

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**PNAGE – DIFICULDADES E APRENDIZADO NA
EXECUÇÃO DO PROJETO DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Cristine Lima Maciel Pretzel

Santa Maria, RS, Brasil

2013

PNAGE – DIFICULDADES E APRENDIZADO NA EXECUÇÃO DO PROJETO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Cristine Lima Maciel Pretzel

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública.**

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS, Brasil

2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização**

**PNAGE – DIFICULDADES E APRENDIZADO NA EXECUÇÃO DO
PROJETO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

elaborada por
Cristine Lima Maciel Pretzel

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Tânia Moura da Silva, Ms. (UFSM)

Sidenei Caldeira, Ms. (UFSM)

Santa Maria, 7 de janeiro de 2013.

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

PNAGE – DIFICULDADES E APRENDIZADO NA EXECUÇÃO DO PROJETO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AUTOR: CRISTINE LIMA MACIEL PRETZEL
ORIENTADOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 7 de janeiro de 2013.

A presente pesquisa foi realizada com o objetivo de apresentar um diagnóstico das dificuldades enfrentadas na trajetória de execução do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento no Estado do Rio Grande do Sul (PNAGE-RS), buscando entender as razões da baixa execução do Projeto no Estado e apresentar um aprendizado para a execução de futuros projetos nas áreas de Gestão Pública. Para isso, buscou-se fazer uma comparação de alguns aspectos relacionados à execução do Programa no Estado do Rio Grande do Sul em relação a outros estados. Nesta pesquisa foram utilizadas as técnicas de aplicação de questionário às unidades da Federação, observações da realidade do Projeto PNAGE-RS e a análise de documentos inerentes ao Programa. Concluiu-se que os principais fatores de insucesso na execução do Projeto no Estado do Rio Grande do Sul foram: a baixa valorização do Projeto por parte dos governantes estaduais e do Governo Federal, principalmente com o não destacamento de uma equipe com dedicação exclusiva ao Projeto no Estado; pouco amadurecimento do Estado em relação a que projetos na área de Gestão Pública deveriam ser realizados, associado ao fato de ter havido alterações no comando do Governo Estadual e do secretariado ao longo do período de execução do PNAGE; o PNAGE foi visto pelos gestores estaduais como uma fonte de recursos e não como um Projeto; dentre outros.

Palavras-chave: PNAGE. Gestão Pública. Execução de Projetos.

ABSTRACT

Specialization Course Monograph
Specialization Course in Public Management
Universidade Federal de Santa Maria

PNAGE - DIFFICULTIES AND LEARNING IN IMPLEMENTING THE PROJECT OF THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

AUTHOR: CRISTINE LIMA MACIEL PRETZEL
COACH: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
DATE AND LOCATION OF DEFENCE: SANTA MARIA, 7 JANUARY, 2013.

This research aims to present a diagnosis of the difficulties faced in the implementation of the National Programme to Support Modernization and Management Planning in the State of Rio Grande do Sul (RS-PNAGE), seeking to understand the reasons for the poor project execution and to learn with the experience to future projects in Public Management. In this way, it was attempted to compare some aspects related to the Programme implementation in the state of Rio Grande do Sul compared to other states, using in the methodology questionnaires, submitted to some states of the Federation, observations of RS-PNAGE Project reality and analysis of documents related to the Programme. It was concluded that the main factors of failure in project execution were the low assessment of the Project by the state governments and the federal government, mainly without a dedicated team to the Project in the State, low maturity of the State defining which projects to execute, associated with the frequent changes in command of the State Secretariat and the State Government during the period of implementation of PNAGE, the state managers perception that PNAGE was only a financial resource instead of a project.

Keywords: PNAGE. Public Management. Projects Execution.

LISTA DE SIGLAS

PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal

MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PNAGE-RS - Projeto PNAGE no Estado do Rio Grande do Sul

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

SEPLAG-RS - Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul

SARH-RS - Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul

UCEPNAGE-RS - Unidade de Coordenação Estadual do PNAGE/RS

CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Administração

CONSEPLAN - Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento

CEF - Caixa Econômica Federal

UF - Unidade da Federação

DF - Distrito Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA	9
3 METODOLOGIA	14
4 RESULTADOS, DISCUSSÕES E ANÁLISES.....	16
4.2 Alteração de membros das UCEs	19
4.3 Caso exitoso do Projeto PNAGE - RJ	20
4.4 Ausência de um eficiente sistema de acompanhamento.....	21
4.5 Outras percepções gerais	22
5 CONCLUSÕES	23
REFERÊNCIAS.....	25
APÊNDICE.....	26

1 INTRODUÇÃO

O assunto objeto deste trabalho está relacionado diretamente à execução do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal - PNAGE, que envolve recursos de empréstimo da União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, repassados aos estados e ao Distrito Federal a fundo perdido, com foco nas dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos estaduais na execução de seus projetos.

