

A experiência gerencial no Brasil em Ação*

Pesquisa ENAP

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 1
Jan-Mar 2001

Introdução

O Programa Brasil em Ação, lançado em agosto de 1996 e concluído em 31 de dezembro de 1999, trouxe uma nova “forma de fazer” para o âmbito da Administração Pública Federal, estimulando uma postura gerencial voltada para a obtenção de resultados, administração com cumprimento de metas e prazos, motivação e mobilização de diversos atores.

Uma das maiores inovações do Brasil em Ação foi o modelo de gestão adotado, que aprimorou a descentralização e o acompanhamento institucional. Este modelo, empregado com êxito, foi posteriormente estendido a todas as ações do governo federal, que passaram a ser organizadas sob a forma de programas.

Como o Programa Brasil em Ação constitui a base para a estrutura do Plano Plurianual 2000/2003 — Avança Brasil, as experiências bem-sucedidas desse programa, suas opções estratégicas de gestão e seus principais obstáculos podem contribuir para uma melhor compreensão do desafio enfrentado pelos gerentes do PPA 2000/2003.

A Figura 1 apresenta os princípios que balizaram o modelo gerencial do Programa Brasil em Ação. Como se percebe, o gerente desempenha papel central, pois, além de ser o representante de cada projeto, é o responsável pelo desenvolvimento de suas ações em harmonia com os demais princípios.

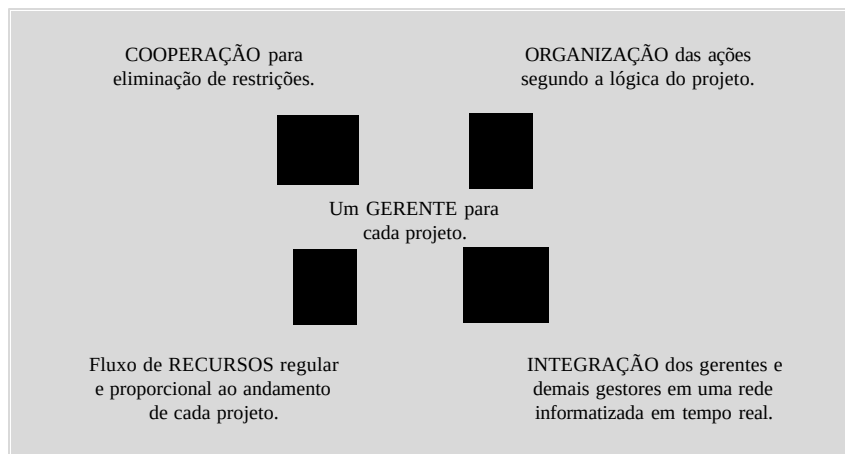
A designação de um gerente para atuar na coordenação de cada um dos programas representou um dos diferenciais do Programa Brasil em Ação: a definição objetiva de uma pessoa referencial, acessível e com a responsabilidade pela realização das metas definidas. A contribuição destes

A pesquisa ENAP é composta por Marianne Nassuno, gerente; Chélen Fischer de Lemos; Eugênio Carlos Ferreira Braga; Gustavo Amorim Coutinho, assessores de pesquisa e Ana Maria Gomes Mesquita, estagiária.

Contato:
[pesquisa@](mailto:pesquisa@enap.gov.br)
enap.gov.br

profissionais foi fundamental para o êxito do Programa Brasil em Ação, importante iniciativa de modernização da administração pública brasileira.

Figura 1: Modelo gerencial do Brasil em Ação



Para cada um dos 58 empreendimentos do Brasil em Ação foi designado um gerente responsável, entre pessoas com um perfil específico: alta capacidade de liderança, de negociação e de iniciativa, capacidade de motivar pessoas e equipes, dinamismo e autonomia para a resolução de problemas.

Os gerentes do Brasil em Ação, materializando o sentido estratégico das ações do governo, representaram uma inovação no âmbito da Administração Pública Federal, ao promoverem uma mudança no comportamento e nas atitudes de gestão. Ao gerente coube a tarefa de organizar as ações em várias áreas, encontrar soluções, mobilizar recursos e formar parcerias entre os agentes públicos e privados envolvidos na implantação do empreendimento, apresentando como foco principal da sua missão a antecipação de problemas críticos e a superação de obstáculos para a produção de resultados.

O gerente desempenhou papel essencial no sistema de comunicação estruturado no Brasil em Ação, viabilizando um conhecimento mais ágil das dificuldades pelos diversos escalões e entidades governamentais; além de contar com o suporte de uma força-tarefa organizada no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o gerente teve maior autonomia para o acesso direto aos órgãos competentes do governo federal, para o tratamento de assuntos diversos, de ordem orçamentária, técnica ou administrativa. Desta forma, enquanto obteve maior visibilidade para suas ações, o gerente passou a contar com maior respaldo e condições estruturais e políticas para a resolução de problemas e obtenção de recursos com mais segurança e facilidade, acelerando o cumprimento de cronogramas.

