

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ELKE COELHO VICENTE

Unidades de Entrega
e a coordenação na implementação de projetos prioritários

São Paulo

2013

ELKE VICENTE COELHO

Unidades de Entrega
e a coordenação na implementação de projetos prioritários

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Alexandre Abdal

São Paulo

2013

Unidades de Entrega e a coordenação na implementação de projetos prioritários

RESUMO

O presente estudo volta-se à análise da atuação das unidades de entrega no contexto da implementação de políticas públicas.

Inicialmente, buscamos apresentar como se desenha o cenário da política pública e como as unidades de entrega se inserem nesse contexto, para logo em seguida examinar e comparar três estruturas organizacionais de monitoramento de projetos prioritários diferentes: do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, do governo federal, do Estado de Minas Gerais e da PMDU – Prime Minister’s Delivery Unit, da Inglaterra, com o fim de extrair lições ao adequado funcionamento das Unidades de entrega em geral

Palavras-chave: política pública, implementação, unidade de entrega, coordenação.

INTRODUÇÃO

A política pública é uma realidade complexa. Os programas de governo envolvem a conjugação de diversas políticas, projetos, ações que encontram dificuldades de diversas naturezas para se tornarem realidade.

Não há dúvidas que os conflitos de interesses surgem em suas diversas fases: formulação, implementação e avaliação, mas tem-se observado que os principais obstáculos para que a política seja posta em prática encontram-se na segunda etapa.

Com efeito, nem sempre a formulação da política está de acordo com a realidade a que ela se aplica e, diante disso, ela precisará de ajustes na fase de implementação e, muitas vezes, necessitará até de reformulação, configurando-se um processo dinâmico e dialético decorrente da relação entre Estado e sociedade, ou seja, iniciada a execução da política pública na forma como foi idealizada, se for verificada a impossibilidade do atingimento dos fins pensados, diante da sua interação com os diversos atores e variáveis existentes no meio social, há necessidade de repensá-la.

É nessa fase que os diversos atores envolvidos passarão a interagir com a política em sua fase mais concreta e surgirão os conflitos inerentes a ela.

Até que a política possa ser colocada em prática há a necessidade da constituição de arranjos administrativos e políticos de forma a garantir que exista uma estrutura responsável pela execução da política, bem como a inserção dos diversos atores no processo,

principalmente a sociedade civil, pois existem grandes dificuldades em se levar adiante políticas que não possuem legitimidade.

Diante desse cenário, os governos têm tentado mudar a forma de gestão com a finalidade de alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade. A gestão por resultados e a organização dos programas de governo por projetos têm sido as ferramentas encontradas para a persecução desse objetivo.

Os desafios no acompanhamento dos diversos projetos e a constatação de entraves no seu andamento, impedindo que eles sigam o cronograma inicialmente traçado e apresentem números favoráveis nos indicadores previstos, levaram os governos a pensar em formas de monitoramento mais eficazes, surgindo como um dos instrumentos a criação de unidades de entrega.

Em geral, esses órgãos têm a missão de acompanhar determinados projetos apontados como relevantes com a finalidade de identificar, de preferência antecipadamente, pontos críticos e os riscos que apresentam e endereçar ações para que eles não se transformem em obstruções à execução, paralisando o projeto e impedindo que ele siga o cronograma estabelecido.

Não há como questionar, portanto, que o contexto no qual as unidades de entrega se inserem é o da implementação de políticas públicas, entendidas aqui de forma ampla como ações, programas e projetos governamentais.

O Governo do Estado de São Paulo, seguindo essa tendência, criou a UEPP, Unidade de Entrega de Projetos Prioritários, para acompanhar a execução de projetos considerados de grande relevância, órgão fonte de nossos questionamentos sobre os pré-requisitos institucionais e organizacionais que permitam com que as unidades de entrega, ao serem criadas, possam ter a oportunidade de êxito no desempenho de suas funções.¹

Neste artigo, nos propomos a estudar a relevância da estrutura organizacional na qual se inserem os órgãos de monitoramento de projetos prioritários e do suporte governamental dado a eles para que tenham condições mínimas para poderem alcançar resultados positivos em sua atuação. Para tanto, selecionamos três casos que nos permitam fazer a análise proposta: do PAC, do governo federal, do Estado de Minas Gerais e da PMDU, da Inglaterra, considerada paradigma para a implantação de unidades de entrega.

¹ Tivemos a oportunidade de observar um pouco a rotina da UEPP, na fase inicial de suas atividades, no estudo realizado para a elaboração do trabalho de conclusão do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, entre abril e junho de 2013, cujo foco era gestão de pessoas e motivação.

Para isso, primeiro faremos considerações sobre como se desenha o cenário da política pública e como as unidades de entrega se inserem nesse contexto para, então, apresentarmos as estruturas de monitoramento já mencionadas e tirarmos, por fim, as conclusões decorrentes da presente análise.

CENÁRIO DA POLÍTICA PÚBLICA E AS UNIDADES DE ENTREGA

Saraiva² descreve que a partir dos anos 80, as empresas privadas passaram a adotar as técnicas de planejamento estratégico, pois perceberam que o planejamento organizacional não era mais suficiente para fazer frente à nova realidade que exigia maior flexibilidade e impunha considerar as variáveis externas à organização, não bastando apenas traçar metas para atingir os objetivos almejados. A Administração Pública sofreu os impactos dessa tendência do setor privado e, como consequência, a fase dos sistemas de planejamento governamental, predominantes nas décadas de 50 e 60 cedeu lugar à ideia de políticas públicas, modo pelo qual “os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.”³

A partir de então, “o funcionamento da máquina estatal passou a ser analisado a partir da identificação das características das agências públicas “fazedoras” de política; dos atores participantes desse processo de “fazer” políticas, das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo”.⁴

A questão que antecede qualquer política pública, portanto, é saber como determinado problema tem acesso à agenda estatal, entendida como “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento”⁵.

A sociedade possui inúmeras demandas em relação ao Estado e conforme a realidade vai se tornando mais complexa, esse montante tende a aumentar sendo que a capacidade governamental é insuficiente para atendê-las em sua totalidade.

Kingdon⁶ destaca três mecanismos pelos quais a atenção dos formuladores de políticas públicas pode ser atraída para determinada questão existente no meio social: indicadores; eventos de impacto como desastres, crises e *feedback* de ações governamentais em andamento. Todavia, chama a atenção para a necessária associação desses mecanismos a

² Saraiva, Henrique. Introdução à Teoria da Política Pública Coletânea, Brasília:ENAP, v. 1, 2006. Brasília, p.25/27.

³ Souza, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, Jul/Dez/2006, p. 20-45. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003, acesso em 8/7/2013.