Uma das formas de a União apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios na busca por melhorias dos serviços públicos prestados à população se dá na forma de transferência de recursos por meio de convênios ou contratos de repasse.

O PNAGE foi concebido no Brasil por volta do ano de 2005 da seguinte forma: a República Federativa do Brasil realizou um empréstimo junto ao BID. A União repassa aos estados recursos do Orçamento da União através de contratos de repasse com as unidades da federação. Estes entes devem prestar contas à União que por sua vez apresenta as justificativas de gastos correspondentes ao BID.

Para a execução do PNAGE faz-se necessária a observância de diversas normas importantes, dentre elas as normas do Banco (BID), a legislação nacional e as normas que a Direção Nacional - DN do Programa impõe por ser responsável pela coordenação do Programa. Esta coordenação está no Ministério do Planejamento.

O PNAGE tem como objetivo geral melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público. Na primeira fase, o PNAGE conta com recursos da ordem de US\$ 155 milhões, sendo US\$ 93 milhões oriundos de empréstimo contraído pela União junto ao BID, e US\$ 62 milhões de contrapartida local (Unidades da Federação e União).

Passados seis anos do início de sua vigência, o Projeto PNAGE no Estado do Rio Grande do Sul apresenta um baixo nível de execução. Até o mês de junho deste ano, o percentual de execução financeira está em 23,53%, de acordo com o Relatório de Progresso apresentado pelo Estado à Direção Nacional.

Nessa concepção tem-se o seguinte problema de pesquisa: Quais são os principais fatores de insucesso do Projeto PNAGE no RS e quais são as possíveis ações governamentais para amenizá-los?

O estudo tem como objetivo geral explicitar os principais fatores de insucesso do Projeto PNAGE no RS e as possíveis ações governamentais para amenizá-los.

Tal trabalho é de interesse para a Ciência Política, pois alguns dos campos desta ciência são: análise de políticas públicas e estudos de administração pública. Enfim, como as relações políticas, sejam partidárias ou não, interferem na execução das políticas públicas propriamente ditas e os seus efeitos na prestação do serviço público ao cidadão.

Além disso, se justifica para a sociedade envolvida porque a qualidade na Gestão Pública reflete em uma melhor formulação das políticas públicas em todas as áreas de atuação governamental (saúde, educação, segurança, etc.).

As instituições envolvidas têm interesse e vantagens em ver realizado esse estudo porque esperam e precisam de um diagnóstico de projetos executados anteriormente para tirar aprendizado para próximos projetos.

O presente trabalho, além de contar com esta introdução, contará também com os seguintes capítulos: revisão da bibliografia; metodologia; resultados, discussões, análises e conclusões.

2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

A partir da obtenção do empréstimo da União junto ao BID, esta celebrou contratos de repasses com as unidades da federação e cada Unidade da Federação estabeleceu seu respectivo Projeto, contendo uma série de produtos distribuídos entre os seis primeiros componentes citados a seguir. Este Projeto é constituído de um Plano de Trabalho e é formalizado através da assinatura do Contrato de Repasse da respectiva UF com a União com a intermediação da CEF.

A preparação do PNAGE teve início efetivamente a partir de abril de 2003, com a definição de uma metodologia de assistência técnica aos Estados e DF promovida pelo Ministério do Planejamento. O Conselho Nacional de Secretários de Administração - CONSAD, o Fórum Nacional de Secretários de Planejamento, o BID e a Caixa Econômica Federal – CEF atuaram como parceiros no desenvolvimento do programa. O Contrato de Empréstimo nº 1718/ OC-BR foi assinado em 31 de maio de 2006, sendo que a fase de execução teria duração até maio de 2011. Em meados do ano de 2011, a União e o BID prorrogaram o Contrato de Empréstimo por mais dois anos. Sendo assim, os estados e o Distrito Federal celebraram aditivos aos contratos de repasse correspondentes prorrogando o prazo de vigência por dois anos, ou seja, o PNAGE encerra-se em maio de 2013.

O Programa é dividido em Componentes, conforme a seguir:

- (I) Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas;
- (II) Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos;
- (III) Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos;
- (IV) Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação;
- (V) Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação;
- (VI) Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional; e;
- (VII) Apoio à cooperação em gestão. (BRASIL, 2012, p. 1).

Os gastos constantes dos projetos estaduais devem estar enquadrados nas seguintes categorias: Capacitação, Consultoria, Equipamentos e Bens de Tecnologia da Informação - TI, Material de Apoio Operacional e Obras e Instalações Físicas.

O Projeto PNAGE/RS apresenta, atualmente, 15 produtos e tem a execução compartilhada entre duas secretarias de Estado: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã - SEPLAG e Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Estado - SARH.