Adicionalmente, a oportunidade de atuação no Programa Brasil em Ação ofereceu aos gerentes uma experiência especial para o desenvolvimento profissional em novos patamares de responsabilidade, com maior autonomia de gestão no universo do setor público, por meio de uma forma de trabalho mais integrada e articulada.

A seguir, são apresentados sinteticamente depoimentos de nove gerentes do Programa Brasil em Ação, estruturados nos seguintes tópicos:

- a) perfil do gerente;
- b) perfil da experiência de gerenciamento;
- c) linhas de ação do programa;
- d) estratégias de gerenciamento utilizadas;
- e) dificuldades enfrentadas.

Em alguns casos, foram incorporadas outras informações disponibilizadas pelos gerentes em seus depoimentos.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Gerente: Ludgério Monteiro

O gerente

Veterinário de formação e do quadro da EMBRAPA, gerencia o PRONAF desde março de 1995, após ser o responsável pelo delineamento do programa.

Perfil da experiência

O aspecto-chave da experiência de gerenciamento foi a busca da intersetorialidade na execução do programa, conduzindo-o em estrutura colegiada com os executores das ações. As ações iniciais consistiram na negociação com organizações sociais (universidades, CONTAG etc.), delegacias agrícolas e instituições estaduais de pesquisa e extensão rural, para a definição das linhas de ação do programa.

Na busca de condições para a implementação do programa, utilizaram-se com maior intensidade competências de negociação, sendo enfatizada a importância da informalidade e da capacidade de articulação com pessoas. Muito tempo foi investido na articulação com pessoas de cujo apoio dependesse o sucesso do programa.

Linhas de ação

Negociação de políticas públicas, financiamento de infra-estrutura e serviços de apoio a municípios (1.018), financiamento à produção agrícola familiar (crédito direto), e profissionalização de agricultores familiares.

Estratégias de gerenciamento

- Atuação por demanda;
- Descentralização das ações para os municípios;
- Agilidade nas respostas;
- Construção de parcerias;
- Gestão colegiada com equipe de executores.

Dificuldades

- Trâmites burocráticos em processos de convênio com os municípios;
- Estabelecimento de parcerias (no caso, com a CEF);
- Necessidades de informação para o processo decisório; necessidade de contratação de consultorias para o desenvolvimento de avaliação de impacto (UnB/UNICAMP) e para o desenvolvimento de sistema de informações gerenciais, em rede com os 1.018 municípios atendidos.

Programa de Desenvolvimento

Energético (PRODEN)

Gerente: Eugênio Mancini Scheleder

O gerente

Executivo com competências empreendedoras desenvolvidas na PETROBRÁS e no setor privado.

Perfil da experiência

Programa caracterizado por empreendimentos de microporte, visando o fornecimento de energia para o meio rural e para pequenas comunidades, sua situação inicial frente a *stakeholders* importantes era a seguinte:

- Setor energético: omissão a respeito do problema tratado pelo programa;
- Ministério: sem estrutura para abrigar o programa;
- Equipe: a ser constituída;
- Outras instituições: parcerias por construir;
- Estados e municípios: a conquistar;
- Setor privado: a conquistar.

Duas características do programa (micro porte e baixa prioridade política ou econômica) parecem ter indicado a ênfase gerencial necessária para a sua implementação: a “venda da idéia” e o uso de estratégias de *marketing* do empreendimento.

Linhas de ação

Projeto e instalação de equipamentos tradicionais e alternativos para geração e fornecimento de energia elétrica no meio rural e em pequenas comunidades.

Estratégias de gerenciamento

- Escolha estratégica da parceria inicial (Comunidade Solidária). A partir desta, outras parcerias foram sendo construídas com programas e instituições com projetos de desenvolvimento com conexões claras com o PRODEN — PRONAF, INCRA, FNS, centros universitários de pesquisa;
- Aposta na adesão dos beneficiários do programa;
- “Pé na estrada” e argumentação consistente sobre o programa;
- “Vender a idéia, aplicando a sensibilidade” para identificar com quem e onde é possível ganhar em conjunto;
- Constituição de uma equipe multifuncional e intersetorial, conquistando três pessoas para trabalhar no programa.

Dificuldades

- Instabilidade no governo;
- Cultura administrativa no setor público, marcada pela passividade (comportamento reativo) e pelas influências políticas;
- Barreiras culturais para a construção de sinergias/parcerias no setor público — em sua avaliação, “os ministérios gostam de fazer sozinhos” as ações;
- Controle burocrático das ações nos ministérios.

Complexo Industrial e Portuário do Pecém

Gerente: Marcílio Montenegro da Rocha

O gerente

Diretor de Transporte, Energia, Comunicações e Obras, da respectiva Secretaria do Governo do Ceará.