⁴ Viana, Ana Luiza, APUD Saraiva, Henrique. Introdução à Teoria da Política Pública Coletânea, Brasília:ENAP, 2006, p.27.

⁵ Kingdon APUD Capella, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, São Paulo, n. 61, 1º semestre de 2006, p. 26.

⁶ Kingdon APUD Capella, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, São Paulo, n. 61, 1º semestre de 2006, p. 26/27.

como as questões são interpretadas ou percebidas, pois eles sozinhos não são capazes de transformá-las em um problema público.⁷

A decisão sobre a criação das unidades de entrega pelos governos foi motivada pela constatação de que a entrega daquilo que tinha sido prometido ou pensado como programa de governo não estava ocorrendo ou não era eficiente. Sendo assim, como qualquer política pública, houve uma questão existente no meio social que pelo mecanismo do feedback, passou a ser considerado problema público e a fazer parte da agenda governamental.

Não há dúvidas de que a atuação das unidades de entrega ocorre no campo da implementação das políticas públicas, mas para que elas surgissem como instrumento de auxílio à realização dos objetivos do governo, foi preciso que eles tomassem a decisão de enfrentar o problema da baixa capacidade de implementação dos projetos, do atraso nos cronogramas, da defasagem da entrega de ações para a população, compreendidas em sentido amplo como obras e serviços, em relação ao que havia sido prometido nos Programas de Governo e passassem a agir para solucioná-lo.

Após a incorporação de um problema na agenda é preciso melhor conhecê-lo para que seja possível eleger dentre as soluções que surgirem para enfrentá-lo, a que mais se adequa ao cenário estabelecido. Essa etapa é conhecida como de elaboração, na qual haverá a delimitação da demanda, reconhecimento das variáveis que a circundam e identificação das soluções plausíveis.

Sucedee, então, a etapa de formulação, na qual escolhida a solução que será adotada, passa-se ao delineamento formal da política, com a definição de seus objetivos e metas, de sua disciplina legal, dos recursos que serão destinados, bem como de sua configuração administrativa.

Para que as unidades de entrega pudessem cumprir a sua atribuição de auxiliar os governos a alcançar melhores resultados, nesta fase de formulação foi tomada a decisão de que elas deveriam acompanhar e atuar conjuntamente aos órgãos responsáveis pela gestão de determinados projetos eleitos como prioritários, de forma a identificar e antecipar eventuais problemas, bem como solucioná-los para que o seu curso regular não fosse alterado.

A simplicidade dessa descrição das fases pelas quais as políticas públicas percorrem não é capaz de demonstrar toda a complexidade envolvida no processo decisório, que de forma alguma se opera de modo linear. A manifestação e a interferência dos diversos

⁷ Sobre o papel das ideias no processo decisório, ver Faria, Carlos Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo – vol 18 nº 51, fevereiro/2003

interesses envolvidos, inerentes ao processo democrático, podem gerar intermináveis discussões, impondo ajustes na formulação de forma a viabilizar a continuidade do processo em direção à fase de implementação. O Poder Legislativo e o Executivo possuem participação que não pode ser desconsiderada.

No Legislativo irão contrapor-se as forças de diversos grupos de interesses no decorrer do processo legislativo, caminho natural para que a política pública seja legalmente estruturada, podendo resultar daí substanciais alterações em sua formulação inicial.

O Poder Judiciário tem, muitas vezes, interferido nas políticas públicas por meio do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN). Podemos encontrar na Constituição de 1988 diversas disposições sobre políticas públicas, o que possibilita, que as minorias, por meio do controle de constitucionalidade, “exercem o poder de veto invocando a Constituição contra leis e atos normativos dos Poderes Legislativo e Executivo, ou seja, se utilizem deste mecanismo contra decisões políticas majoritárias, reforçando o perfil consociativo de nosso sistema político.”⁸

Chegada à etapa da implementação, a política é analisada, tradicionalmente, sob a perspectiva de duas visões: *a top down* (de cima para baixo) e a *bottom up* (de baixo para cima).

A abordagem “de cima para baixo” parte do pressuposto que a formulação antecede a implementação, havendo uma clara distinção entre essas fases.⁹ Essa perspectiva é calcada na definição de metas claras e objetivos específicos. Adota-se uma “visão normativa administrativa ou gerencial sobre como o processo deveria ser, preocupando-se, principalmente em explicar o porquê de um resultado positivo ou negativo”¹⁰.

Deve-se ressaltar, todavia, no que se refere a essa abordagem que já se percebeu que as políticas públicas não possuem etapas estanques e sucessivas, mas sim que elas implicam em um processo contínuo de formulação, implementação e reformulação, havendo uma constante intersecção das fases de idealização e execução.

Atualmente, a delimitação e distinção das fases das políticas públicas são utilizadas mais para fins didáticos e teóricos para auxiliar na compreensão do processo a que elas se submetem, no qual essas fases muitas vezes estão superpostas e não ocorrem

⁸ Arantes, Rogério Bastos. “Judiciário: entre a justiça e a política”. *In Avelar, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio (orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução*, p. 98.

⁹ Hill, Michael. Implementação: Uma visão geral (2004). In Saraiva, Henrique e Ferrarezi, Elizabete. Coletânea, Brasília:ENAP, v.2, 2006. Brasília, p. 63.

¹⁰ Hill, Michael. Implementação: Uma visão geral (2004). In Saraiva, Henrique e Ferrarezi, Elizabete. Coletânea, Brasília:ENAP, v.2, 2006. Brasília, p.73/74.

consecutivamente, mas num vai e vem, nem tampouco de forma igual para todas as políticas públicas.

A abordagem “de baixo para cima”, por sua vez, busca considerar na análise da implementação de políticas públicas, a relação travada entre os atores e órgãos relacionados à execução da política e os conflitos que surgem durante o processo.¹¹

A proposta é concentrar a análise nas ações de forma a “identificar com mais clareza quem parece estar influenciando o quê, o como e o porquê.”¹² Incorpora-se à análise a complexidade e a dinâmica do processo de implementação, condicionado por fatores externos, difíceis de controlar, representados pela interação constante da realidade e da atuação dos diversos atores envolvidos que acabam impondo mudanças na política.¹³

Identificamos que a criação das unidades de entrega ocorreu a partir do momento em que os governos constataram que traçar metas e objetivos não era suficiente para permitir uma implementação satisfatória. Reconhecemos aqui a perspectiva “*de cima para baixo*” da implementação, pois o governo define formalmente o que pretende atingir para cada projeto, política ou programa, determina a execução pelo órgão respectivo e demanda os resultados, com base em uma relação hierárquica. O foco aqui está na “alocação de recursos e na execução de determinadas políticas (por agências, departamentos e setores específicos) de acordo com as intenções governamentais.”¹⁴

Verificada a insuficiência da perspectiva “*de cima para baixo*”, pretendeu-se, por meio da criação das unidades de entrega, mesclá-la com a visão “*de baixo para cima*”, de modo a considerar também a forma com que as instituições e os atores interagem no processo de implementação, como eles se coordenam e como se processam os conflitos de interesses que vão surgindo. “A chave do problema está, portanto, na construção de instituições ou mecanismos que promovam a criação de um contexto cooperativo para os atores que participam desse processo”.¹⁵

Observamos que as duas visões passaram a ser empregadas conjuntamente, pois as metas governamentais não deixaram de ser traçadas e impostas hierarquicamente, mas por outro lado, surgiu a preocupação de observar como todos os órgãos envolvidos atuam e se

¹¹ Idem. p. 73.