Os objetivos específicos do Programa, com relação a cada Unidade da Federação, são:

- (I) Fortalecer a capacidade de planejamento e gestão de políticas públicas;
- (II) Desenvolver a capacidade de administração de recursos humanos;
- (III) Modernizar a estrutura organizacional e seus processos administrativos;
- (IV) Fortalecer mecanismos de transparência administrativa e de comunicação social;
- (V) Modernizar a gestão de informação e integrar seus sistemas informáticos;
- (VI) Desenvolver mecanismos para promover e implantar uma cultura de mudança institucional; e;
- (VII) Desenvolver mecanismos para promover a cooperação entre os Estados e o Governo Federal e a harmonização e compartilhamento de soluções. (BRASIL, 2012, p. 1).

A forma de operacionalização do Programa se dá basicamente da seguinte forma: o Ministério do Planejamento, por intermédio da CEF repassa verbas do Tesouro Nacional aos estados e ao Distrito Federal conforme um cronograma de desembolsos previamente estabelecido. Estes entes federados realizam as aquisições e contratações previstas nos planos de trabalho e prestam contas ao Ministério do Planejamento, mais especificamente à Direção Nacional do Programa.

A Direção Nacional consolida as informações de todas as unidades da federação e apresenta ao BID as justificativas de gastos.

Para a realização das aquisições e/ou contratações as UFs devem seguir as políticas do Banco, além do Contrato de Empréstimo e dos comunicados emitidos pela Direção Nacional do Programa.

Em termos de legislação federal, a Instrução Normativa 01/97 regulava os temas Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Cooperação no início da execução do PNAGE. A partir de 1º de janeiro de 2012 a Portaria Interministerial nº 507/2011 passou a regular estes temas, em conjunto com o Decreto 6.170/2008.

A Portaria nº 507/2011 traz as seguintes definições:

Convênios: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

Contratos de Repasse: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União;

Termos de Cooperação: instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.

Alguns artigos abordaram algumas das problemáticas que envolveram e ainda envolvem a execução dos projetos estaduais. Dentre estes, o artigo “PNAGE: uma visão geral dos resultados” traz a observação do próprio Diretor Nacional do PNAGE, à época, Sr. Evandro Ferreira Vasconcelos, o qual considerava a pulverização dos projetos estaduais em um número muito grande de produtos um fator negativo para um início de Programa mais exitoso. Tal artigo foi apresentado no Painel 35/136 do III Congresso CONSAD de Gestão Pública, ocorrido em março de 2010. Abaixo, seguem trechos do documento, que demonstram tal consideração:

Outro fator limitante para que o PNAGE tivesse a sua implementação realizada dentro do inicialmente planejado, foi o desenho utilizado para o Programa. Pensou-se inicialmente em que todos os Estados deveriam apresentar os seus projetos de forma a contemplar todos os seis componentes do Programa, visto que o componente 7 – Apoio à Cooperação em Gestão é de responsabilidade exclusiva do Ministério do Planejamento. Em função desta orientação, houve uma enorme pulverização de ações, sendo que se chegou a planejar 819 (oitocentos e dezenove) ações. (VASCONCELOS, 2010, p. 15).

Este número excessivo de ações previstas demandaria cerca de 1.600 (um mil e seiscentas) licitações em pouco menos de cinco anos. Cada Estado teria que realizar, em média, cerca de 12 licitações por ano, o que por si só demanda um esforço enorme de planejamento operacional e articulação com as demais áreas envolvidas em um processo licitatório, como por exemplo a área jurídica, que a maioria dos Estados ainda não conseguem articular de forma adequada. Some-se a isto, o fato de que a maioria dos procedimentos licitatórios tem que ser realizados pelas normas de aquisições e contratações do BID, o que, na realidade, foge um pouco do ambiente legal que as comissões de licitação estão acostumadas. (VASCONCELOS, 2010, p. 16).

No mesmo artigo, o diretor Nacional à época também comenta o problema da elevada rotatividade das equipes nas unidades da Federação:

Em função da pouca experiência das equipes estaduais em realizar as licitações com as normas do BID, houve a necessidade de um grande esforço de capacitação das equipes das unidades de coordenação estaduais do PNAGE. (VASCONCELOS, 2010, p. 16).

Contudo, devido também a uma rotatividade dos membros de algumas equipes, estas capacitações não surtiram o efeito no tempo esperado. (VASCONCELOS, 2010, p. 16).

No mesmo III Congresso CONSAD de Gestão Pública, ocorrido em março de 2010, os autores Gustavo Guberman, Glauco Knopp e Lília Sendin apresentaram no Painel de número 31/119 a artigo cujo título é “[Re]Pensar, [Re]Agir, [Inter]Agir: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro”. A seguir, transcrevo um trecho do referido artigo que sintetiza o que foi a experiência do PNAGE para este Estado:

O Projeto original continha 44 produtos, tornando seu gerenciamento inviável. Tão somente para exemplificar comparativamente, o Governo do Estado como um todo gerenciava uma carteira estratégica de mais ou menos 70 produtos, e, somente o PNAGE, continha 44. O diagnóstico organizacional realizado entre 2003 e 2004 não mais refletia com precisão a realidade e as necessidades da administração pública estadual. O período de transição de governo gerou inseguranças e instabilidade no Programa. A superação desses fatores iniciou-se com a recomposição da equipe de trabalho do PNAGE e de sua nova forma de trabalhar, exclusivamente dedicada ao projeto no intuito de preservar e aperfeiçoar o conhecimento adquirido em anos anteriores. Promoveu-se uma grande reformulação do projeto e de revisão de seus produtos com a finalidade de, ao sobrepor-se esse momento inicial, os projetos iniciarem de forma efetiva e planejada. (GUBERMAN, KNOPP e SENDIN, p. 1).