Perfil da experiência

Ao receber a missão de gerenciar o empreendimento “Ampliação do Porto de Mucuripe”, o gerente contrapropôs ao governo estadual a construção de um porto na região de Pecém, com a mesma dotação orçamentária disponível para o empreendimento original. A construção do Porto

do Pecém, ao ser incluída no Programa Brasil em Ação, recebeu uma alavancagem, facilitando as parcerias e a integração a outros empreendimentos, ampliando o projeto para a implantação de complexo portuário. O programa apresentou as seguintes ações iniciais de implementação:

- a) estudo de viabilidade;
- b) contratação do Instituto Nacional de Pesquisa Portuária, para o desenvolvimento do projeto;
- c) negociação de parceria proposta pela PETROBRÁS;
- d) definição do Plano Diretor do empreendimento;
- e) formação da equipe;
- f) organização do projeto em etapas de execução.

Em termos de gerenciamento, a participação no Programa Brasil em Ação propiciou a interação com o Ministério dos Transportes (colaboração de um analista crítico e o envio de quatro relatórios mensais) e com o Ministério do Planejamento (um relatório mensal: “a ferramenta de gerenciamento utilizada é objetiva e pró-ativa”).

Linhas de ação

Conforme definições do Plano Diretor, construção do porto e projetos de infra-estrutura para construção do complexo portuário e industrial (fornecimento de água, energia, ferrovia e rodovia para interligação à malha, irrigação para área agriculturável no entorno do empreendimento).

Estratégias de gerenciamento

- Embasamento em consultorias e estudos técnicos qualificados;
- Compatibilidade das ações com o plano de desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará;
- Integração com outros empreendimentos no país;
- Divulgação da idéia;
- Compartilhamento com a sociedade, por meio da promoção de discussões na Assembléia Legislativa e entre o empresariado, visando uma maior divulgação do empreendimento, apresentando-o como uma obra do povo do Ceará (e não do governo do Estado);
- Parcerias: governo federal, estadual e setor privado;
- Constituição de equipe da Secretaria de Estado, funcionando como equipe de empreendimento.

Dificuldades

- Ações judiciais de especuladores (de granito e de terras na área) e “impetradas por opositores aos projetos/governo”.

Gasoduto Bolívia-Brasil

Gerente: Antônio Carlos Menezes

O gerente

Executivo com competências empreendedoras desenvolvidas, é vice-presidente da PETROBRÁS-GÁS S/A.

Perfil da experiência

O empreendimento tem história anterior à sua incorporação pelo Brasil em Ação, quando recebeu impulso para a execução. A obra está sendo concluída antes do prazo e com custo inferior ao previsto, devido às parcerias acordadas. De grande importância foi o acompanhamento por meio do sistema de informações gerenciais e o apoio do Ministério do Planejamento, mediante providências para a eliminação de restrições. Adota o modelo de negócio SPR e teve como foco a atuação de equipes bem qualificadas na negociação com diferentes grupos sociais envolvidos nos trechos do gasoduto e interessados no empreendimento.

Linhas de ação

Construção de gasoduto para fornecimento de gás natural.

Estratégias de gerenciamento

- Desenvolvido no âmbito da PETROBRÁS, adota o modelo de negócio SPR;
- Negociação intensiva, contando com equipes de negociação qualificadas;
- Busca de apoio político da coordenação do Programa Brasil em Ação na agilização de ações autorizativas e diplomáticas e na superação de dificuldades.

Programa Habitar Brasil

Gerente: Heleno Franco Mesquita

O gerente

Com mais de 30 anos de experiência na área de habitação da Caixa Econômica Federal (CEF), é coordenador-geral de controle e avaliação do Programa de Habitação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano do Paraná.

Perfil da experiência

As estratégias adotadas inicialmente para a condução do programa, agora no âmbito do Brasil em Ação, foram:

- a) a descentralização operacional (prefeituras e CEF);
- b) definição de diretrizes a serem seguidas com rigor para enquadramento e aceitação de projetos;
- c) liberação de recursos diretamente para as prefeituras;
- d) supervisão da execução/atualização de informações pela CEF;
- e) identificação das principais ações a serem cobertas pelo programa;
- f) definição de diretrizes gerais para priorização das ações face a restrições de recursos.

Apontou, como aspecto central de sua estratégia de gerenciamento, o desenvolvimento e implantação de um sistema de informações gerenciais, administrado pela CEF, com atualização semanal, e que lhe dá todas as condições de controle de execução das obras contratadas. Descreve o gerenciamento do programa como uma seqüência “simples” de atividades, englobando:

- a) análise de projetos;
- b) contratação;
- c) acompanhamento de execução;
- d) pagamento;
- e) prestação de contas.

Bastante experiente, concilia bem atividades institucional e de gerente de empreendimento, afirmando seguir sempre três orientações: “atender a prioridade do momento, delegar o que é possível e ter coragem para ficar com a mesa cheia de trabalhos em atraso”.

O programa, criado em 1993, foi recebido em 1995, com o desafio de otimizar a gestão de informações gerenciais. A experiência profissional anterior do gerente foi fundamental para a negociação com a CEF das condições para a descentralização operacional das ações do programa, supervisão da execução e fornecimento de informações atualizadas sobre o andamento das obras contratadas.