¹² Idem. p. 74.

¹³ Idem. p. 74.

¹⁴ Gontijo, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas. Teoria e prática. Belo horizonte: Editora PUCMINAS, 2012, p. 88.

¹⁵ Idem., p. 89.

relacionam para que a implementação aconteça. Peters (1998)¹⁶ ressalva que “uma das perspectivas sem a outra pode resolver apenas uma parcela dos problemas de coordenação costumeiramente identificados na gestão dos serviços públicos, tratando-se, portanto, de um falso dilema. Características das duas formas de gestão precisam ser utilizadas para que os governos alcancem a efetividade desejada.”

De fato, grandes barreiras identificadas na fase de implementação se referem à integração dos diversos órgãos responsáveis por colocar a política em prática. Muitas vezes, esses órgãos não agem de forma colaborativa por diversos motivos dentre os quais serem chefiados por integrantes de partidos pertencentes à coalizão do Governo, mas divergentes politicamente, competitividade entre os órgãos, inexistência de cultura de atuação conjunta e integrada, pois em geral, na Administração Pública cada órgão está mais focado em sua atuação individualmente considerada que na visão do conjunto, isto é, como o seu desempenho agrega o todo de forma a gerar mais eficiência e eficácia e melhor atender o interesse público.

Ainda podemos mencionar outros fatores inibidores da atuação concertada como a “diversidade de missões, orientações profissionais, estruturas e processos de funcionamento das agências envolvidas”¹⁷, o que interfere na definição de objetivos, prioridades e formas para alcançá-los e, portanto, trazem obstáculos à ação integrada. Interferem, ainda, fatores legais, pois a disciplina jurídica traça os limites dentro dos quais cada órgão ou agência deve atuar e políticos como pressões partidárias ou de grupos de interesses.

Importante ressaltar a observação de PETERS¹⁸ (1999) sobre as “turf barriers”, referindo-se às barreiras colocadas ao desempenho conjunto das agências em decorrência da atuação política das burocracias com a finalidade de preservar a “cultura organizacional de suas agências e proteger seus respectivos territórios de atuação de outros setores que possam ser percebidos como potenciais competidores.”

Peters (1999)¹⁹ destaca, também, que se os órgãos envolvidos não conseguirem vislumbrar de forma clara benefícios maiores que o esforço empregado na atuação conjunta, a tendência é que ela não seja bem sucedida.

¹⁶ APUD Gontijo, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Belo horizonte: Editora PUCMINAS, 2012, p. 89.

¹⁷ Idem. p. 115.

¹⁸ APUD Gontijo, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Belo horizonte: Editora PUCMINAS, 2012, p. 116.

¹⁹ Idem, p. 116.

Gaetani (2008)²⁰ destaca as dificuldades trazidas pela atuação fragmentada das ações governamentais para a gestão como um todo, pois traz empecilhos na obtenção das informações sobre os acontecimentos internos a cada órgão e, além disso, “possibilita maior individualização e, conseqüentemente, melhores projeções e visibilidades políticas das instituições e seus gestores”²¹, fator que pode ser considerado inibidor da atuação conjunta.

A realidade se apresenta cada vez mais complexa e as soluções para os problemas identificados pedem cada vez mais a atuação de diversos órgãos do governo de forma integrada, daí falar-se em transversalidade na atuação. Essa ideia demanda, contudo, uma evolução em relação à “institucionalização e cultura organizacional da administração pública tradicional, visto que torna indispensável ultrapassar fronteiras departamentais internas e aumentar a porosidade estatal em relação aos demais setores da sociedade.”²²

A coordenação surge, então, como um ponto crítico da implementação de políticas públicas, pois requer a atuação conjunta de diversos órgãos, muitas vezes de hierarquias distintas, de forma a evitar duplicidade e incoerência em sua atuação.²³

Pensamos que a implantação das unidades de entrega nas estruturas governamentais está diretamente ligada ao problema da coordenação na implementação de políticas públicas. Entendemos que essas unidades possuem o papel de promover a integração entre os diversos órgãos do governo que estejam relacionados a determinado projeto com o fim de solucionar os problemas nele identificados e viabilizar o seu regular andamento.

Vale esclarecer que existem fases nos projetos que não estão dentro das atribuições dos órgãos encarregados diretamente da sua execução, como por exemplo, a etapa de desapropriação ou obtenção de licenças para projetos que abranjam obras.

Esses procedimentos administrativos normalmente são de competência de órgãos externos àquele responsável pela gestão do projeto e que não possuem qualquer subordinação hierárquica em relação a este, portanto não há como determinar que a realização da desapropriação ou a expedição da licença adeque-se ao cronograma do projeto.

Em questões como essas, por exemplo, que entra a atuação da unidade de entrega que deve promover o acompanhamento e a articulação necessária para que os objetivos do governo sejam atendidos, fazendo com que os órgãos transcendam a sua visão particular e os

²⁰ Idem, p. 117.

²¹ Idem, p. 117.

²² Bown e Waddell (1997) APUD Gontijo, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Belo horizonte: Editora PUCMINAS, 2012, p. 95.

²³ Peters (1996; 1998; 1999; 2004; 2005) APUD Gontijo, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Belo horizonte: Editora PUCMINAS, 2012, p. 91.

seus procedimentos rotineiros para atender uma finalidade maior que é fazer com que sua atuação seja integrada com a de outros órgãos, de forma coordenada, tornando viável a execução do Programa de Governo.

As unidades de entrega, para poderem exercer esse papel de coordenação e articulação entre os órgãos do Governo precisam receber o devido “status” e poder que a relevância da função exigem, pois a obtenção de resultados positivos na superação dos entraves identificados nos projetos, isto é, o êxito no cumprimento de sua missão depende não apenas da sua atuação individual, mas também da adesão e sinergia de todos os envolvidos. Assim, para que elas possam atuar com eficiência, todos aqueles que de alguma forma com ela interagem precisam estar alinhados, o que demanda, essencialmente, a coordenação anterior do chefe do poder executivo.