Outra deficiência, também abordada pelo então Diretor Nacional Evandro em seu artigo apresentado, diz respeito à ausência de um Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro para o PNAGE, como segue:

O primeiro ponto a destacar, em termos de lições aprendidas, é a necessidade de aprimorar os mecanismos de acompanhamento físico e financeiro dos projetos. Neste aspecto, o BID exerce papel fundamental, pois como o PNAGE não é o primeiro programa de modernização da administração pública o qual conta com financiamento daquele banco internacional, um sistema informatizado de acompanhamento deveria ser desenvolvido previamente ao início do mesmo. Como a estrutura dos programas de modernização da administração financiados pelo BID (PNAGE, PNAFE, PNAFM, PROFISCO) guarda semelhanças entre si, o desenvolvimento deste sistema viria a contribuir para a verificação comparada entre os diversos programas. A falta deste sistema traz prejuízos não apenas ao órgão coordenador, mas também aos executores e ao próprio BID, pela falta de uniformidade nas informações e, em muitos casos, pela extemporaneidade das mesmas. É necessário que se defina, desde o início, indicadores de execução, bem como a metodologia de cálculo e instrumentos de coleta das informações. Sem estes indicadores, os executores não conseguem avaliar de forma objetiva o estágio de implementação de cada projeto. (VASCONCELOS, 2010, p. 21).

Por outro lado, apesar das dificuldades enfrentadas pelos estados, o Coordenador da UCEPNAGE - AM, Antônio César Vieira de Lima, ainda no III Congresso CONSAD de Gestão Pública, ocorrido em março de 2010, apresentou no Painel de número 31/122 a artigo cujo título é “O PNAGE e a Modernização do Governo do Amazonas”, no qual relata que alguns aspectos se sobressaíram para o êxito na execução de uma gama de produtos importantes para o Estado, conforme trecho a seguir:

A estrutura de organização implantada pela UCE-AM tem permitido uma execução sem sobressaltos. As dificuldades para a implementação do programa no Amazonas têm sido inúmeras: resistência, insuficiência de pessoal, complexidade do programa, baixa capacidade de gestão de projetos etc. Essas dificuldades, porém, têm sido combatidas a medida do possível. Mas outros aspectos facilitaram a execução do programa: patrocínio do governador, aporte de recursos financeiros, sintonia entre os órgãos estruturantes do programa (SEPLAN, SEAD, SEFAZ e PRODAM), intercâmbio com outros estados parceiros. (LIMA, 2010, p. 1 e 2).

É com base nestas definições, relatos e análise às respostas aos questionários que a presente pesquisa pretende se basear para chegar às conclusões.

3 METODOLOGIA

No decorrer da atividade de pesquisa, percebeu-se a necessidade de utilização de instrumentos metodológicos para a análise dos resultados do estudo. Quanto ao tipo de pesquisa realizada caracteriza-se como estudo de caso.

Estudo de caso: estudo de caso é uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, por isso tem grande profundidade e pequena amplitude, procurando conhecer em profundidade a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, uma política econômica, um programa de governo, um tipo de serviço público, entre outros. Assim, a característica principal é a profundidade do estudo. (ZANELLA, 2009, p. 86).

Quanto à abordagem, neste trabalho utilizou-se a abordagem quantitativa.

A abordagem quantitativa utiliza o conhecimento estatístico para duas finalidades: descrever e testar hipóteses. Na descrição você pode utilizar a estatística descritiva e para testar hipóteses a estatística inferencial. (ZANELLA, 2009, p. 125 e 126).

Em relação às técnicas, Zanella (2009, p. 110) relata que “para coleta de dados, você pode dispor de questionários, entrevistas, observações e análise de documentos, entre outros, que podem ser utilizados individualmente ou combinados”.

Nesta pesquisa foram utilizadas as técnicas de aplicação de questionário às unidades da Federação, observações da realidade do Projeto PNAGE-RS e análise de documentos inerentes ao Programa. Além disso, foram realizadas análises das respostas abertas do questionário e de artigos já escritos sobre o tema.

Na tentativa de comprovar as hipóteses, foi enviado ao e-mail da rede PNAGE Cidades, na qual todas as unidades da federação têm acesso, um questionário com onze (11) questões objetivas (Apêndice A), direcionado aos coordenadores de todas as unidades da federação. Este questionário também possuiu campos abertos para observações em geral.