Linhas de ação

Atendimento a populações habitando áreas degradadas, por meio de saneamento, construção de módulos habitacionais, equipamentos comunitários, atendendo a demandas de municípios.

Estratégias de gerenciamento

- Atendimento às diretrizes traçadas na condução das ações;
- Informações gerenciais tempestivas;

- Antecipação de problemas e busca pró-ativa de soluções;
- Busca de alternativas para obtenção de recursos (ações dependem de emendas parlamentares);
- Construção de parcerias: CEF (prestador de serviços), Comunidade Solidária, comunidades atendidas, Estados, municípios e DF (agentes executores), IBAMA, FUNASA, BNDES (órgãos parceiros);
- Equipe do quadro da área que coordena, formada por um arquiteto e três auxiliares administrativos. Selecionou para compor a equipe, a partir de 2000, um engenheiro e cinco técnicos em informática. Todos participam do programa como atividade paralela às funções institucionais.

Dificuldades

- Programa depende das emendas ao orçamento recebidas no Congresso, ocasionando a pulverização de recursos;
- Dificuldade de Estados e municípios para a elaboração de diagnósticos, planos de ação/projetos e para a execução de obras.

Como enfrentou dificuldades

Negociou contratação de recursos do BID, para evitar a limitação imposta pelo mecanismo de dotação orçamentária no Congresso, reorientando a continuidade do programa. Para enfrentar a segunda dificuldade, introduziu no programa o financiamento para ações de modernização dos setores de desenvolvimento urbano nos municípios, que inclui capacitação técnica.

Programa Integração Gasodutos Região Nordeste e Complexo Cabiúnas Gerente: Glauco Colepicolo Legatti

O gerente

Chefe do Serviço de Engenharia Região Norte Nordeste – PETROBRÁS, coordena a implantação de projetos e gerencia esse programa desde 1996.

Perfil da experiência

Os projetos de integração de gasodutos estão em fase bastante adiantada e o do Complexo de Cabiúnas encontra-se em estudo de viabilização financeira. Para a obtenção de financiamento de empresas japonesas, nova forma de parceria está sendo desenvolvida para a viabilização deste projeto.

O gerente obteve certificação ISO 14000 em gestão de empreendimentos de dutos e terminais na Amazônia. Para ele, o grande ganho em gerenciar um empreendimento do Brasil em Ação foi a possibilidade de usar a estrutura do governo federal para superar obstáculos e se integrar a outros projetos de desenvolvimento.

Linhas de ação

Construção de gasodutos e de instalações para o processamento de produtos petroquímicos.

Estratégias de gerenciamento

- Gestão integrada do empreendimento, considerando questões ligadas à saúde e impacto ambiental para trabalhadores e população envolvida nos projetos;
- Qualidade de produtos e serviços com excelência no negócio e segurança;
- Valorização de pessoas (provendo uso de tecnologia, conhecimento e disseminação da informação).

Metodologia de gestão do empreendimento utilizada

Fases de implantação

- Aprovação do projeto;
- Viabilização financeira;
- Execução do projeto de engenharia;
- Implantação do empreendimento;
- Planejamento.

Plano de gestão adotado

- Concepção do empreendimento;
- Estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental (estimativa de custos e planejamento físico-financeiro).

Implantação

- Política geral de condução;
- Mobilização e desmobilização pessoal;
- Planejamento e controle (dia-a-dia);
- Planejamento tributário e de seguros;
- Fontes de recursos.

Contratação e gestão de contratos

- Estimativa de custos;
- Contratação;

- Gestão de fornecedores;
- Gestão de suprimentos;
- Gestão de contratos (projeto executivo/fornecedores/materiais).

Transferência das instalações (entrega do empreendimento)

- Avaliação e retroalimentação;
- Assistência técnica.

Fatores críticos na execução do programa

- Orçamento;
- Liberações (IBAMA, ANP e faixas de terras por onde passam os dutos);
- Aquisições de áreas;
- Logística (principalmente de suprimentos);
- Contratações;
- Qualidade dos suprimentos.

Dificuldades

- Resistência dos Estados em permitir evasão de riquezas;
- Problemas com a qualidade de materiais e equipamentos de fornecedores nacionais;
- Atendimento aos prazos definidos no projeto (“cultura do atraso”);
- Custos.

Programa Redução da Mortalidade na Infância **Gerente: Ana Goretti Kalume**

O gerente

Com 16 anos de experiência no Ministério da Saúde, assumiu a coordenação do programa em 1998.

Perfil da experiência

O programa, iniciado em 1995, envolve três Secretarias e cinco áreas do Ministério da Saúde, estando estruturado em ações intersetoriais nos três níveis de governo, apresentando integração entre setores governamentais e não-governamentais (nacionais e internacionais). Recebeu impulso decisivo ao ser incluído no Brasil em Ação como projeto prioritário pela Comunidade Solidária. Obteve melhorias nos indicadores de saúde e nutrição, atendendo, em 915 municípios, um público alvo de crianças menores de cinco anos e mulheres em idade fértil.

O gerenciamento do programa teve como focos a sensibilização de Estados e municípios para a amplitude da questão e a articulação entre áreas/programas do Ministério da Saúde e outras organizações na busca de parcerias para enfrentar o problema.

Linhas de ação

- Controle de anemia ferropriva — 502 municípios do nordeste — 300 mil crianças atendidas, com participação de agentes comunitários de saúde;
- Combate a hipovitaminose A — distribuição de cinco milhões de doses, em parceria com o Programa Nacional de Imunização e com uma ONG canadense;
- Campanha Nacional do Registro Civil — parceria com diversos setores governamentais, cartórios, UNICEF, CNBB e Sociedade de Pediatria;
- Campanha Carteiro Amigo — para distribuição de material educativo, treinando três mil carteiros e atingindo 900 mil crianças — parceria com os Correios;
- Atenção integrada às doenças prevalentes na infância: 1.500 profissionais de saúde treinados e iniciando treinamento de agentes de saúde — parceria com DPAS e UNICEF;
- Projeto Cangurus, para atendimento de prematuros — parceria com o BNDES;
- Projeto Município Amigo da Criança, para premiação a partir de critérios relacionados à saúde da mulher, criança e adolescente — em parceria com a Sociedade de Pediatria e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde.

Estratégias de gerenciamento

- Melhoria da participação de Estados e municípios na discussão da mortalidade infantil;
- Desenvolvimento de ações intersetoriais e em parceria com terceiro setor;
- Melhoria da participação de municípios na definição de prioridades sociais;
- Desenvolvimento de uma cultura de trabalho intersetorial articulado;
- Escolha dos componentes do programa para garantir sucesso da implementação “na ponta” (Estados/municípios).

Dificuldades

- Burocracia, dificultando parcerias na área governamental;
- Definição inicial do objeto do programa, focado em doenças infecciosas e saneamento básico.

Desafios para a continuidade do programa

No âmbito federal (ministério)

- Ampliar espaço institucional de gestão (vencer a barreira do ministério e envolver outras áreas);
- Melhorar definição de objetivo e metas;
- Expandir as ações (ampliar público alvo: mulheres e adolescentes);
- Adequar as propostas às realidades epidemiológicas;
- Aprofundar relação entre áreas no ministério;
- Enfrentar fragilidade do monitoramento e avaliação: desenvolver sistemas de informação atualizado, com base de dados no município;
- Ampliar apoio e capacitação às equipes de saúde (recapacitar profissionais egressos de cursos da área de saúde e influir nas escolas formadoras, com foco na questão epidemiológica).

No âmbito estadual

- Estimular a implantação do programa;
- Estabelecer parcerias;
- Estabelecer e apoiar processos de educação continuada;
- Estimular a utilização de instrumentos facilitadores da coleta, elaboração e divulgação de informações (ministério já utiliza “sala de situação”);
- Garantir a distribuição para os municípios dos insumos produzidos pelo ministério (material informacional e educativo);
- Estimular a participação de conselhos e comissões na implantação do programa.

Programa Rodovia do Mercosul **Gerente: Jairo Rodrigues da Silva**

O gerente

Na gerência do projeto há cerca de três anos, foi bastante beneficiado pela longa experiência como engenheiro do DNER, órgão executor da maioria das ações do programa, e pelo cargo que ocupa no Ministério dos Transportes, de assessoria na Secretaria Executiva.

Perfil da experiência

O programa, apresentando um grande conteúdo relacionado ao desenvolvimento, incluiu ações de resgate/preservação ambiental, de resgate de patrimônio arqueológico, e de assentamento de famílias,

desenvolvidas por meio de convênios. Benefícios já observados, com o andamento das obras: redução nos números de mortos, feridos e acidentes, melhor distribuição de tráfegos locais, instalação/ampliação de empresas ao longo da rodovia.

Conta com o apoio de uma estrutura gerencial exigida pelo BID, composta por Unidade de Gerenciamento de Projeto, três unidades regionais, com seis a oito técnicos, unidades locais, com cerca de três técnicos e dois supervisores, contratados como consultoria, para fiscalizar aspectos ligados à qualidade, custos e prazos. Tal estrutura fornece as informações necessárias ao gerenciamento do empreendimento.

Estratégias de gerenciamento

- Articulação com órgão executor e com agentes financiadores (BID e *Exim Bank*);
- Articulação com secretário executivo MT e MP (estratégia do “chorar para cima”);
- Velocidade e envolvimento com o empreendimento (“80% de dedicação”);
- Mostrar o que está fazendo e as necessidades;
- Fazer “parcerias com técnicos” de diferentes áreas, utilizando-se de relacionamentos (“equipe informal”);
- Acompanhar gastos e agregar valor na execução.

Dificuldades

- Questões jurídicas nas licitações;
- Liberações ambientais.

Programa Duplicação da Rodovia Fernão Dias

Gerente: Carlos Alberto La Selva

O gerente

Profissional com experiência gerencial no setor privado (administração de universidade), é assessor da Secretaria de Desenvolvimento do Ministério dos Transportes. Foi um dos primeiros gerentes de programa do Brasil em Ação, tendo iniciado a construção da obra em janeiro de 1996.

Perfil da experiência

O programa é considerado de desenvolvimento, mais do que de modernização de rodovias, e inclui ações de resgate/preservação ambiental e

reassentamento de famílias, desenvolvidas por meio de convênios. Benefícios já observados: geração de empregos, redução nos números de acidentes, aumento de investimentos privados na área de influência da rodovia.

O empreendimento possui estrutura gerencial exigida pelo BID, composta por 32 empresas supervisoras e oito empresas de gerenciamento de obras. Tal estrutura fornece as informações necessárias ao gerenciamento do empreendimento.

O gerenciamento do empreendimento tem como foco o controle de informações e o exercício da influência sobre os decisores.

Estratégias de gerenciamento

- Articulação com órgãos executores e com agentes financiadores (BID e *Exim Bank*);
- Articulação com o secretário executivo do MT e governadores (“uma certa independência em relação à autoridade do chefe” — no sentido de não depender das regras convencionais da hierarquia);
- Buscar informações tempestivas e de qualidade;
- Ter um sistema próprio de gerenciamento das informações;
- Envolvimento com o empreendimento (“60% de dedicação”);
- Influir sobre decisões que dizem respeito ao andamento do projeto, mostrando alternativas para resolver os problemas;
- Fazer “parcerias com técnicos” de diferentes áreas, utilizando-se de relacionamentos (“não preciso de equipe”).

Dificuldades e problemas decorrentes

Restrições orçamentárias

- Prejudica o planejamento e o orçamento posterior;
- Diminuição/paralisação de obras;
- Planejamento e controle inadequados;
- Aumento de custos/sobrecustos;
- Manutenção do cronograma do empreendimento;
- Perda da credibilidade do programa;

Delegação de obras

- Dificuldades de gerenciamento;
- Diferentes normas e políticas de órgãos delegados;
- Atraso nos processos administrativos;
- Ingerências (“cada um quer mandar mais”);
- Falta controle direto dos acontecimentos de campo;
- Dificuldade de obter informação e falhas na comunicação.

Questões ambientais

- Exigências ambientais não previstas ou mal avaliadas;
- Dificuldade/demora para obter licenças;
- Obras ambientais são as últimas a serem realizadas;
- Falta cultura/comprometimento das empresas;
- Manutenção de obras já realizadas;
- Falta pessoal especializado na área, para apoiar os empreendimentos.

Idade dos projetos

- Atraso nas obras;
- Aumento de custos;
- Demora para reavaliação/confecção de projetos;
- Subterfúgios para aumento de preços.

Processos de aquisição

- Processos licitatórios demorados/complicados;
- Atraso nas obras;
- Licitações feitas pelos Estados;
- Dificuldade de contestação de resultados.

Procedimentos administrativos

- Demora na aprovação técnico/jurídica de modificação de projetos;
- Disputa por recursos com outros projetos;
- Processo de solicitação e liberação de recursos;
- Comprovação de medição;
- Empenho de recursos;
- Falta de padronização de informações entre diferentes órgãos;
- Falta definir responsabilidades em contratos;
- Gerência X estrutura.

Estratégias de gerenciamento e dificuldades enfrentadas

Para todos os gerentes aqui analisados, a participação no Programa Brasil em Ação significou a oportunidade de gerenciar ações governamentais em condições diferenciadas, facilitando parcerias e integração com outras ações e empreendimentos. O apoio governamental, concretizado na atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, representou regularidade no fluxo de recursos, sistema de informações gerenciais para monitoramento da execução dos programas, e cooperação para eliminação de restrições. A experiência pessoal/profissional dos gerentes completou a base para a obtenção dos bons resultados do Brasil em Ação.

Na Tabela 1 é apresentado um resumo das estratégias adotadas pelos gerentes do Programa Brasil em Ação. Na condução de seus programas, os gerentes recorreram, com maior frequência, a três estratégias:

- a) a divulgação da proposta do programa;
- b) a construção ou aprimoramento de parcerias e alianças; e
- c) a utilização de meios alternativos para superar as restrições e o

funcionamento tradicional de suas organizações, visando a otimização da equipe de trabalho, da gestão de informações gerenciais, e da gestão dos recursos financeiros.

As afirmações “argumentação consistente sobre o programa”, “divulgação da idéia”, “divulgação das ações e necessidades” ilustram bem a opção por uma estratégia de divulgação da proposta do programa, visando a ampliação de sua visibilidade junto a potenciais parceiros, financiadores, público alvo etc.

Depoimentos como “pé na estrada e argumentação consistente sobre o programa”; “gastei três pares de sapato na Esplanada”; “vender a idéia aplicando a sensibilidade”; “era preciso que a sociedade considerasse o projeto como dela, e não do governo”; “eu não tenho equipe, sou sozinho, mas jogo muito, faço parcerias com técnicos”; “as coisas funcionam no informal, na articulação com pessoas” demonstram como os gerentes enfrentaram o desafio da implantação de uma forma de gerenciamento baseada na postura empreendedora e em parcerias. Este desafio apresentou-se mais evidente no caso dos programas que dependem de execução estadual e municipal, onde a estratégia de construção de parcerias compreendeu desde a sensibilização de secretários à instrumentalização e coordenação de equipes para o planejamento e execução das ações.

A utilização de meios alternativos para superar as restrições e a forma tradicional de trabalho no setor público, como estratégia de gerenciamento do programa, expressa a busca e adoção de novas formas de relações horizontais e verticais no interior das organizações. A questão da equipe de apoio ao gerenciamento foi encaminhada de diferentes formas pelos gerentes: gestão colegiada da equipe; equipe intersetorial, “conquistada” para o programa; equipe circunstancial (“se você não tem equipe, você pode angariar conselheiros, ou uma equipe informal”); e mesmo ausência de equipe (“não preciso de equipe de apoio”). Um dos programas teve como estratégia-chave de gerenciamento a articulação intersetorial no interior da organização, “via articulação com outros gerentes”. Um dos gerentes admitiu que, em certos casos, a busca de resultados para seu programa implicou em “uma certa independência em relação à autoridade do chefe”, indicando uma flexibilização nas regras convencionais de relacionamento no interior da estrutura hierárquica do setor público.

Tabela 1: Estratégias de gerenciamento adotadas por projeto do Brasil em Ação

Projeto	Estratégias de gerenciamento
A	Atuação por demanda Descentralização das ações Agilidade nas respostas Construção de parcerias Gestão colegiada
B	Construção de parcerias Aposta na adesão dos beneficiários do programa Divulgação da idéia Constituição de uma equipe multifuncional e intersetorial
C	Embasamento em consultorias e estudos técnicos qualificados Compatibilidade das ações com plano no âmbito do governo estadual Integração com outros empreendimentos no país Divulgação da idéia Compartilhamento com a sociedade Construção de parcerias Constituição de equipe de empreendimento
D	Desenvolvido no âmbito da PETROBRÁS, adoção do modelo de negócio SPR Negociação intensiva, contando com equipes de negociação qualificadas Busca de apoio político da coordenação do Programa Brasil em Ação
E	Atendimento às diretrizes traçadas na condução das ações Informações gerenciais tempestivas Antecipação de problemas e busca pró-ativa de soluções Busca de alternativas para obtenção de recursos Construção de parcerias no âmbito federal, estadual e municipal Otimização da equipe de trabalho
F	Gestão integrada do empreendimento, considerando questões ligadas à saúde e ao impacto ambiental para trabalhadores e população envolvida nos projetos Qualidade de produtos e serviços com excelência no negócio e segurança Valorização de pessoas (provendo uso de tecnologia, conhecimento e disseminação da informação)
G	Participação de Estados e municípios na discussão do objeto do programa Desenvolvimento de ações intersetoriais e em parceria com o terceiro setor Participação de municípios na definição de prioridades sociais Desenvolvimento de cultura de trabalho intersetorial articulado Escolha dos componentes do programa para garantir sucesso da implementação nos Estados e municípios
H	Articulação com órgão executor e com agentes financiadores Articulação com a alta administração direta federal Velocidade e envolvimento com o empreendimento Divulgação das ações e necessidades Desenvolvimento de parcerias com técnicos de diferentes áreas Acompanhamento de gastos e agregação de valor na execução
I	Articulação com órgãos executores e com agentes financiadores Articulação com a alta administração direta federal Busca de informações tempestivas e de qualidade Disponibilidade de um sistema próprio de gestão de informações Envolvimento com o empreendimento Influência sobre decisões referentes ao andamento do projeto, mostrando alternativas para resolução de problemas Desenvolvimento de parcerias com técnicos de diferentes áreas

É interessante apontar diferenças nas estratégias de gerenciamento e na postura do gerente quando o programa se trata de empreendimento de infra-estrutura, por exemplo, e quando depende de execução dos Estados e municípios, principalmente em áreas sociais. No caso do primeiro tipo de programa (estradas, gasodutos, portos etc.), a metodologia de gestão de empreendimento já é internalizada e geralmente há contratação de terceiros para a execução e acompanhamento das obras; a “novidade”, na opinião dos gerentes, foi poder contar com a possibilidade de integração a outros programas de desenvolvimento e o apoio do governo federal para superar obstáculos, que a condição de Programa do Brasil em Ação trouxe para suas ações.

Na Tabela 2 é apresentado um resumo das dificuldades enfrentadas em cada projeto do Brasil em Ação. Três grandes categorias de dificuldades podem ser identificadas:

- a) estabelecimento de parcerias no âmbito estadual e municipal;
- b) cultura administrativa do setor público;
- c) insuficiência de informações gerenciais.

A dificuldade para o estabelecimento de parcerias é percebida geralmente pelos gerentes como resultado de “barreiras culturais para a construção de sinergias/parcerias no setor público”, “oposição política às ações do governo federal”, “resistência no âmbito estadual” ou “burocracia, dificultando parcerias na área governamental”.

As afirmações “tramitação burocrática em processos de convênios”, “cultura administrativa marcada pela passividade e por influência política”, “controle burocrático das ações”, “procedimentos administrativos” expressam as dificuldades relacionadas à cultura do setor público. Dificuldades comuns à maioria dos gerentes estão relacionadas à legislação e burocracia associados aos procedimentos administrativos (convênios, licitações, licenciamento ambiental).

A categoria insuficiência de informações gerenciais compreende afirmações como: “decisão com informação insuficiente” ou “carência de diagnósticos e planos de ação”, ocasionando uma opção pelo aprimoramento contínuo da gestão de informações gerenciais dos programas.

A dificuldade de elaboração de diagnósticos, projetos e planos de ação, bem como de identificação de prioridades e execução de ações, enfrentada pelos gerentes de programas relacionados a áreas sociais ou cujos agentes executores são os Estados ou municípios, repercutem nas estratégias de gerenciamento adotadas e na obtenção de resultados. Outra dificuldade destacada para estes programas refere-se ao monitoramento e avaliação, sendo apontada a necessidade do desenvolvimento de sistemas integrados de informação, com bases de dados municipais. Um dos gerentes tomou a superação dessa dificuldade como seu principal desafio quando assumiu a gerência do programa, considerando a disponibilidade de

informações gerenciais tempestivas o principal fator de sucesso para o gerenciamento. A metodologia, o sistema de informações e a parceria desenvolvidos para o monitoramento e avaliação foram apresentados como um dos principais resultados gerenciais obtidos neste programa.

Tabela 2: Dificuldades enfrentadas em cada projeto do Brasil em Ação

Projeto	Dificuldades
A	Tramitação burocrática em processos de convênio com os municípios Estabelecimento de parcerias Decisão com informação insuficiente
B	Instabilidade governamental Cultura administrativa no setor público, marcada pela passividade (comportamento reativo) e por influência política Barreiras culturais para a construção de sinergias/parcerias no setor público Controle burocrático das ações nos ministérios
C	Ações judiciais Oposição política às ações do governo federal
D	—
E	Dependência das emendas ao orçamento recebidas no Congresso Carência de diagnósticos e planos de ação estaduais e municipais
F	Resistência no âmbito estadual Qualidade de materiais e equipamentos de fornecedores nacionais Atendimento aos prazos definidos no projeto Gestão de custos
G	Burocracia, dificultando parcerias na área governamental Definição inicial do objeto do programa
H	Questões jurídicas nas licitações Liberações ambientais
I	Restrições orçamentárias Delegação de obras Questões de ordem ambiental Idade dos projetos Processos de aquisição Procedimentos administrativos

- * Em outubro de 1999, a ENAP realizou uma pesquisa para a identificação do perfil dos gerentes do PPA e as suas necessidades de capacitação. Este texto é uma versão revisada e editada pela Pesquisa ENAP do capítulo “A Experiência Gerencial no Brasil em Ação” do relatório da pesquisa de 1999, elaborado por Rosa Maria Nader. Foram também utilizadas no texto informações contidas no Relatório Final (1996-1999) do Brasil em Ação.

Resumo Resumen Abstract

A experiência gerencial no Brasil em Ação

Pesquisa ENAP

O artigo apresenta alguns exemplos da nova postura gerencial voltada para a obtenção de resultados, motivação e mobilização de diversos atores adotada em alguns programas do Brasil em Ação. A experiência do Brasil em Ação foi posteriormente estendida a todas as ações do governo federal, organizadas sob a forma de programas no Plano Plurianual 2000-2003 *Avança Brasil*.

La experiencia gerencial en el Brasil em Ação

Pesquisa ENAP

El artículo presenta algunos ejemplos de la nueva postura gerencial dirigida a la obtención de resultados, motivación y movilización de diversos actores, adoptada en algunos programas del *Brasil em Ação*. La experiencia del *Brasil em Ação* fue posteriormente extendida a todas las acciones del gobierno federal, organizadas bajo la forma de programas en el *Plano Plurianual 2000-2003 Avança Brasil*.”

The management experience in Brasil em Ação

Pesquisa ENAP

The article presents some examples of the new management approach aimed at results achievement, motivation and mobilization of players adopted in some *Brasil em Ação* programmes. The experience of *Brasil em Ação* macro-programme was later extended to all federal government actions, which were organized as programmes on the Pluriannual Plan 2000-2003 *Brasil em Ação*.

RSP

*Revista do
Serviço
Público*

*Ano 52
Número 1
Jan-Mar 2001*

A pesquisa ENAP é composta por Marianne Nassuno, gerente; Chélen Fischer de Lemos; Eugênio Carlos Ferreira Braga; Gustavo Amorim Coutinho, assessores de pesquisa e Ana Maria Gomes Mesquita, estagiária.