Desta forma, os respectivos governos precisam “empoderá-las” para o exercício desse mister, senão os demais órgãos, impregnados pela cultura mais individualista e voltadas a suas práticas internas tenderão a desconsiderá-las e até mesmo boicotá-las, por considerarem-se invadidos e ameaçados, de forma que a sua atuação caia no vazio, fique isolada e incapaz de atingir os resultados esperados.

Além disso, a atuação das unidades de entrega precisa estar alinhada todo o tempo com os escopos e pretensões governamentais, devendo haver larga e constante comunicação entre elas e os líderes do governo de modo a permitir que o suporte fornecido por elas aos órgãos setoriais esteja de acordo com as diretrizes que regem a atuação governamental como um todo.

Assim, diante das dificuldades relativas à execução das políticas públicas, são necessários sistemas eficientes de monitoramento, acompanhamento e avaliação, com o fim de permitir o acesso em tempo útil a informações que possibilitem a realização dos necessários ajustes e sejam conhecidos os impactos efetivamente gerados por elas no meio social, bem como se os resultados inicialmente pensados foram alcançados.

Passaremos a observar, portanto, os arranjos administrativos nos quais se inserem os órgãos de monitoramento de projetos prioritários do PAC, de Minas Gerais e da PMDU, da Inglaterra, com o fim de verificar se ao serem criados, foram inseridos em uma estrutura institucional adequada, amparados pela necessária coordenação prévia do núcleo central do governo, no que se refere aos órgãos que com eles se relacionam de forma a garantir que o início de suas atuações pudesse ocorrer de forma alinhada e em ambiente no qual todos atuassem na busca dos mesmos objetivos garantindo, desta forma, melhores condições para alcançar resultados positivos.

PAC

Criado em 2007, pela edição do Decreto nº 6.025, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) visa promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o desenvolvimento acelerado e sustentável e, conseqüentemente, aumentando os investimentos no país, gerando empregos, rendas e melhorando a qualidade de vida nas cidades.²⁴

A partir de 2011, o PAC entrou em sua segunda etapa, e passou a ser também chamado de PAC 2, que segue os passos da primeira etapa e incorpora ainda mais ações de infraestrutura social e urbana para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras. O plano de atuação está estruturado em seis eixos: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida e Água e Luz para Todos.²⁵

O foco da presente análise está na composição de sua estrutura organizacional para a realização do monitoramento das ações.

O monitoramento do PAC abrange as várias etapas de uma obra, tanto no que se refere a sua parte física, como a sua execução orçamentária, com o fim de identificar e solucionar possíveis obstáculos a sua realização.²⁶ Seus objetivos são, portanto, o gerenciamento de riscos de modo a assegurar prazos e resultados, além da comunicação do andamento das ações à sociedade. Para viabilizar o monitoramento, foram estabelecidas 5 fases para as obras: Plano – Estudo – Projeto – Obras – Operação. No final de cada uma delas é feita uma avaliação crítica e são prestadas contas.²⁷

Integram a estrutura de monitoramento do PAC²⁸:

1- Presidenta da República;

2- Comitê Gestor de Ministros²⁹ – CGPAC, responsável pela coordenação das ações necessárias à implementação do PAC, incluído o processo de monitoramento; pela análise do relatório de monitoramento e pelo acionamento da Presidenta para tomada de decisões;³⁰

3- Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento³¹ – GEPAC, com a função de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de

²⁴ <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, acesso em 25/7/2013 e <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/perguntas-respostas>, acesso em 25/7/2013.

²⁵ <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas>, acesso em 25/7/2013.

²⁶ <http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>, acesso em 25/7/2013.

²⁷ <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/92894fac931d31ba349bf5b8c1c1e762.pdf>, acesso em 17/6/2013

²⁸ <http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>, acesso em 25/7/2013.

²⁹ Criado pelo Decreto nº 6.025, integrado pelo Ministério do Planejamento, seu coordenador, o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República.

³⁰ <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/92894fac931d31ba349bf5b8c1c1e762.pdf>, acesso em 17/6/2013

implementação e execução do PAC, está encarregado do alinhamento estratégico das Salas de Situação: estabelecimento das pautas comuns e definições gerais do processo de monitoramento; da consolidação do relatório de monitoramento e de encaminhamentos das questões relevantes. Aciona o CGPAC mensalmente para tomada de decisões, ou quando necessário;³²

4- Salas de Situação, constituídas por grupos de servidores designados para monitorar as ações de um determinado setor. Realizam o acompanhamento de cronogramas físico e financeiro para assegurar prazos e resultados, gerenciar restrições que possam afetar o desempenho do programa e induzir melhorias nas políticas públicas. Centralizam informações, sem se envolver diretamente com o processo de execução e resolvem descentralizadamente os problemas de execução, de forma que a solução, apenas excepcionalmente, tenha que ser levada ao nível da alta direção.³³

O Comitê, o Grupo Executivo e as Salas de Situação são coordenadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

5- Comitê Gestor do PAC nos Ministérios, coordenado pela Secretaria Executiva do Ministério setorial. Os resultados do monitoramento são publicizados a cada quatro meses através da publicação do Balanço quadrimestral e das cartilhas estaduais que são disponibilizados na [página do programa](#) e na [página do Ministério do Planejamento](#).

O PAC possui um Sistema de Gestão de Informações – SGI,³⁴ ferramenta de informática destinada a apoiar a gestão da informação no acompanhamento das ações do PAC. Envolve toda a cadeia informacional, inclui gerador de relatórios gerenciais e possui ambiente heterogêneo, pois aproveita sistemas existentes, fazendo a integração de dados de diversas fontes (estruturados ou não). O SisPAC - Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento –, criado pelo Decreto nº 6.025/2007 e gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encontra-se em posição central nessa rede integrada de sistemas.³⁵

³¹ Criado pelo Decreto nº 6.025, integrado pelas Secretarias do Programa de Aceleração do Crescimento, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; pela Subchefia de Articulação e Monitoramento, da Casa Civil e pelas Secretarias do Tesouro Nacional e Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda.

³² <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/92894fac931d31ba349bf5b8c1c1e762.pdf>, acesso em 17/6/2013.

³³ Idem.

³⁴ http://www.enap.gov.br/files/apresentacao_sgi_pac_cafe_miriam.pdf, acesso em 17/6/2013.

³⁵ http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/prodev/arquivos/prodev_ARQ_Rafael_18nov.pdf, acesso em 17/6/2013.

Serão monitorados por meio do SisPAC³⁶ os empreendimentos financiados com recursos orçamentários da União, desde que constantes do Pano Plurianual (PPA) como ação orçamentária específica e com custo total igual ou superior a cem milhões de reais.

Vale notar que as autorizações de empenho³⁷ só podem ser solicitadas via SisPAC, mas as dotações orçamentária, para serem empenhadas, dependem da manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É possível constatar que o PAC possui uma estrutura organizacional bem delineada, integrada por diversos órgãos e Ministérios que possuem papéis bem definidos, além de ser prevista a sua forma de coordenação.

Há um arcabouço legislativo determinando como deve ocorrer o processo de monitoramento dos empreendimentos que fazem parte do Programa. Preocupou-se em aparelhar os órgãos de monitoramento com uma ferramenta de informática que lhes auxilie na gestão das informações e foi estabelecido³⁸ que o cadastramento dos empreendimentos e a alimentação do sistema com os dados necessários ao acompanhamento da execução física, orçamentária e financeira ficarão ao encargo dos órgãos executores que se responsabilizarão pela atualização e consistência das informações.

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos será responsável pela definição das regras e prazos para o preenchimento do módulo de monitoramento do SisPAC pelos órgãos executores, podendo, ainda, se necessário, solicitar informações adicionais.³⁹

A responsabilização expressa dos órgãos setoriais pelo fornecimento das informações necessárias para que o monitoramento seja feito permite a cobrança da atuação integrada dos diversos órgãos e a aplicação de penalidades, se necessário, uma vez que os papéis e responsabilidades estão bem claros e delimitados.

No PAC, o governo federal detectou que a estrutura dos seus órgãos executores não era compatível com os objetivos do Programa, portanto, visando recompor a capacidade do

³⁶ Portaria nº 408/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - https://www.sispac.gov.br/upload/publico/upload/Portaria408_Set_2010.pdf, acesso em 25/7/2013.

³⁷ A Portaria nº 292, de 16 de setembro de 2008 regula o processamento do cadastro dos empreendimentos e a autorização de empenho das dotações orçamentárias das ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Os empenhos das dotações orçamentárias das ações do PAC somente serão autorizados após: a) o processamento do cadastro dos respectivos empreendimentos por parte da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI, condicionado ao fornecimento das informações referentes à forma de implementação; unidade da federação; data do início; data prevista para o término; estágio atual; custo; fonte de recursos; recursos executados nos exercícios financeiros de 2006 e 2007; recursos previstos para execução nos exercícios financeiros de 2008, 2009 e 2010; e recursos previstos para execução nos exercícios financeiros posteriores a 2010 pelos órgãos e entidades executores dos empreendimentos, através do SisPAC e b) o desbloqueio das dotações orçamentárias por parte da Secretaria de Orçamento Federal - SOF - https://www.sispac.gov.br/upload/publico/upload/Portaria292_Set_2008.pdf, acesso em 26/7/2013.

³⁸ Decreto nº 6.601/2008 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm, acesso em 25/7/2013.

³⁹ Portaria nº 408/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - https://www.sispac.gov.br/upload/publico/upload/Portaria408_Set_2010.pdf, acesso em 25/7/2013.

Estado, foi criada uma carreira específica, os analistas de infraestrutura, composta basicamente por engenheiros que trabalham nos ministérios, com o fim de garantir o corpo técnico mínimo necessário para o monitoramento e execução das obras.⁴⁰

Destacamos, por fim, que na oficina de monitoramento promovida pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento – SEPAC, em janeiro de 2013, expôs-se⁴¹ que o PAC, “além de colocar o investimento na ordem do dia, é também um exercício permanente de coordenação entre os órgãos públicos e de modernização da gestão”, fazendo transparecer o envolvimento do núcleo central do governo com o Programa, seus resultados e com as mudanças na forma de gestão.

MINAS

O Estado de Minas Gerais, em 2003, no intuito de modernizar a gestão pública e alcançar melhores resultados, adotou o Programa Choque de Gestão, tornando-se referência em Administração Pública no Brasil devido ao seu sucesso. Além de serem tomadas medidas para aumentar a arrecadação e readequar os gastos, foram idealizados projetos que pudessem estimular uma melhor atuação administrativa e aumentar a capacidade de entrega, chamados Projetos Estruturadores.⁴²

Adotou-se, para a sua implementação, a metodologia de gestão de projetos, incluindo-se o gerenciamento de riscos, instrumento voltado a identificar, antecipar e solucionar possíveis entraves nos projetos, inicialmente não previstos e que pudessem atrapalhar o cumprimento do planejamento inicial e a obtenção dos resultados almejados.⁴³

Para alcançar os objetivos pretendidos, o Estado de Minas Gerais passou a aplicar o chamado Duplo Planejamento, com previsão de ações no curto, médio e longo prazo, baseado nas disposições da LDO, LOA, PPA e Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).⁴⁴ Visando executá-lo de forma integrada, foi criado o GERAES, Programa de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado e selecionados 31 projetos prioritários para acompanhamento cuja “característica comum era a possibilidade de produzir resultados

⁴⁰ <http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>, acesso em 26/7/2013 e

<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/92894fac931d31ba349bf5b8c1c1e762.pdf>, acesso em 17/6/2013.

⁴¹ <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/92894fac931d31ba349bf5b8c1c1e762.pdf>, acesso em 17/6/2013.

⁴² Barreto, Luisa Cardoso. Gerenciamento de riscos em projetos da Administração pública: características, Requisitos e possibilidades de melhoria para o Estado de Minas Gerais. http://www.choquede gestao.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/454/gerenciamento_de_riscos.pdf?1366139810, acesso em 26/7/2013.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem

rápidos, relevantes e de visibilidade, devendo atuar como catalisadores do desenvolvimento.”⁴⁵.

Em 2011, a estrutura inicialmente criada foi alterada e, portanto, analisaremos a composição atual dos órgãos responsáveis pelo acompanhamento dos Projetos Prioritários no Estado de Minas Gerais.

Com a reestruturação administrativa⁴⁶, foi criada, dentro da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, e, dentro desta, o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e Desempenho Institucional (NCGERAES), com algumas características de unidade de entrega, uma vez que suas atribuições são mais amplas, envolvendo a realização da estratégia governamental.

De fato, o acompanhamento, análise e avaliação do desempenho físico-financeiro dos programas estruturadores, projetos e processos estratégicos, bem como a identificação das oportunidades de melhoria no que realmente pode impactá-los e auxílio na resolução de problemas que exijam articulação entre mais de uma unidade são apenas algumas de suas funções.⁴⁷ Vale mencionar que ele exerce, também, o controle orçamentário dos projetos estratégicos.