As questões foram elaboradas tomando-se por base as dificuldades enfrentadas pelo estado do RS na execução do Projeto PNAGE. As perguntas abordaram se os entes federados têm uma Unidade e Coordenação trabalhando exclusivamente para o Projeto, se a equipe sofreu muitas alterações desde o início da execução, quantas alterações de plano de trabalho foram realizadas, quantos produtos existem nos respectivos projetos, algumas perguntas quanto ao

relacionamento com a Direção Nacional do Programa e com a Caixa Econômica Federal, quantas secretarias de estado participam do projeto no ente da federação, se houve mudanças de partido político nas gestões estaduais desde o início do Projeto, número de processos administrativos envolvidos na execução dos respectivos projetos, além dos campos livres para observações.

4 RESULTADOS, DISCUSSÕES E ANÁLISES

De acordo com o último Relatório de Progresso do Programa, atualizado até o primeiro semestre de 2012 e disponível no site do Ministério do Planejamento, foi possível chegar à seguinte tabela, que demonstra os percentuais de execução de todas as unidades da federação, em relação ao total do respectivo Projeto:

Tabela 1 - Execução dos projetos nas Unidades da Federação

	Unidades da Federação	Valor total do Projeto (em R\$)	Valor total executado até o 1º semestre de 2012 (em R\$)	% de execução
1	PI	7.854.527,00	7.026.838,67	89,46 %
2	RN	7.263.886,61	6.260.943,63	86,19 %
3	SC	10.520.546,09	9.056.259,18	86,08 %
4	MT	6.043.290,50	4.796.019,38	79,36 %
5	GO	9.779.755,13	7.546.377,21	77,16 %
6	RJ	27.846.148,94	21.323.780,36	76,58 %
7	CE	11.000.560,34	8.163.846,32	74,21%
8	AC	4.601.566,53	3.386.170,57	73,59 %
9	MG	16.372.860,00	11.812.717,87	72,15 %
10	AM	6.196.265,72	4.272.495,01	68,95 %
11	BA	16.872.841,16	11.194.783,05	66,35 %
12	SE	4.931.793,09	3.138.964,03	63,65 %
13	PE	10.874.925,38	6.094.093,24	56,04 %
14	ES	7.875.621,00	4.215.328,21	53,52 %
15	PA	9.015.334,35	4.405.764,99	48,87 %
16	RO	4.808.725,68	2.325.141,84	48,35 %
17	PR	13.691.878,38	6.336.239,89	46,28 %
18	AL	5.686.122,45	2.559.006,31	45,00 %
19	AP	3.825.744,48	1.531.263,31	40,03 %
20	TO	4.677.960,00	1.823.859,12	38,99 %
21	RS	13.630.200,71	3.207.390,32	23,53 %
22	MS	9.113.740,66	1.961.941,65	21,53 %

23	SP	14.784.778,00	1.198.258,90	8,10 %
24	MA	9.360.907,54	617.644,95	6,60 %
25	DF	5.935.729,62	301.369,58	5,08 %
26	PB	12.958.789,24	0,00	0,00 %
27	RR	3.487.647,07	0,00	0,00 %

Fonte: Relatório de Progresso PNAGE até o 1º sem/2012 - Direção Nacional - MP

Como resultado da aplicação do questionário, das vinte e sete (27) unidades da federação - UFs, quatorze (14) estados enviaram respostas, incluindo o Estado do RS, representando 51,85% do total das UFs.

Tabela 2 - Relação dos 14 estados que responderam ao questionário

	Unidades da Federação	% de execução do Projeto
1	RN	86,19 %
2	SC	86,08 %
3	RJ	76,58 %
4	AC	73,59 %
5	MG	72,15 %
6	AM	68,95 %
7	BA	66,35 %
8	PE	56,04 %
9	ES	53,52 %
10	RO	48,35 %
11	AL	45,00 %
12	AP	40,03 %
13	RS	23,53 %
14	MS	21,53 %

Fonte: elaborada pela autora

Das treze UFs que não enviaram resposta ao questionário, cinco são as últimas da tabela 1, que apresentaram os menores percentuais de execução ou nenhuma execução.

Na percepção dos integrantes da Unidade de Coordenação Estadual - UCEPNAGE/RS, os principais fatores de insucesso do Projeto PNAGE no RS são:

- Baixa valorização do Projeto por parte dos governantes estaduais e do Governo Federal;
- Envolvimento da Caixa Econômica Federal como intermediária no processo, visto que não possui *expertise* nessa área (Gestão Pública);
- Pouco amadurecimento do Estado em relação a que projetos na área de Gestão Pública devem ser realizados, associado ao fato de ter havido alterações no comando do Governo Estadual e do secretariado ao longo do período de execução do PNAGE;
- Entraves administrativos, financeiros e operacionais na execução do Projeto, sejam dentro do Estado do RS, no relacionamento com a CEF ou com a Direção Nacional;
- O PNAGE é visto pelos gestores estaduais como uma fonte de recursos e não como um Projeto.

