hoje, as melhorias que o MBC (antigo PBQP) ajudou a promover podem ser comprovadas pela maior competitividade e qualificação presentes nos serviços públicos e privados.

Tais progressos foram debatidos no 6º Congresso Internacional do Movimento Brasil Competitivo, realizado em Brasília no mês de julho de 2008, quando alguns ganhos expressivos na gestão pública do país puderam ser divulgados e analisados. Os casos de sucesso apresentados no evento comprovam que as ferramentas de gestão podem ser implementadas eficazmente na esfera pública, derrotando dessa forma a burocracia e a ineficiência, e sinalizando que, em lugar de gastar cada vez mais, os governantes começam a se preocupar em aplicar melhor os recursos do contribuinte. Trata-se, portanto, de uma evolução significativa, que merece não só ser prestigiada, mas também compartilhada com os demais *stakeholders* do cenário público brasileiro, de forma que o processo continue sempre avançando. Vale lembrar que o MBC, que opera através de acordos e convênios, persegue a meta de levar seu programa a todos os 27 estados brasileiros e ao maior número de prefeituras possível. No último congresso, por exemplo, os Estados da Bahia e Mato Grosso assinaram convênios com o MBC para iniciar a implantação local do programa. No Rio Grande do Sul, atuação semelhante ao MBC tem o PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, que começou a estruturar sua base em 1992. No processo inicial do programa, a meta era que no ano 2000 metade das organizações em atividade no estado estivesse usando as ferramentas e conceitos da Qualidade Total. Com o tempo, esse objetivo foi sendo aperfeiçoado e expandido, com tal sucesso que o Rio Grande do Sul passou a ser reconhecido como um dos estados em que mais se avançou na disseminação dos conceitos e na aplicação permanente das técnicas e ferramentas de qualidade. Na área de gestão pública, por exemplo, o PGQP tem importante atuação em dois casos de sucesso tratados no presente trabalho: os modelos de gestão implantados pela Prefeitura de Porto Alegre, e pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Finalmente, e conforme comentado nas Seções 3 a 5 a seguir, a adequada capacitação de pessoal e o emprego de modernas técnicas de gestão são fatores críticos de sucesso em todos os casos apresentados, independente da esfera de governo. Dentre as metodologias de gestão reconhecidas e praticadas por organizações de governo, destaca-se a do Project Management Institute – PMI, objeto do texto que se segue. E a título de exemplo da importância da adequada capacitação das equipes gestoras de projetos, pode ser citado, no governo federal, o Centro de Análises de Sistemas Navais – CASNAV, que é uma Organização Militar Prestadora de Serviços de Ciência e Tecnologia no âmbito do Ministério da Defesa, e detentora do PQGF – Bronze nos ciclos de 2004, 2005 e 2007. A partir de 2002, aquele centro passou a incentivar a

Certificação PMP (Project Management Professional) para os membros das equipes envolvidas em planejamento estratégico e gestão de projetos. Em 2004 e 2005, foram ministrados cursos de gerência de projetos orientados pela metodologia do PMI, permitindo dessa forma um grande avanço na qualidade de gestão dos planos de trabalho e dos projetos, e cujos resultados começaram a aparecer a partir de 2005.

O *Guia PMBOK® - 3ª Edição* e sua *Extensão para Governo* são normas do Project Management Institute (*PMI Standards*) aplicáveis a projetos de governo, conforme comentado a seguir.

## **2. A Extensão para Governo do Guia PMBOK®**

As extensões de área de aplicação do *Guia PMBOK®* são necessárias quando, para uma determinada área, existem conhecimentos e práticas comuns que não se aplicam a todas as categorias de projetos. A *Extensão para Governo do Guia PMBOK®*, referência principal deste artigo, é um subconjunto do *Guia PMBOK® - 3ª Edição*, e tem como objetivo aumentar a eficiência e a eficácia no gerenciamento dos projetos de governo. Foi publicada em 2006, valendo ressaltar que a extensão aplica-se somente a projetos governamentais conduzidos por governos eleitos, e custeados por taxas e impostos de natureza compulsória. Esta extensão ao *Guia PMBOK®* apresenta uma visão geral dos fundamentos da gestão de projetos aplicáveis à maioria das organizações de governo e que são normalmente reconhecidos como boas práticas, isto é, que existe um consenso geral em relação ao seu valor e sua utilidade. Não deve ser entendido como substituto do *Guia PMBOK®*, mas uma extensão que indica como transportar e adaptar os conceitos do *PMBOK®* para o cenário dos projetos de governo. Tampouco é para ser lido isoladamente e não introduz conceitos novos ou de uso geral em seu texto; sua maior utilidade é permitir o mapeamento entre o *Guia PMBOK®* e as práticas aplicáveis aos projetos de governo, sendo que muitos dos mapeamentos são efetuados simplesmente referenciando algum item específico do *Guia PMBOK®* e sua alteração aplicável. No texto a seguir, são comentadas algumas características intrínsecas dos projetos de governo.

Os projetos de governo apresentam, em complemento aos *stakeholders* listados no *Guia PMBOK®*, diversas outras partes interessadas, conforme relacionado abaixo:

- O público, incluindo eleitores e contribuintes.
- Os reguladores, que são indivíduos ou organizações que aprovam certos aspectos do projeto, bem como fazem cumprir as regras, leis e regulamentos, nas três esferas de governo, nacional, regional ou local. Como exemplo, as agências reguladoras e órgãos federais (ANATEL e IBAMA), estaduais (AGERGS), e municipais (SMAM).
- O *stakeholder* de oposição, ou seja, uma parte interessada que se sente prejudicada se o projeto for bem sucedido.
- A imprensa, com o dever de tratar o projeto de forma objetiva, noticiando tanto os sucessos quanto os fracassos.
- Os fornecedores, muitas vezes de grande importância nos processos de aquisições.
- As gerações futuras, para as quais os governos têm responsabilidade a longo prazo, com respeito a dívidas contraídas, infra-estrutura e meio-ambiente.
- O setor privado, com recursos de contrapartida em parcerias público-privadas.

As principais diferenças observadas nos processos de gerenciamento de projetos de governo, em relação ao setor privado, são as seguintes:

- a. Critérios de seleção: os projetos de governo são iniciados principalmente para atender a necessidades de saúde, segurança, bem-estar, sócio-econômicas e ambientais, caracterizados portanto como não lucrativos e de viés predominantemente social.
- b. São pautados pelo ciclo anual do orçamento, o que constitui uma restrição significativa no gerenciamento de projetos de governo. Os orçamentos são tipicamente alocados para um ano fiscal, obrigando a divisão de projetos e programas em módulos de um ano. Atrasos em projetos podem fazer com que recursos sejam perdidos, caso o trabalho seja prolongado de um ano para o seguinte.
- c. Sofrem grande influência do ciclo eleitoral, não só pela possibilidade de reversão de políticas em caso de mudança da administração, como por restrições legais estabelecidas pelo princípio da neutralidade, em período eleitoral.
- d. São objeto de regulamentação intensa e pesada nas aquisições do governo, pela necessidade de assegurar igualdade de oportunidade para os licitantes de obras e serviços públicos, bem como proibidade por parte do órgão adquirente.

O gerente de projetos de governo deve estar, portanto, plenamente a par de tais peculiaridades, de forma a garantir o êxito do seu projeto. As Seções 3 a 5 a seguir tratam de três casos de sucesso, em que as técnicas de gerenciamento de projetos foram devidamente ajustadas e aplicadas com êxito em projetos de governo.

### **3. O Caso Estado de Minas Gerais**

#### **3.1. Descrição do Modelo**

O Estado de Minas Gerais implantou, a partir de 2003, um novo Modelo de Gestão, consubstanciado no programa intitulado GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, resultante do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que contém o planejamento estratégico indicativo daquele estado. O PMDI, por meio da definição da Visão de Futuro, Opções Estratégicas, Agenda de Prioridades e Indicadores, propunha-se a responder a três questões essenciais ao planejamento estratégico: onde se encontra; aonde pretende chegar; e como lá chegar. O Programa GERAES pretende representar, assim, a viabilização dos objetivos do Governo do Estado, por meio de projetos denominados Estruturadores.

A partir da Visão de Futuro, foram traçadas três Estratégias Principais:

- a. Reorganizar e modernizar a administração pública estadual.
- b. Promover o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis.
- c. Recuperar o vigor político de Minas Gerais.

Foi criada a seguir a Agenda de Prioridades do Governo, refletindo a orientação estratégica da Administração Estadual, e que originou a carteira de Projetos Estruturadores, que na realidade constituem programas. Essa agenda, que relaciona os 10 objetivos prioritários da Administração, foi a base para a criação de 30 Projetos Estruturadores, a partir de uma lista de 82 projetos, e que constituem a materialização dos esforços do Governo para o atingimento dos seus objetivos. Os Projetos Estruturadores foram, assim, concebidos para transformar em realidade a Visão de

Futuro almejada para Minas Gerais, suportada pelas orientações estratégicas do Governo, por meio de ações concretas e resultados efetivos, visíveis e quantificáveis.

O Mapa Estratégico simplificado do Programa GERAES está apresentado na Figura 1 a seguir, onde podem ser identificadas a Visão de Futuro, as três Estratégias de Atuação, a Agenda de Prioridades e os Projetos Estruturadores.

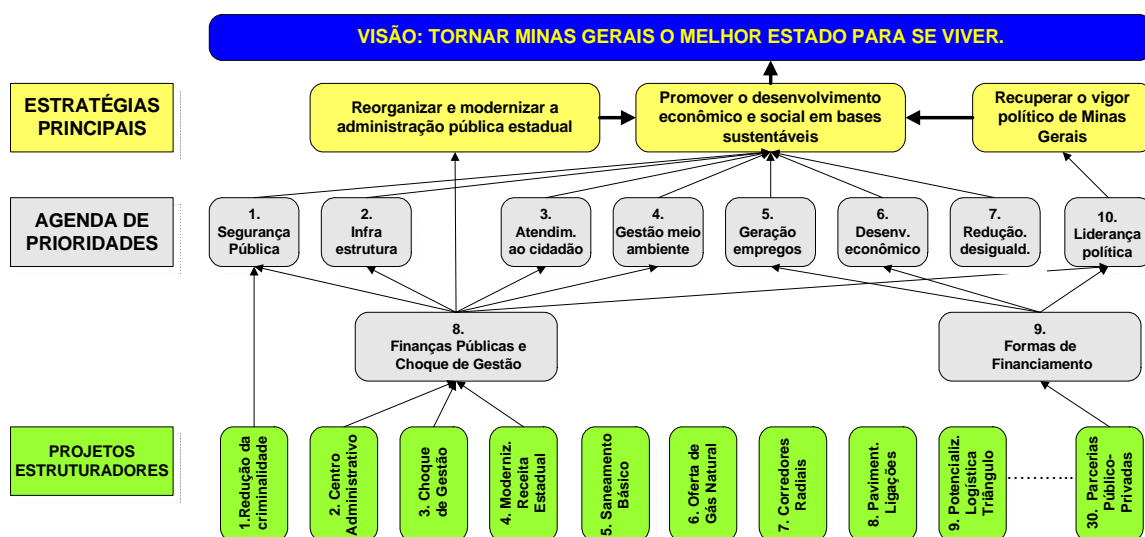


Figura 1. Mapa Estratégico Simplificado do Programa GERAES

O gerenciamento da carteira de Projetos Estruturadores é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), para o que foi criada a estrutura organizacional constante da Figura 2, a seguir comentada. A estrutura é matricial na modalidade balanceada, que proporciona igualdade de poder entre o Gerente de Projeto e as áreas envolvidas.

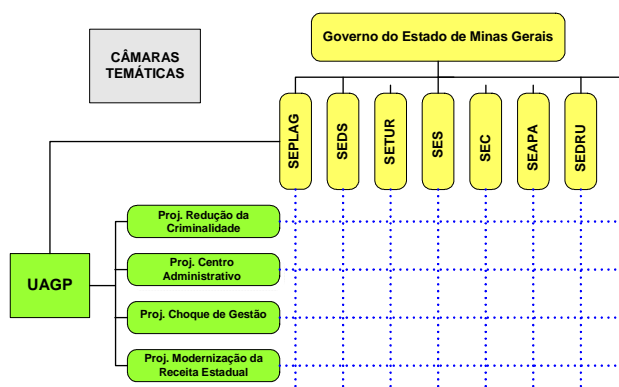


Figura 2. Estrutura Organizacional do Programa GERAES

Ainda no âmbito da SEPLAG, foi criada uma diretoria específica para monitoramento do Programa GERAES, com a finalidade de acompanhar a implementação dos Projetos Estruturadores, bem como a elaboração de relatórios de

acompanhamento. A Unidade de Apoio do Gerenciamento de Projetos – UAGP é uma unidade organizacional criada em subsecretaria da SEPLAG, que atua como PMO (Project Management Office) e, entre outras funções, define e utiliza ferramentas de gerenciamento de projetos, bem como apresenta relatórios de andamento dos projetos às Câmaras Temáticas. A metodologia utilizada é a MEPCP© - Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos. As Câmaras Temáticas, em número de três, compõem o Colegiado de Gestão Governamental, e atuam diretamente nos Projetos Estruturadores, de acordo com sua área de competência, e da seguinte forma:

- a. Orientam e acompanham a execução dos projetos.
- b. Avaliam as situações de desvio de meta dos projetos.
- c. Decidem sobre situações de conflito ou prioridade entre os projetos.

Cada Projeto Estruturador tem um Gerente Executivo, responsável pelo planejamento, execução e controle do projeto, sendo assessorado pela UAGP, que opera assim como PMO. Os Projetos Estruturadores, que em outras palavras sinalizam as ações e melhorias planejadas para o Estado, apresentam as seguintes premissas:

- a. Organizam-se formalmente como um projeto, isto é, com foco bem definido, objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos e resultados esperados, de modo a permitir um gerenciamento intensivo.
- b. Produzem na sociedade a percepção das ações tangíveis do governo.
- c. Permitem transformar a Visão de Futuro em resultados concretos.

O acompanhamento e controle dos Projetos Estruturadores são orientados pela metodologia MEPCP© e dentro do conceito PDCA (Plan-Do-Control-Act). São utilizados diversos tipos de relatórios, que dedicam especial atenção ao acompanhamento da execução orçamentária dos projetos. A principal ferramenta empregada para as atividades de controle é o Painel de Controle, que apresenta as principais metas e marcos dos projetos. As metas e marcos dos projetos compõem, por sua vez, um documento intitulado Acordo de Resultados, que formaliza a pactuação entre os Gerentes de Projeto e demais *stakeholders*. O Painel de Controle é atualizado periodicamente, de forma a permitir o monitoramento da execução dos projetos, sua avaliação e a divulgação dos resultados, feita mensalmente pelo relatório denominado Agenda Positiva, que compila e publica os resultados dos Projetos Estruturadores.

### **3.2. Resultados**

Focando apenas na área de gestão, o principal resultado obtido foi o equilíbrio do orçamento, já que o Estado de Minas Gerais vivia uma das piores equações fiscais do Brasil, acumulando sucessivos déficits orçamentários. Hoje, o estado apresenta 4 anos consecutivos de resultados fiscais positivos, após 1 década de desequilíbrio fiscal. A reversão desse quadro tornou-se fundamental para que a Administração pudesse dispor de recursos para atender à crescente demanda social existente no estado, e consolidada na Agenda de Prioridades. Por exemplo, o equilíbrio fiscal permitiu a Minas Gerais retornar à comunidade financeira, e dessa forma ter acesso a operações de crédito junto a organizações nacionais (Caixa Econômica Federal e BNDES) e internacionais (Banco Mundial, BIRD). Assim é que foram adotadas diversas iniciativas, dentro do Projeto Estruturador intitulado “Choque de Gestão”, com os objetivos de melhorar a qualidade e reduzir os custos dos serviços públicos, mediante a reorganização e a modernização do

arranjo institucional e do modelo da gestão estadual. Na presente data, esse projeto encontra-se em sua 2ª Geração, incorporando os ensinamentos coligidos em mais de 5 anos de aplicação, aperfeiçoado e mais refinado, dentro dos conceitos de melhoria contínua. Tornou-se visível, ainda, a progressiva mudança da mentalidade dos quadros do serviço público estadual, que passou a se orientar para a obtenção de resultados baseados na qualidade e na produtividade, mediante critérios de incentivos que induziram maior comprometimento dos atores responsáveis e demais *stakeholders*. Vale ainda ressaltar que as mudanças e inovações já concretizadas com o novo Modelo de Gestão, associado ao Programa GERAES, permitiram ao Estado de Minas Gerais investir verbas substanciais em suas prioridades, conforme a orientação estratégica do PMDI. Assim é que os investimentos com recursos do tesouro estadual cresceram 546% entre 2003 e 2007. Para 2008, estão previstos investimentos de R\$ 3,6 bilhões originários do tesouro estadual, e R\$ 4,8 bilhões considerando o orçamento total (Fonte: SIAFI). Um resultado expressivo, considerando-se o déficit anual de Minas Gerais, de cerca de R\$ 2,4 bilhões no início do programa, reduzido para R\$ 300 milhões no ano seguinte, e finalmente zerado ao final de 2004 (Prado, Almeida e Guimarães, 2005). Vale ainda ressaltar que os principais indicadores da LRF não eram cumpridos, dentre os quais o comprometimento com despesa de pessoal, cujo limite é de 49% (2001 – 62,8%; 2002 – 61,7%; 2003 – 53,6%; 2004 – 48,3%; 2005 – 43,5%; 2006 – 44,6%; 2007 – 46,4%). Esse indicador passou a ser cumprido a partir de 2004, conforme mostrado acima.

## **4. O Caso Prefeitura de Porto Alegre**

### **4.1. Descrição do Modelo**

O Modelo de Gestão implantado a partir de 2005 pela Prefeitura de Porto Alegre foi concebido de modo a combinar, de forma integrada, as gestões da estratégia, de processos e do conhecimento, com vistas ao alinhamento de esforços em todos os níveis da Administração Municipal, para alcançar a Visão de Futuro definida para a cidade.

Os elementos fundamentais contemplados pelo modelo são os seguintes:

- a. Criação de Valor na Relação com a Sociedade – O principal conceito que sustenta este esforço é o da Governança Local Solidária (ou participação cidadã), uma rede inter-setorial e multidisciplinar que atua como interface entre o governo e a sociedade local.
- b. Gestão da Estratégia – O modelo propõe-se a organizar a Prefeitura a partir da Visão Sistêmica do Governo, que orienta a atuação das secretarias e órgãos municipais em Eixos de Atuação e cria estruturas coletivas para discussão e acompanhamento das estratégias nos respectivos eixos. O Mapa Estratégico foi a ferramenta utilizada para explicitar a estratégia, avaliar o desempenho da organização e estabelecer os níveis desejados de desempenho, enquanto os Programas de Governo foram concebidos como instrumentos de execução das estratégias.
- c. Gestão de Processos – Os Programas de Governo empregam a gestão de processos como ferramenta de melhoria contínua. Como exemplo, o Gerenciamento Matricial de Despesas e Receitas, empregado para planejar e acompanhar o orçamento anual, e na sensível área da Saúde, a melhoria de processos de modo a qualificar e proporcionar resolubilidade no atendimento à população. No primeiro, o objetivo é o aperfeiçoamento da arrecadação e redução de despesas, por meio da análise detalhada de gastos, bem

como da identificação e utilização de melhores práticas. Sua implementação é fundamentada em princípios bem simples: controle cruzado e desdobramento dos gastos, e monitoramento sistemático dos resultados, comparando-os com as metas e corrigindo desvios.

d. Gestão de Conhecimento – O Modelo de Gestão está fundamentado na Gestão do Conhecimento com especial ênfase em gestão de mudança, focada na Capacitação e na Comunicação, através das seguintes iniciativas:

- Plano de Comunicação, tendo como objetivo alinhar o conhecimento quanto às mudanças na organização e aos conceitos do novo Modelo de Gestão.
- Capacitação, que visa qualificar o quadro de profissionais da Prefeitura envolvidos no Modelo de Gestão, de forma a garantir sua plena operacionalização.

A Visão Sistêmica do Governo proposta pelo Modelo de Gestão está apresentada na Figura 3, onde podem ser identificadas suas duas principais características: a atuação orientada por Eixos de Governo e a implantação de estruturas de gestão coletivas e descentralizadas. Os Eixos de Atuação ou de Governo são o Social, o Ambiental e o Econômico, e abrigam os 21 Programas de Governo que compõem o PPA – Plano Plurianual. As estruturas coletivas de gestão encontram-se nas áreas de Governança Local e na administração propriamente dita, sendo que o Comitê Gestor do Modelo de Gestão (na Secretaria de Gestão e Assuntos Estratégicos – SGAE) atua como PMO.

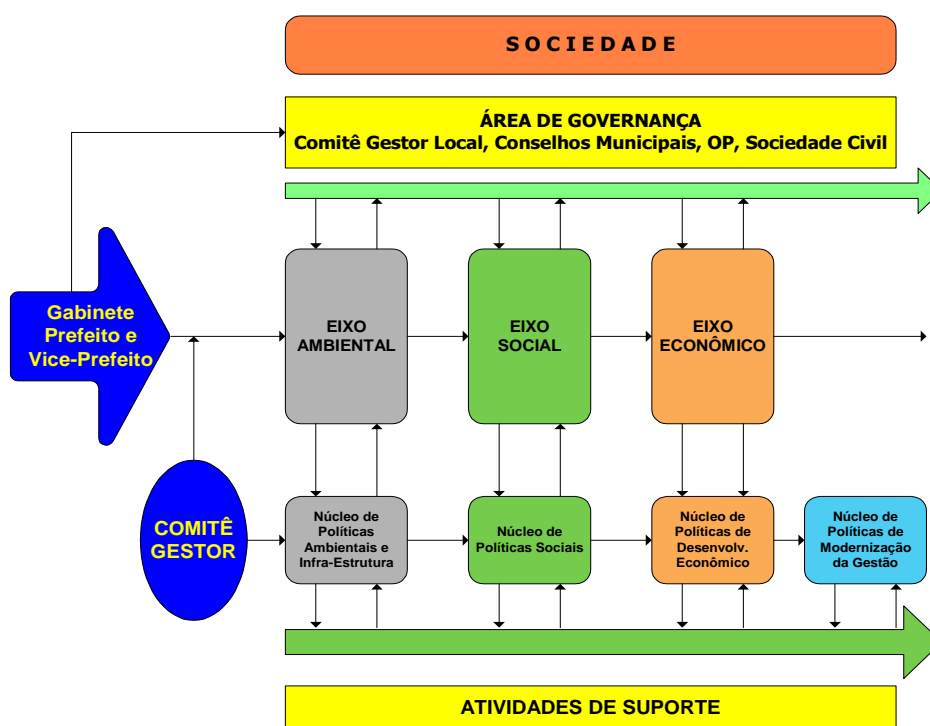


Figura 3. Visão Sistêmica do Governo – Modelo de Gestão

No Mapa Estratégico simplificado, apresentado na Figura 4 a seguir, podem ser identificados os cinco Focos de Atuação: Ambiental, Social, Econômico, Financeiro e Gestão. Os Focos de Atuação orientam os Objetivos Estratégicos do modelo, de forma a que sejam atingidos os Objetivos de Resultado, quais sejam, o Resultado para a

Sociedade e a Responsabilidade Financeira. Verifica-se, também, que o sucesso do modelo proposto pela Prefeitura depende muito da estrutura de Governança Local Solidária.



**Figura 4. Mapa Estratégico Simplificado do Modelo de Gestão**

Os Programas de Governo, em número de 21, integram o Plano Plurianual e foram estruturados sob os Focos de Atuação já citados. Cada Programa de Governo é coordenado por um Gerente, possuindo metas, indicadores de desempenho e cronograma físico que permitem o controle detalhado do andamento dos programas. O acompanhamento dos Programas de Governo e a execução das ações são feitos pelos Grupos de Trabalho, Comitês de Gerenciamento, Núcleos de Políticas e Comitê Gestor.

## 4.2. Resultados

Após três anos consecutivos de déficit primário, em 2002, 2003 e 2004, a Prefeitura de Porto Alegre terminou 2005 com equilíbrio em suas contas, fechando o ano com resultado primário positivo de R\$ 87,4 milhões. A evolução favorável das contas municipais pode ser também ilustrada pela expressiva melhora da Situação Financeira Líquida, que passou de um déficit de R\$ 112,5 milhões em 31/12/2004 para um superávit de R\$ 26,3 milhões em 31/12/2005 (Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda). Como consequência imediata das iniciativas de responsabilidade financeira, consubstanciadas no Programa Gestão Total e que levaram ao equilíbrio das contas públicas, o município teve garantidas as condições para implantar e dar continuidade aos demais programas do PPA. Adicionalmente, a Prefeitura recuperou a capacidade de pleitear financiamentos junto a entidades como CEF, BNDES, Banco Mundial, BIRD, etc. Para ilustrar o significado e o valor do retorno à comunidade financeira, a Prefeitura de Porto Alegre encontrava-se, em 2004, sem crédito e inadimplente com o BID, por falta de pagamento de parcelas do financiamento recebido para a construção da via urbana chamada 3ª Perimetral. Em 2008, essa mesma Prefeitura teve condições para

iniciar um ambicioso programa denominado PISA – Programa Integrado Sócio-Ambiental, que elevará o percentual de tratamento de esgotos da cidade de 27 para 77% em 5 anos, no valor de quase meio bilhão de Reais, com financiamentos do BID e Caixa Econômica Federal, e contrapartida da Prefeitura. Ou seja, a instituição pública, por meio de gestão responsável e eficaz, conseguiu pagar suas dívidas e atingir o almejado equilíbrio fiscal, credencial indispensável para o recebimento de financiamentos de vulto, por sua vez aplicados em programa de indiscutível alcance social, que se constitui em verdadeiro marco na área de saneamento do município.

## **5. O Caso Estado do Rio Grande do Sul**

### **5.1. Descrição do Modelo**

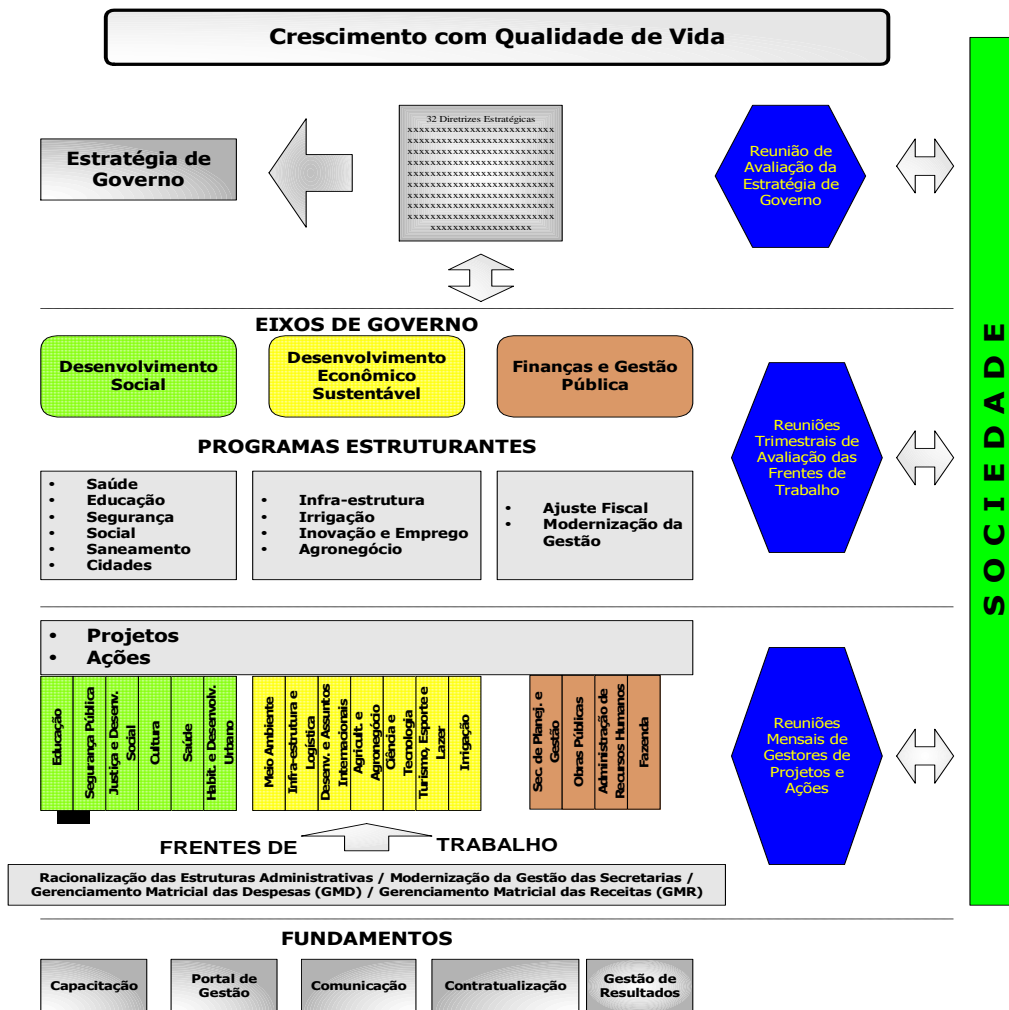
O Modelo de Gestão implantado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul a partir de 2007 tem, como Visão de Futuro, a promoção do crescimento com qualidade de vida.

Para tanto, foi definida uma estratégia para a consecução dessa meta, organizada segundo 3 Eixos de Governo (Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico e Finanças e Gestão) e que destaca os objetivos que se deve perseguir em cada área – as chamadas “32 Diretrizes Estratégicas”. Essa visão estratégica, que está apresentada na Figura 5 a seguir, pretende tornar-se realidade através de um conjunto de iniciativas prioritárias de governo, que são os Programas Estruturantes, isto é, uma carteira de 12 Programas de Governo que sinalizam o caminho a ser seguido para o atingimento dos objetivos estratégicos. Dessa forma, os Programas Estruturantes pretendem viabilizar, na prática, os objetivos apresentados na visão estratégica.

O Modelo de Gestão permite também entender como a visão estratégica se desdobra em seus componentes tático e operacional: cada um dos 12 Programas Estruturantes é composto por um conjunto de Projetos (nível tático) que, por sua vez, desdobram-se em Ações (nível operacional), aquelas atitudes visíveis para a população em seu dia a dia.

Os principais aspectos operacionais do Modelo de Gestão são os seguintes: Os Programas Estruturantes são discutidos, definidos e operacionalizados por meio das seis Câmaras Setoriais de Políticas Públicas, que são instâncias decisórias da administração estadual. As Câmaras constituem um instrumento de planejamento estratégico, reunindo diversas secretarias e organismos estatais em torno de objetivos convergentes. As Câmaras Setoriais atuam, também, como ferramenta de coordenação da ação do Governo do Estado. São presididas pelo Secretário-Geral de Governo e compostas pelos secretários de Estado, pela Secretaria Executiva das Câmaras Setoriais e pelo Grupo Especial de Assessoramento, e nelas são definidas as políticas públicas do Governo do Estado, sempre com um enfoque na geração de resultados concretos. No âmbito interno das secretarias, as Câmaras Setoriais são apoiadas pelos Secretários Adjuntos, pelas Assessorias de Gestão e pelos gerentes de projeto, com destaque para a Unidade de Gestão de Projetos Estruturantes (DEPROJ), instalada na Secretaria do Planejamento e Gestão, e que atua como PMO.

Além dos 12 Programas Estruturantes, tem destaque no Modelo de Gestão as chamadas “Frentes de Trabalho”, iniciativas realizadas com o apoio do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP no sentido de modernizar a gestão pública como um todo.



**Figura 5. Modelo de Gestão**

Tais iniciativas objetivam o melhor gerenciamento das receitas e despesas, a mudança de estruturas e processos dentro do governo, e a própria modernização da gestão em cada uma das Secretarias de Estado. As Frentes de Trabalho são as seguintes:

- Gerenciamento Matricial da Receita (GMR) – é uma ferramenta que permite, no âmbito das receitas do estado, melhorar os instrumentos de controle e fiscalização da arrecadação de impostos pela Secretaria da Fazenda, ajudar a combater a sonegação, e dessa forma distribuir mais justamente a carga de impostos entre todos os contribuintes.
- Gerenciamento Matricial da Despesa (GMD) – outra ferramenta de controle gerencial, que permite o acompanhamento das principais despesas que o Governo executa em seu dia a dia, permitindo assim grande economia de recursos e contribuindo para o equilíbrio das contas públicas.
- Racionalização das Estruturas Administrativas – tem como objetivo otimizar os principais procedimentos adotados pelo Governo do Estado, através da análise de 25 processos em 10 órgãos da administração pública estadual, permitindo gerar grande economia de recursos públicos. Como exemplo, pode ser citado o processo de compra de medicamentos.

d. Modernização da Gestão das Secretarias de Governo – trata-se da implementação de ferramentas de planejamento estratégico e gerenciamento de resultados nas secretarias de governo, dando unidade às ações de modernização da gestão pública estadual.

Para que as frentes de trabalho funcionem harmoniosamente, o Modelo de Gestão tem como base um conjunto de fundamentos indispensáveis para a sua operação, conforme descrito abaixo:

a. Capacitação – o treinamento e a formação dos servidores públicos nos conceitos de gerenciamento de projetos são fatores essenciais para o bom funcionamento do Modelo de Gestão. Nesse sentido, foi criada a Escola de Governo, dentro da Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), como instituição especializada em formar servidores nos conceitos de gestão, desde os mais básicos até a formação avançada, de forma a disseminar uma cultura gerencial moderna nos quadros do setor público, em seus diversos níveis.

b. Portal de Gestão – é o portal que traz informações sobre o conjunto dos 12 Programas Estruturantes, seus respectivos projetos e ações, bem como notícias, oportunidades e indicadores do andamento dos Programas Estruturantes. É também uma ferramenta de gerenciamento desses programas, utilizada cotidianamente pelos gerentes responsáveis pelos programas, projetos e ações.

a. Comunicação – é um ponto fundamental para o sucesso do Modelo de Gestão. Para tanto, são conduzidas diversas iniciativas de comunicação, tanto internas, para os servidores públicos, como externas, para o conjunto da sociedade. Objetiva-se também a indispensável transparência, de forma a demonstrar, por meio de informações simples, atualizadas e completas, o andamento do conjunto de ações que o Governo do Estado implementa por meio dos citados programas.

b. Contratualização (ou Pactuação) – significa formalizar, por meio de um contrato, os resultados que cada área do Governo do Estado pretende entregar como realização, a cada mês, a cada trimestre, até completar o ano. Para isso, é necessário estabelecer um conjunto de indicadores para cada área de governo e, para cada indicador, uma meta a ser atingida. Estes indicadores funcionam como um painel de controle. A contratualização permite, assim, desdobrar a estratégia de governo dentro de cada Secretaria, definindo os compromissos de governo e os resultados a serem entregues.

c. Gestão de Resultados – É o próprio acompanhamento diário, semanal, mensal, trimestral e anual das ações de governo em suas mais diversas instâncias. Essa gestão de resultados é feita através de diferentes instâncias. Os gestores de Projetos e Ações reúnem-se mensalmente e avaliam o andamento de cada projeto e suas ações correspondentes. Com essa avaliação, geram então relatórios que são utilizados nas reuniões trimestrais de avaliação dos Programas Estruturantes e das Frentes de Trabalho, acompanhadas de perto pelo Chefe do Executivo nas Câmaras Setoriais. Finalmente, a estratégia de governo é reavaliada em sua totalidade, anualmente, em reunião do Governador com todo o secretariado.

## **5.2 Resultados**

Historicamente, o Estado do Rio Grande do Sul viveu os últimos 30 anos em grave crise financeira. Na verdade, há mais de três décadas o estado apresenta déficits orçamentários: as despesas são maiores que as receitas. Dessa forma, o Rio Grande do Sul tem apresentado um dos piores perfis fiscais e de endividamento do Brasil, situação

que se agravou gradativamente durante a última década. No início de 2007, era um dos dois únicos estados cuja dívida era o dobro da receita, ultrapassando em muito o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar da posição social e econômica relativamente favorável no quadro geral do país, sua capacidade de promover o crescimento econômico vinha sendo significativamente minada por contínuos déficits fiscais e um endividamento excessivo. Isso afetou a eficiência e o alcance dos serviços sociais, e já se observa uma retração dos indicadores da qualidade de vida do estado em relação ao resto do Brasil. Por tudo isso, o saneamento das finanças públicas e a recuperação da capacidade de investimento do setor público tornaram-se fundamentais para estancar o acelerado processo de deterioração da situação do estado.

A principal característica observada a partir de 2007 foi a transparência sobre as dificuldades financeiras e o enfrentamento do desajuste das contas públicas. Como resultado das severas medidas de austeridade impostas pelo Programa Estruturante Ajuste Fiscal, já em 2007 o déficit fiscal previsto, de R\$ 2,4 bilhões, foi reduzido para a metade, tendo sido obtido um superavit primário de R\$ 954 milhões, o maior em 37 anos no estado, valendo observar que as metas de arrecadação e cortes de despesas nesse ano foram significativamente superadas. As previsões para 2008 são animadoras, com a meta de redução do déficit para R\$ 300 milhões. Finalmente, para 2009 está previsto o equilíbrio financeiro e superavit primário de R\$ 1,820 bilhão. Essa expressiva melhora nas contas públicas permitiu o retorno do estado à comunidade financeira, o que ficou materializado por meio do empréstimo firmado em agosto de 2008 junto ao Banco Mundial, no valor total de US\$ 1,1 bilhão, para permitir a reestruturação da dívida pública estadual (especificamente da dívida extra-limite com a União). Finalmente, o ajuste das contas públicas permitiu o reinício dos investimentos com recursos próprios do estado. Assim é que, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e conforme o Plano Plurianual 2008-2011, em 2009 os investimentos com recursos do tesouro estadual atingirão o total de R\$ 1,25 bilhão, correspondendo a 7% da Receita Corrente Líquida (Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda).

## **6. Lições Aprendidas**

Analisando os casos das administrações tratadas, conclui-se que os seguintes aspectos podem ser considerados Fatores Críticos de Sucesso, e portanto fundamentais para a consecução dos resultados almejados:

- a. Formulação estratégica adequada.
- b. Gerenciamento simultâneo dos aspectos orçamentário, financeiro e físico.
- c. Apoio e comprometimento da alta administração.
- d. Criação do Escritório de Gerenciamento de Projetos (PMO).
- e. Contínua capacitação do pessoal envolvido.
- f. Acompanhamento intensivo dos programas ou projetos em todos os níveis.
- g. Compromissos tipo Acordos de Resultados, Contratos de Autonomia de Gestão, etc.

A principal dificuldade observada foi a de envolver, motivar e comprometer todas as pessoas e instituições que compõem o cenário para implantação dos projetos. Assim, conseguir o comprometimento das pessoas que realmente decidem no processo é certamente a grande dificuldade inicial. Além disso, as modernas técnicas de

gerenciamento de projetos muitas vezes ainda constituem novidade, e como tal, enfrentam resistências normais aos processos de mudanças.

Outras dificuldades são relacionadas com os seguintes pontos:

- a. Pouca disponibilidade de recursos humanos adequados.
- b. Capilaridade das ações.
- c. Escolha correta dos executivos dos projetos.
- d. Falta de fé, dedicação e vontade de conduzir adequadamente o projeto.
- e. Convencimento da necessidade de grande esforço, foco e determinação para que seja atingida a meta fundamental de qualquer programa, ou seja, o equilíbrio fiscal.

Algumas armadilhas podem ser, também, identificadas durante o processo de implantação de um novo modelo de gestão em projetos de governo, dentre as quais:

- a. A nova metodologia entrar no meio da gestão de um determinado governo.
- b. Deixar-se levar pela necessidade de atender a demandas muito acima da capacidade física e financeira, e não definir claramente as principais metas e resultados.
- c. Executar ações-meio sem a garantia de poder executar as ações finalísticas.
- d. Planejar projetos sem o envolvimento dos executivos que realmente detêm o poder. Com isso, pode-se gastar muito tempo com o detalhamento do processo, para depois ser identificada a necessidade de alterações radicais para sua aprovação.
- e. Excessiva descentralização, prejudicando as funções de controle.
- f. Descontinuidade do trabalho.

Finalmente, os benefícios da implantação de modernas técnicas de gerenciamento em projetos de governo são, resumidamente, os seguintes:

- a. Aumento do nível de sucesso dos resultados dos projetos.
- b. Previsibilidade e controle sobre os resultados.
- c. Conhecimento e gestão dos riscos.
- d. Visibilidade das atividades.
- e. Comprometimento dos líderes e de toda a equipe com as metas dos projetos.
- f. Melhoria e transparência da gestão de licitações, contratos e convênios.

## **7. Considerações Finais**

A experiência das administrações analisadas sinalizou a possibilidade concreta do emprego de metodologia gerencial para a melhoria do gasto público, o que representa uma necessidade crescente dado o atual contexto das finanças públicas, no qual inexistem espaço para a elevação de receitas tributárias por meio de aumento de alíquotas e muitas despesas são fixas. Assim sendo, a ferramenta GP torna-se extremamente oportuna para aumentar a eficiência da gestão dos gastos do setor público e do combate à sonegação, insistindo-se, mais uma vez, que o desequilíbrio fiscal impossibilita recursos para educação, saúde e segurança pública. Finalmente, vale lembrar a necessidade de aplicação dos conceitos de melhoria contínua durante todo o desenvolvimento dos programas de gestão, já que sua própria dinâmica requer o constante aperfeiçoamento dos métodos, processos e qualificação das equipes.

## **Referências Bibliográficas**

GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, Governo do Estado de Minas Gerais, disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/geraes>.

MBC. Movimento Brasil Competitivo, disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc>.

PMBOK® Guide. A Guide to the Project Management Body of Knowledge, 3<sup>rd</sup> Edition, 2003, Project Management Institute, Newtown Square, Pennsylvania.

PMBOK® Guide. Government Extension to the PMBOK® Guide Third Edition, 2006 Edition, Project Management Institute, Newtown Square, Pennsylvania.

Portal de Gestão, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao>.

Prado, Darci; Almeida, Bernardo T.; e Guimarães, Tadeu B.– Caso de Sucesso: Gerenciamento de Programas no Governo de Minas Gerais – Lições Aprendidas. Revista MundoPM, n.05, out./nov. 2005.

Programas Estruturantes, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, disponível em: <http://www.estruturantes.rs.gov.br>

Relatório de Gestão.Centro de Análises de Sistemas Navais – CASNAV, disponível em: [http://www.mar.mil.br/casnav/downloads/pqgf\\_2007](http://www.mar.mil.br/casnav/downloads/pqgf_2007).

Rosa, Marcelo O. – Gerenciamento de Projetos de Governo – PMI-DF – PMInforma, n.V, 10/05/07.

Mini-currículo do autor:

Membro do PMI e do Chapter Rio. Trabalhou durante 20 anos para o governo federal, em projetos de desenvolvimento de sistemas e equipamentos eletrônicos na indústria nacional, e de implantação de estações de comunicações rádio. Foi, também, gerente participante em projetos de construção de navios, no país e no exterior. É graduado em Ciências Navais pela Escola Naval, Rio de Janeiro, Bacharel e Mestre em Engenharia Eletrônica pela Naval Postgraduate School, Monterey, Califórnia. Atualmente é consultor de empresas.