O NCGERAES é composto por uma equipe de 27 pessoas, entre estagiários, funcionários e apoio administrativo⁴⁸, e acompanha 124 projetos⁴⁹, verificando os cronogramas, as ações realizadas, as etapas cumpridas ou não cumpridas, os estágios de execução dos projetos e atuando na liberação das cotas orçamentárias, de acordo com o andamento dos projetos.

Paralelamente à reestruturação administrativa, o Governo de Minas Gerais criou o Escritório de Prioridades Estratégicas - EPE⁵⁰, subordinado diretamente ao Governador e que possui, também, entre outras, atribuições de unidade de entrega.

Suas competências estão descritas no artigo 2º da Lei Delegada n. 181, de 20 de janeiro de 2011, podendo sua finalidade ser descrita, em suma, como sendo a de colaborar para a definição e a execução das prioridades estratégicas do Governo de Minas Gerais.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Realizada por intermédio da Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011.

⁴⁷ Suas atribuições estão descritas no artigo 27 do Decreto 45.794, de 02 de dezembro de 2011.

⁴⁸ Cf. informações obtidas no Boletim Eletrônico n. 24, de 17/12/2012, da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais. Disponível no endereço eletrônico <<http://www.seplagemrede.mg.gov.br/24/>>. Acesso em 10 de maio de 2013.

⁴⁹ Cf. informações obtidas no Portfólio Estratégico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, no endereço eletrônico <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/portfólio-estratégico>>. Acesso em 09 de maio de 2013.

⁵⁰ Por intermédio da Lei Delegada n. 181, de 20/01/2011.

Observa-se que a lei lhe atribui a função de apoiar, articular e alinhar as ações do Governo para a consecução das prioridades estratégicas definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI -, em cooperação com as unidades setoriais, sob a orientação do Governador.

O EPE deve, portanto, auxiliar as Secretarias de Estado no atingimento de suas metas prioritárias. As áreas eleitas como relevantes pelo governador foram as de Educação, Defesa Social, Emprego de Qualidade e Cidadania. Nestas áreas, o Escritório participa da elaboração de projetos estratégicos e atua conjuntamente com os órgãos responsáveis por sua execução, fazendo a análise e gestão de informações e disponibilizando profissionais capacitados.⁵¹

Integram o Escritório de Prioridades Estratégicas três núcleos – Núcleo de Entregas e de Empreendedores Públicos, Núcleo de Avaliação, Análise e Informação e Núcleo de Sistemas e Gestão, sendo que é possível identificar nas atribuições do primeiro, características de unidade de entrega. De fato, ao Núcleo de Entregas compete auxiliar as Secretarias na implantação de projetos prioritários, atuando de forma cooperativa para identificar problemas que possam obstaculizar o seu andamento e solucioná-los, elaborar planos de atuação e também alocar empreendedores públicos, dependendo da natureza do apoio necessário em cada situação específica.

Dentro das áreas prioritárias acima mencionadas, são selecionados os projetos que recebem esse acompanhamento pormenorizado, totalizando, atualmente, 15 projetos, nos quais efetivamente o Núcleo de Entregas atua concreta e conjuntamente com as setoriais para que o projeto seja realizado.

A equipe do EPE é de aproximadamente 50 pessoas, todavia, há cerca de 70 empreendedores públicos que atuam diretamente nas Secretarias, mas vinculados a ele. Já o Núcleo de Entregas e de Empreendedores Públicos possui 14 membros⁵².

Vale destacar que o NCGERAES possui atuação mais ferramental, processual, verificando os cronogramas, o que foi feito e o que não foi feito, e autorizando a liberação das cotas orçamentárias, de acordo com o andamento dos projetos. Diferentemente, o EPE atua mais concretamente na execução dos projetos selecionados.⁵³ Inexiste superposição de

⁵¹ Cf. informações obtidas no endereço eletrônico do Escritório de Prioridades Estratégicas, <<http://www.escriptorio.mg.gov.br>>. Acesso em 14 de maio de 2013.

⁵² As informações sobre o EPE foram obtidas na entrevista realizada em 24 de maio de 2013 com Bruno Coscarelli, responsável pelo Núcleo de Entregas e de Empreendedores Públicos do Escritório.

⁵³ As informações sobre o EPE foram obtidas na entrevista realizada em 24 de maio de 2013 com Bruno Coscarelli, responsável pelo Núcleo de Entregas e de Empreendedores Públicos do Escritório.

funções entre os dois órgãos, possuindo, cada um deles, esfera de atuação própria e bem delimitada.

Sustentamos, nesse trabalho, a importância do comprometimento do núcleo central de governo com a atuação da unidade de entrega e da necessidade de que ele forneça as diretrizes para a coordenação da atuação dos diversos órgãos que interagem com ela. No caso do Governo de Minas Gerais, a Lei Delegada nº 180, de janeiro de 2011 demonstra o planejamento do governo para a implementação das mudanças na gestão pública e seus esforços de coordenação.

De fato, o artigo 1º da lei expõe que dentre os objetivos do Estado estão a melhora dos indicadores sociais, bem como a redução das desigualdades e para o atingimento dessas finalidades será adotado o modelo de gestão transversal de desenvolvimento orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersetorialidade no âmbito do governo e externo (artigo 2º). Acrescenta, ainda, que os órgãos da Administração Pública Estadual poderão ser integrados em sistemas setoriais, agregados por áreas temáticas, para que seja possível a coordenação da ação governamental (artigo 3º). Além disso, estabelece a estrutura orgânica do Estado e dispõe sobre como será realizada a governança pública.

O sistema de monitoramento está bem constituído. Os dois órgãos responsáveis foram formalmente criados e possuem suas atribuições descritas nos instrumentos legais respectivos. Ao NCGERAES foi atribuída a função de liberação de cotas orçamentárias, o que induz a atuação cooperativa dos órgãos setoriais, no que se refere ao fornecimento de informações necessárias ao exercício de suas atividades. Por outro lado, ao Escritório, foi conferida a participação na elaboração dos projetos prioritários, juntamente com os órgãos setoriais, medida que estimula a atuação conjunta dos diversos atores envolvidos, pois cria um sentimento de parceria entre as equipes, o que abre caminho para que o monitoramento seja realizado com menor conflituosidade e o auxílio na execução seja mais eficiente.

PMDU - INGLATERRA

Na Inglaterra, no segundo mandato de Tony Blair⁵⁴ como Primeiro Ministro Britânico, foi criada a PMDU - *Prime Minister's Delivery Unit*, diretamente vinculada a ele, fazendo parte dos órgãos que compõem o seu sistema de apoio, com atuação voltada para o alcance de resultados na entrega das prioridades do governo.⁵⁵

⁵⁴ Tony Blair é político britânico, e ocupou o cargo de Primeiro Ministro do Reino Unido no período de 1997 a 2007.

⁵⁵ As informações acerca da PMDU foram obtidas em entrevista com um antigo membro desta Unidade, Ray Shostak, que dela foi *former head* no período de 2007 a 2010.

Objetivando aprimorar a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços públicos, vislumbrou-se a necessidade de deixar claros os objetivos e expectativas do governo, aumentar a percepção do cidadão, proporcionando, para isso maior transparência ao público, melhorar os resultados, encorajar a inovação, compreender o impacto das diversas políticas na prática, melhorar o custo benefício das ações governamentais, não gastar mais que os recursos disponíveis e identificar e resolver problemas na entrega.

Diante disso, os desafios da PMDU eram alterar a cultura existente no governo pela regida pelo foco na entrega, entender os mecanismos da entrega, conectar-se com os órgãos prestadores dos serviços, estabelecer e medir resultados, julgar a eficiência e avaliar o custo benefício no uso dos recursos, engajar todos os atores que participam da entrega, trabalhar com muitos indicadores, prioridades, governança e responsabilidades.

A Unidade possuía três frentes de atuação: a) o monitoramento, avaliação e comunicação do desempenho dos projetos prioritários ao Primeiro Ministro; b) o desenvolvimento das capacidades necessárias para promover a melhora na gestão, na governança e na implementação, promovendo a capacitação dos diversos órgãos do governo; c) a intervenção, quando necessário, atuando para solucionar obstáculos à entrega por meio da intermediação entre departamentos, realização de análises, fornecimento de recomendações, capacitação, dentre outros.

Vale observar que a atuação da PMDU estava integrada em um plano de Governo. O texto *Supporting Heads of Government*⁵⁶ permite verificar o envolvimento do Primeiro Ministro com a implementação da gestão voltada para resultados. Esclarece que a estrutura de suporte do líder do governo possui um papel significativo no monitoramento da implementação no Reino Unido. Um dos entrevistados para a elaboração do artigo mencionou que “o sucesso e a natureza da PMDU entre 2001 e 2005 foram decorrentes do foco do Primeiro Ministro na entrega e de seu relacionamento pessoal com os Ministros e com Michael Barber.”⁵⁷

A PMDU estava focada em assegurar o sucesso da implementação de um pequeno número de prioridades do Governo. A cada ano ela era encarregada de atuar em colaboração com os departamentos em cerca de 40 projetos para melhorar o desempenho e acelerar a implementação das prioridades máximas. O trabalho era maciçamente orientado para a análise

⁵⁶ Truswell, Emma e Atkinson, David. Disponível em: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Supporting%20Heads%20of%20Government.pdf>, acesso em 1º/8/2013.

⁵⁷ “We were told by another senior figure from the time that the success and nature of the Prime Minister’s Delivery Unit between 2001 and 2005 was very much a function of the Prime Minister’s focus on delivery, and his personal relationship with Ministers and his personal relationship with Michael Barber.”

de dados. A Unidade utilizava-os largamente para apontar as áreas com baixo desempenho e identificar as causas subjacentes.

O suporte que a Unidade prestava aos demais órgãos ocorria em três etapas: primeiro coletando dados sobre o desempenho com o fim de identificar problemas nos estágios iniciais dos programas e projetos; segundo trabalhando com os departamentos para identificar potenciais intervenções que pudessem melhorar o desempenho e terceiro realizando revisões profundas nos projetos para resolver problemas de implementação.

A equipe da unidade era composta por um total de 48 pessoas, mas trabalhavam efetivamente com a entrega 40 membros e com frequência até menos que isso. A equipe estava dividida de forma a cobrir cinco áreas de atuação que refletiam as prioridades do governo: 1) saúde e emprego; 2) criança e educação; 3) negócios nacionais e internacionais; 4) negócios e meio ambiente e 5) comunidades.

O modelo de gestão de pessoal da Unidade era baseado no recrutamento de um número pequeno de pessoas experientes e altamente qualificadas, buscando-se a formação de equipes com conhecimentos na “linha de frente”, com experiência em consultoria e regulação, bem como integrada por funcionários de alta performance. Acrescente-se a isso que a equipe possuía, conjuntamente, uma combinação de conhecimentos sobre funcionamento do governo, gestão de projetos e programas, resolução de problemas e entrega de serviços públicos.

É possível considerar que a eficiência na atuação da PMDU foi decorrente dos seguintes fatores⁵⁸: a) ela tinha “mandato” do governo para melhorar o desempenho dos departamentos; b) o trabalho centrava-se na perspectiva do cidadão e analisava os impactos das políticas de governo nos resultados; c) possuía metodologia que provara atingir resultados; d) o trabalho se dava por todo o sistema de entregas, desde os altos escalões, até a linha de frente; e) possuía equipe integrada com diferentes habilidades e formações e utilizava abordagem colaborativa com o fim de maximizar a compreensão dos diversos atores quanto ao impacto das políticas em andamento.

A PMDU foi extinta em outubro de 2010, quando da formação do governo de coalizão no Reino Unido⁵⁹. David Cameron⁶⁰ criou outra unidade em substituição à PMDU que também é responsável pela implementação das prioridades do governo.

⁵⁸ Antigo membro desta Unidade, Ray Shostak, que dela foi *former head* no período de 2007 a 2010.

⁵⁹ Em outubro de 2010, os conservadores e os liberais se aliaram em um governo de coalizão, o primeiro em mais de meio século, depois que não houve maioria absoluta para nenhum dos dois grupos nas eleições gerais britânicas, realizadas em maio do mesmo ano.

⁶⁰ Guide to 10 Downing Street. Disponível em:

http://www.dodsmonitoring.com/downloads%5C2012/House_Issue_Supplement_10_Guide.pdf, acesso em 6/7/2013.

Assim, mais uma vez pudemos constatar a relação entre o sucesso da atuação da unidade de entrega e o respaldo do chefe de governo. Tony Blair , ao criar a PMDU estava pessoalmente empenhado em internalizar, na atuação administrativa de prestação de serviços públicos o foco na entrega. Diante disso, criou a unidade de entrega diretamente vinculada a ele e concedeu-lhe estrutura adequada de atuação, incluindo a formação de equipe extremamente capacitada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do presente estudo era analisar as estruturas organizacionais dos sistemas de monitoramento de projetos prioritários do PAC, do Estado de Minas Gerais e da PMDU, da Inglaterra, nos quais se inserem órgãos com funções de unidade de entrega. Da comparação, emergem condições institucionais e/ou organizacionais para o seu adequado funcionamento.