As ações governamentais que, no entendimento da coordenação da UCE/RS, amenizariam esses fatores são:

- Destacamento por parte dos governantes estaduais de equipe exclusivamente focada nas atividades do Projeto;
- Arranjo institucional do Programa diferenciado, sem a intervenção do Ministério do Planejamento do Programa e sim uma relação direta dos entes federados com o Banco (BID), dentre outros.

4.1 Tendência de redução dos produtos nos projetos

A primeira constatação da análise das respostas dos questionários é que a maioria dos estados reduziu a quantidade dos produtos nos respectivos planos de trabalho ao longo do tempo, nas revisões de Projeto. A Direção Nacional que iniciou o acompanhamento do PNAGE reproduziu aos coordenadores a ideia de contemplar todos os componentes com uma série de produtos, o que deixou os projetos inicialmente muito pulverizados, com muitos produtos a serem executados.

O próprio Diretor Nacional do PNAGE, à época, Sr. Evandro Ferreira Vasconcelos, considerou esta pulverização um fator que impactou negativamente na ideia que se tinha para um início de Programa mais exitoso, conforme abordou em seu artigo, apresentado no Painel 35/136 do III Congresso CONSAD de Gestão Pública, ocorrido em março de 2010, cujo título é “PNAGE: uma visão geral dos resultados”.

Em uma comparação das respostas ao questionário dos coordenadores do Estado do RS em relação às respostas do Estado do RN, que apresentou um dos melhores percentuais de execução do Brasil (86,19%), apresento a seguinte constatação:

O Estado do RN apresentava em seu Projeto inicial 38 produtos e, atualmente, apresenta 19. Os representantes deste Estado relataram que, embora a quantidade de produtos anterior fosse o dobro da atual, os produtos sempre foram na quantidade de 19. A única diferença foi a forma como estavam descritos. No Projeto inicial, um mesmo produto ocupava duas linhas, uma de elaboração e outra de implementação. No decorrer do tempo, as duas ações de cada produto foram reunidas e geraram a composição atual de 19.

Já o Estado do RS apresentava em seu Projeto inicial 52 produtos e, hoje, apresenta 15. Contudo, os motivos da redução não foram os mesmos do Estado do RN. No RS, ao longo do período de execução do PNAGE, foram realizadas muitas revisões de Projeto. E a cada revisão fazia-se uma ampla discussão e avaliação, que demorava, muitas vezes, alguns meses até a conclusão. Nestes momentos vários produtos eram alterados ou excluídos, pois não eram mais possíveis de serem realizados ou não se tinha ambiente propício para tais ações no Estado.

4.2 Alteração de membros das UCEs

Outro fator interessante de comparação entre estes dois estados (RN e RS) é a quantidade de alterações de membros da equipe da UCE que cada estado enfrentou durante a execução do respectivo Projeto. No RN houve menos de seis alterações de membros na UCE, decorrentes de algumas reduções na equipe e mudança do Coordenador Geral, sendo que o novo Coordenador já conhecia o Programa desde a fase de diagnóstico. Portanto, tais alterações não geraram

descontinuidade no trabalho, em que pese o fato de a equipe deste Estado não trabalhar com exclusividade para o PNAGE.

Neste aspecto, o caso do RS é mais problemático, pois teve mais de dez alterações de integrantes da UCE. A equipe da UCE em nenhum momento, desde o início da execução do Projeto, trabalhou com exclusividade para o Programa. O Coordenador Financeiro, embora seja o único integrante que acompanha o Projeto desde o início, atende ao PNAGE, a outros convênios, financiamentos internos e externos e outras atividades da Divisão de Finanças da SEPLAG. A coordenação técnica por parte da SARH sempre foi representada por um diretor de departamento, ou seja, com dedicação muito pulverizada dentro de sua Secretaria. O Coordenador Geral da UCE sempre esteve associado a uma figura ou de Secretário Adjunto da SEPLAG, ou de diretor de departamento, ou de coordenador de assessoria, ou de chefe de divisão, obviamente, nenhum deles pôde ter dedicação exclusiva ao PNAGE. Os coordenadores técnicos que se intercalaram por parte da SEPLAG também nunca tiveram dedicação exclusiva à UCE. Estes fatores levaram a uma descontinuidade muito grande no desenrolar do trabalho.

Este problema relacionado à elevada rotatividade das equipes nas unidades da Federação também foi apontado pelo então Diretor Evandro em seu artigo “PNAGE: uma visão geral dos resultados”.

4.3 Caso exitoso do Projeto PNAGE - RJ

No Estado do Rio de Janeiro houve apenas uma mudança de partido político na troca de governante estadual do ano de 2007, a qual gerou um replanejamento do Projeto.

O Projeto do PNAGE no RJ apresenta hoje um percentual muito bom de execução (76,58%).

De acordo com as informações contidas no artigo “[Re]Pensar, [Re]Agir, [Inter]Agir: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro”, de Gustavo Guberman, Glauco Knopp e Lília Sendin, e das informações das respostas deste Estado ao questionário, os produtos, após a reformulação do ano de 2007, chegaram ao número de 10, permanecendo até hoje neste mesmo patamar. Além disso, giram em torno de uma grande realização que é a aquisição de um Sistema

de Gestão de Recursos Humanos para o Estado. Desta forma, o RJ possui menos de 11 processos administrativos em tramitação que envolvem o PNAGE.

Por outro lado, do ano de 2006 até agora, o Estado do RS passou por duas mudanças de partido político nas eleições para o Governo Estadual. Com isso, sempre ocorre mudança do secretariado e demais gestores nas secretarias. No caso do RS cada uma dessas alterações demandou reestudo do Projeto e alterações consideráveis de Plano de Trabalho.

O Estado do RS está tramitando ou tramitou, seguramente, muito mais do que 30 processos administrativos para a execução do PNAGE. Isso decorre do fato de haver duas secretarias de Estado executando o Projeto e o fato de ocorrer, nas duas secretarias, um grande dispêndio de tempo em muitos pequenos processos de participação de servidores em eventos de capacitação.

4.4 Ausência de um eficiente sistema de acompanhamento

A unanimidade das unidades da federação considera que a ausência de uma ferramenta completa de acompanhamento dos projetos prejudica e muito a execução destes.

No início do Programa houve uma tentativa de implantação de um sistema de monitoramento, mas a iniciativa não obteve sucesso.

No ano de 2011 foi desenvolvido um sistema de informações pela Caixa Econômica Federal, chamado SIGPNAGE, que foi repassado às unidades da federação. Trata-se de um sistema em Excel, contém uma série de planilhas de complexo preenchimento e que atendem à parte financeira do Projeto e parcialmente aos relatórios de Justificativa de Gastos e de Prestação de Contas. Ainda são preenchidas pelas UCEs outras planilhas em paralelo, como a do Relatório de Progresso, entre outras, o que traz um nível de retrabalho muito grande para as UCEs, além de não atenderem ao aspecto de monitoramento em si dos Projetos.

Tal deficiência também foi abordada pelo então Diretor Nacional Evandro em seu artigo já citado neste trabalho.

4.5 Outras percepções gerais

Assim como o Estado do RS, a coordenação do estado do ACRE, apesar de possuir um bom percentual de execução do Projeto (73,59%) relatou, em suas respostas ao questionário, a dificuldade de o Projeto PNAGE ser visto pelos gestores estaduais como uma fonte de recursos e não como um Projeto. Em que pese para o Estado do Acre não ter sido tão alto o impacto deste problema na execução do Projeto, para o RS este foi um fator que impactou, e muito, negativamente.

As respostas ao questionário retornadas do Estado do Amazonas foram muito interessantes e trouxeram elementos que retratam uma execução muito boa do Projeto (este Estado apresenta até hoje o percentual de execução de 68,95%). A equipe da UCE passou por poucas alterações, sendo estas reduções, contudo não prejudicaram o desenrolar do trabalho, pois restaram membros que estão no Programa desde o início e com dedicação exclusiva ao PNAGE. Há apenas uma Secretaria de Estado envolvida com a execução do Projeto, embora a maioria dos produtos implantados tenha beneficiado todo o Estado. Além disso, houve apenas uma mudança de partido político no comando do Governo Estadual que não impactou negativamente a execução do Projeto por pertencer ao mesmo grupo político. Tais aspectos foram ressaltados pelo Coordenador da UCEPNAGE deste Estado, Antônio César Vieira de Lima, por meio do artigo “O PNAGE e a Modernização do Governo do Amazonas”, apresentado no III Congresso CONSAD de Gestão Pública, em março de 2010.

5 CONCLUSÕES

A equipe da UCEPNAGE/RS passou por diversas alterações em sua composição, além de não ter tido a condição de trabalhar exclusivamente para o Programa. O Projeto no Estado é executado por duas secretarias de Estado e apresentou e ainda apresenta uma grande quantidade de processos administrativos envolvidos. Além disso, houve duas mudanças de partido político no comando do Governo Estadual ao longo da execução do Projeto que geraram importantes alterações no Projeto para o Estado. Tais fatores impactaram negativamente para o resultado do Programa no Estado, até agora, o qual apresenta um percentual de execução de Projeto no percentual de 23,53%.

O fato de o Projeto PNAGE no Estado do RS ter sido considerado uma fonte de recursos e não o Projeto, ao longo do tempo, não favoreceu uma execução sadia do PNAGE.

A ausência de um sistema de monitoramento eficiente para o Programa gerou, e ainda gera, um retrabalho muito grande para os estados no fornecimento de informações e apresentação de relatórios à Direção Nacional do Programa, além de não ser eficaz para avaliar o Programa em si.