Primeiramente, buscamos delinear o cenário das políticas públicas para podermos contextualizar, dentro dele, as unidades de entrega e, por fim passarmos ao exame das estruturas mencionadas.

Os três casos analisados apresentam estruturação de sistema de monitoramento vinculada a um programa do governo. O lançamento dos respectivos programas já tem a função de comunicar a todos os órgãos envolvidos os objetivos pretendidos.

O respaldo e comprometimento do núcleo central do governo com a atuação dos órgãos de monitoramento são muito claros nos três exemplos apresentados. Nas estruturas analisadas, é possível identificar os esforços de coordenação do governo para que a atuação conjunta dos diversos atores envolvidos aconteça.

No PAC existe a atribuição de responsabilidade aos órgãos setoriais pela alimentação do sistema que contém os dados necessários para a realização do monitoramento, além de haver a previsão da necessidade de manifestação do Ministério do Planejamento sobre empenho das dotações orçamentárias e requisitos a serem cumpridos para que seja concedida a autorização de empenho. Em Minas Gerais, o NCGERAES exerce o controle orçamentário dos projetos estratégicos e o Escritório, por meio do Núcleo de Entregas participa da elaboração dos projetos prioritários das áreas estratégicas juntamente com os órgãos setoriais. A PMDU tinha “mandato” expresso do governo para atuar na melhora do desempenho dos demais órgãos.

É essencial que na implantação de unidades de entrega os governos se utilizem de mecanismos de coordenação que estimulem e induzam a atuação conjunta dos diversos órgãos envolvidos com a sua atuação, de forma a possibilitar a conexão das respectivas unidades com os órgãos executores dos projetos, detentores das informações necessárias à realização do monitoramento.

Pudemos constatar que são utilizados como recursos para atingir essa finalidade a atribuição do controle orçamentário a essas unidades, pois a obtenção das dotações pelos órgãos setoriais para os projetos respectivos é condicionada ao fornecimento de informações atualizadas e com qualidade, bem como ao cumprimento de etapas na execução. A expressa responsabilização dos órgãos executores no que se refere ao fornecimento das informações aos órgãos de monitoramento também se caracteriza como importante auxílio a sua atuação.

Com efeito, se as unidades de entrega necessitarem empenhar os seus maiores esforços e tempo na busca das informações junto aos órgãos executores dos projetos, as suas atribuições primordiais acabarão ficando em segundo plano, isto é, a identificação de problemas que impeçam o andamento dos projetos e realização de ações para a sua solução. Acrescente-se a isso que esses mecanismos são meios de o núcleo central do governo envolver os órgãos setoriais nas atividades de monitoramento, pois se isso não for feito, a tendência é que eles não forneçam informações atualizadas e de qualidade por considerarem a atuação das unidades de entrega invasiva.

Fundamental, também, a existência de um sistema de informações desenvolvido para os propósitos do monitoramento. De fato, os dados precisam ser fornecidos pelos órgãos setoriais via sistema, para que seja disponibilizado o acesso a todos os envolvidos, facilitando o acompanhamento dos projetos e auxiliando a tomada de decisões. Sem o auxílio da informática, as informações tendem a se perder ao longo do processo e a ficarem fragmentadas, dificultando a visão do conjunto pelas autoridades que dependem delas para decidir.

Outro ponto comum nos casos analisados é a preocupação em dotar os órgãos de monitoramento com pessoal capacitado para o desempenho das funções. É essencial o conhecimento em gestão de projetos e riscos, além ser demandado da equipe compreensão sobre o funcionamento do Estado como um todo e das áreas específicas dos projetos de modo a permitir a realização da adequada análise crítica das informações fornecidas pelos órgãos setoriais, bem como identificar corretamente os gargalos dos projetos e endereçar a ação apropriada.

Constatamos, portanto que a estrutura organizacional bem definida e possuidora de ferramentas auxiliares de sua atuação, o formal suporte dado pela autoridade máxima do governo, a coordenação dos órgãos envolvidos pelo núcleo central e pessoal extremamente capacitado são condições mínimas para que as unidades de entrega tenham capacidade de terem êxito no desempenho de suas funções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Avelar, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad- Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

Barreto, Luisa Cardoso. Gerenciamento de riscos em projetos da Administração Pública: características, requisitos e possibilidades de melhoria para o Estado de Minas Gerais.

Disponível em:

http://www.choquedegestao.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/454/gerenciamento_de_riscos.pdf?13661398
10. Acesso em 15/8/2013.

Capella, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, São Paulo, n. 61, 1º semestre de 2006, p. 25-45.

Guide to 10 Downing Street. Disponível em:

http://www.dodsmonitoring.com/downloads%5C2012/House_Issue_Supplement_10_Guide.pdf. Acesso em 6/7/2013.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Portfólio**

Estratégico. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/portfólio-estratégico>. Acesso em: 9 maio 2013.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Boletim Eletrônico** n. 24, de 17/12/2012. Disponível em: <http://www.seplagemrede.mg.gov.br/24/>. Acesso em 10 de maio de 2013.

_____. Escritório de Prioridades Estratégicas. Disponível em: <http://www.escriptorio.mg.gov.br>. Acesso em: 14 de maio de 2013.

Faria, Carlos Pimenta de, Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo – vol 18 nº 51, fevereiro/2003, p. 21-29.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas. Teoria e prática. Belo horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC). Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Informações Gerais – PAC. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>. Acesso em: 25/7/2013.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. O Monitoramento Intensivo e o Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/prodev/arquivos/prodev_ARQ_Rafael_18no_v.pdf. Acesso em: 15/8/2013.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Oficina: Monitoramento do PAC. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/92894fac931d31ba349bf5b8c1c1e762.pdf> . Acesso em: 17/6/2013.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Portaria nº 408/2010. Disponível em: https://www.sispac.gov.br/upload/publico/upload/Portaria408_Set_2010.pdf. Acesso em 25/7/2013.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Sistema de Gestão de Informações do PAC. Disponível em: http://www.enap.gov.br/files/apresentacao_sgi_pac_cafe_miriam.pdf. Acesso em: 17/6/2013.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Sobre o PAC. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 25/7/2013.

_____. Presidência da República. Decreto nº 6.601/2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm. Acesso em 25/7/2013.

Saraiva, Henrique e Ferrarezi Elizabete (org.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília:ENAP, 2006. 1 e 2 vol.

Souza, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, Jul/Dez/2006, p. 20-45. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003. Acesso em 8/7/2013.

Truswell, Emma e Atkinson, David. Supporting heads of government. A comparison across six countries. Disponível em: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Supporting%20Heads%20of%20Government.pdf>. Acesso em 15/8/2013.