Outro fator de insucesso do Programa é o arranjo institucional, que envolve a intermediação do Ministério do Planejamento no relacionamento do BID com as unidades da Federação. Prova disso é a nova proposta que surgiu como o PNAGE II, o Pró Cidadão. Assim como o RS, outros estados, como o RJ, por exemplo, entendem que se o relacionamento fosse feito direto entre a UF executora e o Banco, sem o intermédio do MP, a execução seria mais exitosa.

O Programa sucessor do PNAGE, Pró-cidadão, já está sendo anunciado e introduzido na Agenda Federativa pelo Ministério do Planejamento e apresenta algumas características diferentes, também em função do aprendizado que o PNAGE gerou. Dentre elas, destaca-se o fato de as unidades da Federação terem a possibilidade de executar diretamente as ações do Programa, com autonomia de relacionamento com o BID.

O Pró-cidadão apresentará ações, prioritariamente, nas seguintes áreas: melhoria na prestação de serviços públicos, com foco no cidadão; melhoria na qualidade do gasto e modernização dos sistemas de Gestão; e, Gestão do Capital Humano.

Em que pese as dificuldades enfrentadas pelo Estado do RS na execução do Projeto PNAGE, tão importante para a melhoria na área de Gestão Pública, o PNAGE contribuiu, até agora, com algumas importantes ações para o Estado, quais sejam: aquisição do Sistema de Elaboração da Proposta Orçamentária; estruturação de uma Sala de Treinamentos para a SEPLAG; renovação do Parque Tecnológico da SEPLAG e melhoria neste aspecto para a SARH também; capacitação dos servidores das duas secretarias de Estado envolvidas, dentre outras melhorias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Apresentação Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE)**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=171&sec=14>>. Acesso em: 06 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Progresso PNAGE – 1º semestre de 2012**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=486&sec=14>>. Acesso em: 06 dez. 2012.

Portaria Interministerial Controladoria-Geral da União – CGU/Ministério da Fazenda – MF/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP Nº 507, 2011.

GUBERMAN, G.; KNOPP, G.; SENDIN, L. “[Re]Pensar, [Re]Agir, [Inter]Agir: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro”. **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**, mar. 2010.

LIMA, A. C. V. de. “O PNAGE e a Modernização do Governo do Amazonas”. **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**, mar. 2010.

VASCONCELOS, E. F. “PNAGE: uma visão geral dos resultados”. **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**, mar. 2010.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Brasil. CAPES: UAB, 2009.

APÊNDICE

Apêndice A - Questionário

Após cada pergunta faça os comentários que achar necessário acerca das dificuldades enfrentadas na execução do PNAGE na sua Unidade da Federação.

Ao final do questionário há um espaço livre para comentários gerais em relação às dificuldades de execução do Projeto.

- 1) Qual Unidade da Federação você representa? _____.

- 2) Quantas alterações de membros da Unidade de Coordenação Estadual do PNAGE ocorreram desde o início da execução do Projeto?
 - a) () Até 5 alterações de membros;
 - b) () De 6 a 10 alterações de membros;
 - c) () Mais de 10 alterações de membros.

Comentários:

- 3) A equipe que compõe a Unidade de Coordenação Estadual trabalha exclusivamente para o PNAGE?
 - a) () Sim;
 - b) () Não.

Comentários:

- 4) Quantas e quais secretarias de estado ou órgãos equivalentes executam o projeto?
 - a) () Uma (Secretaria de Planejamento);
 - b) () Uma (Secretaria de Administração);
 - c) () Duas (Secretaria de Planejamento e Secretaria de Administração);
 - d) () Outra composição. Descrever:
_____.

Comentários:

- 5) Durante o período de execução do PNAGE houve mudança de partido político no comando do Governo Estadual?
 - a) () Não;
 - b) () Sim, uma mudança;

c) () Sim, duas mudanças.

Comentários:

6) Sem considerar as alterações de Projeto decorrentes apenas de mudança da taxa cambial, quantas alterações de Plano de Trabalho do Projeto você tem conhecimento que foram realizadas até hoje desde o início da execução do PNAGE?

- a) () Nenhuma;
 b) () Uma;
 c) () Duas;
 d) () Três;
 e) () Mais de três.

Comentários:

7) Quantos produtos havia no primeiro Projeto aprovado?

_____.

Comentários:

8) Quantos produtos há no Projeto aprovado atual? _____.

Comentários:

9) Quantos processos administrativos que envolvem a execução do PNAGE foram e/ou estão sendo movimentados até hoje?

- a) () Até 10 processos administrativos;
 b) () De 11 a 20 processos administrativos;
 c) () De 21 a 30 processos administrativos;
 d) () Mais de 30 processos administrativos.

Comentários:

10) Em média, quantos dias a Caixa Econômica Federal leva para autorizar um pagamento, a partir da data do protocolo do pedido?

- a) Até 5 dias;
- b) De 6 a 10 dias;
- c) Mais de 10 dias.

Comentários:

11) Qual a forma mais usada para a comunicação com a Direção Nacional?

- a) Pessoalmente;
- b) Telefone;
- c) E-mail.

Comentários:

Comentários gerais:
