

Daniela Bittencourt Rocha

A GESTÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS: um estudo de caso do Estado de Minas
Gerais no período de 2011-2015.

Belo Horizonte

2016

Daniela Bittencourt Rocha

A GESTÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS: um estudo de caso do Estado de Minas
Gerais no período de 2011-2015.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso Superior de Administração Pública como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Orientador: Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley

Belo Horizonte

2016

R672g

Rocha, Daniela Bittencourt.

A gestão dos investimentos públicos [manuscrito]: um estudo de caso do estado de Minas Gerais no período de 2011-2015 / Daniela Bittencourt Rocha. -- 2016.

[12], 106 p. : il.

Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2016.

Orientador: Cláudio Burian Wanderley

Bibliografia: p. 107-114

1. Investimento público – Minas Gerais. 2. Gestão dos Investimentos Públicos (GIP). 3. Choque de Gestão. I. Wanderley, Cláudio Burian. II. Título.

336.645(815.1)

Daniela Bittencourt Rocha

A gestão dos investimentos públicos: um estudo de caso do Estado de Minas Gerais no período de 2011-2015.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso Superior de Administração Pública como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Aprovado na Banca Examinadora

Prof. Doutor Cláudio Burian Wanderley

Prof. Doutora Denise Helena Franca Marques Maia

Prof. Doutor Felipe Lacerda Diniz Leroy

Belo Horizonte, 14 de novembro de 2016.

Este trabalho não teria se concretizado sem a colaboração da equipe da Coordenação da Execução de Operações de Crédito – com os quais estagiei durante o ano de 2016 e que foram essenciais no meu aprendizado sobre o tema – e da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária, que me forneceu os dados orçamentários e esclareceu algumas dúvidas neste âmbito. Também sou grata a todos os entrevistados, que se prontificaram a responder minhas perguntas.

A trajetória pela qual passei na Fundação João Pinheiro constituiu-se como fonte de muitos dos conhecimentos utilizados na consecução deste trabalho. Logo, sou grata a todos os Professores e Colaboradores desta casa, que fizeram essa minha oportunidade de ensino ser enriquecedora pessoal e profissionalmente. Gratifico também meu Orientador Cláudio Burian, por ter me conduzido ao final deste processo.

Agradeço em especial à minha família e ao meu amigo Estevão Vilela, que me deram todo o suporte possível nos momentos de desespero, assim como a dois prezados colegas – João Victor e Marcelo Gouveia – o primeiro por prestar apoio a todo o momento de indecisão e desconhecimento e o segundo por me ajudar a esclarecer os caminhos que eu deveria seguir a fim de cumprir com meu objetivo de pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho tem como tema a gestão dos investimentos públicos do Estado de Minas Gerais, analisando especificamente em que medida a gestão dos investimentos públicos do Estado de Minas Gerais, durante o período de 2011-2015, apresentou os elementos essenciais dispostos em oito etapas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para a consecução de uma Gestão dos Investimentos Públicos (GIP) eficiente.

Para cumprir com este objetivo foi realizado um levantamento de teorias econômicas que fazem referência aos investimentos públicos, do material da ENAP que propõe as oito etapas para a consecução de uma GIP eficiente e do histórico da estratégia de gestão adotada em Minas Gerais de 2003 a 2014 (Choque de Gestão), destacando neste último os principais elementos que influenciaram a gestão dos investimentos públicos no período em análise.

Também foram realizadas análises das principais leis de orçamento e finanças que se aplicam a Minas Gerais (Lei Federal 4320 de 17 de março de 1964, Lei Federal 8666 de 21 de junho de 1993 e Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000), das Constituições da República Federativa do Brasil de 1988 e do Estado de Minas Gerais de 1989, ambas atualizadas em 2016, assim como de leis e decretos estaduais que dispuseram sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo à época. A partir dessas análises buscou-se identificar prerrogativas legais que fossem ao encontro dos elementos essenciais a uma GIP eficiente elencados nas oito etapas propostas pela ENAP.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com 20 gestores que participaram do processo de tomada de decisão e operacionalização dos investimentos públicos entre 2011-2015, buscando identificar – sob a perspectiva destes – em que medida os elementos inerentes a uma GIP eficiente eram observados e colocados em prática.

Através da pesquisa foi possível perceber que muitos dos elementos essenciais a uma GIP eficiente conforme proposto pela ENAP eram observados, central ou setorialmente. Havia prerrogativas legais que pressupunham a ação pública neste sentido. Instrumentos de gestão foram criados e adotados dentro destes parâmetros, muitos dos quais oriundos dos governos passados, mas não se aplicavam a todos os tipos de projetos. Entretanto, a gestão dos

investimentos públicos, por não ter sido realizada sob uma estrutura exclusiva, acabou apresentando um caráter bastante fragmentado e disperso, marcado por conflitos de coordenação interna. Também se observou que, na prática, questões políticas sobrepunham-se aos parâmetros técnicos distorcendo o potencial de contribuição de cada um dos elementos identificados para a consecução de uma GIP eficiente.

Palavras-chave: Gestão do Investimento Público; Minas Gerais; Choque de Gestão; ENAP.

ABSTRACT

The present work has as its theme the management of the public investments of the State of Minas Gerais, analyzing specifically the extent to which the management of the public investments of the State of Minas Gerais during the period of 2011-2015 presented the essential elements arranged in eight stages by Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) for the achievement of an efficient Public Investment Management (PIM).

In order to comply with this objective, a survey was made of economic theories that refer to public investments, of the material of ENAP that proposes the eight steps to achieve an efficient PIM and of the history of the management strategy adopted in Minas Gerais from 2003 to 2014 (Choque de Gestão), highlighting in the latter the main elements that influenced the management of public investments in the period under analysis.

Also analyzed were the main budget and finance laws that apply to Minas Gerais (Federal Law 4 320 of March 17, 1964, Federal Law 8 666 of June 21, 1993 and Supplementary Law 101, of May 4, 2000), the Constitutions of the Federative Republic of Brazil of 1988 and of the State of Minas Gerais of 1989, both updated in 2016, as well as the State Delegated Laws n.179 and n.180, from January 1 and 20, 2011, respectively and some disciplinary Decrees. From these analyzes, it was sought to identify legal prerogatives that were to meet the essential elements of a efficient PIM as listed in the eight steps proposed by ENAP.

In addition, interviews were conducted with 20 managers who participated in the decision-making process and operationalization of public investments between 2011-2015, seeking to identify - from their perspective - to what extent the elements inherent in an efficient PIM were observed and put into practice.

Through the research it was possible to realize that many of the elements essential to an efficient PIM as proposed by ENAP were observed, centrally or in the sector. There were legal prerogatives that presupposed public action in this regard. Management tools were created and adopted within these parameters, many of which came from past governments, but did not apply to all types of projects. However, the management of public investments, because it was not carried out under an exclusive structure, ended up being quite fragmented and dispersed, marked by conflicts of internal coordination. It was also observed that, in

practice, political issues overcame the technical parameters by distorting the potential contribution of each of the elements identified to the achievement of an efficient PIM.

Keywords: Public Investment Management; Minas Gerais; Choque de Gestão; ENAP.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O PAPEL DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS	13
3 GESTÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS (GIP)	19
4 METODOLOGIA	30
5 A TRAJETÓRIA DE GESTÃO DE MINAS GERAIS	32
5.1 Choque de Gestão – bases estruturais da primeira geração.....	32
5.2 Estado para Resultados – complementos de segunda geração.....	40
5.3 Gestão para cidadania – a terceira e última geração.....	45
6 A TERCEIRA GERAÇÃO SOB OS PILARES DE UMA GIP EFICIENTE: ANÁLISE NORMATIVA	51
6.1 Determinantes operacionais.....	51
6.2 Determinantes institucionais.....	59
7 A TERCEIRA GERAÇÃO SOB OS PILARES DE UMA GIP EFICIENTE: ANÁLISE PRÁTICA	64
7.1 Seleção preliminar de projetos.....	64
7.2 Avaliação formal (<i>ex ante</i>).....	69
7.3 Revisão independente ou de terceira parte.....	71
7.4 Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento.....	73
7.5 Implementação.....	88
7.6 Ajuste do projeto.....	91
7.7 Operação.....	99
7.8 Avaliação (<i>ex post</i>).....	101
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	107
APÊNDICES	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEP	Avaliação Executiva de Projetos
AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
AGD	Banco Credit Suisse
AGEI	Assessoria de Gestão da Estratégia e Inovação
AHP	Análise Hierárquica de Projetos
AMS	Assessoria de Melhoria da Gestão
ASPLAN	Assessoria de Planejamento
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CCGPGF	Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças
CEOC	Coordenação da Execução de Operação de Crédito
COF	Câmara de Orçamento e Finanças
COIMGE	Comitê Integrado de Mudanças do GERAES
DCAP	Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos
DEOP	Departamento de Estado de Obras Públicas
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EpR	Programa Estado para Resultados
EVTE	Estudo de Viabilidade Técnico e Econômico
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FJP	Fundação João Pinheiro
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
GIP	Gestão dos Investimentos Públicos
JBIC	Banco Japonês de Cooperação Internacional
JPOF	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
KFW	Banco Alemão de Desenvolvimento
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MGI	Minas Gerais Participações
NCGERAES	Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional

PB	Projeto Básico
PE	Projeto Executivo
PELT	Plano Estratégico de Logística de Transportes
PGO	Plano Geral de Obras
PIM	Public Investment Management
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMI	Project Management Institute
PPA	Plano Plurianual de Ação
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPP	Parceria Público-Privada
Pré-EVTE	Estudo de Pré-Viabilidade Técnico e Econômico
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SECOI	Secretaria de Estado Extraordinária para a Coordenação dos Investimentos
SECOPA	Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SGOP	Sistema Geral de Obras Públicas
SIOP	Sistema Integrado de Obras Públicas
SP	Standard and Poors
SPOQG	Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Qualidade do Gasto
SUGES	Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental
UAGP	Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores

1 INTRODUÇÃO

Os investimentos públicos são significativos para o desenvolvimento. Servem ao Estado como uma ferramenta de impulso econômico a ser aplicada segundo a estratégia de governo, sendo de extrema importância sua utilização nas áreas em que o setor privado não possui incentivo ou interesse em investir.

No contexto fiscal mais delicado no qual o Estado de Minas Gerais se encontra nestes últimos exercícios, prezar pela eficiência do gasto público é ainda mais primordial. Tendo-se em vista que as demandas da população são muitas e diversas e que há restrição financeira para fazer frente às mesmas, o custo de oportunidade de se reservar um montante para um determinado projeto de investimento é alto. Dessa forma, a garantia de um processo de gestão pautado por aspectos, na medida do possível, criteriosos na execução do gasto público e que exijam prévio e constante planejamento para dar respostas às mudanças e para o aproveitamento de momentos oportunos, é essencial.

No âmbito acadêmico nacional e internacional, os esforços em prol da criação de modelos de gestão públicos e privados são expressivos. Iniciativas que visam à otimização destes processos não são raras e, em se tratando dos investimentos públicos, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) consolidou, em 2015, um material com a proposição de oito etapas para a conformação de uma Gestão do Investimento Público (GIP) eficiente, tendo como base modelos de sucesso já adotados em países como o Reino Unido, a França, o Chile e a Coreia. O estudo que se segue tem como objetivo geral analisar em que medida a gestão dos investimentos públicos do Estado de Minas Gerais, durante o período de 2011-2015, apresentou os elementos essenciais dispostos nas oito etapas propostas pela ENAP para a consecução de uma GIP eficiente.

Para cumprir com este objetivo geral será apresentado na seção **2** uma contextualização teórica sobre a importância dos investimentos públicos e, na seção **3**, como estes deveriam ser gerenciados dentre as oito etapas destacadas pela ENAP para uma GIP eficiente. A seção **4** explicitará a metodologia utilizada. Na seção **5** será feito um resumo histórico do Choque de Gestão, estratégia de governo adotada entre 2003-2014, destacando os principais elementos desta que influenciaram a gestão dos investimentos públicos no período em análise. Depois, é realizada a análise de pesquisa sob duas vertentes: (1ª) normativa, das

estruturas legais aplicáveis ao Estado de Minas Gerais à época (ver **6**) e (2ª) prática, da percepção dos entrevistados em relação à existência e à efetividade dos elementos básicos elencados nas fases propostas pela ENAP (ver **7**). Por fim, na seção **8**, conclui-se o trabalho com a disposição de algumas considerações finais e recomendações, respondendo à pergunta de pesquisa: em que medida a gestão dos investimentos públicos do Estado de Minas Gerais, durante o período de 2011-2015, apresentou os elementos essenciais dispostos nas oito etapas propostas pela ENAP para a consecução de uma GIP eficiente?.

2 O PAPEL DO INVESTIMENTO PÚBLICO

Os principais teóricos clássicos – Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill – destacavam os investimentos como uma ferramenta na busca capitalista pelo lucro capaz de impulsionar o crescimento econômico. Existiria uma relação dinâmica entre o nível de poupança agregada e o de investimentos, a qual permitiria trocas entre detentores e demandantes de recursos possibilitando a formação bruta de capital fixo. Nessa troca, quesitos como o custo de oportunidade e de depreciação do capital, assim como de variação dos preços (inflação), seriam considerados. “A decisão de investir passa pela comparação entre o custo e o benefício de aplicar uma unidade a mais de capital visando um produto final” (CONTE FILHO, 2013, p. 26). Os juros seriam os grandes balizadores desta relação, ajustando os níveis de demanda e oferta de recursos a partir do estabelecimento do custo do capital e corroborando para o equilíbrio do mercado. No âmbito da teoria clássica, entretanto, em todo este processo econômico dinâmico as decisões de poupar e investir são estabelecidas apenas entre a população e os investidores – em geral pessoas jurídicas – na lógica do livre mercado, sem qualquer participação ativa do Estado (CONTE FILHO, 2013).

A ação do Estado passou a ser defendida, entretanto, na existência das falhas de mercado. Caracterizadas pelas situações em que o setor privado se apresenta insuficiente na alocação eficiente dos recursos, estas falhas decorreriam da existência de bens indivisíveis (bens públicos), de externalidades, de falhas de competitividade (monopólios naturais), de mercados incompletos e de assimetria de informação (OLIVEIRA, 2009). Com o advento da crise de 1929 o Estado também passa a exercer a função de administrador da demanda agregada, buscando combater tanto a ocorrência de desemprego involuntário quanto a inflação, conforme disposto na obra de Keynes (1936). Segundo este autor, caberia ao Governo um papel ativo na economia a fim de corrigir ou amenizar estas situações com vistas ao alcance de um maior bem-estar social. Os investimentos públicos surgem, então, como uma ferramenta nesta atuação, impactando diretamente alguns dos casos em que o mercado não possui condições ou estímulos para investir, mas que o investimento em questão possui um alto potencial para impulsionar o crescimento econômico ou é necessário para satisfação de uma demanda social.

A importância do papel ativo do Estado na economia no intuito de atuar anticíclicamente em momentos de expectativas negativas dos agentes econômicos foi, então, destacada por Keynes (1936). Isto é, em situações de subinvestimento do setor privado, o qual

não reconhece incentivos suficientes ou identifica riscos demasiados para se atingir a taxa de investimento ótimo, cabe ao Estado a realização do gasto público – mesmo que incorrendo em déficits momentâneos – gerando um impulso à economia e um produto que, via multiplicador keynesiano, é maior do que o produto aplicado no início do ciclo. Os investimentos públicos serviriam, então, como um dos meios impulsionadores da demanda agregada, de forma complementar e até mesmo propulsora do investimento privado (KEYNES, 1936).

Hirschman (1958), por sua vez, destaca o papel dos investimentos públicos na propulsão do crescimento e desenvolvimento econômico de uma localidade. Baseado no pressuposto de que em economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento há uma interdependência entre poupança e investimentos, ele defende que o investimento em Capital Fixo Social (CSF), o qual se traduz no investimento público, é inerente ao desenvolvimento econômico, sendo aspecto determinante dos investimentos em Atividades Diretamente Produtivas (ADP), ou seja, investimentos privados (HIRSCHMAN, 1958).

Ao proporcionar, por exemplo, melhores condições de infraestrutura pública, o Estado gera uma elevação na produtividade do capital do setor privado, impulsionando-o. Este impulso seria proveniente, além do investimento principal em si, dos efeitos de ligação “para trás” – ou retrospectivos – e “para frente” – ou prospectivos. O primeiro efeito refere-se à criação de uma demanda por provisão de insumos a qual será abastecida pela produção do mercado doméstico. O segundo, por sua vez, refere-se à utilização do produto final proveniente do investimento principal, como insumo intermediário por outras indústrias, elevando a produtividade do capital e alavancando o desenvolvimento destas na oferta de outros produtos e serviços. Assim, caberia ao Estado determinar estrategicamente em quais áreas realizar estes investimentos, tendo em vista os potenciais econômicos da região, a propulsão aos investimentos em ADP e os encadeamentos prospectivos e retrospectivos. Em economias subdesenvolvidas e em desenvolvimento realizar esta escolha de forma assertiva seria ainda mais determinante, uma vez que a escassez de capital faz-se presente (HIRSCHMAN, 1958).

Hirschman (1958) também traz a concepção dos investimentos adicionais, ou seja, o efeito indireto que um investimento principal gera ao impulsionar a economia, elevando a renda, a poupança e aumentando a capacidade de realização de novos investimentos com aquele capital adicional gerado. O desenvolvimento seria um produto de avanços desiguais em

um setor, gerando estímulos para os demais setores investirem a fim de atingirem o mesmo patamar. As políticas públicas deveriam, assim, atuar como ferramentas propulsoras dessas tensões e desequilíbrios em áreas estratégicas, com vistas a gerar, conscientemente, incentivos ao processo de crescimento e desenvolvimento da economia. Conforme exposto por Montes e Reis (2011),

[...] o investimento público em infraestrutura poderia desempenhar um papel fundamental no sentido de induzir as decisões privadas de acumulação de capital, criando um ciclo virtuoso de crescimento, no qual o aumento do investimento público em infraestrutura seria, então, responsável por um aumento do investimento privado, o qual levaria a criação/canalização das poupanças observadas na economia, permitindo, assim, um novo ciclo de aumento do investimento público e privado. (MONTES; REIS, 2011, p. 171).

Para além dessa percepção do investimento público gerando um efeito *crowding in*, ou seja, de complementariedade aos investimentos privados, há também o efeito *crowding out* (de deslocamento) que este gasto público pode ocasionar. Ou seja, principalmente em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, onde a poupança é menos significativa, o gasto público realizado tende a privar o mercado de recursos que o mesmo poderia utilizar de maneira mais produtiva.

No cenário brasileiro, conforme apontado por Sonaglio, Braga e Campos (2010) e Costa (2014), este efeito de deslocamento é bastante evidenciado no que se refere aos títulos da dívida pública. A taxa de juros com a qual o governo consegue arcar para tomar empréstimos supera aquela que os tomadores não governamentais estariam dispostos a pagar, fazendo com que estes optem muitas vezes pelo retorno monetário do capital, via títulos públicos, do que pelo retorno produtivo, via investimentos. Esta taxa elevada dos juros, assim, acaba por impossibilitar formas alternativas de captação financeira do mercado, a exemplo das *debêntures*¹, uma vez que a empresa emissora destes papéis terá grande dificuldade de tornar suas taxas mais atrativas do que a remuneração dos títulos públicos, o que obstaculiza e desestimula sua decisão pelo investimento.

Cabe ressaltar, entretanto, que o efeito *crowding in* é evidenciado em estudos como o de Reis (2008) que associam o aumento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)

¹“A *debênture* é um valor mobiliário emitido por sociedades por ações, representativo de dívida, que assegura a seus detentores o direito de crédito contra a companhia emissora. Consiste em um instrumento de captação de recursos no mercado de capitais, que as empresas utilizam para financiar seus projetos. É uma forma também de melhor gerenciar suas dívidas”. (PORTAL DO INVESTIDOR, [201-]b)

com os investimentos governamentais, fazendo uma análise dos efeitos destes sobre o desenvolvimento econômico. Dessa forma, embora se reconheça a ocorrência do efeito *crowding out*, segundo os casos especificados no estudo de Costa (2014), também se destaca o investimento público dotado de seu efeito impulsionador e de complementação do setor privado sendo que a expressividade de cada um destes efeitos depende, dentre outros motivos, da estratégia governamental adotada tendo-se em vista o perfil do investimento escolhido e a maneira como este é conduzido – seu processo de gestão. Ou seja, o governo deve comparar os custos sociais efetivos dos fundos públicos utilizados e o retorno social efetivo de cada projeto de investimento. Quanto melhor for a gestão de cada investimento individual (diminuindo seus custos e aumentando sua eficiência), maior a chance dos ganhos serem maiores que os custos.

As relações institucionais e internacionais da globalização também são determinantes nas análises sobre o investimento público. O arcabouço institucional do governo e suas relações e histórico com outras instituições são fatores significativos para a consolidação de um cenário propício a estes gastos. A credibilidade do investidor é fator de peso tanto no que se refere ao seu potencial de captação de recursos, quanto na expectativa dos agentes de que aquele investimento realmente se concretizará.

No que se refere aos impactos da credibilidade frente ao potencial de captação de recursos, podemos exemplificar com as notas atribuídas aos países e a seus entes subnacionais pela Standard & Poor's² e outras agências similares, a qual é bastante considerada pelas entidades financeiras no momento de concessão de empréstimos. Havendo a tendência nos últimos anos de um expressivo crescimento das fontes de operações de crédito como financiadoras do investimento público frente aos recursos próprios – como exemplificado por Freitas (2014) – a confiabilidade do emprestador torna-se fundamental para ampliar a margem de ação do setor público.

Quanto à expectativa dos agentes, os atores privados irão reagir de formas distintas dada a credibilidade do governo. Caso o ente público possua um histórico de concretização de suas pretensões, os agentes não irão cogitar ao se prepararem para investir em um momento *ex ante* à conclusão do investimento público, para poderem aproveitar tanto os

² A Standard & Poor's (S&P) é uma agência de classificação de riscos. Esse tipo de agência busca avaliar “[...] a capacidade e a disposição de um país em honrar, pontual e integralmente, os pagamentos de sua dívida.” (TESOURO NACIONAL, [201-]a)

encadeamentos retrospectivos quanto os prospectivos. Caso contrário, o simples anúncio do governo de que realizará o investimento pode não ser garantia o suficiente para que os agentes privados se articulem em prol daquela ação, o que – em certa instância – frustra os potenciais efeitos indiretos que teria aquele investimento. Assim, em um contexto globalizado e dinâmico como o atual, a fluidez dos recursos exige que o esforço na consolidação de boas relações institucionais e em destacar-se no cenário internacional seja cada vez maior.

Dessa forma, percebe-se que o investimento público possui papel importante na estrutura de desenvolvimento econômico de uma localidade, sendo primordial na realização de investimentos não atrativos ao setor privado, seja por seu custo inicial, pelo alto risco relacionado, pela necessidade de socialização dos custos ou até mesmo pela essência do bem no qual se investe, o qual pode ser dotado de um caráter de bem público significativo, o que exige o controle e o direcionamento daquele investimento por parte do Estado a fim de satisfazer a uma oferta ótima e gerar bem estar social. O perfil deste investimento e a forma como o mesmo é conduzido, entretanto, são os aspectos que irão determinar se haverá um grau maior ou menor estímulo à economia, o balanceamento entre os efeitos *crowding in* e *crowding out*, qual o capital que terá sua produtividade elevada e os encadeamentos potenciais que podem ser gerados.

A estratégia que o Estado utilizará na seleção dos perfis de investimento e a maneira como esse será realizado depende de diversos fatores políticos, econômicos, sociais e institucionais. A evidenciação desta estratégia e de sua execução exprime à sociedade o que realmente foi priorizado e de que maneira, permitindo à mesma indagar se o papel do setor público como investidor está sendo realizado em conformidade com as aspirações da população e alinhado aos potenciais econômicos ou – na realidade – ocorrendo de forma espúria e desagregada de análises mais profundas de seu custo-benefício.

Percebe-se, dessa forma, que muitos são os argumentos que reforçam a necessidade de investimentos públicos. Entretanto, estes argumentos são frequentemente enfraquecidos por evidências que revelam uma baixa eficiência na execução deste tipo de política pública, dentre as quais constam: a má seleção de projetos, o atraso no desenho e na conclusão dos empreendimentos, práticas de corrupção ao longo da execução, sobrecustos, incompletude de projetos e falhas em gerir os recursos de forma eficiente, de forma que os benefícios obtidos são menores do que os esperados (RAJARAM et al, 2010).

Os impactos econômicos e sociais dos investimentos públicos dependem, pois, da eficiência em sua gestão, sendo que os ganhos obtidos com o desenho e implementação de um arcabouço institucional voltado ao gerenciamento desses recursos são significantes, podendo potencializar os projetos promissores, ao passo que elimina os falhos (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2015).

Sendo a eficiência compreendida como a relação entre custos e benefícios que busca a melhor forma de se fazer algo, aplicando os recursos da maneira mais racional possível (CHIAVENATO, 1994, p. 70, apud CASTRO, 2006, p. 3), a despeito dos métodos de gerenciamento adotados, é possível identificar aspectos básicos imprescindíveis a qualquer estrutura de GIP que vise à eficiência (RAJARAM et al, 2010).

Esses aspectos essenciais a uma GIP eficiente, que são elencados pela academia internacional³ em oito etapas, devem compor a agenda de qualquer governo que vise romper com os argumentos que colocam à prova a importância dos investimentos públicos. Na seção 3 serão dispostas estas oito etapas conforme disciplinado pela ENAP (2015).

³ A literatura internacional que trata deste assunto pode ser consultada nos materiais: Ortegón e Pacheco (2004), Ortegón e Pacheco (2005), Rajaran et al. (2010) e Reino Unido (2003).

3 GESTÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO (GIP)

Ao longo dos anos surgem cada vez mais técnicas e métodos de gestão. Pautados em princípios e etapas básicos eles visam racionalizar e otimizar processos e projetos de toda natureza e para qualquer localidade. O setor público não se encontra à parte desta realidade, sendo incorporados e criados em sua estrutura de funcionamento diversos modelos de gestão e planejamento que buscam alinhar uma execução de políticas públicas eficiente aos interesses da sociedade e aos aparatos legais e normativos existentes.

A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, escola de governo de formação e aperfeiçoamento no campo de Administração Pública do Poder Executivo Federal, traz, no primeiro módulo de seu curso Ciclo de Gestão do Investimento Público, qual o percurso institucional do investimento público, explicitando o papel e as implicações das oito etapas básicas deste, visando ao alcance de um sistema de investimento público eficiente. A conformação das oito etapas propostas foi possibilitada a partir da análise das estruturas adotadas em países como o Reino Unido, a França, o Chile e a Coreia, que adotam sistemas únicos e abrangentes para esse gerenciamento (ENAP, 2015).

Inicialmente, faz-se necessário explicitar uma diferenciação entre o Ciclo institucional do investimento (CII) e o Ciclo de vida do projeto (CVP). Enquanto o CVP encontra uma extensa literatura a seu respeito, por consistir – basicamente – na adoção de técnicas de concepção, gerenciamento e execução do projeto, visando à eficiência deste; o CII carece de uma maior variedade de análises. O CII busca a eficiência de governo, maximizando a conveniência dos projetos para este e sua efetividade para a sociedade *ENAP, 2015).

É certo que o primeiro (CII) contém o segundo (CVP). O ciclo institucional do investimento implica *sistemática e uso de técnicas comuns a todo projeto*, independentemente da sua natureza, de modo a viabilizar uma comparação entre esses na disputa por recursos escassos. O ciclo de vida do projeto implica *sistemática e técnicas comuns com vistas a individualizar o projeto*, ou seja, propicia um tratamento sob medida que aumenta a eficiência e a eficácia da sua implantação e operação. (ENAP, 2015, p. 6)

O CII, embora tenha ganhado maior destaque apenas após o advento do *New Public Management*⁴, é relevante para que o ente público seja (a) capaz de melhorar a qualidade

⁴ O *New Public Management* foi um movimento que surgiu no contexto de Reforma do Estado – fins do séc. XX e início do XXI – que visava trazer à administração pública os modelos gerenciais adotados na iniciativa privada.

de seu processo decisório – a partir de uma avaliação *ex ante* de suas opções, (b) potencialize os efeitos de complementariedade dos projetos em um mesmo território – com a análise pareada das propostas, de forma que o efeito de duas políticas adotadas em conjunto é maior do que a soma de cada qual individualmente; e (c) eleve a qualidade do gasto público – principalmente tendo-se em vista a escassez dos recursos e o alto custo-oportunidade dos mesmos frente à ampla gama de demandas sociais (ENAP, 2015). Estas vantagens fazem frente aos principais problemas apontados pelas avaliações internacionais que resultam em uma baixa eficiência dos investimentos públicos, os quais sejam:

- Seleção de projetos pouco consistentes em termos técnicos, os quais geram desperdício com a construção de "elefantes brancos";
- Atrasos na concepção e realização de projetos;
- Práticas de corrupção na contratação;
- Diferença entre o custo previsto e o executado, projetos incompletos em termos técnicos; e
- Baixa qualidade dos serviços, reduzida capacidade na operação e na manutenção dos ativos, de modo que os benefícios são menores do que deveriam ser efetivamente. (ENAP, 2015, p. 9)

Todas estas fragilidades, somadas às constantes discontinuidades nos projetos públicos devido às mudanças de governo, só reforçam a necessidade da estruturação de uma Gestão dos Investimentos Públicos (GIP) que perpassa alguns elementos. Esta deve ser desenhada de forma que seja capaz de fazer frente a estes desafios, proporcionando não só o aumento da eficiência do investimento, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro, como também permitindo que seja avaliado se aquela forma de prestação da política pública é a mais adequada e também que proporcione monitoramento e manutenção preventiva do patrimônio em operação, preservando o mesmo para que não seja necessária a construção – em um futuro próximo – de um novo empreendimento para substituí-lo. Este desenho de gestão perpassa oito etapas, as quais coincidem com as fases inerentes a qualquer projeto para garantia da qualidade de sua execução e de seu gasto (ENAP, 2015). Ou seja, em uma GIP, são imprescindíveis os seguintes estágios:

- Seleção preliminar de projetos, considerando as diretrizes estratégicas;
- Avaliação formal (*ex ante*);
- Revisão independente ou de terceira parte;
- Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento;
- Implementação;
- Ajuste do projeto;
- Operação;
- Avaliação (*ex post*). (ENAP, 2015, p.11)

a) 1ª Etapa – Seleção preliminar de projetos, considerando as diretrizes estratégicas.

Nesta primeira fase são analisados dois aspectos: (1º) o direcionamento estratégico dos projetos e (2º) os mecanismos de triagem dos mesmos. Primeiramente, é necessário que se garanta que a intervenção proposta esteja alinhada às orientações prioritárias de governo, o que pode estar materializado em instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) – designado como Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), em Minas Gerais – ou então em outro documento estratégico setorial, regional ou de visão de longo prazo que disponha das orientações prioritárias de investimentos. Uma vez percebido o alinhamento de uma gama de projetos com o planejamento político, é necessária a realização de outra triagem, dessa vez de caráter mais técnico. Nesta, ocorre a verificação dos Estudos de Pré-Viabilidade Técnico e Econômico (Pré-EVTE) dos projetos, ou seja, a análise da prioridade estratégica referente ao programa, do problema específico a ser combatido, do objetivo do projeto, das principais atividades, dos resultados esperados e do orçamento estimado – itens inerentes à Pré-EVTE (ENAP, 2015).

Esta primeira fase visa garantir que os investimentos estão atrelados às estratégias de governo e que há clareza mínima do porque é necessário o projeto proposto, o que ele pretende fornecer, como, quando e por quanto. A Pré-EVTE servirá de guia para a estruturação de documentos mais detalhados de planejamento do projeto em outras etapas, como o Estudo de Viabilidade Técnico e Econômico (EVTE), o Projeto Básico (PB) e o Projeto Executivo (PE). Recomenda-se que esta primeira triagem seja protagonizada pelo órgão setorial e que todos os projetos propostos passem pela mesma, a fim de que recursos não sejam desperdiçados em avaliações de projeto mais detalhadas (para além da Pré-EVTE), que poderiam ser eliminados nesta primeira etapa. Também é recomendado que, em conjunto com a Pré-EVTE, sejam consideradas e destacadas outras opções de resolução do problema atrelado à intervenção – para além do projeto de investimento – assim como sejam realizadas verificações de sustentabilidade dos custos da intervenção no médio prazo, ou seja, se existirão recursos fiscais o suficiente para a conclusão do projeto – despesa de capital – e para sua manutenção e operação futura – despesas correntes (ENAP, 2015).

Um dos principais problemas correlato a esta primeira fase diz respeito ao descolamento existente entre planejamento e orçamento. Muitas vezes um projeto, embora englobado em uma ação nos planos plurianuais, primeiramente, possui uma previsão de

recursos que não condiz com a estimativa real de gastos e, frequentemente, é sujeito às contenções fiscais, uma vez que os investimentos não consistem em despesas obrigatórias, sendo um dos primeiros gastos passíveis de contingenciamento em momentos de limitações fiscais (ENAP, 2015). A volatilidade da gestão fiscal e a carência de um planejamento fidedigno e qualificado, somados ao fato de que – em sua maioria – os investimentos requerem compromissos financeiros de médio e longo prazos, fragilizam a articulação entre plano e orçamento. Segundo a ENAP, este fato expõe a Administração Pública a um processo tradicional e perverso, no qual:

- Abandona-se o planejamento e a elaboração de projetos, porque a base fiscal é frágil e a disciplina fiscal impõe restrições ao gasto [ou]
- Gera-se espaço fiscal para estimular o crescimento na expectativa de uma arrecadação melhor no futuro, mas aí se percebe que faltam projetos e formulação estratégica para atacar onde os investimentos mais fazem falta (ENAP, 2015, p. 14).

Assim, um sistema institucionalizado de GIP com a composição de um Banco de Projetos é uma das soluções apontadas e já aplicadas em países como o Reino Unido.

b) 2ª Etapa – Avaliação formal (*ex ante*)

Após a submissão e a aprovação na primeira fase é necessário que sejam aprofundados os critérios de seleção para a devida inclusão do projeto no plano de investimento e consequente reserva de recursos para o mesmo. Este aprofundamento será materializado no Estudo de Viabilidade Técnico e Econômico – EVTE, o qual permite que o projeto seja refinado e que seus impactos potenciais sejam descritos e analisados em profundidade (ENAP, 2015). Assim, segundo o material da ENAP em análise, todos os projetos deverão passar por dois momentos, a Pré-EVTE e a EVTE, cujos componentes são descritos no quadro 1.

Nesta fase de avaliação *ex ante*, submete-se o projeto também a uma análise de custo-benefício ou custo-eficácia. Sendo que a primeira busca atribuir um valor monetário aos custos e benefícios de um projeto, mesmo quando este valor não é precificado no mercado, e a segunda visa a uma análise comparativa, ou seja, do que seria possível realizar com os recursos que estão sendo reservados a este projeto em questão, se existem alternativas de solucionar o mesmo problema, que não o investimento. (ENAP, 2015).

No entanto, faz-se destaque para duas questões. Primeiramente, que o esforço neste processo de avaliação *ex ante* deve ser proporcional ao montante de recursos envolvidos no projeto, ou seja, projetos mais robustos e financeiramente mais caros exigem um maior rigor de avaliação frente a projetos pequenos. Em segundo lugar, os critérios de avaliação devem ser claros, informados e condizentes à capacidade dos órgãos setoriais.

QUADRO 1 – Principais componentes da análise de viabilidade

Pré-EVTE	EVTE
Coleta de dados (geográficos, climáticos, socioeconômicos e outros técnicos).	Compilação de dados relevantes.
Alternativas ao projeto.	Tecnologias alternativas para o projeto.
Principais riscos, incluindo o institucional e o orçamentário.	Estimativa detalhada dos custos e benefícios de uma alternativa selecionada.
Comparação de alternativas de engenharia, custos socioeconômicos e benefícios.	Projeto preliminar.
Projeto alternativo recomendado.	Avaliação de risco detalhada.
Estimativa preliminar dos custos e benefícios do projeto.	Avaliação de sustentabilidade detalhada.
Exigências legais reguladoras.	Avaliação de impacto ambiental.
Identificação de informações que faltam para o Estudo de Viabilidade.	Avaliação de impacto social.

Fonte: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Ciclo de Gestão do Investimento Público**. Módulo 1. Brasília – DF, 2015. p. 22 (adaptado).

Embora, em um primeiro momento, nem todos os projetos possam ser selecionados – em função principalmente da limitação orçamentária – sugere-se a adoção de uma carteira de projetos avaliados, a qual comporá o Banco de Projetos (BP). Assim, sempre haverá pronta disponibilização de iniciativas caso surja uma situação fiscal favorável à implementação de novas ações, ou então, diante de uma mudança no contexto subjacente ao projeto, que o torne passível de implementação e/ou prioritário frente aos demais, cenário bastante comum em trocas de governo. Possuir uma ferramenta deste caráter também permite que sejam feitas análises de adoção complementar dos projetos no sentido de propulsão de um desenvolvimento regional ou de ganhos de escala. Embora não exista um consenso sobre o estágio de maturação necessário à inclusão de um projeto no BP, a literatura sugere minimamente que o mesmo possua um EVTE (ENAP, 2015).

O grande obstáculo que se apresenta nesta etapa refere-se à capacidade técnica das equipes dos órgãos setoriais – na composição dos projetos e de seu EVTE – e do órgão central – na avaliação destes instrumentos. “A existência de um processo permanente de formação de pessoal nas técnicas de elaboração e avaliação de projetos é um

indicador de capacidade do governo em assegurar equipes de excelência na gestão do investimento” (ENAP, 2015, p. 26). Assim, a criação de políticas de capacitação, de incentivos à participação e da garantia de um número de servidores mínimos habilitados a estas funções são condições inerentes a um sistema de GIP.

c) 3ª Etapa - Revisão independente ou de terceira parte

Esta fase visa fazer frente a um “viés de otimismo” que muitos formuladores aplicam a seus projetos, subestimando custos e riscos, enquanto superestimam benefícios. Dessa forma, o órgão central responsável pela gestão dos investimentos, ou outra instância delegada, deve ser capaz de identificar essas tendências e questionar os formuladores para que o governo não incorra na adoção de projetos mais custosos do que o estimado e que geram um benefício social de menor escala do que o prometido (ENAP, 2015).

Nos casos de projetos que envolvem convênios ou acordos com agências ou fundos multilaterais, é bastante comum que esta terceira parte faça esta avaliação. No entanto, é necessário que este processo seja estendido aos projetos que são financiados internamente ao governo, principalmente no que se refere à verificação da capacidade da empresa executora da obra de realizá-la. O *performance bond* (seguro-garantia), instrumento previsto na Lei Federal 8 666, de 21 de junho de 1993, aplicável aos contratos públicos, pode ser interessante para conferir certa segurança ao setor público neste aspecto, uma vez que garante que a obra contratada será executada dentro do prazo e dos montantes contratados. No entanto, requerer sua adoção pelas empresas encarece o processo licitatório, o que deve ser ponderado de acordo com cada projeto (ENAP, 2015).

Destaca-se que todos os procedimentos de avaliação *ex ante* expostos até o momento devem ser ponderados em sua adoção. Conforme destaca a ENAP, “[exige-se determinada] clareza de papéis entre projetos menores e que devem ser avaliados unicamente pelo órgão proponente, e os de grande vulto, cujos riscos tendem a ser maiores e convém que sejam submetidos a uma avaliação realizada por órgão independente” (ENAP, 2015, p. 31).

d) 4ª Etapa – Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento

O ciclo orçamentário e o ciclo de seleção de projetos estão intimamente ligados. Os instrumentos de planejamento orçamentário, a exemplo da Lei Orçamentária Anual (LOA),

colocam a necessidade de fixação das despesas que serão realizadas no exercício, assim como a estimação de receitas para fazer frente àquelas. Dessa forma, um investimento eficiente depende de dois fatores:

- boas decisões na escolha dos novos investimentos, assim como na gestão dos equipamentos em operação ou do patrimônio público (no que respeita às possibilidades de alienação ou destinação que apoiem novos investimentos)
- processo orçamentário que assegure o financiamento, seja no período de implantação do projeto, seja no período pós-obra, para operar e manter os ativos existentes. Esse último é especialmente importante para projetos financiados por fundos extraorçamentários ou investimentos doados pelo governo a entes subnacionais que criam ativos enquanto os custos de operação e manutenção são assumidos pelo governo receptor (ENAP, 2015, p. 35).

Ou seja, o governo precisa ter ciência dos custos que serão imputados a seu orçamento com um determinado projeto de investimento, assim como do período e da proporção destes, para que – assim – consiga compor um plano orçamentário realista frente a suas obrigações e que reflita as margens para adoção de novos investimentos. Neste processo de seleção do projeto que irá compor o orçamento, é essencial que todos os projetos, previamente selecionados nas três etapas anteriores, sejam passíveis de uma avaliação comparativa frente aos objetivos de governo. Para isso, podem ser adotados métodos como a Análise Hierárquica de Projetos (AHP)⁵, sendo distribuídos pesos distintos a cada um dos objetivos de governo, que serão desdobrados em objetivos de segunda ordem até alcançar o nível ao qual um ou outro projeto estará relacionado. Este método, assim como outros de análise multicriterial, pode ser utilizado de forma a qualificar a decisão de adoção de uma ou outra alternativa (ENAP, 2015).

e) 5ª Etapa – Implementação

Na quinta etapa busca-se avaliar o projeto quanto a sua estratégia de implementação, verificando – por exemplo – a capacidade de execução do agente implementador, se os prazos previstos são realistas, se o orçamento é factível e se a tecnologia adotada é a mais adequada para aquela intervenção. Esta fase é crucial, pois quaisquer obstáculos na mesma resultantes de um mal planejamento ocasionam custos para além dos esperados e benefícios aquém dos propostos. A composição de um plano de gerenciamento e capacidade instalada ou prevista para ser suprida por terceiros, por parte do órgão setorial, é

⁵ Para mais informações sobre o método de Análise Hierárquica de Projetos (AHP) consultar Martins e Coelho (2012).

essencial para garantir o controle desta fase, além de subsidiar de forma mais precisa as estimativas do orçamento (ENAP, 2015).

O investimento público possui, em uma análise agregada, três principais estratégias de execução (1º) de realização direta pelo órgão público, na qual a responsabilidade pelos custos, pela qualidade e pela entrega são integralmente deste setor; (2º) de realização indireta pelo órgão público, na qual são estabelecidas concessões e/ou adotados modelos de Parcerias Público Privadas (PPP), sendo a execução do investimento de responsabilidade do setor privado; e (3º) de realização feita por intermédio de bancos oficiais, na qual aproveita-se da capilaridade e acessibilidade que estas instituições possuem para promover políticas de financiamento de investimentos em eixos específicos. A estratégia de implementação a ser adotada deve ser apresentada ao órgão central.

É fundamental que o projeto apresente ao órgão de coordenação central (que seleciona o projeto, em última instância, e o inclui no Orçamento) sua estratégia de implementação, iniciativas que proporcionem confiança de que os riscos de execução foram contornados ou reduzidos a níveis aceitáveis para o padrão de execução vigente. (ENAP, 2015, p. 41)

É necessário garantir, do ponto de vista da análise de riscos da execução, tanto uma estrutura da organização executora para gerir e monitorar, de forma qualificada, a implementação do projeto, quanto a existência de um plano de gerenciamento do projeto que seja consistente e completo (ENAP, 2015).

f) 6ª Etapa – Ajuste de projeto

Esta etapa concentra-se no esforço de mitigar prorrogações de prazos e elevação do custo. Requer, dessa forma, um estudo e conhecimento das normas que disciplinam questões afetas aos projetos de investimento público, que podem estabelecer limites a certos ajustes, evidenciando o que pode ou não ser adaptado e em qual proporção (ENAP, 2015).

No momento de implementação do plano de gerenciamento, ou seja, da execução propriamente dita, ocorrem situações que fogem até mesmo das previsões de riscos já realizadas. São incertezas que alteram as circunstâncias do projeto, levando a maiores custos ou a um maior prazo de execução. De maneira geral, acabam sendo exigidos dois grandes tipos de ajustes: (1º) aqueles provenientes de uma demanda por parte dos executores, que solicitam

a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, prorrogação ou alteração de projeto; e (2º) aqueles que provêm de uma demanda dos patrocinadores ou dos financiadores, devido a mudanças nas condições de desembolso ou nos interesses dos mesmos no que se refere ao formato do projeto (ENAP, 2015).

De grande incidência, esse [primeiro] tipo de ajuste revela tanto a má qualidade dos projetos quanto, em certos casos, a estratégia deliberada dos executores que, ora subestimam custos para vencer o certame, ora aproveitam o caráter estratégico e indispensável do investimento no prazo previsto para pressionar a administração pública por melhores condições. (ENAP, 2015, p. 45).

Assim, surgem algumas escolhas a serem tomadas pelas organizações públicas financiadoras dos investimentos. Seja a opção por um processo de monitoramento proativo que vise atingir a melhor relação custo/benefício possível em face de uma execução com muitos imprevistos; por um monitoramento mais passível e remediador dos prejuízos; pela adoção de instrumentos como o seguro-desempenho, imputando a terceiros os riscos, mas arcando com maiores custos; ou então decidindo pela promoção do investimento via processo de concessão ou PPP, atribuindo ao agente privado – em certa medida – os custos de imprevistos (ENAP, 2015).

Nesta fase o essencial é tomar conhecimento dos eventos e lidar com os mesmos o mais rápido possível. Para isso, é necessário um monitoramento tempestivo por parte do ente público, que seja proativo na implementação das mudanças ou na exigência das mesmas, no caso de projetos executados por terceiros (ENAP, 2015).

g) 7ª Etapa – Operação

Após a execução do projeto é necessário colocá-lo em operação. A garantia de que o produto do projeto estará pronto para a entrega e para seu devido funcionamento é parte desta etapa. Deve-se atentar para a sustentabilidade ao longo do tempo de vida do investimento, permitindo o pleno aproveitamento de seus ativos e prevendo no orçamento recursos para seu devido funcionamento e manutenção, assim como monitorando sua prestação dos serviços. O registro do patrimônio constituído, assim como da trajetória que levou até a sua conclusão, fornece documentos de aprendizagem organizacional, que irão subsidiar o processo de planejamento de projetos futuros similares (ENAP, 2015).

h) 8ª Etapa – Avaliação (*ex post*)

No sentido de apoiar um ideal de “governo inteligente”, a avaliação *ex post* é a etapa que visa consolidar o histórico do projeto, desde seu planejamento até a sua operação, verificando se o mesmo foi concluído dentro do orçamento, se houve alterações, se os prazos foram cumpridos e se os resultados foram entregues conforme especificado. Esta fase permite a aprendizagem e a identificação de possíveis pontos de melhoria (ENAP, 2015).

Auditorias e inspeções realizadas por terceiros, a exemplo dos órgãos de controle, também podem ocorrer. Entretanto, estas são realizadas mais no sentido de verificar a legalidade dos atos e o cumprimento das cláusulas técnicas e financeiras previstas nos contratos do que no intuito de listar as “lições aprendidas” (ENAP, 2015).

Este processo de avaliação *ex post* deve contar com critérios claros, a fim de não sobrepor seu caráter de controle ao de aprendizagem e *feedback* à equipe do projeto. Assim, as informações obtidas poderão auxiliar também em processos futuros de decisão, uma vez que os resultados apresentados podem servir como argumentos para seleção de alternativas, retroalimentando o ciclo de Gestão dos Investimentos Públicos (GIP).

O quadro 2 expõe as características básicas de cada etapa, assim como o correspondente arranjo institucional desejável em cada uma delas, conforme é proposto no primeiro módulo do curso da ENAP em análise. Assim, após essa exposição das oito etapas identificadas como necessárias a uma gestão eficiente dos recursos públicos, este trabalho buscará responder em que medida os elementos básicos constantes nessas oito fases foram observados no Estado de Minas Gerais entre 2011-2015. A metodologia adotada para a consecução deste objetivo será descrita na seção 4.

QUADRO 2 – Características e arranjos institucionais de uma GIP

(continua)

Características Básicas	Arranjo Institucional Desejável
1. Seleção preliminar de projetos	
Direcionamento estratégico disponível	Estratégia de desenvolvimento, estratégia setorial ou, ainda, declaração de visão de longo prazo publicada.
Adoção de triagem de primeiro nível de todas as propostas de projeto com relação a esse direcionamento.	Aprovação centralizada por órgão de coordenação estratégica, fiscal ou por outro com delegação formal.
	Aprovação descentralizada pelos órgãos setoriais se: (i) tiverem projeções fiscais setoriais estáveis; e (ii) explicitarem justificativa de alinhamento com a estratégia de governo
	Clareza dos objetivos do projeto em termos de produtos e resultados.
	Consideração de abordagens alternativas para atingir os objetivos.

QUADRO 2 – Características e arranjos institucionais de uma GIP

(conclusão)

Características Básicas	Arranjo Institucional Desejável
2. Avaliação formal (ex ante)	
Projetos ou programas que passam na primeira triagem (seleção de projetos) deverão passar por escrutínio mais rigoroso acerca de seus custos/benefícios e custo-efetividade.	Direcionamento publicizado e transparente, com respaldo de treinamento efetivo e emprego da equipe para elaboração e avaliação de projeto (inclusive consulta às partes interessadas na elaboração do projeto).
	Aplicação do direcionamento estratégico na avaliação do Projeto.
3. Revisão independente ou de terceira parte	
A revisão permite averiguar qualquer viés subjetivo e protecionista na avaliação feita pelo órgão proponente.	Instâncias criadas para esse fim no âmbito do governo ou encomendadas a organizações especializadas ou expert, de fora do governo.
	Relatório disciplinado das avaliações do projeto concluído antes do orçamento.
	Manter um inventário de projetos avaliados, colocados em ordem de prioridade e prontos para entrar no orçamento, caso haja vontade política e aumento de limite fiscal para investimento.
	Clareza de papéis entre projetos menores e que devem ser avaliados unicamente pelo órgão proponente, e os de grande vulto, cujos riscos tendem a ser maiores e convém que sejam submetidos a uma avaliação realizada por órgão independente.
4. Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento	
Ligação adequada entre o processo de avaliação e o de seleção dos projetos de investimento público e o ciclo orçamentário.	Critérios transparentes de seleção de projetos com referência aos objetivos de política no nível ministerial.
	Processo bem estruturado de elaboração do orçamento, com o escopo de integrar investimentos e implicações recorrentes de projetos.
	Controle eficaz de manutenção para garantir que apenas os projetos avaliados e aprovados sejam selecionados para o financiamento pelo orçamento.
	Garantia de financiamento adequado para os projetos selecionados, inclusive necessidades pós-obra para a entrada em operação.
5. Implementação	
A factibilidade da execução dos projetos deve ser analisada.	Publicação de diretrizes para implementação de projetos, de modo a garantir que os principais aspectos da implementação sejam preparados <i>ex ante</i> a essa fase.
A execução deve ter o foco na eficiência.	Uso de certame para escolher o melhor projeto custo/efetividade.
	Relatórios de implementação oportuna na execução dos grandes projetos.
	Garantia de orçamento público em todo o ciclo de vida dos projetos selecionados.
6. Ajuste do Projeto	
O processo de revisão para o reequilíbrio econômico deve assegurar alguma flexibilidade para permitir mudanças no perfil dos desembolsos, capazes de absorver as mudanças nas circunstâncias do projeto.	Monitoramento ativo.
7. Operação	
Registros de patrimônio precisam ser mantidos e os valores dos ativos, registrados.	Registro de Patrimônio.
	Facilidade na operação.
8. Avaliação (ex post)	
Realização de avaliação ex post de projetos.	Programas institucionais formais para avaliação dos projetos/programas com <i>feedback</i> do projeto.

Fonte: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Ciclo de Gestão do Investimento Público**. Módulo 1. Brasília – DF, 2015. pp. 13, 26, 31, 38, 42, 46, 48 e 49 (adaptado).

4 METODOLOGIA

Este trabalho consiste em um estudo de caso que objetiva identificar em que medida o Estado de Minas Gerais, no período de 2011 a 2015, apresentou os elementos básicos elencados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para uma Gestão dos Investimentos Públicos (GIP) eficiente.

Foram utilizadas as técnicas de documentação indireta de pesquisa bibliográfica, com a análise de materiais publicados sobre gestão de investimentos públicos, teorias de investimento e técnicas e modelos de gestão adotados no Estado de Minas Gerais, assim como de pesquisa documental, a partir de documentos legais, manuais e guias internos e dados orçamentários extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, obtidos junto aos servidores do Estado de Minas Gerais. Também foi adotada a técnica de observação direta intensiva, com a aplicação de entrevista semi-estruturada.

Foi adotada a concepção orçamentária de investimentos (grupo de despesa 4): “Despesas com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (MINAS GERAIS, 2016b). Essa classificação orçamentária exclui despesas de Parcerias Público-Privadas (PPP) as quais são consideradas, orçamentariamente, como despesas correntes. Também se restringiu o estudo às modalidades de aplicação orçamentárias (90) Aplicação Direta e (91) Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal, que representam os investimentos realizados diretamente pelo Estado à época, assim como ao elemento de despesa Obras e Instalações (51), pois foi compreendido que não faria sentido aplicar a estrutura de uma GIP como proposta pela ENAP em investimentos que se resumem a compra de algum equipamento ou material, concessão de bolsas de pesquisa ou aumento de capital de empresas (demais elementos orçamentários).

Por meio da entrevista buscou-se obter uma visão abrangente sobre a prática da gestão estadual dos investimentos públicos durante o período de 2011 a 2015. As perguntas norteadoras⁶ foram formuladas dentro do escopo das oito etapas propostas pela ENAP, sendo

⁶ Termo de consentimento e roteiro de entrevista utilizados encontram-se dispostos no Apêndice.

garantido aos entrevistados a opção por não responder às questões que extrapolassem os conhecimentos obtidos com suas trajetórias. Também foi garantido o anonimato dos participantes, motivo pelo qual eles foram caracterizados de forma aleatória (E1 a E20).

Foi realizado um total de 20 entrevistas entre os meses de outubro e novembro. Os entrevistados foram escolhidos tendo-se em vista as áreas institucionais que ocuparam no período em análise. Assim, foram ouvidos gerentes de projetos, gestores, diretores, assessores, chefes de gabinete, empreendedores públicos, assessores de gestão estratégica e inovação (AGEI) e dirigentes máximos que integraram:

- a) Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) – Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Qualidade do Gasto e Coordenação da Execução de Operações de Crédito;
- b) Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP);
- c) Departamento de Estado de Obras Públicas (DEOP);
- d) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) – Subsecretaria de Investimentos Estratégicos;
- e) Secretaria de Estado de Cultura (SEC);
- f) Escritório de Prioridades Estratégicas;
- g) Secretaria de Estado Extraordinária para a Coordenação dos Investimentos; e
- h) Governadoria do Estado – Assessoria de Coordenação dos Investimentos.

Ressaltasse que um mesmo entrevistado pode ter ocupado cargos distintos e em mais de um órgão durante o período de análise. No entanto, para a garantia do anonimato, não será destacada a correspondência do cargo à instituição. A Superintendência Central de Contadoria Geral – SCCG, da Secretaria de Estado de Fazenda, não respondeu à solicitação de realização de entrevista.

O período a ser estudado foi significativamente influenciado pelo “Choque de Gestão”, estratégia de governo adotada em 2003 pelo então Governador e continuada até 2014. Na seção 5 serão apresentados alguns dos instrumentos de gestão que caracterizaram esta influência.

5 A TRAJETÓRIA DE GESTÃO DE MINAS GERAIS

Para se compreender a forma de gestão dos investimentos públicos consolidada entre 2011 a 2015 é necessário destacar alguns aspectos que marcaram os anos anteriores ao de análise. Ressalta-se, entretanto, que nesta retrospectiva não se pretende entrar no mérito ou avaliar a efetividade prática dos modelos adotados, mas apenas apresentar os fatos e as prerrogativas que estes propunham com base em estudos e pesquisas publicados sobre o tema.

5.1 Choque de Gestão – bases estruturais da primeira geração

Os anos das décadas de oitenta e noventa foram marcados por um cenário econômico um tanto quanto conturbado. Uma sucessão de planos econômicos estabilizadores que tentavam combater o avanço da inflação e a instabilidade econômica pareciam longe de atingir seus objetivos. O país encontrava-se imerso em uma crise que, embora iniciada internacionalmente, reproduziu-se em uma espiral descendente interna subsidiada pela incerteza do mercado, pela inflação inercial e pela brusca desvalorização do real aliada às dívidas externas cotadas em moeda estrangeira. A instauração do Plano Real pelo Ministro Fernando Henrique Cardoso em 1994 (durante o Governo de Itamar Franco) foi um divisor de águas neste cenário, mas que trouxe consigo medidas de austeridade fiscal que impactaram não apenas a União como também seus entes federados. (LACERDA et al, 2010).

No quadro estadual, a repartição da competência de tributar pela Constituição Federal de 1988, assim como isenções propiciadas em cenário nacional – a exemplo da Lei Kandir⁷ – que reduziram o montante arrecadado pelo Estado de Minas Gerais, somados à supressão dos Bancos Estaduais, ao contexto de crise econômica e ao inchaço das contas públicas – principalmente no que se refere ao pagamento de pessoal e de serviços da dívida – levaram o Estado de Minas a uma situação de insolvência, sendo constatados déficits nominais recorrentes (tabela 1). Este cenário fez com que no orçamento de 2003, por exemplo, houvesse um descompasso entre a totalidade dos recursos vinculados e obrigatórios frente ao montante da receita corrente líquida, sendo os primeiros maiores que a segunda, conforme evidencia a tabela 2 (MINAS GERAIS, 2004b, p. 22).

⁷ “Uma das normas da Lei Kandir é a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços. Por esse motivo, a lei sempre provocou polêmica entre os governadores de estados exportadores, que alegam perda de arrecadação devido à isenção do imposto nesses produtos”. (SENADO FEDERAL, [201-])

Tabela 1 - Evolução da execução orçamentária do Estado de Minas Gerais, 1996-2002 (Valores correntes em R\$ milhões).

Especificação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Receita Total	10.925	13.503	17.849	11.619	14.118	15.699	17.595
1.1 Receita Corrente	8.191	8.934	9.913	10.888	12.710	14.910	15.979
1.2 Receita de Capital	2.734	4.569	7.936	731	1.408	789	1.616
2. Despesa Total	11.307	14.254	18.536	12.060	14.507	17.033	18.469
2.1 Despesa Corrente	9.082	9.782	10.428	10.816	12.585	15.231	16.615
2.2 Despesa de Capital	2.225	4.472	8.108	1.244	1.922	1.802	1.854
3.0 Déficit Nominal (1-2)	-382	-751	-687	-441	-389	-1.334	-874

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)**: 2004-2007. Belo Horizonte – MG; 2004b. p. 22 (adaptado).

Tabela 2 - Valores vinculados da Receita Corrente Líquida, Minas Gerais, orçamento 2003.

Categoria de Despesa	R\$ em milhões	Percentual da Receita Corrente Líquida
1 - Receita Corrente Líquida (1)	11.899	-
2 - Despesas Obrigatórias e Vinculadas	12.038	101,2
Pessoal (ativos e inativos)	8.990	75,6
Serviço da Dívida	1.754	14,7
Saúde (exceto pessoal)	639	5,4
Fundef e Educação (exceto pessoal)	376	3,2
Fapemig	86	0,7
Fundos (exceto saúde)	193	1,6

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)**: 2004-2007. Belo Horizonte – MG; 2004b. p. 23 (adaptado).

(1) Receita Corrente Líquida no conceito Fiscal

Neste contexto orçamentário-financeiro, o espaço para a realização de investimentos era nulo. Conforme destacado por Anastasia (2006) “[...] investimentos com recursos do Tesouro não existiam, levando a um processo de sucateamento da máquina administrativa, mercê, também, de cortes agudos nos recursos destinados ao custeio” (ANASTASIA, 2006, p. 13).

Os anos seguintes foram pautados, então, pela busca pela solvência das contas públicas estaduais, visando ao cumprimento de acordos⁸ firmados junto à União que – através

⁸ Estes acordos foram estabelecidos na Lei Federal n. 9 496, de 11 de setembro de 1997 e na Resolução do Senado Federal n. 99, de 19 de dezembro de 1996.

do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal⁹ – delineavam metas específicas de resultados primário, de ajuste nos gastos com pessoal e com investimentos, visando também à melhoria da relação da dívida pública com as receitas correntes líquidas (MINAS GERAIS, 2004b).

A estratégia adotada que orientou esta busca foi denominada Choque de Gestão e contava com propostas objetivas para a reformulação da gestão estadual (ANASTASIA, 2006). Para viabilizar a adoção desta estratégia, algumas mudanças institucionais foram implementadas, dentre elas a instituição de um órgão de gestão central que fosse forte e titular dos meios necessários à plena execução do Projeto Choque de Gestão, sendo assim originada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) (ANASTASIA, 2006).

O Choque de Gestão era proposto em um escopo denominado “duplo planejamento”, ou seja, continha estratégias de curto prazo, para o primeiro ano, mas também de médio e longo prazos. Esta abordagem dual permitiu que inicialmente – a partir da Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) – fosse implementado um ajuste fiscal com vistas a reverter a situação de insolvência na qual o Estado se encontrava, alcançando o equilíbrio fiscal. E que, simultaneamente, subsidiado pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007 e pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020, fosse traçada uma estratégia de futuro, a qual propusesse uma agenda de desenvolvimento em que um dos objetivos almejados na perspectiva de longo prazo era a recuperação da capacidade estatal de investir (ANASTASIA, 2006).

A formulação estratégica dual do Estado sustentou-se, portanto, em dois pilares: o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro, que justificasse também para a sociedade os ajustes iniciais de redução, racionalização de despesas, redução de estruturas e expansão das receitas tributárias. (ANASTASIA, 2006, p. 47)

A Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) foi a ferramenta que materializou e operacionalizou este planejamento dual. A partir da mesma, um conjunto de 31 programas estratégicos do Governo – denominados estruturadores – passaram a ser submetidos a um gerenciamento intensivo e diferenciado que visava à garantia da execução das políticas públicas prioritárias em um cenário de restrição fiscal (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006a).

⁹ Programa criado em 1995, o qual visava à implementação de uma série de medidas que permitissem aos Estados alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável (TESOURO NACIONAL, [201-]b).

Os projetos estruturadores, normativamente, deveriam contemplar uma iniciativa que:

1. Busca transformar a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada;
2. Possui efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas;
3. Mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria;
4. Gera a percepção na sociedade de que quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída mediante ações concretas;
5. Pode-se organizar como um projeto com elementos que permitem um intensivo gerenciamento (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006b, p.61).

A instância institucional criada para realizar esse gerenciamento intensivo foi a Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores (UAGP), por vezes conhecida como escritório de projetos. A esta unidade cabia gerenciar estrategicamente o portfólio GERAES, tendo como funções principais:



- padronizar os procedimentos de gerenciamento dos projetos;
- assessorar os Gerentes de Projetos no planejamento, execução e controle do projeto;
- acompanhar o desempenho do projeto, reportando a situação do projeto, os riscos e as restrições para os tomadores de decisão adotarem contramedidas;
- realizar a gestão estratégica orçamentária e financeira dos projetos estruturadores;
- apoiar o Gerente do Projeto em relação a demandas específicas. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006c, p. 79)

Cinco instrumentos viabilizavam esta estrutura de gerenciamento: o Relatório de Situação (*Status Report*), o Plano de Ação, o Painel de Controle, a Agenda Positiva e o Acordo de Resultados.

O *Status Report*, apresentado na figura 1, consistia em um documento que agrupava as informações do andamento do projeto quanto ao seu desempenho, possíveis dificuldades e riscos, metas alcançadas e almeçadas, assim como projeções orçamentárias e financeiras (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006c, p. 82). Segundo Guimarães e Almeida (2006c),

A utilização do *Status Report* (Relatório de Situação) como ferramenta gerencial significou um avanço dentro dos documentos utilizados no acompanhamento de projetos governamentais. Em um único documento é possível verificar, por ação, a posição orçamentária (crédito autorizado) e financeira (pago), o andamento das ações e principais realizações do mês, e a quantificação das metas do projeto. Adicionalmente, o Relatório de Situação informa a solicitação orçamentária do mês para que a UAGP aprove as cotas orçamentárias no SIAFI ou solicite decretos de remanejamento orçamentário. Tal solicitação tem de ser feita, obrigatoriamente, com aprovação do Gerente do Projeto. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006c, p. 84)

FIGURA 1 – Exemplo de Relatório de Situação (Status Report)

STATUS REPORT (Relatório da Situação)																																																			
PE 28 - ENERGIA ELÉTRICA PARA O NOROESTE MINEIRO																																																			
Gerente do Projeto: Celso Ferreira																																																			
Periodicidade: MENSAL		Linha de Base			Encerramento																																														
Emitido em: 23/11/2004		Versão:		Data:		Planejado: 30/12/2007		Atual: 31/12/2007																																											
SITUAÇÃO ATUAL DA AÇÃO									Farol																																										
COD.	AÇÃO	ÓRGÃO	GFP	ACUMULADO NO ANO		SOLICITADO NO MÊS	SALDO ANUAL																																												
				LIBERADO	UTILIZADO																																														
GRÁFICO DE METAS																																																			
META: Construir 455 km de rede de média tensão na região do noroeste mineiro até Dez/2005																																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Mês</th> <th>Meta</th> <th>Realizado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2004</td><td>212</td><td>100</td></tr> <tr><td>jan/05</td><td>252</td><td>250</td></tr> <tr><td>fev/05</td><td>292</td><td>350</td></tr> <tr><td>mar/05</td><td>332</td><td>350</td></tr> <tr><td>abr/05</td><td>372</td><td>350</td></tr> <tr><td>mai/05</td><td>412</td><td>400</td></tr> <tr><td>jun/05</td><td>455</td><td>400</td></tr> <tr><td>jul/05</td><td>455</td><td>400</td></tr> <tr><td>ago/05</td><td>455</td><td>400</td></tr> <tr><td>set/05</td><td>455</td><td>400</td></tr> <tr><td>out/05</td><td>455</td><td>400</td></tr> <tr><td>nov/05</td><td>455</td><td>500</td></tr> <tr><td>dez/05</td><td>455</td><td>500</td></tr> </tbody> </table>										Mês	Meta	Realizado	2004	212	100	jan/05	252	250	fev/05	292	350	mar/05	332	350	abr/05	372	350	mai/05	412	400	jun/05	455	400	jul/05	455	400	ago/05	455	400	set/05	455	400	out/05	455	400	nov/05	455	500	dez/05	455	500
Mês	Meta	Realizado																																																	
2004	212	100																																																	
jan/05	252	250																																																	
fev/05	292	350																																																	
mar/05	332	350																																																	
abr/05	372	350																																																	
mai/05	412	400																																																	
jun/05	455	400																																																	
jul/05	455	400																																																	
ago/05	455	400																																																	
set/05	455	400																																																	
out/05	455	400																																																	
nov/05	455	500																																																	
dez/05	455	500																																																	
DESCRIÇÃO DA SOLICITAÇÃO FINANCEIRA							GFP	VALOR																																											
COMENTÁRIOS																																																			
SITUAÇÃO ATUAL DA AÇÃO									Farol																																										
COD.	AÇÃO	ÓRGÃO	GFP	ACUMULADO NO ANO		SOLICITADO NO MÊS	SALDO ANUAL																																												
				LIBERADO	UTILIZADO																																														
GRÁFICO DE METAS																																																			
META: Construir 455 km de rede de média tensão na região do noroeste mineiro até Dez/2005																																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Mês</th> <th>Meta</th> <th>Realizado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2004</td><td>212</td><td>100</td></tr> <tr><td>fev/05</td><td>252</td><td>250</td></tr> <tr><td>abr/05</td><td>292</td><td>350</td></tr> <tr><td>jun/05</td><td>332</td><td>350</td></tr> <tr><td>ago/05</td><td>372</td><td>350</td></tr> <tr><td>out/05</td><td>412</td><td>450</td></tr> <tr><td>dez/05</td><td>455</td><td>500</td></tr> </tbody> </table>										Mês	Meta	Realizado	2004	212	100	fev/05	252	250	abr/05	292	350	jun/05	332	350	ago/05	372	350	out/05	412	450	dez/05	455	500																		
Mês	Meta	Realizado																																																	
2004	212	100																																																	
fev/05	252	250																																																	
abr/05	292	350																																																	
jun/05	332	350																																																	
ago/05	372	350																																																	
out/05	412	450																																																	
dez/05	455	500																																																	
ETAPAS/ MARCOS						Término Planejado	Previsão de Término	Término Real																																											
DESCRIÇÃO DA SOLICITAÇÃO FINANCEIRA							GFP	VALOR																																											
COMENTÁRIOS																																																			
DIFICULDADES/ RISCOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO																																																			
D/R	Dificuldade/Risco			Ação			Responsável		Prazo																																										

Fonte: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. A gestão dos investimentos estratégicos. IN: VILHENA, Renata et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006c. p. 84.

Um campo específico no *Status Report* era reservado ao estabelecimento de medidas mitigadoras para dificuldades e riscos observados nos Projetos Estruturadores (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006c). Este campo, que dava origem ao Relatório Executivo, também denominado Plano de Ação (figura 2), buscava apontar as dificuldades ou riscos do projeto, as ações que deveriam ser tomadas como contramedidas, os responsáveis por essas ações e o prazo no qual deveriam ser realizadas, além de indicar – mediante a adoção de faróis¹⁰ – qual era a situação do problema identificado.

FIGURA 2 – Exemplo de Plano de Ação

GOVERNO DE MINAS		PLANO DE AÇÃO UAGP				GERAES		
CD	Projeto Estruturador	Dificuldade / Risco	Identificação do Problema Ação	Resp.	Prazo	F	Acompanhamento da Solução Atualização	Resp.
2	FE 01 Redução Criminalidade	Indefinição do terreno para construção do NONONO.	Enviar comunicado à Prefeitura, estabelecendo um prazo final para indicação de terreno viável.	Secretário NONO			24/02: Nonono informou que houve uma reunião com a Prefeitura, na qual foram consideradas as seguintes opções: a) (...); b) (...); ou c) (...). Haverá uma nova reunião em xx/xx para decisão.	NONO
Atualizado em: 16-mar-06				Legenda do farol:		<input checked="" type="checkbox"/> Problema resolvido <input checked="" type="checkbox"/> Ação realizada, problema permanece <input checked="" type="checkbox"/> Ação não realizada		

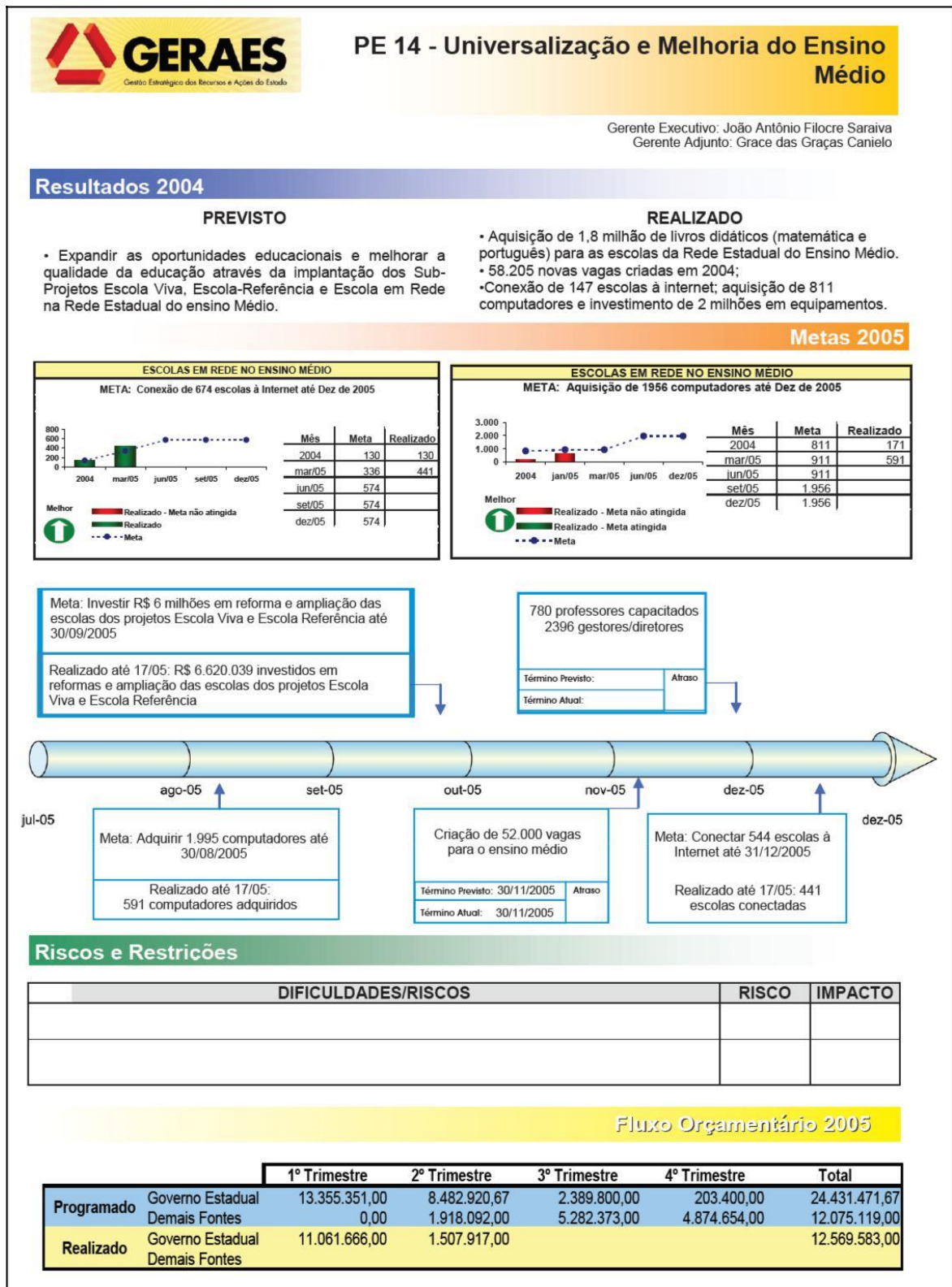
Fonte: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. A gestão dos investimentos estratégicos. IN: VILHENA, Renata et al. (Org). *O choque de gestão em Minas Gerais*: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006c. p. 85.

Outro instrumento de acompanhamento adotado era o Painel de Controle (figura 3), o qual apresentava – trimestralmente – para a alta direção do Estado e entidades interessadas a situação de cada um dos Projetos Estruturadores (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006c, p. 86). Este painel era consolidado a partir da reunião de informações do *status* das metas e marcos contidos no Relatório de Situação e dispunha de um retrato da situação da execução da estratégia governamental, dispondo – para cada um dos projetos – qual era o objetivo, os resultados obtidos no exercício anterior, quais eram as metas e marcos do ano corrente e o fluxo orçamentário mensal estipulado de acordo com a execução. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006c, p. 86-87).

De forma complementar, para disseminar as informações sobre os projetos estruturadores ao longo de sua implementação internamente ao Estado e também para a sociedade, era elaborada e enviada mensalmente à área de comunicação do governo a Agenda Positiva (figura 4), a qual destacava os principais eventos concluídos ou com previsão de conclusão (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006c, p. 89).

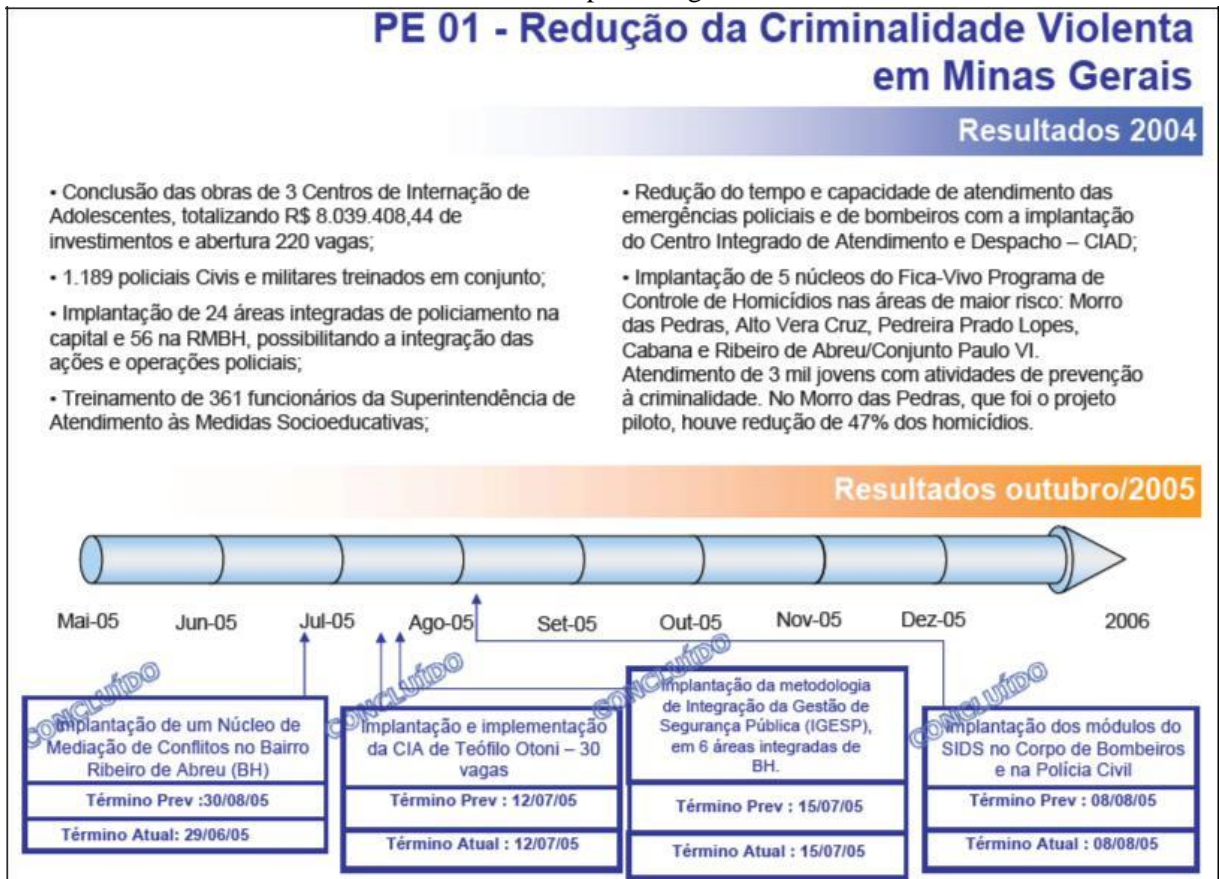
¹⁰ Os faróis eram estruturados a partir de *emoticons*, atribuindo à cor verde ao problema resolvido, amarelo à ação realizada, mas em que o problema permanece e vermelho à ação não realizada. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006c, p. 85)

FIGURA 3 – Exemplo de Painel de Controle



Fonte: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. A gestão dos investimentos estratégicos. IN: VILHENA, Renata et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006c. p. 88.

FIGURA 4 – Exemplo de Agenda Positiva



Fonte: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. A gestão dos investimentos estratégicos. IN: VILHENA, Renata et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006c. p. 89.

A fim de assegurar maior eficiência e efetividade à execução, foi adotado um modelo de contrato de gestão denominado Acordo de Resultados¹¹. Este, segundo Duarte et al. (2006), consistia em um instrumento gerencial a partir do qual eram pactuados com cada instituição resultados alinhados à estratégia de governo, atrelados à concessão de autonomia para alcançá-los.

O Acordo tem como finalidades:

- fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;

¹¹ O Acordo de Resultados foi instituído mediante a Lei 14 694 de 30 de julho de 2003 e os Decretos n. 43 674 e n. 43 675, ambos de 04 de dezembro 2003.

- racionalizar os gastos com custeio administrativo de forma a possibilitar maior destinação de recursos às atividades finalísticas do órgão ou entidade;
- estimular e valorizar servidores por meio da implantação de programas de capacitação, da valorização e profissionalização;
- estimular o desenvolvimento e a instituição de sistemas de avaliação de desempenho individual dos servidores. (DUARTE et al., 2006, p. 98).

Tanto no nível institucional, quanto no âmbito de cada equipe de trabalho este acordo era firmado (GIRON et al., 2013, p. 5) e incentivos remuneratórios foram vinculados a sua execução.

A partir desta gama de instrumentos delineados no intuito de consolidar uma gestão eficiente dos projetos prioritários e com a aprovação da Lei n. 15 032 de 20 de janeiro de 2004, que instituiu o PMDI como um plano de longo prazo orientador da elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), foi consolidada a ideia do planejamento dual, que seria continuada no governo seguinte – a Segunda Geração do Choque de Gestão.

5.2 Estado para Resultados – complementos de segunda geração

O exercício de 2007 apresentou uma situação econômica bem mais favorável do que aquela que marcava a troca de governo nos primeiros anos do século XXI. Com os ajustes fiscais realizados em âmbito nacional e estadual, alinhados ao crescimento da economia, houve uma evolução no equilíbrio do quadro orçamentário entre 2002 a 2006, sendo que – no ano de 2004 – constatou-se um saldo positivo das receitas frente às despesas, configurando um superávit na execução orçamentária e marcando o que foi denominado o “déficit zero” pelo Estado de Minas Gerais (IPEA, 2013). Com o forte crescimento da China no cenário internacional, as *commodities* apresentaram grande crescimento de preços neste período, beneficiando muito os produtores destas como Minas Gerais (LIBÂNIO, 2008).

Com a reeleição do Governo, iniciou-se a chamada segunda geração do Choque de Gestão. Esta foi caracterizada por uma intensiva busca pelo Estado de Resultados (MINAS GERAIS, 2007c), visando prover benefícios concretos para a sociedade, que extravasassem o âmbito da eficiência procedimental da gestão obtida na primeira fase (2003-2007). Dessa forma, buscava-se consolidar os avanços anteriormente alcançados e imprimir maior eficácia às ações da estratégia de desenvolvimento prevista no PMDI revisado de 2007-2023 (IPEA, 2013).

A fim de consolidar esta nova estratégia de gestão, que agora se estabelecia sobre uma carteira com 57 projetos estruturadores, foi criado o Programa Estado para Resultados (EpR)¹². O EpR foi estruturado em uma instância provisória coordenada diretamente pelo vice-governador, que contava com o auxílio SEPLAG, compondo um *staff* direto do vice-governador subdividido em três unidades não formais: a Unidade de Gestão Estratégica, a Unidade de Empreendedores¹³ e a Unidade de Indicadores¹⁴ (BECHELAINÉ; SILVEIRA; NEVES, 2012).

Cabe aqui ressaltar o papel dessa primeira unidade. Conforme destacado por Bechelaine, Silveira e Neves (2012), a fim de filtrar as questões principais afetas aos programas estruturadores identificadas pelo GERAES e que eram de interesse da alta gerência, a Unidade de Gestão Estratégica do EpR realizava Comitês de Resultados, reuniões executivas nas quais definia-se um plano de ação estratégico a ser seguido para o alcance dos objetivos (BECHELAINÉ; SILVEIRA; NEVES, 2012). Este plano de ação estratégico, possuía um caráter de resolução de problemas. Conforme exposto por Bechelaine, Silveira e Neves (2012),

Outro instrumento adotado foi o plano de ação, cujo objetivo é filtrar problemas, riscos, dificuldades e oportunidades estratégicas das áreas de resultado (originados, ou não, das reuniões de comitês) e organizá-los em um sistema de tecnologia da informação. Entende-se por plano de ação o instrumento pelo qual ações corretivas e preventivas de questões envolvendo os projetos estruturadores são elaboradas, documentadas e monitoradas até sua finalização. Por meio dele, são atribuídas responsabilidades e determinadas as circunstâncias em que o trabalho deverá ser realizado. (BECHELAINÉ; SILVEIRA; NEVES, 2012, p. 460)

A Unidade de Gestão Estratégica, dessa forma, encarregava-se dos Comitês de Resultados, dos Planos de Ação estratégicos, além de prestar apoio à gestão dos projetos estruturadores e associados¹⁵, assim como às áreas estratégicas.

¹² O Estado para Resultados foi criado mediante a Lei Delegada n. 112 de 25 de janeiro de 2007 e regularizado através do Decreto n. 44 447 de 26 de Janeiro de 2007.

¹³ A Unidade de Empreendedores era responsável por selecionar, gerir e alocar os empreendedores públicos, “[...] figura que surgiu para fornecer um apoio técnico e temporário aos pontos críticos das secretarias de estado, dos projetos estruturadores e associados e das áreas estratégicas” (BECHELAINÉ; SILVEIRA; NEVES, 2012, p. 463).

¹⁴ À Unidade de Indicadores competia pesquisar, avaliar e apurar os indicadores finalísticos, bem como ponderar sobre a aderência dos mesmos à estratégia do estado, compondo o Caderno de Indicadores. Este documento consistia em um importante registro que organizava e problematizava o conjunto de indicadores por meio de itens como fonte, periodicidade, limites e dados estatísticos (BECHELAINÉ; SILVEIRA; NEVES, 2012, p. 461).

¹⁵ No PPAG 2008-2011 os programas foram classificados em estruturadores, associados e especiais. Os primeiros “[...] possuem prioridade de execução e garantia de aporte dos recursos previstos, com gerenciamento unificado e articulação das ações. São programas estratégicos de cada área de resultados, compondo o eixo essencial de atuação do governo[...]. [Os segundos], [...] colaboram para o alcance dos objetivos estratégicos do PMDI, através da associação com os programas estruturadores em cada área de resultados. Não têm característica de gestão intensiva. [...] [E os últimos], [...] são aqueles que não apresentam identificação evidente com as áreas de resultados, mas são essenciais para o funcionamento da administração estadual. Exemplo: despesas com pessoal ativo e inativo; pagamento da dívida pública fundada e de precatórios; transferências constitucionais a municípios” (IPEA, 2013, p.26-27).

O EpR, portanto, por meio de suas três unidades essenciais, veio para complementar a cadeia de gestão por resultados mineira que teve seu início na primeira geração do Choque de Gestão, visando permitir que a estratégia de governo fosse – de fato – implementada. Toda a sua estrutura, entretanto, possuía caráter provisório, com a data de encerramento prevista para o ano de 2011, em face da eminente troca de Governo (BECHELAINE; SILVEIRA; NEVES, 2012).

Destaca-se que a melhora da situação fiscal do Estado neste período, com o anúncio em 23 de novembro de 2004 do “Déficit Zero”, além de possibilitar o equilíbrio das finanças criou um ambiente favorável à atração e execução de investimentos (NORMAN et al., 2006). O enquadramento do Estado dentro dos limites estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁶ o tornou apto para captar recursos junto a credores externos, o que de fato ocorreu. Conforme destacado por Guimarães et al. (2014),

De 2004 a 2012, o estado de Minas Gerais teve acesso¹⁷ a US\$3,5 bilhões e a 425,6 milhões de euros do sistema de crédito internacional provenientes de 24 operações com seis fontes distintas: o Banco Mundial (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Alemão de Desenvolvimento (KFW), a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), o Banco *Credit Suisse* (AGD) e o Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC). (GUIMARÃES et al., 2014, p. 542)

Estes recursos foram de expressiva importância no financiamento de grande parcela dos investimentos do Estado, sendo significativos no período em que a situação fiscal começou a declinar em decorrência da crise econômica de 2008 (GUIMARÃES et al., 2014).

Com vistas a identificar projetos potenciais para a aplicação de parcela destes recursos de investimentos foram elaborados alguns planos de investimento, dentre eles o Plano Estratégico de Logística de Transportes (PELT).

a) Plano Estratégico de Logística de Transportes (PELT)

O Plano Estratégico de Logística de Transportes (PELT), iniciado em 2006 e realizado em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP) e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), constituiu um valioso instrumental de suporte técnico às escolhas do Governo de Minas Gerais face aos desafios logísticos do Estado. Em seu escopo foi realizado

¹⁶ A LRF corresponde à Lei Complementar n. 101/2000.

¹⁷ Em valores não ajustados.

um diagnóstico da situação dos transportes à época, assim como projeções dos desafios nesta área para o Estado – em um horizonte temporal até 2023 (alinhado ao PMDI) – compondo cenários prováveis para a economia nos anos seguintes de elaboração dos PPAG's, a saber 2008, 2012, 2016 e 2020 (MINAS GERAIS, 2006).

Foi traçado um modelo que avaliasse, em conjunto com estas projeções, quais seriam os impactos de cada uma das intervenções propostas, tanto no que se refere à logística de transporte, quanto à economia mineira em geral, sendo estes impactos analisados em termos setoriais e territoriais, em confluência com a ideia de desenvolvimento regional do Estado (MINAS GERAIS, 2006).

A partir de diagnósticos da oferta, da demanda e do fluxo de cada um dos modais de transportes, foi analisado um conjunto de intervenções sob a luz de inúmeras variáveis (nível de serviço, condições da pista, carregamento, dentre outros), compondo uma carteira final com 56 projetos, dos quais cerca de 80% eram rodoviários. “[Para cada um destes projetos foram especificadas informações] de acordo com o(s) trechos(s) de cobertura do projeto, os valores estimados de investimento, bem como os impactos esperados na eficiência das operações de transporte em termos de custo operacional e velocidade média dos veículos [...]” (MINAS GERAIS, 2006, p. 190).

A figura 5 exemplifica a listagem na carteira final de parte do projeto 44. As janelas inicial e final compreendem o horizonte recomendado de implantação de cada intervenção, tendo em vista seu grau de importância e dificuldade de execução. Sendo agrupados na janela 1 aqueles projetos para o período 2008-2011, na janela 2 os previstos para 2012-2015, na janela 3 os para 2015-2019 e na janela 4 aqueles abrangidos entre 2020-2023 (MINAS GERAIS, 2006).

Observa-se que, de forma geral, a grande maioria dos projetos, em termos de valor do investimento, foram estipulados para as janelas 2 e 3, correspondendo a 21,1% e 25,6% do montante previsto total, respectivamente (MINAS GERAIS, 2006, p. 191).

Assim, a partir da identificação dos gargalos emergenciais e futuros e dos elos faltantes na rede multimodal de transportes, assim como considerando as linhas de desejo da demanda, o nível de serviço e a condição da infraestrutura das ligações viárias, foi conformada uma

carteira recomendada de investimentos em transporte para o período de 2008-2023, com projetos de intervenção em diversos níveis de detalhamento. Assim,

[...] é apresentada uma carteira de projetos de intervenção que se encontram em diversos níveis de detalhamento, desde estudos conceituais de âmbito estratégico, estudos de viabilidade técnica, de meio ambiente e econômico-financeiros, até mesmo em nível de projeto executivo para implantação de obras. (MINAS GERAIS, 2006, p. 12).

FIGURA 5 – Exemplo de projeto da carteira final do PELT

Proj	Intervenção	Programa	Rod	Trecho	Janela inicial	Janela final	Ext (km)		
44	Construção de 3ª faixa	DNIT - Adeq. de capacidade Melhoria de Nível de Serviço e Segurança	BR 482	Itaverava – Entr. BR 040/MG	1	1	29,0		
			AMG 0430	Entr. BR 383 – Tiradentes		2	8,0		
			AMG 900	Entr. MG 129 – Itabira		1	9,8		
			BR 120	Posto de Pesagem (Div. 2ª CRG) – Itabira		1	40,3		
			BR 259	Entr. BR 474 – Div. MG/ES		2	6,2		
			BR 297	Entr. MG 135 – Lima Duarte		3	14,1		
			BR 356	Entr. BR 040 – Entr. MG 030		1	1,4		
			BR 381	Divino das Laranjeiras – São João do Manteninha		1	23,0		
						4	21,0		
					MG 129	Ouro Preto – Ouro Branco (Div. 04 CRG)		2	30,0
					MG 329	Entr. BR 116 (Caratinga) – Bom Jesus do Galho (Div. 17 CRG)		1	25,1
					MG 434	Entr. BR 381 (p/ Belo Horizonte) – Entr. MG 129 (Chapada)		1	19,0
					MG 447	Entr. MG 285 – Entr. MGT 265		3	8,5
			MGT 120	Capelinha – Santa Maria do Suaçuí		3	52,8		
				Ubaí – Entr. BR 120		3	1,8		
			MGT 265	Mirai – Muriae		2	34,0		
		Multivia	Melhoria de Nível de Serviço e Segurança	MG 129	Entr. MGT 120 – Entr. MG 434 (Chapada)		1	5,2	
	MG 329			Entr. MG 262 – Entr. MG 265		1	5,7		
							1	9,8	
		Recuperação / Manutenção	ProMG Funcional	AMG 0525	Entr. BR 120 – Itamarati de Minas		1	10,1	
				AMG 0540	Entr. BR 120 – Aeroporto de Vargem Linda		1	4,3	
				AMG 2915	Entr. BR 116 – São Francisco do Glória		1	4,5	
				AMG 2925	Entr. BR 116 – Caputira		1	12,1	
	LMG 780			Entr. MGT 259 (Correntinho) – Entr. BR 120		1	6,5		
							4	16,0	
				MG 126	Guarani – Rio Novo		1	1,6	
				MG 217	Entr. p/ Santo Antônio do Mucuri – Malacacheta (Div. 38 CRG)		1	3	20,1
		MG 314	Entr. MGT 120 (São João Evangelista) – Poçanha		1	4	17,6		

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas. **Plano Estratégico de Logística de Transportes de Minas Gerais (PELT-Minas)**. Belo Horizonte – MG, 2006. p. 247.

Cada um destes projetos sugeridos era desenhado para solucionar uma disfunção identificada e sua execução era associada tanto aos indicadores de eficiência das operações de transporte¹⁸, que agrupavam critérios essencialmente logísticos, quanto a indicadores de impacto, que consideravam aspectos socioeconômicos. O cruzamento dos valores estimados para cada um destes indicadores resultava em um mecanismo de ordenação dos projetos da

¹⁸ Os seguintes indicadores de eficiência das operações nas redes analisadas foram estipulados: “I) aumento da velocidade média dos veículos (na rede como um todo), medida em quilômetros por hora; II) redução do custo operacional de transporte, incorrido na rede como um todo, com resultado expresso em milhões de reais por ano; e III) redução no custo médio operacional incorrido por veículo, como uma média de toda a rede, expresso em reais por quilômetro por veículo” (MINAS GERAIS, 2006, p. 12).

carteira final segundo sua intensidade de impacto (alto, médio alto, médio, médio baixo e baixo), sendo esta disposição pareada com a estratégia de governo, compondo uma análise multicriterial para a tomada de decisão (MINAS GERAIS, 2006, p. 12-13).

O PELT também delineou algumas diretrizes para os processos de contratação de projetos e obras públicas na área de transportes, visando à economicidade e à eficiência. Com estes objetivos, traçou modelos alternativos de contratação e gestão dos projetos propostos, disciplinando algumas regras de coordenação e cooperação a serem aplicadas a cada um dos atores envolvidos na intervenção, para o alcance dos resultados socialmente desejáveis (MINAS GERAIS, 2006).

Em suma, o PELT representou diagnóstico dos principais entraves e desafios relacionados à área de transportes no Estado de Minas Gerais, propondo de forma consistente e objetiva alternativas de intervenções econômica e socialmente viáveis para fazer frente aos cenários apresentados. A agregação de indicadores aos projetos propostos, alinhada aos mecanismos de ordenação dos mesmos, proporcionou um instrumento técnico de priorização a ser utilizado na tomada de decisão paralelamente à estratégia de governo. O PELT abrangia propostas previstas para um horizonte temporal de 23 anos, inclusive para o período da Terceira Geração do Choque de Gestão, sobre o qual a subseção 5.3 disporá.

5.3 Gestão para cidadania – a terceira e última geração

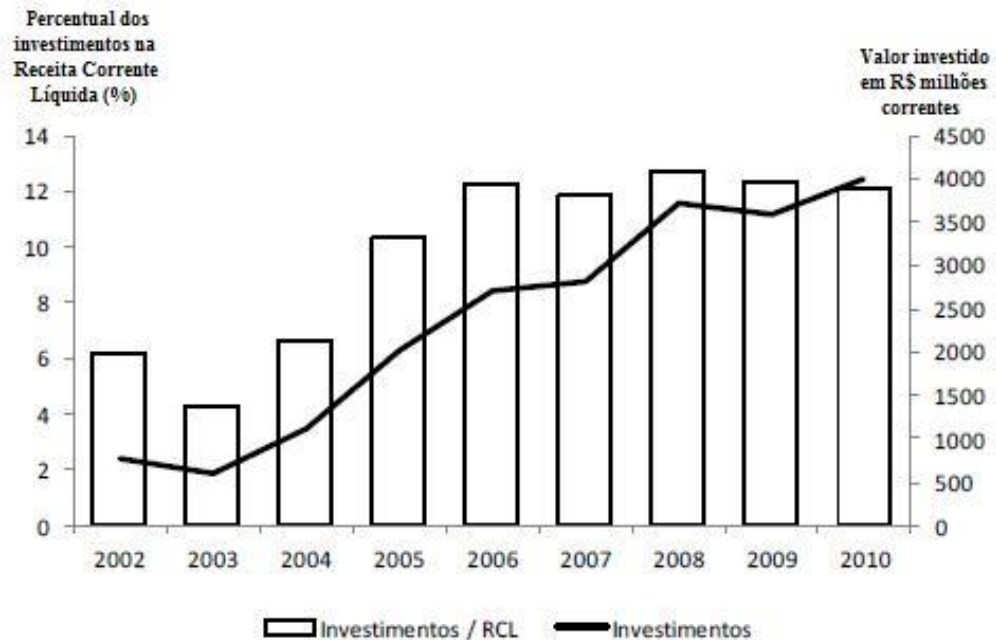
Os oito primeiros anos do Choque de Gestão acompanharam uma trajetória de melhora da situação fiscal de Minas Gerais. Se em 2002 a despesa com investimentos frente às despesas totais do Estado era em torno de 4%, em 2010 este gasto passou a representar 8,5%, mais que o dobro do registrado anteriormente. Mesmo no ano de 2009, marcado pela crise econômica mundial, as despesas com investimento alcançaram o ápice desta série histórica (9,5%), consequência – em grande medida – do volume de entrada de recursos de operações de crédito (MINAS GERAIS, 2012b).

De 2003 a 2010, conforme se observa no gráfico 1, a participação interna na composição dos investimentos do Estado em relação à Receita Corrente Líquida¹⁹ foi crescente

¹⁹ A Receita Corrente Líquida do Estado corresponde ao somatório dos itens componentes da receita corrente (tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes), deduzidas as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira da área da previdência (TRANSPARÊNCIA, [201-]c).

(MINAS GERAIS, 2012b). Sendo que, no ano de 2010, em torno de 68% destes gastos eram realizados por meio dos projetos estruturadores (SANTOS; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2012).

GRÁFICO 1 – Valores investidos e proporção dos investimentos na Receita Corrente Líquida, Minas Gerais, 2002-2010



Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG): 2012- 2015**. Belo Horizonte – MG; 2012b. p. 68 (adaptado).

A eleição de Antônio Anastasia trouxe garantias de continuidade ao Choque de Gestão. Tendo atuado anteriormente como Secretário de Planejamento, o Governador logo propôs a inclusão de um novo pilar à estratégia, para além da qualidade e produtividade do gasto e da gestão para resultados, consolidados nos anos anteriores. Este novo pilar consistia na Gestão para Cidadania, cujo propósito era incorporar a participação da sociedade civil na consolidação e execução da estratégia governamental, tornando os cidadãos não apenas receptores das políticas públicas, mas também protagonistas (RENAT, [2013]).

Para cumprir com este novo desafio o Estado passou a ser estruturado em Redes²⁰, cada qual abrangendo uma área, em uma perspectiva de implementação de um modelo de gestão transversal, prezando pela intersetorialidade da política pública e pela articulação dos diversos atores envolvidos em uma mesma intervenção (IPEA, 2013). O propósito de longo prazo delineado no PMDI 2003-2020 de “Tornar Minas o melhor Estado para se viver” permaneceu na revisão de 2011-2030, assim como havia sido mantido no governo passado.

²⁰ Redes compositoras da estratégia de desenvolvimento integrado: de Educação e Desenvolvimento Humano; de Atenção em Saúde; de Defesa e Segurança; de Desenvolvimento Social e Proteção; de Desenvolvimento Econômico Sustentável; de Ciência, Tecnologia e Inovação; de Desenvolvimento Rural; de Identidade Mineira; de Cidades; de Infraestrutura; e de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz (MINAS GERAIS, 2011h).

Após a revisão do PMDI 2011-2030, foi consolidada para o período do PPAG 2012-2015 uma carteira contendo 31 Programas Estruturadores²¹, sendo que – do ponto de vista das perspectivas de investimento – este planejamento buscou dar continuidade aos avanços obtidos neste âmbito nos anos passados. Atendendo ao objetivo estratégico que previa o incremento a promoção, a atração e a retenção de investimentos em Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2011h), principalmente a partir da Rede de Infraestrutura, a qual agrupou 21 dos 235 programas propostos no PPAG, englobando 58 ações que somavam R\$ 14,70 bilhões – correspondentes a 5,02% do valor global do PPAG (MINAS GERAIS, 2012b).

A entrada de recursos em caixa mediante operações de crédito, que atingiram seu ápice em 2012 (FREITAS, 2014, p. 77), proporcionou a fonte necessária para que o Estado realizasse seus planos de investimento, substituindo as receitas próprias que se encontravam em queda. Um dos motivos que proporcionou essa oportunidade de arrecadação junto a credores foi o aumento expressivo no limite de endividamento concedido pela União à Minas Gerais, dentro do Programa de Ajuste Fiscal. Assim, foram tomados empréstimos junto a diversos bancos, sendo mais expressivos os realizados junto ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)²².

Quanto à gestão dos projetos estratégicos, que englobaram em média 67%²³ dos recursos investidos diretamente pelo Estado entre 2011-2015, algumas inovações foram trazidas com vistas a tornar este processo mais integrado, conforme será disposto à seguir.

a) A gestão dos projetos estratégicos

Nessa terceira etapa de gestão foi introduzido no governo mineiro o Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental (vulgo Estratégia), um sistema informatizado desenhado para contemplar todo o processo de pleito, monitoramento e avaliação da ação governamental de forma padronizada (MINAS GERAIS, 2014c). No que se refere aos

²¹ Os programas estruturadores passaram a ser compostos de projetos e processos estratégicos. Os primeiros são “[...] um empreendimento único, singular, com início e fim determinados, que mobiliza recursos e competências para realizar entregas específicas (bem ou serviço, que são o escopo necessário para atender aos objetivos do Projeto) [...] [e os segundos] [...] um conjunto de atividades recorrentes, estruturadas e desenhadas para produzir um bem ou serviço específico para um determinado cliente/usuário [...]”. (MINAS GERAIS, 2014e)

²² Os contratos mediante os quais foram firmadas as operações de crédito com o BNDES (nº 12202.611/012, nº 12209.521/019 e nº 12210.751/014) e com o Banco do Brasil (nº 20/00020-0 e nº 20/00021-9) totalizaram um montante de R\$ 7.196.895.531,69 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, [201-]b).

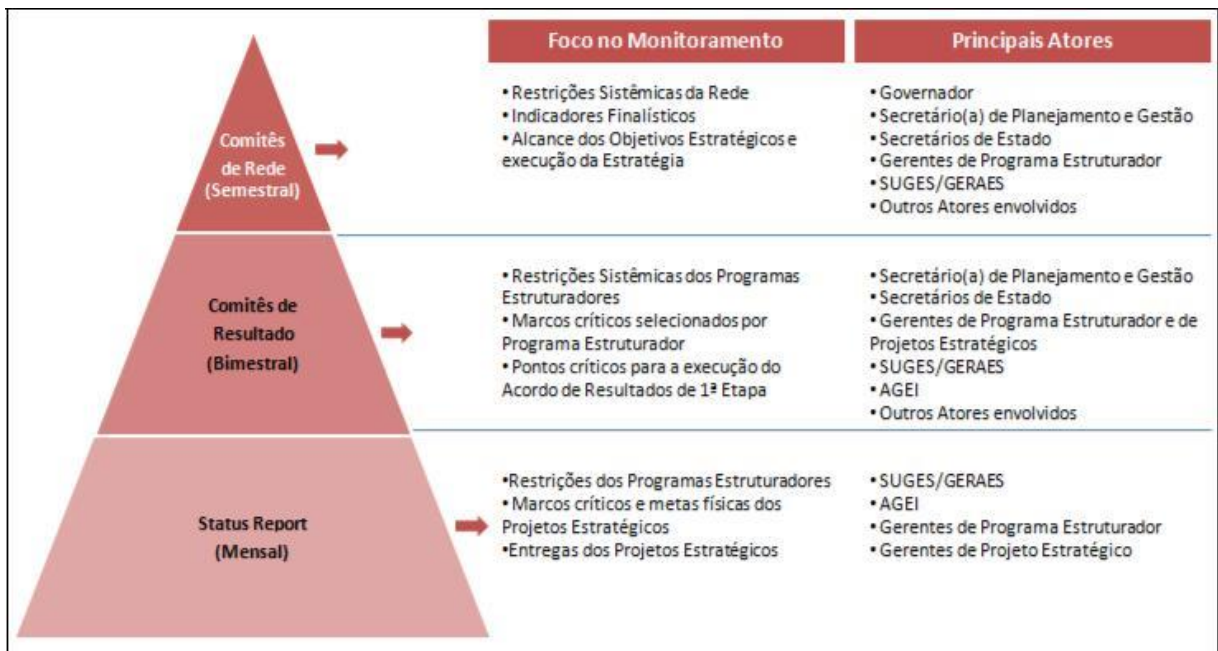
²³ Valor obtido considerando-se as despesas liquidadas no grupo de despesa 4 (Investimentos) e modalidades de aplicação 90 (Aplicações Diretas) e 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal). Dados primários extraídos do SIAFI.

projetos estratégicos, esse sistema se propôs a abarcar toda a documentação de planejamento do projeto, permitindo a gestão de escopo, tempo, custos, qualidade, riscos, responsabilidades e comunicações de cada um (GIRON et al., 2013, p. 9).

No momento de estruturação dos projetos estratégicos era solicitado o preenchimento no sistema de informações extremamente detalhadas sobre o projeto, as quais abrangiam o desenvolvimento do Termo de Abertura, Declaração de Escopo, Matriz de Responsabilidades, Planejamento de Comunicações, Planejamento de Riscos e Planejamento de Aquisições²⁴ (MINAS GERAIS, 2014d).

O processo de monitoramento, por sua vez, era realizado mediante as Reuniões de *Status*, os Comitês de Resultados e os Comitês de Rede, os quais seguiam uma “pirâmide de tomada de decisão”, expressa na figura 6 (MINAS GERAIS, 2014d).

FIGURA 6 - Pirâmide de tomada de decisão do monitoramento



Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental. **Manual de estruturação, gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos estratégicos: gestão para a cidadania PMDI 2011-2030.** Belo Horizonte – MG; 2014b. p. 42.

No primeiro nível, além dos registros nos Planos de Ação, e da identificação e registro de Agendas Positivas, deveriam ser realizadas as seguintes atividades:

²⁴ A relação destes documentos pode ser conferida no Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos (MINAS GERAIS, 2014d).

- Identificação e Tomada de Decisão, por parte do Gerente de Programa, para superação dos problemas que estão sob sua alçada e que não puderam ser resolvidos no ambiente do próprio Projeto Estratégico;
- Qualificação das informações referentes à execução dos Projetos Estratégicos no Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental;
- Análise do desempenho comparando o planejado com o executado; e
- Consolidação das Solicitações de Cotas Orçamentárias entre todos os Projetos Estratégicos que compõem o Programa, assim como as Solicitações de Mudança que serão encaminhadas ao GERAES. (MINAS GERAIS, 2014d, p. 43)

Nos demais níveis eram tratados aqueles problemas cuja resolução não havia sido encontrada a partir da Reunião de *Status*, o que encaminhava a demanda para o segundo nível – em última instância – ao terceiro. Em todas essas etapas, os instrumentos criados nas gerações anteriores – *Status Report*, Plano de Ação, Agenda Positiva e Acordo de Resultados – eram previstos, contando apenas com algumas atualizações (MINAS GERAIS, 2014d).

Havia ainda o Comitê Integrado de Mudanças do GERAES (COIMGE), ao qual competia analisar as Solicitações de Mudança dos itens pactuados na 1ª Etapa do Acordo de Resultados (MINAS GERAIS, 2014d).

Destaca-se nessa terceira geração o papel das Assessorias de Gestão da Estratégia e Inovação (AGEI). As AGEI's foram instituídas tendo-se em vista um movimento espontâneo que já ocorria dentro de alguns órgãos ao longo da segunda geração do Choque de Gestão, no sentido de criação de escritórios de projetos setoriais (SANTOS; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2012). O intuito era de estabelecer em cada Secretaria um ponto de interlocução com a gestão central que fosse capaz de reunir, organizar e sistematizar as informações de seu órgão e repassá-la à SEPLAG de forma alinhada às metodologias de gestão de projetos. Em tese, cabia às AGEI's:

- Apoiar os Gerentes dos Projetos na execução das iniciativas estratégicas e na solução dos problemas (setoriais);
- Garantir a qualidade das informações inseridas nos sistemas corporativos de monitoramento da estratégia, bem como as prestadas a qualquer momento, inclusive nas Reuniões de Monitoramento;
- Participar das Reuniões de Monitoramento (*Status Report* e Comitê de Resultados), apoiando o Gerente de Projeto na discussão dos problemas enfrentados por ele;
- Propor e monitorar a execução dos Planos de Ação dos Projetos Estratégicos; Estimular a troca de boas práticas dentro do órgão ou unidade a que pertencem;
- Auxiliar no aporte conceitual, metodológico e prático no Monitoramento dos Projetos Estratégicos para os envolvidos (Gerentes de Projetos); e
 - Preparar e participar das audiências públicas de monitoramento do PPAG. (MINAS GERAIS, 2014d, p. 44)

A AGEI, portanto, fazia a interlocução entre o escritório central de projetos – representado pelo Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional²⁵ – e os órgãos setoriais, contando com um Plano de Trabalho que avaliava sua atuação. Seu papel deveria ser impulsionado com a atuação da Assessoria de Melhoria da Gestão (AMS), também no âmbito da SEPLAG, a quem cabia a responsabilidade de produzir e disseminar metodologias de gestão estratégica, assim como de recrutar, selecionar e desenvolver os membros das AGEI's (SANTOS; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2012).

Analogamente à criação das AGEI's, outras mudanças institucionais no intuito de operacionalizar a gestão dos programas estruturadores foram realizadas mediante as Leis Delegadas nº 179 e nº 180, de 1º e 20 de janeiro de 2011, respectivamente. Essas e outras disposições normativas, também constantes nas principais leis que disciplinam o orçamento e as finanças públicas e nas Constituições Federal e Estadual, trazem prerrogativas que deveriam guiar a ação pública e que se alinham, em certa medida, aos elementos propostos pela ENAP na consolidação de uma GIP eficiente. A seção 6 visa expor quais seriam estes elementos normativos no caso de Minas Gerais.

²⁵ Este Núcleo encontrava-se dentro da estrutura da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES), da SEPLAG.

6 A TERCEIRA GERAÇÃO SOB OS PILARES DE UMA GIP EFICIENTE: ANÁLISE NORMATIVA

A Constituição Estadual do Estado de Minas Gerais prevê em seu artigo 13º – de forma análoga ao artigo 37º da Constituição Federal – que a atividade da administração pública, direta e indireta, deve pautar-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade. Conforme destaca Meirelles (2007),

A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 2007, p. 64).

Ou seja, a conduta administrativa dos agentes públicos é guiada e estrita à lei, diferentemente daquela praticada pelos agentes privados, que podem fazer tudo o que a norma não proíbe. Soma-se a este fato o que os doutrinários denominam direito-dever de agir, ou poder-dever de agir, caracterizado por Meirelles (1966) como a obrigação do agente público, na existência de uma prerrogativa de sua autoridade, executar a mesma; pois não lhe é facultada a omissão em esfera de sua competência. Assim, segundo a norma, ao agente público cabe a execução de tudo aquilo que lhe for encarregado por lei, não existindo a opção de não atuar dentro das atribuições de seu cargo.

Considerando o exposto, a existência de prerrogativas legais para a atuação do administrador público alinhadas aos elementos básicos dispostos nas oito etapas elencadas pela ENAP é o primeiro passo rumo à GIP eficiente. A partir da análise das Constituições Federal e Estadual, das principais leis que regem o orçamento e as finanças – Lei Federal 4 320/64, Lei Federal 8 666/93 e LRF – e das Leis Delegadas Estaduais n. 179/2011 e n. 180/2011, que dispuseram sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais à época, é possível identificar em que medida – normativamente – as bases de uma gestão dos investimentos públicos eficiente estavam previstas entre 2011-2015 no Estado de Minas Gerais.

6.1 Determinantes operacionais

O Plano Plurianual (PPA) – disposto nos artigos 153 e 165 das Constituições Estadual e Federal, respectivamente – configura-se como objeto da diretriz estratégica para as

ações do Governo. E no que tange aos investimentos públicos, é vedada, pelo artigo 161 da Constituição Estadual, a execução de qualquer investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja incluso no PPAG ou em lei que o autorize (MINAS GERAIS, 2016a).

No caso de Minas Gerais, conforme disciplina o Parágrafo Único do artigo 154 da Constituição Estadual, deve existir uma correspondência entre os programas dispostos no PPAG e aqueles do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O PMDI consiste em um plano de longo prazo – para um horizonte de 20 anos – que traça as diretrizes que orientarão a formulação dos planejamentos de médio e curto prazos subsequentes para o Estado, tendo como um de seus objetivos o desenvolvimento socioeconômico integrado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2016a).

Art. 231 – O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.

[...]

§ 2º – O Plano terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;

II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo;

III – o incremento das atividades produtivas do Estado;

IV – a expansão social do mercado consumidor;

V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;

VI – a expansão do mercado de trabalho;

VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;

VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado. (MINAS GERAIS, 2016a)

Uma vez que a estrutura do PPAG pressupõe que cada um dos programas ali dispostos apresente sua unidade responsável, seu objetivo e eixo de ação, as previsões orçamentárias para os quatro exercícios aos quais corresponde, assim como sua regionalização e metas – em se tratando de investimentos (MINAS GERAIS, 2016a); percebe-se que há um esforço de retratar o objeto, o valor e o prazo de execução do programa. A explicitação das causas que motivam o investimento, embora não seja expressa de forma destacada para cada programa, geralmente compõe a mensagem que acompanha o PPAG, a qual aborda a situação socioeconômica do Estado e elucida as intenções do Governo como soluções (MINAS GERAIS, 2012b). Dessa forma, percebe-se que a norma vincula, minimamente, a seleção dos investimentos públicos às diretrizes de Governo – a partir da exigência de inclusão no PPAG –

e também aos aspectos relacionados à PRÉ-EVTE, no que se refere à indicação dos motivos e delineamentos básicos do programa que se propõe.

A Constituição Estadual também traz algumas questões afetas ao planejamento regionalizado dos investimentos, constantes em artigos como os 41º, 51º e 157º, VI, que corroboram com as proposições da ENAP no sentido de pensar os projetos de maneira alinhada à localidade de intervenção e integrada regionalmente, para que ganhos complementares possam ser absorvidos e potencializados (MINAS GERAIS, 2016a). A garantia do bom uso do meio ambiente, explicitada no artigo 214, impõe a necessidade de avaliações ambientais. Segundo o inciso quarto deste artigo, “[...] [exige-se anuência dos órgãos ambientais para] início, ampliação ou desenvolvimento de atividades, construção ou reforma de instalações capazes de causar, sob qualquer forma, degradação do meio ambiente” (MINAS GERAIS, 2016a, art. 214). Os demais licenciamentos requisitados antes do início de qualquer projeto de investimento, dispostos em leis específicas, também coadunam para um planejamento prévio.

No entanto, tendo-se em vista que muitos dos projetos de investimento público são materializados a partir de obras, é na Lei Federal 8 666/93 que o instrumento de avaliação *ex ante*, sob a estrutura de uma EVTE, mais se encontra caracterizado. Esta Lei, ao explicitar os procedimentos necessários a qualquer contratação de serviços ou aquisição de produtos no setor público, exige o Projeto Básico, o qual consiste, segundo o inciso nono do artigo 6:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução**, devendo conter os seguintes elementos: [...]. (BRASIL, 1993, grifo nosso)

A partir deste instrumento o projeto adquire uma sistematização que torna possível avaliar sua real viabilidade técnica e adequação às peculiaridades do setor público, assim como subsidia a realização de seu monitoramento em etapa posterior tendo como base o que foi delineado nesta fase. Conforme se observa, o grau de detalhamento exigido no Projeto Básico faz correspondência aos aspectos da EVTE.

Para além deste instrumento, a fase precedente da licitação de obras e serviços também requer – segundo consta no Artigo 7º, § 2º da Lei Federal 8 666/93 – a existência de um orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. “As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...] houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma [...]” (BRASIL, 1993, art. 7, § 2º, III). Este mesmo artigo também exige que o produto esperado esteja contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual. Ou seja, novamente, é evidenciada a vinculação do projeto às estratégias de Governo e sua correspondente capacidade orçamentária e financeira para arcar com os compromissos, impondo um planejamento orçamentário mais detalhado.

A Constituição Estadual também prevê, em seu artigo 30º, política de pessoal que vise à profissionalização e ao aperfeiçoamento do servidor público (MINAS GERAIS, 2016ª). Este ponto merece destaque, pois, conforme ressaltado no material da ENAP, para cumprir com uma gestão dos investimentos públicos eficientes, a capacitação e qualificação do pessoal torna-se indispensável, tanto no nível do controle central dos investimentos, quanto do planejamento e implementação setorial do mesmo.

Vários são os mecanismos de fiscalização e controle dispostos na Carta Magna Estadual. É disciplinado, por exemplo, que os atos administrativos estão sujeitos à supervisão tanto da estrutura interna ao Executivo – no intuito da autotutela – quanto dos demais poderes e da sociedade; os quais podem questionar a omissão ou ação insuficiente e ineficaz da administração pública (MINAS GERAIS, 2016a). De maneira mais específica, caberia ao Legislativo uma avaliação de terceira parte das ações pretendidas pelo Executivo, conforme disciplina o artigo 60º desta Lei.

Art. 60 – A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma do Regimento Interno e com as atribuições nele previstas, ou conforme os termos do ato de sua criação.

[...]

§ 2º – Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

VII – apreciar plano de desenvolvimento e programa de obras do Estado, de região metropolitana, de aglomeração urbana e de microrregião; [...]. (MINAS GERAIS, 2016a)

No entanto, os controles anteriormente dispostos ocorrem de forma mais genérica, por amostras, ou especificamente motivada, sendo que a etapa referente à avaliação de terceira parte exige uma perícia mais focalizada em relação aos projetos de investimentos que serão potencialmente executados. Deste ponto de vista, normativamente, são as instituições com as quais se firma convênios, acordos ou empréstimos que acabam por cumprir com este papel.

O processo de seleção do projeto e sua inclusão no orçamento encontra respaldo na Lei Federal 4 320/64. Esta exige que todos os investimentos sejam dispostos, de forma atualizada, na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações, com suas dotações discriminadas, contendo as previsões das receitas e das despesas correspondentes, assim como metas objetivas para cada intervenção. Assim, as unidades administrativas, dentro dos limites orçamentários especificados pelo Governo, organizarão suas propostas, devendo justificar as despesas previstas e indicar os atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento cada uma delas se destina (BRASIL, 1964).

Para fazer frente aos gastos com os investimentos, o Estado pode utilizar de suas receitas próprias, de convênios e acordos com organismos federais e internacionais, de recursos de operações de crédito e também, embora pouco usual, da contribuição de melhoria decorrente de obras públicas prevista no artigo 144 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 2016a). A Lei Federal 8 666/93 dispõe da obrigatoriedade do Estado honrar com os compromissos previstos na Lei Orçamentária, conforme se observa em seu artigo 8º.

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei. (BRASIL, 1993)

No que se refere à implementação, esta mesma legislação – em seus artigos 12º e 15º – traz alguns aspectos que devem ser observados em relação às obras, com vistas a garantir a maior eficiência durante a execução e também no momento de entrada em operação.

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;**
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;**
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- VII - impacto ambiental. (BRASIL, 1993, grifo nosso)

É no momento de implementação que procedimentos licitatórios e contratuais ocorrerão, devendo prezar sempre pela isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável, balizada pelos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, 1993). Também são tomadas medidas que visem garantir a capacidade do agente executor de cumprir com o compromisso assumido, a partir da exigibilidade de documentos que comprovem a habilitação jurídica, a qualificação técnica e a qualificação econômico-financeira dos interessados, conforme disciplina o artigo 27º desta Lei (BRASIL, 1993). Dentre as prestações de garantia previstas no artigo 56º da legislação, faz-se destaque para o seguro-garantia, também conhecido como *performance bond*²⁶, que visa atribuir os riscos da implementação a terceiros.

Quanto à fase do ajuste do projeto, é prevista na Lei Federal 8 666/93, em seu artigo 65º, § 1º, uma margem percentual aceitável de acréscimo ou supressão no objeto, assim como são listadas, na Seção III (Da Alteração dos Contratos), do Capítulo III (Dos Contratos) desta mesma Lei, as situações nas quais há a possibilidade de alteração do contrato unilateralmente por parte da administração pública ou mediante acordo entre as partes (BRASIL, 1993). Também são dispostas, na Seção II (Das Sanções Administrativas), do Capítulo IV (Das Sanções Administrativas e Da Tutela Judicial), as penas previstas para os agentes que – em má fé – induzirem o processo licitatório de forma que o ajuste do contrato seja necessário para a execução da intervenção, causando danos à administração pública (BRASIL, 1993).

²⁶ O *Performance Bond* “[...] garante a execução do contrato principal contra o risco de inadimplência do tomador, mediante a sua substituição por outro e de eventual diferença de preço, ou o pagamento da indenização dos prejuízos discriminados e comprovados pelo segurado”(TSS, s.d.).

O momento de operação encontra respaldo nas disposições que exigem o devido registro e zelo de todo e qualquer bem ou patrimônio público, como disciplinam os artigos 18º, § 3º da Constituição Estadual, 94º da Lei Federal 4 320/64 e 50º, § 3º da Lei Complementar n. 101/2000, sendo que este último ainda prevê a instituição de sistema de custos para a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (BRASIL, 2000). O artigo 45º da LRF disciplina a necessidade de conclusão dos projetos já iniciados, assim como a garantia da continuidade dos gastos com sua operação, antes de se dar início a novos investimentos (BRASIL, 2000).

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação. (BRASIL, 2000)

Por fim, em relação à avaliação *ex post*, os artigos 81º da Constituição Estadual, 75º e 81º da Lei Federal 4 320/64, 4º da LRF e 113º da Lei Federal 8 666/93, dispõem, respectivamente que:

Art. 81 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e as entidades da administração indireta manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas nos respectivos planos plurianuais e a execução dos programas de governo e orçamentos;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, e da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado; [...]. (MINAS GERAIS, 2016a)

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

[...]

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento. (BRASIL, 1964)

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

- I – disporá também sobre:

[...]

e) normas relativas ao controle de custos e à **avaliação dos resultados** dos programas financiados com recursos dos orçamentos; [...]. (BRASIL, 2000, grifo nosso)

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. (BRASIL, 1993)

Ou seja, são estabelecidas diversas instâncias de controle interno e externo da execução orçamentária e dos projetos de governo, inclusive dos investimentos. No entanto, como se nota pelos trechos das normas elencados anteriormente, esta avaliação *ex post* é bastante restrita aos aspectos de legalidade e formalismos, não existindo dispositivo – dentre os analisados – que reforce o intuito do aprendizado organizacional. O quadro 3 sintetiza as determinações legais que foram identificadas em cada uma das leis analisadas nesta seção e a etapa da GIP a qual corresponde.

QUADRO 3 – Aspectos normativos operacionais em confluência com a GIP

(continua)		
Características Básicas (A)	Determinação Legal (B)	Aparato Legal (C)
1. Seleção preliminar de projetos		
Direcionamento estratégico disponível	Previsão dos projetos públicos no PPAG, atrelados às diretrizes do PMDI.	Constituições Federal (2016) e Estadual (2016a)
Adoção de triagem de primeiro nível de todas as propostas de projeto com relação a esse direcionamento.		
2. Avaliação formal (ex ante)		
Projetos ou programas que passam na primeira triagem (seleção de projetos) deverão passar por escrutínio mais rigoroso acerca de seus custos/benefícios e custo-efetividade.	Estratégia de planejamento regionalizado dos investimentos públicos; previsão de capacitação de pessoal; avaliações ambientais e de outros licenciamentos preliminares; exigência de Projeto Básico, detalhamento orçamentário e alinhamento das metas ao PPAG.	Constituição Estadual (2016a) e Lei Federal 8 666/93
3. Revisão independente ou de terceira parte		
A revisão permite averiguar qualquer viés subjetivo e protecionista na avaliação feita pelo órgão proponente.	Fiscalização e controle internos e externos dos atos administrativos e da execução orçamentária; avaliação preliminar por instituições com as quais se firma contrato, parceria ou convênio.	Constituição Estadual (2016a) e Contratos Específicos
4. Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento		
Ligação adequada entre o processo de avaliação e o de seleção dos projetos de investimento público e o ciclo orçamentário.	Previsão orçamentária discriminada na Lei de Orçamento para os projetos de investimento públicos; garantia de execução aos projetos que contenham dotação orçamentária prevista.	Constituição Estadual (2016a) e Lei Federal 4 320/64
5. Implementação		
A factibilidade da execução dos projetos deve ser analisada.	Processo de licitação com publicação do edital; análise dos interessados quanto à sua capacidade técnica, econômica e financeira.	Leis Federais 4 320/64 e 8 666/93
A execução deve ter o foco na eficiência.		

QUADRO 3 – Aspectos normativos operacionais em confluência com a GIP

		(conclusão)
Características Básicas (A)	Determinação Legal (B)	Aparato Legal (C)
6. Ajuste do Projeto		
O processo de revisão para o reequilíbrio econômico deve assegurar alguma flexibilidade para permitir mudanças no perfil dos desembolsos, capazes de absorver as mudanças nas circunstâncias do projeto.	Margens de acréscimos ou supressões ao objeto do contrato; possibilidades de alteração do contrato; sanções previstas em caso de má fé.	Lei Federal 8 666/93
7. Operação		
Registros de patrimônio precisam ser mantidos e os valores dos ativos, registrados.	Registro e zelo dos bens e do patrimônio público.	Constituição Estadual (2016a), Lei Federal 4 320/64 e LRF
8. Avaliação (<i>ex post</i>)		
Realização de avaliação <i>ex post</i> de projetos.	Fiscalização e controle internos e externos dos atos administrativos e da execução orçamentária.	Constituição Estadual (2016a), Leis Federais 4 320/64, 8 666/93 e LRF

Fonte: (A) ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Ciclo de Gestão do Investimento Público**. Módulo 1. Brasília – DF, 2015. pp. 13, 26, 31, 38, 42, 46, 48 e 49 (adaptado). (B) e (C) Elaboração própria.

6.2 Determinantes institucionais

A Lei Delegada n. 179 de 01 de janeiro de 2011 veio para dispor sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, enquanto a Lei Delegada n. 180 de 20 de janeiro de 2011 a complementou delineando a estrutura orgânica desse Poder, estabelecendo os objetivos de cada uma das instâncias originadas, cujas competências foram detalhadas, caso a caso, em decretos específicos.

Tendo-se em vista o Decreto n. 45 794 de 02 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da SEPLAG, percebe-se que esta Secretaria se configurava como uma unidade central, sendo responsável por sistematizar e coordenar as ações relacionadas à elaboração e à consolidação do planejamento estratégico, orçamentário e financeiro do Estado, com o papel de articular, acompanhar e controlar sua execução, em conjunto com os órgãos setoriais, avaliando a alocação dos recursos segundo as necessidades identificadas (MINAS GERAIS, 2011b). Nas disposições das competências de cada uma das demais Secretarias de Estado, por exemplo, é possível identificar que quaisquer prerrogativas que envolvam a

formulação de planos, programas e projetos pressupõe que seja realizada em articulação com a SEPLAG (MINAS GERAIS, 2011b). Assim, compreende-se que dentro do modelo proposto pela ENAP esta Secretaria se assemelha a uma unidade que faz a interlocução entre a alta gerência tomadora de decisão – Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF) e Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) à época – e os órgãos setoriais.

Duas das Subsecretarias da SEPLAG, pela disposição legal, seriam concentradoras dos papéis essenciais a essa gestão: a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES) e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto (SPOQG). Na primeira estaria o gerenciamento de programas estruturadores, ao passo que na segunda ocorreria o gerenciamento dos demais programas, assim como o controle orçamentário e as avaliações dos projetos (MINAS GERAIS, 2011b).

Art. 11. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto tem por finalidade **coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas e dos planos de governo**, visando ao desenvolvimento econômico e social do Estado, propor e executar as políticas relativas ao orçamento anual, **exercer a coordenação geral das ações do governo, garantir a sustentabilidade fiscal e promover a produtividade na aplicação dos recursos, bem como promover eficiência e economicidade na realização do gasto público.**

[...]

Art. 24. A Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental tem por finalidade **promover a gestão estratégica das ações governamentais**, competindo-lhe:

- I - **elaborar, planejar, coordenar, gerir e monitorar** as ações governamentais, mediante o acompanhamento e a gestão de planos, programas estruturadores, projetos e processos estratégicos globais e regionais, de duração anual e plurianual;
 - II - propor diretrizes para o desenvolvimento econômico e social do Estado, **garantindo a execução da estratégia do governo**, estabelecida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI;
 - III - desenvolver, coordenar e manter sistema de gestão da estratégia governamental;
 - IV - **promover a gestão da informação e do conhecimento**, identificando, tratando e sistematizando conteúdos informacionais estratégicos, de modo a subsidiar o processo decisório no âmbito da SEPLAG e do Governo do Estado;
 - V - conceber e implementar modernas metodologias de gestão;
 - VI - garantir um processo de permanente inovação da gestão pública no Governo do Estado; e
 - VII - desenvolver e implementar mecanismos alternativos de gerenciamento de políticas públicas para a implantação de políticas não exclusivas do Estado, por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.
- (MINAS GERAIS, 2011b, grifo nosso)

Assim, era no âmbito da SPOQG que deveria ocorrer o processo de elaboração dos planos estratégicos do governo, em articulação com as demais Secretarias de Estado e entidades (a partir da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária)

e onde seria realizada a projeção das receitas e despesas fiscais, apontando possíveis riscos à instância de tomada de decisão para que essa procedesse aos ajustes orçamentários necessários (Diretoria Central de Gestão Fiscal). Também atuaria na elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPAG (Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas), acompanhando, avaliando e controlando, em conjunto com as unidades setoriais, a execução física e orçamentária de forma a promover a qualidade do gasto público (Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária) (MINAS GERAIS, 2011b). A Superintendência Central de Coordenação Geral, que compõe a SPOQG, seria responsável pela promoção da integração, eficiência e eficácia das iniciativas, dos programas e projetos governamentais, devendo inclusive realizar avaliações prévias dos projetos. E à Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio caberia a proposição de políticas e diretrizes para a implementação de ações estratégicas na gestão logística e patrimonial do Estado (MINAS GERAIS, 2011b).

Na SUGES, por sua vez, seria realizada a gestão dos programas estruturadores, em articulação com as Assessorias de Gestão da Estratégia Governamental (AGEI) que foram instituídas dentro da estrutura de cada uma das Secretarias de Estado. À Subsecretaria de Gestão de Pessoas, também da SEPLAG, caberia as políticas de capacitação e alocação de pessoal (MINAS GERAIS, 2011b).

A Lei Delegada n. 181 de 20 de janeiro de 2011, por sua vez, deu origem ao Escritório de Prioridades Estratégicas, o qual deveria colaborar com os órgãos e entidades do Estado no alinhamento às diretrizes estratégicas do PMDI, nas entregas prioritárias de governo, no monitoramento e avaliação de políticas públicas, na alocação dos empreendedores públicos e na conformação e acompanhamento de indicadores de resultado (MINAS GERAIS, 2011g).

Todas essas competências dispostas, entretanto, faziam referência aos programas e projetos públicos como um todo. Embora setorialmente fossem dispostas prerrogativas para a gestão dos investimentos públicos, como na Subsecretaria de Investimentos Estratégicos (da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico) e no Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo (SECOPA), não existia uma determinação legal específica à gestão central dos mesmos (MINAS GERAIS, 2011b).

A partir de 2012, entretanto, surgem instâncias específicas à coordenação dos investimentos públicos do Estado. Com a Lei 20 312/2012, foi criado na Governadoria o cargo de Secretário de Estado Extraordinário para Coordenação de Investimentos.

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Governadoria, o cargo de Secretário de Estado Extraordinário para Coordenação de Investimentos, com as atribuições de:

I – coordenar as ações de desenvolvimento dos projetos de investimento no âmbito do Poder Executivo, prestando assessoramento técnico especializado ao Governador;

II – articular-se com os órgãos e entidades do Poder Executivo com vistas à atuação integrada para a qualidade dos investimentos;

III – acompanhar a implementação das diretrizes governamentais em relação aos projetos de investimento;

IV – exercer atividades correlatas.

§ 1º O exercício das atribuições previstas no caput se compatibilizará com as competências dos demais órgãos e entidades do Poder Executivo. (MINAS GERAIS, 2012b, grifo nosso)

Junto ao cargo criou-se o Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário para Coordenação de Investimentos, conhecido como SECOI.

Em 2013, mediante a Lei 21 077/2013, dá-se origem à Assessoria de Coordenação dos Investimentos, subordinada à Secretaria Geral, em substituição à SECOI. Sua competência era a mesma do Gabinete então extinto de “coordenar as ações de desenvolvimento dos projetos de investimento no âmbito do Poder Executivo, prestando assessoramento técnico especializado ao Governador.” (MINAS GERAIS, 2013).

Mediante o Decreto 46 557 de 11 de julho de 2014 foi instituída a Coordenação da Execução de Operações de Crédito (CEOC)²⁷ como unidade Assessora da SEPLAG.

Art. 6º A Coordenação da Execução de Operações de Crédito tem por finalidade coordenar esforços na execução das ações financiadas por recursos oriundos de operações de crédito contratadas pelo Estado, competindo-lhe:

I - consolidar e apresentar aos agentes financiadores ou à União informações sobre a carteira de projetos financiados necessários à contratação da operação;

II - articular-se com os órgãos e entidades responsáveis por ações financiadas por recursos oriundos de operações de crédito contratadas pelo Estado, com vistas ao apoio na execução e à disseminação das informações e diretrizes estabelecidas pelos agentes financiadores;

III - consolidar informações de operações de crédito em conjunto com a Governadoria do Estado, as áreas de planejamento da SEPLAG e os demais órgãos e estruturas envolvidos no monitoramento da execução das operações de crédito;

IV - acompanhar o desempenho global da execução das operações de crédito, colaborando na identificação de entraves e oportunidades de melhoria e na proposição de ações;

²⁷ É importante dar destaque a esta instância, pois quase a totalidade dos recursos de operação de crédito à época foram destinados às despesas com investimentos, uma vez que o financiamento é restrito às despesas de capital.

V - coordenar o processo de prestação de contas das operações de crédito;
 VI - assegurar o cumprimento dos contratos de operações de crédito; e
 VII- monitorar os contratos de operações de crédito.

Parágrafo único. A Coordenação da Execução de Operações de Crédito atuará de forma integrada às Subsecretarias de Gestão da Estratégia Governamental e de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. (MINAS GERAIS, 2014b)

Em 2015 estas instâncias foram extintas – com exceção da CEOC – assim como também deixou de existir o Escritório de Prioridades. Com a publicação da Lei 21 693/2015, originou-se a Câmara de Orçamento e Finanças (COF) como instância máxima deliberativa – em substituição à CCGPGF e à JPOF – e as AGEI's passaram a ser denominadas de Assessorias de Planejamento (Asplan) (MINAS GERAIS, 2015c). Neste mesmo ano, com o Decreto n. 46 796 de 13 de julho de 2015, foi instituído o Plano Geral de Obras, a Câmara de Coordenação de Obras e o Grupo Executivo de Obras, embora este último tenha sido extinto com o Decreto n. 46 824 de 21 de agosto de 2015²⁸.

Art. 2º O PGO tem por objetivo definir e cadastrar as obras estratégicas a serem executadas pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais.

Parágrafo único. O cadastro das obras integrantes do PGO será realizado por intermédio do Sistema Geral de Obras Públicas, a ser criado e administrado pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, a fim de consolidar, em cadastro único, as obras públicas estratégicas do Estado.

Art. 3º Compete à Câmara de Coordenação de Obras:

I - planejar e coordenar o PGO, bem como definir o seu âmbito de atuação;

II - deliberar sobre a inclusão ou exclusão de empreendimentos do PGO;

III - submeter à validação da Câmara de Orçamento e Finanças – COF – os casos que envolverem alteração ou acréscimo de recursos previstos para os empreendimentos do PGO;

IV - acompanhar a execução física e financeira de obras integrantes do PGO. (MINAS GERAIS, 2015a)

Por fim, destaca-se que institucionalmente, durante o período de 2011 a 2015, cabia ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER) (vide Decreto n. 45 785 de 29 de novembro de 2011) e ao Departamento de Estado de Obras Públicas (DEOP) (vide Decretos n. 45 809 de 13 de dezembro de 2011 e n. 46 473 de 03 de abril de 2014) a execução de obras públicas no Estado. Logo, concentrava-se nessas duas autarquias vinculadas à SETOP a execução das despesas englobadas no grupo 4, modalidade de aplicação 90 e 91 e elemento 51, ou seja, investimentos realizados diretamente pelo Estado em obras.

²⁸ Estes Decretos dizem respeito ao foco do objeto de estudo, uma vez que – em 2015 – as despesas liquidadas com obras e instalações realizadas diretamente pelo Estado (elemento de despesa 51) corresponderam a 78,75% do total investido. Dados primários extraídos do SIAFI. O percentual corresponde às despesas liquidadas com investimentos (grupo 4) e executados sob a modalidade de aplicação direta pelo Estado (90). Foram excluídos do cálculo os valores cujo item de despesa estava identificado como 'Despesas de Exercícios Anteriores – Outras Despesas', pela impossibilidade de identificação do objeto do gasto.

7 A TERCEIRA GERAÇÃO SOB OS PILARES DE UMA GIP EFICIENTE: ANÁLISE PRÁTICA

Considerando a análise normativa e a contextualização histórica realizados nas seções anteriores, foram realizadas entrevistas com atores-chave que participaram do processo de decisão e operacionalização dos investimentos públicos diretos em Minas Gerais. Buscou-se extrair a percepção e as experiências dos entrevistados quanto à existência e ao uso ou não dos elementos básicos dispostos nas oito etapas da ENAP, mas sem adentrar na estrutura das metodologias que eram utilizadas. Até porque – conforme destacado inicialmente – o intuito de uma GIP não é determinar quais seriam os métodos específicos e adequados de gestão dos investimentos públicos, mas apenas destacar elementos que são imprescindíveis quando o foco é a eficiência.

Assim, serão dispostos ao longo dessa seção os resultados percebidos para cada uma das etapas, contendo alguns trechos das declarações dos entrevistados. Em certos momentos há referências à gestão das Parcerias Público-Privadas (PPP), mas em um caráter complementar e comparativo, uma vez que as mesmas estão fora do corte de análise.

7.1 Seleção preliminar de projetos, considerando as diretrizes estratégicas

Conforme apontado pelos entrevistados o PPAG e o PMDI podem ser considerados planos globais que guariam não só os investimentos públicos como quaisquer outras despesas do Estado. No entanto, ressaltou-se o caráter genérico destes planos em apenas apontar um norte de ação, sem necessariamente detalhar ao nível de projeto de gestão²⁹ as intervenções que seriam realizadas. O detalhamento contido no PPAG engloba programas/projetos/ações orçamentárias cujo caráter é bem mais amplo. Ou seja, quaisquer projetos de gestão que se encaixassem no escopo destas estratégias mais genéricas possuíam o potencial de serem realizados. Conforme disposto pelo entrevistado (E10), “Eu acho que o

²⁹ Será adotado o termo “projeto de gestão” para o entendimento dos projetos em sentido mais restrito, conforme a concepção do *Project Management Institute* (PMI): “conjunto de atividades temporárias, realizadas em grupo, destinadas a produzir um produto, serviço ou resultado únicos”. (PMI, [201-]). Ou seja, os “projetos de gestão” seriam distintos do que se conceitua como ‘projetos orçamentários’. Pois esses últimos – em geral – possuem um caráter mais amplo, agregando vários “projetos de gestão” de uma mesma área. Por exemplo, orçamentariamente, pode-se ter o projeto Construção de Cadeias, o qual engloba em seu escopo vários “projetos de gestão” – a Cadeia de Montes Claros, a Cadeia de Itajubá e a Cadeia de Ipatinga.

investimento mais se adequa ao PPAG, do que o PPAG determina o investimento [...] e o PMDI pode ser um norte, mas também essa correlação não é harmônica”. (E10)

Diversas vezes foi feita menção a planejamentos setoriais, sendo muitos deles datados do período anterior e construídos com base em estudos passados. O PELT, já mencionado neste estudo, foi recorrentemente citado no que se refere a parte de transportes. Este plano era visto como guia de composição e de seleção de projetos nesta área, contando – segundo o entrevistado (E3) – com revisões periódicas.

“Em, 2007 foi elaborado um Plano Estratégico de Logística em Transportes, que é chamado PELT, ai depois esse PELT foi de certa forma atualizado, a gente montou um escritório de monitoramento permanente do planejamento [...] toda a tomada de decisão de investimento era feita com base neste planejamento que foi feito em 2007 e foi sendo atualizado a partir de então. E, inclusive, tem documentos na Secretaria de Transportes que tem a metodologia de como este processo ia ser atualizado durante o tempo”. (E3)

Conforme complementou o entrevistado (E2)

“Você tinha o PMDI, que tinha algumas diretrizes... em tese todos os investimentos do Estado estão abarcados dentro do PMDI [...] Um plano existia, agora o PELT ele é um plano mais focado, obviamente ele vai contribuir para os resultados do planejamento estratégico do Governo, mas ai foi um planejamento mesmo de ‘o que Minas Gerais precisa para saltar os gargalos de logística do Estado?’ Então ai foi feito um planejamento”. (E2)

Assim, no âmbito dos órgãos setoriais haviam planos próprios, alinhados aos objetivos e área de atuação de cada Secretaria. Na SEDE, alguns estudos realizados no governo anterior pela *Jurong Consultants*, uma consultoria de Cingapura, serviram de base para a estruturação de planos como, por exemplo, o do Vetor Norte, o qual guiou diversas ações de investimento dessa Secretaria voltadas à Região Metropolitana de Belo Horizonte.

“Os projetos/processos/ações eram definidos com base nesse estudo [da *Jurong*] de geração de emprego, renda, etc... eram esses critérios”. (E5)

“O Plano Vetor Norte norteou grande parte dos investimentos da SEDE.” (E6)

No âmbito da SETOP, por sua vez, foi identificada a existência de um instrumento chamado Plano Geral de Obras – PGO, o qual visava à compilação de todas as intenções de realização de obras dos órgãos estaduais, construindo um planejamento único a ser seguido ao longo do exercício e utilizado como subsídio nas revisões do PPAG e na elaboração da LOA.

“A SETOP em parceria com a SEPLAG, tentava fazer essa consolidação dos investimentos [no PGO], inclusive fazendo um *link* com o anexo de investimentos do PPAG”. (E1)

Mas conforme ressaltado pelo próprio entrevistado (E1), reforçado pelo entrevistado (E11), o PGO não era efetivo.

“Agora, isso na teoria né, então, nos anos que eu participei lá alguns Órgãos não tinham o interesse que deveriam ter, alguns mandavam uma informação para o PGO e outra informação para o PPAG [...] No momento de planejamento a SETOP era quem provocava os Órgãos [compondo o PGO][...], mas na prática [...] no momento de execução orçamentária muitas vezes o órgão setorial fazia o contato direto com os órgãos licitantes DEOP e DER e acabava que a aderência ao PGO no momento de execução não era tão grande”. (E1)

“No Estado sempre existiu o PGO - Plano Geral de Obras. Uma grande lista que eles mandavam todos os anos para os órgãos e ali, geralmente mandava isso pela DPGF e Gabinete, e eles definiam ali quais eram as obras que eles tinham interesse em fazer. Só que isso nunca foi uma coisa muito levada a sério. Era mais uma coisa pró-forma [...]. As obras que iam sair, elas já foram viabilizadas politicamente [...] A SETOP nunca definiu/priorizou obras no governo passado”. (E11)

Ou seja, no que se refere a um direcionamento estratégico definido, pode-se dizer que o PPAG e o PMDI consolidavam de forma bastante abrangente esta visão de médio e longo prazo que deveria ser almejada, mas não existia – em âmbito global – um plano estratégico exclusivamente de investimentos consolidado e publicizado a ser seguido. Resume-se à declaração do entrevistado (E10),

“Fora isso, qualquer tipo de instrumento de planejamento deve ter sido muito [...] localizada, pontual, datada, nada institucionalizado, nada universal, nada abrangente. Então eu estou quase para te dizer que não tem um instrumento de planejamento que vá definir mesmo os investimentos ou pelo menos pautar as decisões de investimento [...] que vai guiar essa decisão [...] acho que mais se adequa a uma forma que é exigida pela Constituição [PPAG e PMDI]”. (E10)

Quanto à triagem de primeiro nível, considerando essa diretriz estratégica, notou-se bastante o que o entrevistado (E10) havia mencionado da adequação dos investimentos ao conteúdo do PPAG e do PMDI. O caráter abrangente destes dois planos permite que não haja muita dificuldade em alinhar os projetos de gestão a essas orientações estratégicas. Como expôs o entrevistado (E4),

“Geralmente é assim que funciona, o governo tem uma linha de ação e aí essas demandas que vêm dos órgãos finalísticos se alinham [...] esses projetos são construídos alinhados às linhas gerais de governo. Ou então, quando é algo muito estratégico, muito importante, que não é tão ligado assim, ele acaba entrando também pelas suas justificativas e tal [...] Mas geralmente a conversa já era bem alinhada.

Quando nascia essa demanda ela já tinha um viés bem alinhado à estratégia mesmo”.
(E4)

Cabe aqui uma ressalva em relação ao PELT, o qual foi apontado com frequência como um plano direcionador dos investimentos na área de transportes. Embora possuísse este caráter, foram citadas situações nas quais os direcionamentos e ferramentas que este instrumento dispunha foram utilizados de forma indiscriminada para justificar a consecução de intervenções que na realidade estavam fora de seu escopo de planejamento. Por exemplo, conforme destacado pelo entrevistado (E2), a ideia de *missing links* – ligações rodoviárias faltantes que possuíam um potencial de escoamento de produção – que era a justificativa para a consecução de diversos projetos propostos no PELT, ganhou um contorno mais amplo, para além do planejamento, passando a ser usado como justificativa para a realização de trechos que não satisfaziam a esta ideia. Ou seja, em alguns momentos não apenas os projetos se adequavam ao plano, como também os planos, por ‘n’ questões, eram adequados aos projetos.

“Então isso teve uma oportunidade política muito grande e a pressão por acréscimo de trechos, que muitas vezes não tinham esse espírito de ligar essas ligações faltantes [*missing links*], acabou por inchar o programa... tanto que a gente lá até brincava que o ProAcesso a gente tinha um valor definido porque a gente sabia quais eram os trechos, mas o Caminho de Minas era infinito... se você pegar a malha municipal, a malha vicinal de Minas Gerais é uma malha desconhecida [...] a gente não tem esses dados [...] e o Caminho de Minas acabou sendo um pouco isso, uma demanda de um político influente na região para que aquela determinada via fosse implantada”. (E2)

E o entrevistado (E6) complementa

“Na época tinha o ProAcesso, que virou Caminho de Minas [...] tinha o PELT [...] mas muitas coisas não eram respeitadas a risca não... tinha o plano, mas se ele era respeitado ou não... muitas das coisas não, mas existia”. (E6)

O projeto, até ser englobado no PPAG, passava por todo um processo interno a cada órgão, que definia – de acordo com suas prioridades de necessidade técnica e/ou política – o que seria ou não demandado à unidade central – SEPLAG. E, para fins de inclusão do programa no PPAG, eram dispostos os objetivos e metas físicas e financeiras daquele programa, mas em um caráter bastante genérico e proforma, uma vez que – como já foi ressaltado – em um mesmo programa, projeto ou ação orçamentários podem estar abrangidos diversos projetos de gestão. Logo, os objetivos, produtos e resultados eram expressos de forma mais ampla no PPAG – em termos do programa.

Não havia também um questionamento neste momento de composição do PPAG por parte da SEPLAG se aquela forma de intervenção – mediante o investimento – era a melhor

maneira de se alcançar aquele objetivo ou se haveria outra alternativa de sanar o mesmo problema. Isso também não era explicitado pelo Órgão. Pressupunha-se que o mesmo estava demandando o melhor dentro de seu escopo de atuação.

“A própria SEPLAG está muito mais preocupada em monitorar isso [os projetos] [...] do que perguntar se essa demanda é pertinente ou não, ela não vai entrar muito, até porque ela não tem tanto conhecimento daquela área. [...] E a demanda ocorria antes dos recursos [...]. As demandas eram ‘encaixadas’. O órgão fica esperando [...] o que a SEPLAG der eu me adequo [...]. Quem determina acaba sendo o orçamento [...] e eu vou adequando meu planejamento. Agora a decisão da minha demanda, se eu vou pedir A, B ou C é sempre antes de vir o recurso e é do Órgão”. (E10)

E como já foi ressaltado em seções anteriores neste trabalho, havia a segmentação dos programas do PPAG segundo suas prioridades, sendo que foi definido – ao início do exercício – uma carteira de programas estruturadores que deveria ser seguida. Então o planejamento de médio prazo do Estado, que guiava suas ações, possuía um recorte de programas que demandavam um gerenciamento mais intensivo e que contavam – em tese – com uma prioridade no aporte de recursos.

“Dentro do planejamento estratégico do Governo [...] tinha a carteira de projetos estratégicos que era o grande guia dos investimentos, não só de investimentos em si [...], mas com certeza os grandes investimentos estavam dentro deste guia”. (E4)

Embora não tenha sido destacado por todos os entrevistados, havia – no âmbito da SEPLAG – uma metodologia padrão de estruturação e apresentação dos projetos, principalmente no caso daqueles englobados na carteira de programas estratégicos. Os AGEI’s, em interlocução com a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, articulavam a consolidação dos projetos estratégicos nestes moldes dispostos no sistema Estratégia.

“A SEPLAG tinha uma metodologia de gerenciamento de projetos, que era elaborada pela Subsecretaria de Gestão da Estratégia, ela passava alguns modelos e os projetos eram iniciados e acompanhados dentro destes modelos. Isso começou em 2007, então em 2011 pegou um modelo que foi construído anteriormente, mas que foi sendo aprimorado [...] foram acrescentadas outras disciplinas, em um primeiro momento ninguém fazia gestão de riscos, começou-se a tentar fazer gestão de riscos... gestão de custos... enfim, no começo era uma coisa mais acompanhamento de cronograma e depois outras áreas de conhecimento de gerenciamento de projetos começaram a ser agregadas. Mas, na prática, muitas vezes a utilização disso era mais proforma. Em alguns momentos utilizava-se essas metodologias para a tomada de decisão de investimentos, mas em boa parte mesmo era mais proforma, a tomada de decisão era muito mais na demanda, seja interna ou externa”. (E2)

“Existia uma coordenação metodológica [...] na Subsecretaria de Gestão da Estratégia [...]. Tinha um ciclo, um processo que era cíclico, em uma determinada época do ano, antes de trabalhar o orçamento para o ano que vem, da preparação da LOA para o ano seguinte, tinha esse ciclo de captação de projetos, que aí tinha a unidade que

coordenava as questões metodológicas e tinha as áreas finalísticas que desenvolviam os projetos. Muitas vezes os projetos já estavam ali engavetados mas, assim, eles davam uma roupagem pra ele na metodologia desenvolvida e apresentada pela área central de governo [...] evidentemente os projetos têm a prerrogativa de executar o que ele quiser, mas dentro de um montante de orçamento que é negociado e disponível para o órgão. Mas assim, esses projetos que eram apresentados aqui e eram selecionados, eles tinham esse acompanhamento melhor, o envolvimento maior das áreas centrais no desenvolvimento deste projeto”. (E4)

Também foram apontadas algumas metodologias de estruturação e apresentação dos projetos em âmbito setorial.

“[...] Essa própria Superintendência da SETOP tentou delinear, junto ao DEOP, esse planejamento mais estruturado. Mas acaba que no final das contas a SEPLAG tinha mais voz nisso né, de impor uma metodologia de planejamento e execução de projetos”. (E1)

7.2 Avaliação formal (*ex ante*)

A submissão dos projetos de investimento a uma avaliação prévia sobre seus custos-benefícios e custo-efetividade, antes da composição do orçamento, ficava muita a cargo do órgão e, em última instância, do interesse do gestor. Como explicitou o entrevistado (E1),

“Acho que essa avaliação *ex ante*, isso sempre foi muito fraco [...] acho que isso fica muito a critério do órgão demandante ou do gestor, assim, de fazer algum tipo de avaliação. Mas não tem um rigor metodológico nesta avaliação, pelo menos eu nunca presenciei esse rigor”. (E1)

Foi pontuado, entretanto, que muitos dos projetos – até mesmo por terem partido de estudos já mencionados como o PELT e os realizados em parceria com a *Jurong Consultants* – haviam sido submetidos a este tipo de avaliação. Também foi destacado que as iniciativas que cogitavam a realização mediante Parcerias Público-Privadas (PPP) ou concessões eram pautadas sobre estudos de viabilidade técnico-econômica, até mesmo pela essência do empreendimento, o qual tem que ser de alguma forma atrativo ao setor privado.

“Para as Parcerias Público-Privadas, todos eram feitos estudos de viabilidade técnico-financeira, antes da elaboração do orçamento, todos eram feitos análise de custo-benefício, que usa a modalidade inglesa que chama *value for money*, para todos eram feitos essa análise prévia e com base nessa análise isso era levado para a tomada de discussão e discussão dentro das unidades setoriais e centrais para a tomada de decisão. Então a resposta é sim, e os estudos eram de altíssima complexidade para permitir inclusive análise de sensibilidade e análise de cenários para a tomada de decisão”. (E3)

“[A SEDE] sempre tinha essas etapas anteriores de estudos de viabilidade [...] mas acho que isso dependia também da robustez do projeto”. (E4)

Mas mesmo assim foi constatado que em alguns casos estas avaliações *ex ante* não eram realizadas ou ocorriam de maneira – novamente – proforma.

“Esses projetos executivos mesmo, essas obras, teve um planejamento, que é um planejamento, o nome dele já fala né, macro, muito macro, ele já pulou para fazer o projeto de engenharia. Essa fase de análise de viabilidade econômico-financeira ela pulou, já foi direto pra lá. Agora outros não [...] o da ferrovia mesmo, ele foi um estudo de análise da viabilidade econômico-financeira, então assim, talvez não tivesse uma diretriz clara de que teria que ser feito isso, que teria que seguir essas etapas”. (E6)

“Nunca existiu uma cultura de fazer projeto, para ver se ele era viável, pra depois fazer uma obra. Geralmente é assim, preciso fazer uma obra, logo, vou fazer um projeto que atenda onde eu quero chegar. É certeza, se entrou projeto, vai ter a obra”. (E11)

No que se refere à capacitação e à alocação do pessoal, com vistas às áreas de elaboração e avaliação de projetos, as percepções dos entrevistados foram bastante diversas, de forma que aqueles servidores da SEPLAG ou vinculados à mesma – como era o caso dos AGEI’s – apontaram que existiam iniciativas centrais ou setoriais que visassem a esta qualificação, ocorrendo parcerias com entidades como a Fundação Banco Itaú, disponibilização de cursos e de financiamento do Estado para os mesmos, assim como a promoção de eventos com vistas a troca de experiências neste âmbito. Assim, neste grupo, as pessoas tinham tanto uma tendência de buscar este conhecimento por interesse próprio como também eram incentivadas.

“Foram vários seminários, trocas de experiência, fizemos um seminário trazendo um pessoal do México, da Colômbia [...], teve uma consultora do Banco Mundial que nos acompanhou [...]”. (E10)

“Preocupação em capacitação existia, ela ficou restrita nas AGEI’s. Porque a SEPLAG capacitou as AGEI’s para as AGEI’s serem o agente multiplicador. A gente trabalhou, a gente ofereceu cursos de gestão de projetos, mas a alocação não considerou isso não. Eu até acredito que houve muito pouca mudança de pessoa considerando o perfil. Com quem a gente já estava trabalhando continuou trabalhando... e essas capacitações não foram muito abrangentes não, para falar a verdade não mudou muita coisa não”. (E2)

No entanto, externamente a este círculo isso não foi observado de forma tão contundente.

“Tinha assim, alguns cursos pontuais de capacitação em projetos. Mas assim, amplo e abrangente eu não lembro [...]. Tanto que eu quando fui fazer pós em gestão de projetos, não pagaram metade da bolsa que poderiam pagar”. (E6)

7.3 Revisão independente ou de terceira parte

A percepção dos entrevistados em relação à existência de revisões independentes também foi diversa. Ao passo que alguns declararam que desconheciam este tipo de avaliação dentro ou fora do Estado, outros exemplificaram situações nas quais – de certa maneira – isso ocorria, como na contratação dos projetos e nas operações de crédito.

No primeiro caso, uma vez que muitos dos projetos executivos das obras eram terceirizados, havia certa avaliação do contratado quanto ao delineamento prévio do projeto, principalmente quando cabia a este também a execução da obra, pois quaisquer vieses de otimismo que reduzisse o prazo de execução ou os custos de implementação eram desvantajosos para o terceirizado.

“O DER fazia os levantamentos para a SETOP, a SETOP também tinha uma equipe técnica para discutir esses assuntos e quando você tomava a decisão para realizar, via aprofundar os projetos, a decisão não partia desses estudos preliminares direto para a obra, partia-se para um projeto de engenharia que era elaborado por terceiros, que era elaborado por uma consultoria que ia analisar, fazer uma análise de riscos e analisar os vieses do DER [...] A SETOP só contratava obras públicas com o projeto de engenharia, então esse projeto de engenharia era exatamente uma análise mais detalhada da primeira avaliação técnica-econômica do DER a respeito de uma obra específica”. (E3)

“Nos projetos de engenharia, do DER, ele faz o projeto e contrata uma empresa que vai fazer a supervisão dos contratos. Então, de certa forma acaba tendo essa visão. Os outros, a gente teve mais auditoria processual, provavelmente... mas assim, do objeto, análise técnica mesmo é muito rara”. (E6)

Algumas iniciativas internas ao órgão de impulsionar este tipo de avaliação também foram apontadas.

“Existia no DER uma iniciativa de nos projetos de maior monta realizar ainda uma terceira, vamos dizer assim uma segunda análise, que é chamada de engenharia de valor. Então é uma metodologia que é desenvolvida internacionalmente onde se faz uma análise de como que a infraestrutura deve ser desenhada para sua plena funcionalidade e durabilidade, com a maior eficiência possível [...] nos projetos de maior monta essa metodologia era sempre cogitada e discutida certamente pra diminuir essas expectativas aí, esses vieses na análise”. (E3)

Quanto aos projetos financiados por operações de crédito, conforme será detalhado posteriormente, em alguns casos ocorria esta análise, mas a qual não determinava se o projeto seria executado ou não, mas apenas restringia – caso não fosse aprovado – o acesso a uma fonte de financiamento. Logo, caso aquele projeto abarcado dentro de um programa na LOA não obtivesse sucesso ao passar pelo crivo do Banco, mas encontrasse outra forma de financiamento, sua inaptidão anterior não se configuraria como um empecilho a sua execução.

Entretanto, no que se refere a uma avaliação de terceira parte sobre o conteúdo do projeto por uma instância central, para além da conformação metodológica dentro do desenho padrão estabelecido pela SEPLAG, era bastante limitado.

“Avaliar o conteúdo técnico desse material é um pouco mais complicado pra SEPLAG, que tem uma visão um pouco limitada da unidade finalística. Simplesmente porque não atua diretamente, né. É a SEPLAG visualiza todos os tipos de projetos, de educação e saúde à obra de infraestrutura, então assim, não tem como a SEPLAG conhecer como o órgão conhece aquele conteúdo. Mas claro, assim, que a avaliação da SEPLAG era bem válida [...], pois só o fato de questionar já contribui para uma reflexão lá dentro do órgão [...] e já contribui na parte técnica e metodológica, porque se está bem organizado, metodologicamente falando, contribui muito na execução”.

(E4)

Conforme relatado pelo entrevistado (E12), em 2013 houve uma iniciativa da Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos (DCAP) à época, em parceria com o Banco Mundial, para a avaliação de todos os programas estruturadores e alguns associados do Estado. Essa avaliação, em tese, abrangia a análise do desenho dos projetos no intuito de uma pré-qualificação central, antes de integrarem o orçamento. Mas como neste período a carteira já estava em execução, ou seja, dificilmente algum projeto se encontrava na fase de concepção, ela foi realizada no intuito de subsidiar a revisão do PPAG para o ano de 2014, identificando aspectos potenciais de melhoria. Neste processo, foram gerados pela DCAP – em parceria com o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental – diversos relatórios e manuais³⁰ tanto para o auxílio em avaliações prévias futuras em nível central dos programas e projetos públicos, quanto para sistematizar os resultados que foram obtidos com estas avaliações e as propostas de correções.

A composição de um banco de projetos em nível central, que contasse com projetos previamente estruturados e avaliados para caso surgisse oportunidade orçamentária, não era observada. A SEPLAG, segundo os entrevistados, tinha o conhecimento das demandas, mas não de forma sistematizada e registrada em âmbito central. Conforme expuseram os entrevistados (E8) e (E10),

³⁰ Alguns dos documentos gerados e disponibilizados por gestores da Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos para este estudo foram: Apoio Intensivo à revisão de Programas Associados (em duas versões); Avaliação Prévia da Carteira de Programas Estruturadores; Relatório analítico do Projeto Piloto de Acompanhamento Intensivo de Programas Associados para a Revisão do PPAG; Metodologia de Acompanhamento Intensivo de Programas Associados para a Revisão do PPAG; e Manual de Elaboração de Projetos e Captação de Recursos.

“Central na CEOC não [havia um banco de projetos]. Setorialmente, não tinha uma determinação pra que isso fosse feito, mas os órgãos que eram mais atentos, mais espertos faziam sim – creio eu – um banco de projetos e tentavam o tempo todo [incluir-los no orçamento]”. (E8)

“Não por coincidência, o que se percebe no final do ano, quando se tinha que executar, quando se tinha dinheiro ‘sobrando’ e você precisava executar, aquele que apresentasse a melhor condição de execução levava”. (E10)

Ou seja, a organização de um banco de projetos ocorria – em alguns casos – internamente a cada órgão específico, o que era tido como uma vantagem ‘competitiva’ nos momentos de oportunidade orçamentária. E estes bancos de projetos setoriais provinham tanto de planos já estruturados, a exemplo do PELT (vide relato E3), como também da estruturação de um rol de projetos-padrão (vide relato E1).

“O PELT determinou um portfólio enorme de projetos [...] uma das preocupações era ter um estoque de projetos elencados segundo as prioridades do PELT, então – inclusive – muitas das obras que são realizadas hoje são ainda um banco de projetos que o DER tem já estudados”. (E3)

“Algumas Secretarias em parceria com o DEOP elaboravam e imagino que continuam revisando projetos-padrão, eu sei que existiam projetos-padrão para escolas, para presídios, para centros socioeducativos, então assim, para alguns empreendimentos específicos existiam projetos-padrão. O que faz você economizar um tempo bom né, pois a partir da captação do recursos você já tem um projeto de engenharia quase que completo, que você só teria que trabalhar o projeto de implantação, de acordo com o terreno, então isso economiza um tempo bom”. (E1)

No entanto, em alguns momentos, quando não havia essa sistematização, optava-se pela inclusão de novos projetos similares dentro do escopo de um projeto orçamentário amplo já em execução.

“Não. Isso [o banco de projetos] foi pensado em algum momento mais nunca foi pra frente.[...] As Unidades dentro dos órgãos elas tinham demandas, tinham demandas reprimidas. [...] Se houvesse a sinalização ‘vai ter um recurso aí e se vocês tiverem interesse a gente consegue’ [...] Mas a gente era mais reativo [...] porque os investimentos já estavam mais ou menos definidos [...] o que poderia ocorrer era a ampliação de um determinado projeto, igual eu falei, o Caminho de Minas era uma coisa tão grande que [...] quando surgia a gente ampliava [...] a gente colocava mais um trecho aqui, mais um trecho ali, era mais ou menos assim”. (E2)

7.4 Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento

No que se refere aos critérios de seleção dos projetos, percebe-se que os entrevistados possuem – por vezes – percepções distintas, mas que em sua maioria convergem para a questão política como preponderante. Enquanto um dos entrevistados reforçou o caráter técnico e colegiado da tomada de decisão relativa às Parcerias Público-Privadas e aos

empreendimentos do DER, sendo estes últimos estruturados sobre as ferramentas de priorização do PELT alinhadas às demandas públicas.

“Tinha um documento de planejamento subsidiando o debate público e a tomada de decisão [...] e essa era clara e colegiada [no caso das PPP’s] [...] e da mesma forma os investimentos do DER também. Havia também um conselho de investimentos, uma reunião para discutir investimentos, e nessas reuniões estavam as agências centrais, os órgãos centrais e também os órgãos setoriais. Então sim, existiam regras, as regras eram claras e a decisão era conjunta [...] É claro que a palavra final era do Governador que é quem foi eleito para tomar essa decisão”. (E3)

Outros possuem uma percepção distinta,

“Não [...] critérios técnicos assim... primeiro que não existia uma padronização disso né, com publicidade [...], por exemplo, ‘ah, você vai ter uma prioridade de recursos se você tiver uma avaliação anterior do alcance deste projeto, do que ele pode entregar para a sociedade, ou do nível do projeto, vai ter prioridade quem tem um projeto de engenharia em um estágio de desenvolvimento mais avançado, que ai você consegue entregar um empreendimento num menor prazo’... Mas eu acho que essa avaliação não existia”. (E1)

“Desconheço. Para mim, na minha opinião, não existe [...] eu tenho a impressão que a maioria das decisões são completamente aleatórias, não que não vão deixar de ser aleatórias se o cara tiver a informação, mas pelo menos ele vai ter a informação”. (E6)

“Olha, claros não, mas muito de inferência pessoal. Para mim os critérios eram no âmbito político [...] tem variáveis da política externa sobre o Executivo e tem variáveis da política interna que orbita mesmo o Governador e os órgãos aqui dentro [...]. Internamente ao Estado a decisão era puramente política. Você poderia ter alguma coisa do âmbito técnico assim, mas que veio subindo... o técnico falou [...], foi subindo essa informação e o político avaliou que seria interessante fazer isso mesmo. Mas a decisão era política”. (E8)

“Nunca foram claros para mim, nunca foram explícitos, nunca foram registrados”. (E10)

A fonte de financiamento, em alguns casos, também delineava alguns critérios que a despeito dos demais tinham que ser seguidos, como o eixo de financiamento e os itens não financiáveis em uma operação de crédito. Mas a decisão da fonte de financiamento vinha em um momento posterior a uma determinação que já havia sido registrada pela SEPLAG e que estava contemplada na peça orçamentária.

“A operação de crédito entrou, em um determinado momento, meio que substituindo uma parte do orçamento que a gente não tinha em recurso do tesouro, então já tinham algumas coisas aprovadas. Então este crivo técnico da SEPLAG já tinha sido feito”. (E9)

Logo, nessa concepção, embora em certos momentos – no processo de revisão do PPAG e elaboração da LOA – alguns projetos muito destoantes da estratégia governamental fossem barrados. E embora em alguns casos específicos a decisão fosse tomada com base em

uma gama já qualificada de projetos, a estruturação e avaliação prévia nem sempre consistiam em obstáculos para integrar o orçamento.

“Alguns projetos, que tinham um caráter mais político, eles não iam demandar tanta análise. Ele ia ser o que, uma análise do que já havia sido executado e do que estava sendo previsto para o próximo ano dependendo da capacidade orçamentária e dependendo da capacidade de execução do órgão”. (E2)

“Essa parte que era pensada e estruturada junto a SEPLAG era um facilitador para entrar no orçamento [...] mas não era uma obrigatoriedade [...] Mas sempre tem aquela negociação que é mais política, às vezes passava mais proforma, porque já estava decidido. Mas todos os projetos que estavam na carteira de estruturadores [...] de alguma maneira eles passavam na SEPLAG, nem que seja na hora de fazer o acompanhamento ou monitoramento, porque quando ele entrava na carteira estratégica tinha o acompanhamento mais intensivo da unidade central”. (E4)

Assim, a questão política era vista como o grande propulsor de entrada de projetos no orçamento, sendo que ter ou não um bom projeto nem sempre era o suficiente.

“O orçamento tinha todo o tipo de projeto. Novamente porque em muitos casos a questão política prevalecia”. (E1)

“Essa definição era política, não era técnica não. Era quem é mais influente politicamente garantia uma parte do recurso. Quem tinha mais proximidade com o Governador”. (E2)

“Mas de forma geral a minha percepção era de que era uma decisão política... não que isso seja ruim, é normal, mas muitas vezes sem ligar os pontos do que está planejado com o que o político quer fazer”. (E5)

“Geralmente os Secretários enxergam uma obra como um capital político de governo, então, eles... um dos critérios que eles levam em consideração para decidir se a obra sai e se a obra não sai é qual o capital político que vai ter naquilo ali”. (E11)

“Até porque você apresentar um bom projeto é meio relativo, um projeto pode vir ruim, a gente volta ali dando as instruções necessárias e ele volta bom. Se o negócio tem que ser feito o projeto vai estar bom”. (E8)

“A gente já viu projetos entrarem por força política. A gente já viu projetos saírem por questões políticas. [...] mas nunca vi por um rigor mais técnico os projetos serem barrados”. (E10)

Neste processo orçamentário, era prevista na LOA uma parcela de recursos para cada Unidade Orçamentária, determinada com base em diversos critérios de cunho político, de estimativa de arrecadação e histórico de execução, de pauta e importância de governo (a exemplo da necessidade de reserva de recursos para políticas públicas de investimento para a Copa do Mundo), segundo determinação constitucional, dentre outros critérios, não necessariamente proporcionais, equânimes ou ‘justos’. Mas ao longo do exercício, na medida em que alguns Órgãos eram mais lentos para executar do que outros, seja por eventualidades,

por deficiências técnicas ou conflitos internos que atrasavam a execução, era estabelecida uma disputa pelos recursos. Conforme exposto pelos entrevistados (E8) e (E10),

“Na medida em que o órgão [X] não conseguia executar, a gente tinha a pressão de outros órgãos que estavam mais para frente na execução, para que novos investimentos entrassem na carteira de investimentos deles. Outros órgãos eu falo Secretaria de Obras e DER, que é quem tinha mais força de fato, quem movimenta a máquina de forma mais intensa e que obtiveram recursos dos órgãos que não conseguiram executar a uma velocidade mais assim, a contento, vamos dizer”. (E8)

“Eles vão disputar. A não ser que os recursos já sejam direcionados [Ex. Convênios] [...] agora os recursos de operações de crédito, ordinários [...] eles são disputados. Inclusive ao longo das operações de crédito [...], dependendo da operação, muitos projetos que já estavam com um nível de execução razoável, dentro de operações de crédito foram paralisados e jogados para outros projetos que simplesmente nasceram”. (E10)

No momento de seleção dos projetos, a comparação entre os projetos de diferentes órgãos do ponto de vista de custo-benefício, caso de fato fosse realizada, era bem mais no sentido de benefício político do que de ganho intrínseco proveniente da política pública. Embora no nível técnico-gerencial em alguns momentos foi destacado que este tipo de discussão permeava as Reuniões dos Comitês de Rede, no âmbito da alta gerência os entrevistados acreditam que esta comparação não era realizada em bases técnicas ou, quando a técnica subsidiava, este não era o fator determinante de escolha entre dois projetos.

“Comparado do ponto de vista qualitativo e do ponto de vista de política pública muitas vezes não. Eles [os projetos] eram comparados do ponto de vista de prioridade, assim, qual a prioridade do governo no momento, prioridade estabelecida no PPAG ou prioridade política de manutenção da base de fato. E muitas vezes a variável política e de manutenção da base predominava”. (E8)

“Com certeza escolhas são feitas. Nem sempre essas escolhas são estudadas por questões de custo benefício, as vezes é a questão política, mas mesmo assim tem uma escolha. Com certeza a parte técnica tanto do órgão, quanto da central, que é a SEPLAG, cria e mostra os argumentos prós e contras [...] para a tomada de decisão. Mas nem sempre este é o ponto que é mais levado em conta, as vezes é uma questão mais política mesmo”. (E4)

A análise complementar dos projetos variava bastante. Em alguns casos foram estabelecidos grandes planos de governo que visavam ao desenvolvimento integrado, como o já citado Vetor Norte, voltado para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, nos quais era uma preocupação a execução de projetos que em conjunto proporcionariam maior impacto ou ganhos de escala. Em grande medida estes projetos contavam com a participação da SEDE, cujo cerne legal de atuação visava justamente ao desenvolvimento do Estado como um todo, embora alguns entrevistados tenham questionado a efetivação deste papel.

“[A SEDE] pensa o Estado como um todo e principalmente na parte de atração de investimento tem muita coisa pra região metropolitana e sul, por exemplo, porque tem um potencial maior. Mas a gente conseguia analisar e identificar potenciais também em outras regiões e trabalhar lá.” (E4)

Outras Secretarias de caráter regional, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (SEDVAN), também tinham este cunho voltado a uma maior integração regional.

“Inclusive no governo tinha uma demanda de atuação regional, principalmente no Norte mesmo. Tanto é, que nós tínhamos alguns indicadores, a gente tinha na Secretaria de Desenvolvimento Econômico mesmo alguns indicadores que eram recortes dos indicadores gerais de Minas Gerais, um recorte no Norte, por exemplo”. (E4)

No entanto, a articulação entre Secretarias para um desenvolvimento conjunto – para além das situações que contavam com um plano de desenvolvimento regional – era mais complicada. “É difícil uma Secretaria induzir muito o trabalho da outra”(E4). Ou seja, quando já existe um interesse comum ou quando é uma demanda de Governo as Secretarias trabalham de forma conjunta, mas geralmente é bem setorial, “o órgão finalístico pensava mais na dele mesmo” (E4).

Também havia os casos de complementariedade por necessidade, os quais não eram pensados impreterivelmente no momento de seleção. Eles partiam do fato de que para a operação de um empreendimento ser possível, a execução de uma ou mais intervenções eram imprescindíveis. Como foi citado o caso da necessidade de elaborar um projeto de pavimentação rodoviária de acesso para uma unidade penitenciária que já havia sido construída.

Um aspecto que foi destacado como bastante relevante pelos entrevistados diz respeito à estimação das despesas não só de capital – para a execução do investimento – mas também das projeções das despesas futuras de operação e manutenção (custeio) que um determinado projeto irá gerar. Embora alguns instrumentos de controle utilizados pela SEPLAG contivessem campos destinados a esta previsão, foi dito quase de forma unânime que existia essa preocupação e este questionamento com relação ao custeio futuro, mas que nem sempre se contava com uma estimativa sistematizada e documentada e nem sempre este era um critério que balizava a decisão por fazer ou não um novo investimento.

“Isso ai era uma preocupação, isso ai a gente não pode negar, o DEOP sempre falava, nós estamos investindo 1 bilhão, só que isso vai gerar um custeio de mais 1 bilhão [...] o Estado está preparado para isso?”. (E2)

“Na época a gente até questionava [...] a gente tinha uma preocupação, mas na minha opinião não era feita de maneira adequada pela SEPLAG, tanto que você tem várias coisas que não funcionaram da maneira que deveriam funcionar, plenitude... acabaram até ficando um pouco sucateadas e tiveram que gastar mais dinheiro pra retomar, porque não tinha dinheiro o suficiente para custeio”. (E9)

Informar esta estimativa ficava a cargo de cada órgão responsável pelo empreendimento, sendo percebido que alguns – como o DER – de fato se pautavam em estudos desta natureza, mas que os órgãos e entidades apenas executores – como o DEOP – nem sempre se preocupavam com questões para além da entrega, até porque isso era de responsabilidade do órgão demandante.

“Para PPP’s, por corolário, este estudo era feito porque a despesa de operação e manutenção era exatamente o que se visava recuperar e manter durante, com o instrumento de parceria público privada. Com relação às obras públicas em geral, e digo obras públicas em geral – corrijo – estradas e aeroportos, essa discussão, foi feito um documento de planejamento pela Secretaria de Transportes durante o período de 2007-2010 onde foi feita a estimativa de quanto seria necessário para se manter a malha rodoviária crescente do estado de Minas Gerais e esse documento circulou durante vários anos durante a secretaria e em 2011, o Governo do Estado, a Secretaria de Transportes realizou um estudo para a análise de alternativas de manutenção rodoviária, que era naquele momento feito pelo ProMG para exatamente mitigar essa questão do custo de manutenção crescente. [...] Da mesma forma, para aeroportos, foi também feito um estudo [...] de exatamente como que seria essa evolução dos projetos aeroportuários considerando a manutenção e operação destes aeroportos. E depois foi feita uma segunda etapa pela equipe da SETOP de estudos de avaliação de como fazer a gestão destes aeroportos de manutenção, custeio, etc. Inclusive esse estudo da SETOP culminou na PPP de dois aeroportos em Minas Gerais”. (E3)

Em alguns casos, embora a estimativa para estes custeios fosse evidentemente crescente, a necessidade pública era priorizada.

“Tem gastos que são necessários. [...] As vezes você precisa construir hospital, vai gerar custeio, mas é uma necessidade. Geralmente a necessidade ganha de outras questões, principalmente se você tem o orçamento”. (E4)

No entanto, a questão do ciclo político era muitas vezes predominante, principalmente com a proximidade das eleições, não só em nível Estadual como também Federal, uma vez que o candidato à presidência possuía uma base de grande influência em Minas Gerais. Assim, até mesmo aqueles projetos que – em tese – apresentavam análises que apontassem para a insustentabilidade financeira no longo prazo, caso – em outra ponta – proporcionassem um capital político significativo, eram realizados.

“No caso de transporte também existia essa preocupação [com as despesas de custeio]. A gente estava aumentando muito a malha, só que a malha ela desgasta com o tempo, então o DER ele tem por missão não só ampliar a malha como manter a malha estadual. Existia sempre essa preocupação porque, olha, cada quilômetro que vocês estão aumentando aqui, ele vai entrar nos programas de manutenção, o DER ele tem trabalhado com duas lógicas de manutenção [...], tem um corte no Estado, se você pegar para baixo, Sul de Minas, até mais ou menos a zona da mata, tem um modelo que a gente chama ProMG, o programa, que era um modelo de manutenção utilizando critérios de desempenho, a empresa tinha níveis de serviço, ela era contratada para manter a malha toda, mas ela tinha que realizar investimentos e fazer as manutenções e no caso de não atender ao serviço ela tinha multa, descontos e tal. No resto do Estado todo você tinha uma lógica que é, abriu um buraco, você chama a Empresa, ela vai lá e tampa. Não tinha essa outra lógica de trabalho voltado para resultados. [...] Faz algum sentido porque, porque a malha da região sul é mais densa e é por onde escoar a produção, então... e ela protege as principais, as grandes vias. No Norte isso não faria sentido, então foram estudados alguns modelos de manutenção, só que de forma geral não. Em termos de metodologia não existia essa análise. Era muito mais uma preocupação da gestão de que ‘ah, isso vai gerar um problema’. Mas o ciclo político está aí, o problema é do próximo”. (E2)

“O fato do Governo durar só quatro anos fazia o pessoal não esquentar muito a cabeça com custeio [...] não havia muito essa preocupação de forma geral. Pontualmente, sim, as pessoas preocupam. Tecnicamente, as pessoas preocupam. Agora quem está na alta gerência e quem está fazendo a pressão [...] não pensa no custeio, só pensa em entregar [...] porque o que ele sente de pressão do lado de fora, da iniciativa privada, de quem apoia ele, vai no sentido de entregar... o custeio a gente tem que se virar aqui”. (E8)

Estes recursos que eram reservados para os programas e projetos orçamentariamente, não eram necessariamente garantidos financeiramente. Embora “a lógica do orçamento é sempre casar o orçamentário com o financeiro [...] às vezes a gente não consegue [...] às vezes algumas contas não fecham [...]” (E4) o fluxo de caixa depende, dentre outros fatores, do comportamento da receita. E situações econômicas desfavoráveis, como a que começou a se instaurar naquele período, fragilizavam a arrecadação.

“Aquilo que é fruto de recursos constitucionais, de repartição de receitas tributárias, aí sim [tem a garantia], porque você tem ali um elemento de constrangimento mesmo, se você não aplicar [...]. Agora aqueles que eram de recursos ordinários, aí vai depender muito, essa garantia depende muito do comportamento da receita, depende muito do comportamento fiscal. Então você pode ter bloqueio de empenho, você pode ter... aí vem a ideia de projeto não vingar...”. (E10)

“Os recursos de operação de crédito em tese estavam garantidos, os recursos do tesouro não [...] A garantia orçamentária você tinha [...], mas como no Estado o orçamentário e financeiro correm separados, então não existia a garantia não”. (E2)

Ocorriam situações extremas em um mesmo órgão. Em alguns momentos cortes de recursos impactavam os planos realizados e, em outros, a garantia financeira existia, mas a correspondência orçamentária não era satisfeita.

“Os [projetos] que avançaram tiveram [...] mas, ai teve um problema de atraso, porque os projetos eram para ter ficado prontos no começo de 2012 [...] o orçamento de 2012 portava orçamento para licitar algumas das obras daqueles projetos. Então 2012 a gente tinha um orçamento completamente desproporcional, a gente tinha 500 milhões para executar os projetos, mas não tinha nenhum projeto pronto [...]. E nos anos seguintes, a perspectiva era que os projetos terminassem em 2013, mas não ficaram prontos, ai o orçamento era desproporcional, mas um pouco menor, 2014 a mesma coisa [...] ai foi diminuindo ao longo do tempo por incapacidade de execução, não por falta de financeiro. Em 2015, com a mudança de governo é que começou a faltar, a gente tinha orçamento mas o financeiro não correspondia”. (E6)

Na relação DEOP-cliente as cotas orçamentárias precisavam ser descentralizadas pelo órgão demandante para as unidades executoras do DEOP. Quaisquer atrasos neste fluxo impactavam o andamento das obras.

Além destas questões o elemento político também foi pontuado neste tópico. Pois segundo o entrevistado (E8) havia a garantia financeira até certo ponto, até ocorrerem desvios.

“O desvio é o momento em que a gente recebe muita solicitação, o pessoal quer começar – a eleição chegando – a galera quer começar, quer dar *start* em 15 obras, tem dinheiro para fazer efetivamente 4. Vou fazer efetivamente as 4 ou vou fazer as 15 e depois paraliso 11? Ai ficava na balança assim... com a variável política no meio e chegando a eleição, a decisão foi muito no sentido de iniciar as 15 e depois paralisar as 11”. (E8)

E nesta configuração, a garantia financeira para custear todos os compromissos assumidos anteriormente foi posta de lado. E, com a troca de governo em 2015, nem sempre houve uma priorização do que havia sido começado.

“Foi solicitado aos órgãos que levantassem as prioridades, o que precisava fazer e tal. E o órgão muitas vezes deixou de lado aqueles projetos que estão paralisados desde 2014 e que pra ele no momento não é prioritário. Apesar de que está paralisado, está sendo deteriorada, tem gente invadindo e tal, tem ‘n’ fatores que exigiriam a retomada da obra, o término da obra, se a gente for pensar racionalmente, mas que a priorização do momento, de quem está lá na coordenação do órgão no momento, de variáveis políticas e tal, frente ao recurso escasso, faz você escolher outro caminho... e estas obras que estão paradas depois você tenta concluir, você tenta obter recursos posteriormente”. (E8)

a) Adendo às quatro primeiras etapas

Um breve adendo a essas quatro etapas iniciais se faz necessário. É importante que sejam realizadas algumas observações no que se refere às fontes de recursos dos projetos. Pois nos momentos em que o financiamento do projeto não era proveniente de recursos do Tesouro, foram estabelecidos outros processos de gestão que reproduziram, em certa medida,

estas quatro primeiras etapas. Esta reprodução, entretanto, não se dava em um âmbito macro de programa/projeto/ação orçamentária contidos no PPAG e na LOA, mas sim, era mais focalizado, voltado ao projeto de gestão. Assim, o caso dos convênios de entrada³¹ e das operações de crédito, dadas essas peculiaridades, serão destacados.

a.1) Convênios

Segundo o entrevistado (E12), desde 2010 havia uma determinação para que os projetos de convênio de entrada fossem submetidos a uma avaliação de qualificação prévia por parte da SEPLAG, no âmbito da Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos. No entanto, embora a competência dessa diretoria em realizar esta pré-qualificação datasse desde o período anterior ao de análise, a mesma não era feita para todos os projetos do Estado e nem no *timing* ideal. Ou seja,

“A nossa avaliação chama avaliação prévia e que no conceito lá de avaliação mesmo de projetos públicos, a avaliação prévia você está lá no início da concepção, você tem que estar junto fazendo o desenho da política e tal... e a gente não tem isso aqui na verdade no Estado”. (E12)

Porém, no período em questão foi desenvolvida – pela DCAP – uma ferramenta com base nas metodologias de gerenciamento de projetos de quadro lógico a ser aplicada nos convênios, a qual era denominada *Framework*³². Segundo o entrevistado (E12),

“Com a ferramenta [*Framework*] a gente tentava fazer o órgão refletir em cima daquilo ali, se é a melhor alternativa de intervenção para aquele problema que ele está querendo resolver [...] Eu tenho várias formas de atacar um mesmo problema. Então a gente só tenta fazer o órgão refletir se aquele projeto que ele está propondo ele consegue atacar [...] se aquela é a melhor forma de investir aquele recurso”. (E12)

O *Framework* contava com uma estrutura que exigia do órgão desenhar os projetos no formato de uma Pré-EVTE e também estruturar outros instrumentos de gestão que seriam utilizados ao longo da implementação, como o plano de gestão de riscos. Era, inclusive, conformada uma planilha com estimativas de despesas tanto de capital – para o empreendimento – como de custeio.

³¹ “São considerados convênios de entrada de recursos os instrumentos jurídicos que envolvam a transferência de recursos para os órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais por meio de instrumentos de natureza financeira, convênios, contratos de repasse, portarias ou congêneres, que prevejam a entrada de recursos no orçamento fiscal” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, [201-]a).

³² Para mais informações sobre o desenho e concepção do *Framework* consultar Pinto (2012).

“Na ferramenta anterior [*Framework*] que era em *Excel* a gente tinha uma aba que chamava ‘fluxo de caixa’ onde ele me detalhava por elemento-item de despesa orçamentária o custo deste projeto por até 10 anos. Ai disso a gente gerava gráficos para conseguir visualizar [...]”. (E12)

Embora, conforme relatado, os projetos que recebiam recursos de convênio já eram de certa maneira pré-estabelecidos, a DCAP possuía um papel de estruturar junto ao órgão da melhor forma possível esses projetos, para que fossem exequíveis.

“Mas como a gente já está pegando este momento de quase da celebração do convênio, então a gente já recebe o projeto meio que pronto, a gente não está na iniciação do projeto que seria o momento ideal [...]. Normalmente, para convênios, os recursos já vêm meio que carimbados, ‘é para isso’. E em Emendas dos Parlamentares Federais é ainda mais assim. Geralmente eles direcionam para a base [...] mas com objetos muito recortados para o sucesso deles, não necessariamente com o conceito mesmo de política pública. [...] Dentro da dotação orçamentária do Governo Federal em alguns momentos a gente consegue recortar [...] consegue negociar com o concedente de forma que a gente consiga de repente apresentar um projeto nosso que vá mais ao encontro do que a gente espera de resolver situações problema”. (E12)

Essa ferramenta, embora muito similar aos instrumentos constantes no sistema Estratégia, não possuía interlocução com o mesmo.

Quanto à capacitação e alocação das equipes, no âmbito desta diretoria havia a preocupação em disponibilizar cursos e promover eventos relacionados à área de avaliação de projetos, mesmo embora o conteúdo aprendido estivesse distante da prática. No entanto, no nível setorial, algumas deficiências técnicas eram constatadas.

“O dirigente quer captar recursos. Ai capta, joga na área técnica, que muitas vezes não tem conhecimento o suficiente ou capacidade o suficiente para elaborar um projeto... então ele vai fazer mais do mesmo... ele vai de novo comprar material esportivo no lugar de fazer uma política de esporte, por exemplo [...]. E normalmente quem responde ao questionário não é a pessoa correta, as vezes é quem vai executar a ferramenta, mas ele não entende da ideia [...]”. (E12)

Adicionalmente ao *Framework* e embora em períodos anteriores ao de análise, surgiu na DCAP a iniciativa de elaborar um portfólio de projetos previamente estruturados a ser apresentado aos Deputados Federais no intuito de ter maior gerência sobre a captação e a destinação dos recursos de emendas parlamentares³³.

“A gente todos os anos elabora um portfólio de projetos e apresenta à bancada mineira. Desde a gestão passada quem está apresentando na verdade é a SEGOV, que

³³ Para mais informações sobre o desenho e concepção do portfólio de projetos para Emendas Parlamentares federais consultar Vilhena e Soares (2013).

ai fica um vínculo mais político [...] mas a gente faz a parte técnica. A gente SEPLAG é que organiza, conversa com os órgãos [...] justamente para a gente ter um *know how* assim do que é mais atraente, mas também do que é mais exequível [...]”. (E12)

Assim, pode-se perceber que houve um esforço duplo de, primeiramente, levantar de forma sistematizada as demandas dos órgãos setoriais com potencial de financiamento por emenda parlamentar – estruturando-os previamente e conformando um portfólio de projetos padronizados – e, também, de articulação com os atores políticos para incentivá-los a ‘comprar a ideia’ de um projeto minimamente consolidado. Este esforço, segundo o entrevistado (E12), continuou sendo realizado no período de análise, contando com a participação ativa da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) à época.

Ou seja, no âmbito dos projetos potencialmente cofinanciados havia uma iniciativa de avaliação de terceira parte pelo órgão central, a qual impulsionava no órgão setorial o movimento de estruturar previamente os projetos segundo uma Pré-EVTE, assim como também havia o esforço de estruturação de um banco de projetos voltado às Emendas Parlamentares, embora a ingerência dos critérios técnicos em momento prévio à destinação do recurso não fosse tão grande.

Com a mudança de governo em 2015 houve uma determinação do Secretário para que o *Framework*, que passou por adaptações, o qual antes – teoricamente – servia a todos os tipos de projetos, fosse focalizado à gestão dos convênios, uma vez que foi constatada uma alta taxa de devolução de recursos conveniados em períodos passados. “Ia lá, assinava, mas não dava conta de executar [...] e depois tinha que devolver, inclusive paga para devolver” (E12).

Segundo o entrevistado (E12) esta determinação conferiu maior representatividade à gestão destes recursos, no sentido de garantir que a proposta financiada fosse exequível e que as condições acordadas, a exemplo da contrapartida exigida, fossem favoráveis ao Estado. No entanto, o espaço para interferências técnicas na tomada de decisão – da mesma forma dos governos passados – ainda é pequena, muito em prol das determinações prévias que são realizadas no momento de captação que já vinculam os recursos a um determinado projeto. Ou seja, a decisão está dada em certa medida.

“Quando eu encaminho para COF a minha análise a gente dá um parecer da equipe, ‘olha, opino pela celebração do convênio, opino pela não celebração’. Mas se, por exemplo, forem questões políticas que estiverem em jogo vai autorizar a celebração”. (E12)

a.2) Operações de Crédito

Segundo os entrevistados, a partir de 2012 foram proporcionadas pelo Governo Federal³⁴ várias linhas de financiamento através do Banco do Brasil e do BNDES no intuito de reverter a questão econômica mediante a realização de investimentos.

Foram citados quatro elementos neste cenário que levaram a conformação de uma carteira de investimentos financiada com operações de crédito de baixa qualidade: (1º) o artifício federal de destinar um montante de recursos extremamente expressivo para os Estados – em específico Minas Gerais – no intuito de reverter uma crise de caráter nacional, (2º) o fato de se utilizar como meios desse financiamento o Banco do Brasil e o BNDES, que não possuíam *expertise* em conceder créditos desse tipo e magnitude, (3º) a falta de interesse pela sustentabilidade do uso desses recursos em investimentos, dada a influência política frente às eleições de 2014 e (4º) a crise fiscal no próprio Estado, que levou à execução de projetos para os quais – em um contexto normal – não seriam utilizados recursos externos para financiar.

“A partir de 2012, por uma orientação da Presidente da República, eles tiveram uma linha de financiamento grande para os Estados, então, ai juntou dois elementos que configuraram muito uma improdutividade nessa carteira de investimentos. Uma era a ordem do Governo Federal de financiar a qualquer custo, que eles estavam com medo da economia afundar, então queriam enfiar dinheiro nos Estados para infraestrutura. Do outro lado o Estado com pressa também de realizar este investimento... junto com a falta de *expertise* do BNDES principalmente nesse tipo de investimento, de não ter o hábito de realizar esse tipo de investimento. Então isso, a meu ver, formou uma carteira muito ruim de investimento neste período. A crise fiscal no Estado também que começa e empurrar uma série de investimentos que não seriam investimentos típicos que a gente naturalmente buscaria recursos externos para financiar. Foram colocados esses extras por falta de recursos do Tesouro também. Então foi empurrando uma carteira muito poluída para uma carteira de investimentos dessa natureza. E muito poluída e muito cheia de itens completamente distintos [...]. As ondas de investimento no Estado, eu acho que as ondas a partir de 2011, o contexto de crise fiscal empurrou para uma carteira poluída de investimentos, uma carteira ruim de investimentos, pela pressa e pela necessidade de movimentar a economia, que foi uma pressa do lado da União e uma pressa do lado do Estado, mas por questões políticas de ter um prazo dentro do governo para realizar os investimentos e da Presidente da República de querer acelerar a economia. Então foi uma gestão apressada”. (E13)

“[Havia] uma necessidade assim do Estado de comprar coisas que estavam faltando, veículo pra polícia, construir centro socioeducativo, essas coisas que em tese deveriam... o Estado deveria conseguir fazer de forma natural, mas que pelo momento econômico que a gente estava vivendo ele não conseguia. Então teve assim, uma barragem mesmo, ‘ah, a gente tem que fazer isso’ e não conseguia, não tinha recurso. Entrou o dinheiro das operações de crédito, principalmente do Banco do Brasil e do

³⁴ Conforme mencionado na subseção 5.3 mediante o Programa de Ajuste Fiscal, houve uma negociação que elevou expressivamente as margens de empréstimos para nove Estados, dentre eles Minas Gerais, sendo firmados empréstimos junto ao Banco do Brasil e ao BNDES de, aproximadamente, R\$ 7 bilhões.

BNDES, aquela barragem estourou. O pessoal começou a gastar enlouquecidamente sem pensar, sem avaliar se era necessário mesmo, sem avaliar qual o impacto disso no futuro, qual o impacto disso no custeio daqui pra frente... nada foi avaliado neste sentido. ‘Tem que fazer, vamos construir, vamos comprar’”. (E8)

Os investimentos a serem custeados mediante esses recursos, de certa forma, já estavam alinhados a algum programa contemplado no PPAG e na LOA. Ou seja, em nível macro, já havia sido realizado todo o processo até a seleção e inclusão dos projetos no orçamento do Estado por intermédio da SEPLAG. Entretanto, para estas operações de crédito, a gestão era realizada ao nível de projeto de gestão. Logo, era necessário que dentro dos programas contemplados na LOA fossem destrinchadas e especificadas as intervenções que de fato viriam a compor a carteira de projetos financiados pelas operações de crédito, iniciando essas quatro fases anteriormente descritas em outro nível mais focalizado na intervenção.

Conforme foi relatado, até 2012 a gestão dos projetos financiados mediante operações de crédito era realizada no âmbito da Subsecretaria de Orçamento e Qualidade do Gasto. Entretanto, com a captação dessa expressividade de recursos externos criou-se a necessidade de novas instâncias voltadas especificamente para esta gerência. Esta foi a justificativa apontada para a criação tanto da Secretaria Extraordinária de Coordenação dos Investimentos (SECOI) em 2012, que posteriormente transformou-se na Assessoria de Coordenação dos Investimentos, quanto para a origem – em 2014 – da Coordenação de Execução das Operações de Crédito (CEOC), sendo que esta surgiu um pouco mais adiante principalmente devido a necessidade de uma prestação de contas específica dos recursos executados.

“Os investimentos começaram a ficar muito pulverizados e aumentou demais os recursos de operação de crédito [...] estava se fazendo várias obras de 300 mil, 200 mil, 1 milhão, em um contrato de 3 bilhões, começou a ficar muito pulverizado e muito perdido. E isso era o recurso que tinha no Estado, o Governador não tinha muito conhecimento do que estava acontecendo. E como estava se aproximando também das eleições, já estava no meio do mandato, o Governador quis ter uma gestão maior dessas obras, do *status* delas.. e não achou que na SEPLAG isso estava sendo feito de maneira satisfatória para ele. Ai criou uma outra instância, que pudesse estar acima dessa relação SEPLAG/órgãos”. (E9)

“Grande parte das carteiras já haviam sido pré-montadas pela SEPLAG de acordo com a demanda dos órgãos, do que já tinha no orçamento e tal. Mas a SECOI tinha a função [...] de adequar essa carteira. Tinha o papel de definir quais eram os investimentos prioritários que deviam ser financiados por operações de crédito. E tinha o papel de acompanhamento do *status* destes projetos”. (E9)

Havia uma preocupação em se predefinir uma carteira de investimentos financiados com estas operações de crédito. Entretanto, ao longo da execução, foi-se

flexibilizando em virtude do surgimento de outras prioridades e de inexecuções por parte de alguns órgãos, que não necessariamente privilegiavam projetos já iniciados, em especial com a troca de governo em 2015 como já foi citado.

Na conformação dessas carteiras, os projetos financiados com recursos do BNDES requeriam toda uma estruturação e submissão à aprovação prévia pelo Banco. Assim, os órgãos interessados precisavam conformar seus projetos dentro de uma metodologia disponibilizada pelo Banco, a qual se pautava nos elementos básicos de gestão de projetos³⁵. Teoricamente, para o preenchimento dos dados requeridos, era necessária uma avaliação prévia dos projetos – no âmbito de uma Pré-EVTE – dispendo os objetivos da intervenção, os resultados esperados, indicadores, prazos e custos estimados, indicação da previsão no PPAG e na LOA, dentre outras questões.

“Principalmente no que se refere ao BNDES a gente tinha um manual que se refere basicamente às documentações que o Banco exigia para aceitar o financiamento e tal e no Banco do Brasil quais as documentações seriam exigidas *a posteriori* no momento que o Banco fosse fazer a auditoria dos gastos e tal”. (E8)

Com o auxílio da CEOC os órgãos estruturavam estes documentos e os submetia ao BNDES, que os analisava. Ou seja, era realizada – de certa forma – uma avaliação de terceira parte.

“O BNDES fazia a avaliação dos projetos de forma bem minuciosa, vamos dizer assim [...] ele pega o projeto executivo, faz uma análise do projeto executivo, do contrato que foi assinado, dos impactos sociais e econômicos que aquela obra vai trazer para a região, da importância daquilo e tudo mais. Ele faz a análise prévia, só aprova depois que essa análise corre todo o corpo técnico lá dentro, vai para a diretoria do banco que aprova isso”. (E8)

Entretanto, todo este procedimento não era requerido pelo Banco do Brasil. Existia a prestação de contas dos recursos executados mediante alguns critérios, mas esta avaliação vinha em um momento posterior ao início da implementação.

“O Banco do Brasil não [faz essa avaliação], ele liberou recurso para o Estado, colocou dinheiro na conta, um montante assim – vamos dizer – 60% dos recursos entrou em conta e o restante viria depois que as prestações de contas ocorressem. Aquele recurso que entrou em conta a gente podia gastar do jeito que a gente quisesse, desde que respeitado [...] a questão do investimento ser em capital [...]. Não tinha uma avaliação qualitativa do Banco do Brasil”. (E8)

³⁵ No período em análise esse documento era chamado Inclusão de Intervenções/Solicitação de Autorização (II/SA) e podem ser obtidos junto à Coordenação da Execução de Operações de Crédito, na SEPLAG.

Porém, alguns entrevistados não percebiam – de maneira geral – que estas avaliações eram realizadas de forma muito profunda.

“Por exemplo, o que eu percebia, era uma avaliação muito rasa assim no momento de enquadramento nas operações de crédito. Então por exemplo, você tinha uma operação de crédito com o Banco do Brasil no valor de X milhões, aí para elaborar essa carteira de projetos que comporia essa operação de crédito, aí existia uma avaliação, mas que acabava que fugia um pouco da avaliação técnica e a questão política prevalecia mais”. (E1)

“Para as operações de crédito é necessário construir alguns tipos de análise nos programas, especificamente no Caminho de Minas. Mas a gente construía uma ferramenta muito simples, muito simplista na verdade, de avaliação do projeto, para ver assim, quantas pessoas seriam beneficiadas, considerando um volume médio diário de 1.000 veículos, quanto que isso representaria em economia no transporte, considerando esse critério de *missing links*... só que aí valia pros *missing links*, não valia para os outros trechos... só que a gente utilizava isso de forma indiscriminada para gerar valor, tentar justificar”. (E2)

Uma vez que, no caso do BNDES, só era permitido o financiamento dos projetos que passassem pelo crivo do Banco, a estruturação e avaliação prévia destes projetos era um critério para o financiamento dos mesmos e inclusão na carteira. Alguns pareceres com as estimativas de custeio futuro das intervenções eram solicitados pelo Banco no momento de concessão do empréstimo e havia uma preocupação, por parte do BNDES com a entrada em operação daquele empreendimento, sendo este um requisito averiguado na prestação de contas. E caso fossem necessárias ou desejadas modificações na carteira dos projetos ao longo da execução, as mesmas tinham que ser justificadas e negociadas previamente com este Banco.

Quanto à garantia financeira dos recursos reservados orçamentariamente foram apontadas situações diversas. Em tese estes recursos eram garantidos, mas a já citada morosidade de alguns órgãos em iniciar a execução de seus projetos, aliada a pressão de outros que eram mais organizados e possuíam demandas latentes fazia com que os recursos previamente divididos fossem remanejados. “Depois o órgão vinha cobrar [...] mas nunca teve este carimbo [de que o financeiro era garantido], mas deveria ter” (E10). Ou seja, mesmo garantidos no orçamento, os recursos só eram garantidos financeiramente dado o aval político.

“Não havia contingenciamento. O que a gente sempre esteve sujeito, era em casar isso com o fluxo de pagamento do Banco [...]. Se mais para frente ia custar mais ou menos [...] aí a gente acabava tendo que tirar de um lado, passar para outro, completar com o Tesouro e tal. Mas o projeto entrou, ele tinha recurso”. (E9)

No que se refere ao Banco do Brasil, outro fator que agravou esta garantia foi o processo litigioso que levou a não liberação de uma das parcelas de recursos. Com isso, projetos que já estavam sendo executados – pois havia sido liberada a cota orçamentária – quando requeriam a cota financeira para o pagamento eram frustrados, o que resultava na descontinuidade do fluxo de caixa com paralisações e atrasos de obras.

A capacitação e alocação das equipes, por sua vez, tanto internamente às áreas que gerenciavam os projetos financiados com operações de crédito quanto dos atores que eram financiados eram estabelecidas com base no aprendizado e em relação à pessoa a quem competia no momento.

“O pessoal aprendeu fazendo [...]. Inicialmente foi bem complicado o preenchimento destes documentos, e até o envio destes documentos que já são de praxe assim, por exemplo, um edital de licitação, para pessoal entender e aprender o que eles tinham que mandar e qual era o viés que tinha que estar nos relatórios que eles faziam pra gente. Com o passar do tempo as coisas foram ficando mais fáceis, já que o pessoal foi ganhando experiência na elaboração dos documentos e sabendo quais tinham que enviar. A gente aqui também foi aprendendo [...] Mas era muito personalista... aquela pessoa que era nosso contato ia aprendendo, mas a partir do momento que aquela pessoa saísse do Estado, principalmente com a mudança de Governo a gente sofreu isso muito [...], aquilo se perdia e tem que começar a ensinar tudo de novo”. (E8)

7.5 Implementação

Conforme foi exposto em seções anteriores, no Estado de Minas Gerais compete ao DER e ao DEOP a execução das obras públicas. Assim, os órgãos demandantes (clientes), embora já possam ter elaborado seus projetos básicos e/ou executivos devem delegar a execução da obra para esses órgãos, os quais farão todo o processo licitatório, contratual e de pagamento financeiro. No entanto, nem sempre essa relação era respeitada. Algumas Secretarias optavam por realizar por conta própria a execução, mediante seus departamentos de engenharia, ou então delegavam a alguma outra entidade.

“Eu acompanhei muitos projetos e continuo acompanhando alguns projetos que vieram daquela época, Polícia Civil, Polícia Militar e Defesa Social, [...] que foram executados pelas áreas de engenharia desses três órgãos. Eles fizeram o processo licitatório lá, contrataram lá e executaram lá [...] sendo que o DEOP e a SETOP só têm ciência e gerenciam os valores necessários para a conclusão dessas obras. Mas eu não consigo entender o porque”. (E8)

As solicitações dos clientes para a execução das obras não era algo padronizado, dependendo muito de relações e articulações interpessoais. Houve, conforme relatado, uma tentativa de sistematizar esses pedidos a partir de um sistema informatizado, construído em

parceria com o Banco Mundial, o Sistema Integrado de Obras Públicas – SIOP. No entanto, essa iniciativa não foi bem sucedida.

“Em um primeiro momento, antes de uma devida iniciativa, as demandas poderiam chegar em um bilhete, em um guardanapo, ‘faz uma obra ai pra mim’. Poderiam ser decididas em uma reunião, em uma conversa. Porque? Porque orçamentariamente o recurso já estava garantido. Então a SEDS colocava lá no plano dela que nos próximos anos ela queria 100 milhões para o orçamento para poder construir dois presídios. Isso estando aprovado ela ia ou no DEOP direto ou no Secretário, dependendo da relação. Ai depende da relação. ‘Ah, vou te entregar ai a demanda, você faz um projeto e depois faz a obra’ [...] Ai pensou-se em uma forma que as demandas teriam que entrar por um sistema, foi criado um sistema, ele chamava SIOP [...]. Esse sistema eu tive a infelicidade de desligar [...] porque ele não foi para frente. Ele tinha problemas de concepção, problemas de arquitetura, enfim, então ele não foi para frente. Então a ideia era que as demandas entrassem já qualificadas por esse sistema e que a SETOP, o DEOP e o DER tivessem informação qualificada para aceitar ou não [...] porque chegavam demandas assim, ‘você constrói uma escola naquele terreno que eu estou te mostrando ali’... e chegava o técnico lá do DEOP e analisava e o terreno, as vezes era lama, as vezes o terreno a declividade era muito grande, as vezes o terreno não tinha luz, enfim. Então a relação com os clientes... criou esse sistema, tentou-se padronizar, mas isso não aconteceu, continuou sendo de forma mais pessoal [...] E ai alguns clientes tinham uma proximidade maior, seja por proximidade dos Secretários, ou eram mais distantes [...] Se você pegar uma Secretaria, a SECTES, por exemplo, que era uma Secretaria bem pequena em comparação com a Saúde, mas ela tinha uma obra muito importante e uma figura política muito importante, então ela tinha uma prioridade grande”. (E2)

Destaca-se outra iniciativa bem similar ao SIOP adotada pela SETOP em 2015. Conforme exposto pelo entrevistado (E16), foi criado em 2015 o Sistema Geral de Obras Públicas (SGOP)³⁶, uma ferramenta utilizada pela então instituída Câmara de Coordenação de Obras para a consolidação do Plano Geral de Obras (PGO) do novo governo. Essa nova ferramenta teve o intuito de sistematizar as solicitações de obras dos clientes em um único sistema, desde o momento de pleito até a sua execução. Foi constatado que este sistema permanece ativo, embora seu uso tenha sido mais intensivo no momento de transição de governo, uma vez que este período particular exigia informações centralizadas a respeito das obras executadas pelo Estado para a conformação do novo Plano de Governo. Atualmente, seu uso fica a cargo da aderência dos órgãos setoriais (cliente) à iniciativa, além de ter sido reduzido devido à queda do nível de execução das obras dado o nosso cenário fiscal.

No que se refere às demandas dos clientes, por sua vez, nem sempre existia uma base de viabilidade técnica. Até mesmo nos casos em que o cliente já havia contratado uma empresa para a elaboração dos projetos, a percepção de viabilidade técnica do DEOP poderia

³⁶ Segundo a SETOP (2015), no início de 2015, não era de conhecimento quais obras estavam em andamento, quais estavam paralisadas e quanto seria necessário para concluir as obras já iniciadas. O SGOP, logo, visava proporcionar essas respostas, subsidiando a conformação do PGO.

ser diferente. E também, a condição dos projetos que chegavam ao órgão executor eram bastante distintas, sendo que algumas Secretarias – como a SEDE – eram reconhecidas por chegar com projetos mais estruturados, ao passo que outras não possuíam essa *expertise*.

“Em alguns casos o cliente já chegava com um projeto básico ou um anteprojeto e o DEOP contratava um projeto executivo. Em alguns casos o cliente já chegava com um projeto executivo. Em outros casos não chegava com nada [...]”. (E1)

“Acabava acontecendo da equipe do DEOP ter que sentar junto com a equipe contratada [para fazer o projeto básico] e fazer”. (E7)

“Nos casos que eu presenciei, o DEOP participava da elaboração dos projetos padrão junto com os demandantes, mas o projeto básico acontecia em alguns momentos sim do projeto não ser aquilo que o técnico do DEOP gostaria. Mas acabava que a vontade do órgão demandante prevalecia, porque o orçamento era dele né”. (E1)

A forma de implementação do investimento era decidida pelo órgão responsável pelo mesmo. E os critérios que foram apontados como balizadores dessa decisão eram múltiplos, desde estudos técnicos que faziam estimativas e projeções dos custos e benefícios do empreendimento segundo o modelo adotado (realização direta pelo Estado, concessão, PPP, convênio, dentre outros), a exemplo da submissão do projeto ao *Value for Money*³⁷, até a opção pela realização própria tendo em vista as margens políticas proporcionadas pela intervenção. Em outros casos, entretanto, a fonte dos recursos era determinante. Pois, por exemplo, nas operações de crédito – via de regra – deve ser execução própria, embora em certo período tenham sido realizados alguns procedimentos que proporcionaram o pagamento de obras de PPP com recursos de empréstimo por intermédio da Minas Gerais Participações – MGI.

“A maioria era licitação, contratação direta [...]. No DEOP eu só presenciei contratação direta, não existia essa avaliação lá dentro não [...]. Porque já chegava a demanda pronta para o DEOP [...] O DEOP não participava muito do pensar o projeto como um todo”. (E1)

“Olha, essa análise, ela é um pouco política também. [...] Quando você pega os programas de manutenção [...] era um programa de investimento direto do Estado, porque havia o interesse de que ele fosse um programa de investimento direto do Estado. Essa outra parte ela era meio abandonada. Então a SETOP pensou, vamos analisar como seria feita a concessão disso. E foi feita a análise. [...] Em algum momento existia uma análise do que é mais vantajoso financeiramente, do que economizaria mais para o Estado. Foram feitas comparações de modelo destes investimentos diretos do Estado com investimentos por meio de PPP, em algum momento você teria um ganho por meio de PPP, mas politicamente existia um embate nisso. Então quem fosse politicamente mais forte definia o modelo que ia ser

³⁷ “O *Value for Money* é baseado em uma avaliação que compara os custos ou pagamentos a serem feitos pelo poder público para construir e operar um projeto sob diferentes métodos de contratação. O custo de cada método, incluindo os custos adicionais causados pelo risco retido pelo poder público em cada método de contratação, será então comparado” (RIO DE JANEIRO, [20--]).

implementado. Ou muitas vezes, quando teve a comparação de um modelo com o outro a coisa não aconteceu”. (E2)

“As obras do DER, também, o que não cabia concessão obviamente era feito pelo DER, e as vezes essa decisão nem necessitava um estudo. Fazer uma ponte que liga uma cidade de 5.000 habitantes a uma de 4.000 habitantes não faz nem sentido fazer um estudo de PPP [...] Existia um certo nível de discussão institucional de qual que seria a melhor solução de contratação, por mais que essa discussão não fosse tão quantitativa ou tão detalhada, porque também você tinha 10 bilhões de investimentos, se for fazer isso para todas as obras, pequenas e grandes obras, talvez fique mais complicado”. (E3)

Após selecionada a forma de implementação, seguia-se o procedimento licitatório e contratual previsto em Lei, sendo que – nos casos de execução direta – os clientes delegavam ao DEOP ou ao DER essa competência.

7.6 Ajuste do projeto

No decorrer da implementação eram solicitados relatórios tanto em nível setorial quanto central. Os relatórios demandados pela SEPLAG, entretanto, divergiam de acordo com a prioridade. Para os projetos não prioritários eram solicitados centralmente apenas relatórios de caráter quantitativo de cumprimento de metas físicas e financeiras para a liberação das cotas orçamentárias. Os projetos estratégicos, por sua vez, eram submetidos a diversos mecanismos de controle e acompanhamento mencionados anteriormente nesse estudo, os quais incluíam relatórios periódicos do *status* das intervenções para a liberação de cota orçamentária e o preenchimento de dados no sistema Estratégia.

“O tempo todo eu fazia relatórios de como estava o andamento [...]. Os indicadores eram padronizados, o andamento das obras tinha meta, tinha que seguir a meta [...] e tinha aquele Estratégia [...] que era um sistema fechado, que era para acompanhar todos os indicadores de tudo [...] e ai a gente ia preenchendo ao longo do tempo os indicadores e também preenchia um *project* que ficava dentro de cada projetinho, a gente abria lá e ia preenchendo”. (E7)

“Eram padronizados pelo GERAES [...]. Não só existia o relatório como em um determinado momento esse relatório era online. Você conseguia ver, você tinha as reuniões de *Status Report* que eram efetuadas [...] a SETOP ia no DER, ia em cada uma das obras e pegava e dividia, se não me falha a memória, a implementação em três etapas [...] e você tinha os relatórios mensais nesse nível de desagregação”. (E3)

Também existiam alguns relatórios setoriais da implementação, mais específicos.

“O da SEPLAG era mais a nível estratégico... está cumprindo o prazo ou não tá. O orçamento estourou ou não. Da SETOP a gente tentava fazer um acompanhamento mais inserido na questão de projeto e obra mesmo, assim, pegando mais o detalhe de

obra, tentando pegar o cronograma da obra, conversando com empreiteira. Eram duas metodologias diferentes”. (E1)

A AGEI era quem coordenava e agrupava as informações dos projetos estratégicos setoriais que seriam submetidas à SEPLAG, acompanhando a execução física e financeira em caráter quantitativo, elencando possíveis problemas e empecilhos ao bom andamento do projeto, assim como outras informações adicionais mais qualitativas. Para a conformação dessas informações, em alguns casos, contava-se com os sistemas internos, planilhas de dados ou consultas ao SIAFI. Em outros era necessária uma atuação mais próxima com os gerentes de projetos para a coleta de informações. Apesar da execução ficar a cargo do DEOP e do DER, o cliente era o responsável por submeter os relatórios para a SEPLAG. Uma vez que não havia um sistema ou processo padronizado para a troca de informações entre esses órgãos, muitas vezes a obtenção desses dados era estabelecida em relações mais interpessoais e havia resistência.

“A AGEI acompanhava a execução física e financeira, mesmo não sendo a Secretaria quem executava [...] reportando sempre à SEPLAG, solicitando cota... que por mais que a gente não conseguisse executar obra, a gente fazia o licenciamento ambiental, a gente conseguia fazer processo/planejamento de alvará,... o meio a gente consegue contratar, só não consegue contratar a obra”. (E5)

“A gente [Cliente] prestava conta não financeira, mas do projeto mesmo, se estava andando... e a parte financeira era de responsabilidade deles [DEOP/DER] [...] E nessa época ainda tinha o Acordo de Resultados, que ajudava a cumprir os prazos né, para o pessoal ter mais interesse”. (E6)

“A SEPLAG solicitava relatórios [...] internamente a gente não solicitava relatórios para os órgãos [DEOP e DER], mas a gente colhia as informações para a construção do relatório. A AGEI tinha um papel de fazer esses relatórios [...] [os clientes] que eram responsáveis por prestar as informações para a SEPLAG. E aí ele solicitava direto para o DEOP”. (E2)

“Em alguns casos a AGEI do órgão solicitava a [AGEI SETOP] ajuda, porque tirar informação desses dois órgãos [DER e DEOP] era um pouco complicado. Então como a [AGEI da SETOP] tinha proximidade, eles muitas vezes pediam ajuda. Mas aí [a AGEI da SETOP] auxiliava, mas não era o responsável por aquela operação”. (E2)

Alguns entrevistados apresentaram críticas principalmente com relação ao sistema de gerenciamento Estratégia, expondo que o mesmo – além de todo o detalhamento que exigia – não era prático e nem atrativo, que exigia muito esforço e tempo para seu preenchimento: “eu não gostava dele não [...] muita gente não gostava, a maioria das pessoas não gostava” (E7). Mesmo aqueles que reconheciam a importância do sistema expuseram a dificuldade de uso do mesmo por pessoas que não fossem capacitadas para tal.

“Eles criaram um sistema de monitoramento de projetos, o Estratégia, ele era um projeto, um sistema, ele era bem legal. Tinha todas as áreas de gestão de projetos, área de fazer o repositório de arquivos. Teve uma capacitação do sistema, de como usar o sistema. Mas se a pessoa não soubesse projetos, nunca tivesse estudado, provavelmente ela ia ter dificuldades com o sistema”. (E6)

Outros ainda expuseram que justamente todo este aparato de gerenciamento que era imposto aos projetos estratégicos ao longo da implementação fez com que eles optassem por não classificar algumas intervenções nesse grupo, embora as mesmas satisfizessem todos os critérios necessários para inclusão. No caso, esses projetos foram submetidos a um sistema de gerenciamento próprio da Secretaria em questão, que contava com relatórios periódicos, mais adequados – na visão do entrevistado – ao gerenciamento de obras.

“Não funciona. Principalmente para obras [...] nós não colocamos nenhum [dos projetos em questão] como estruturador, nenhum como prioritário. Por quê? Porque a SEPLAG atrapalha. A SEPLAG ela não tem a *expertise* em gestão de obras, ela não sabe fazer isso. E a forma SEPLAG de gerenciar projetos no Governo não funciona pra obras. Você inviabiliza obras e atrasam elas desse jeito [...]. Aquela dobradinha de liberar orçamento conforme as entregas da obra, com as entregas parciais, aquilo não funciona, porque obra tem muito imprevisto. E é imprevisto do tipo desde movimento social invadindo o canteiro de obras [...] até um Deputado de oposição que vai lá fazer campanha contra o empreendimento. É totalmente imprevisível [...] essas coisas em um modelo de gestão de projetos da SEPLAG não dá. Até porque a SEPLAG está muito distante da ponta”. (E11)

Os projetos que recebiam financiamento de operações de crédito, para além da submissão às estruturas de monitoramento dispostas anteriormente, também precisavam satisfazer a algumas determinações dos credores. Tanto o Banco do Brasil quanto o BNDES requeriam relatórios ao longo da implementação para saber do andamento da intervenção, embora o conteúdo exigido por cada um fosse distinto.

“Havia relatórios específicos para a necessidade de cada Banco. O BNDES faz o acompanhamento mais qualitativo de tudo que ele aprova, então tinha a necessidade de elaboração de relatórios qualitativos, com informação do andamento da obra, as eventualidades que ocorreram durante a obra, relatório fotográfico e tal [...] o Banco do Brasil não, ele faz o acompanhamento mais quantitativo mesmo, muito da regularidade daquele recurso que está sendo gasto. Então você não vai ter relatório qualitativo da obra, você vai ter um relatório assim ‘em tal eixo, em tal ação [...] a gente gastou 3% esse semestre e no decorrer, desde que iniciou a operação, a gente gastou 15% até agora, falta gastar tanto’ e um relatório documental também ‘estes documentos da obra da cadeia estão de acordo, tais documentos estão dentro da validade’ e tudo mais”. (E8)

A garantia de recursos ao longo do ciclo de vida do projeto, conforme já foi mencionado, variava bastante. Em alguns casos o fluxo de caixa correspondia ao planejado, em outros – por questões políticas, técnicas ou imprevistos – ocorriam atrasos ou cortes. E no caso

desses atrasos ou cortes a implementação do projeto era bastante prejudicada, podendo levar a paralisações conforme é de direito do contratado caso este não receba o pagamento por três meses consecutivos.

Para além dos relatórios e sistemas que contemplavam a implementação dos projetos estratégicos, existia também toda a estrutura de monitoramento ativo dos projetos estratégicos por parte da unidade central – SEPLAG. Alguns dos instrumentos que foram criados em gerações passadas do choque de gestão – como o *Status Report*, o Plano de Ação e o Acordo de Resultados – eram utilizados e, em articulação com as AGEI's, eram realizadas reuniões periódicas para identificar o cumprimento dos prazos e tarefas previstos, projetar as próximas etapas e expor as dificuldades que impediam de alguma maneira a realização do que havia sido acordado. Conforme relatado, algumas dessas reuniões de Comitê de Resultados e *Status Report* auxiliavam a resolver os problemas de coordenação entre os atores envolvidos em um mesmo projeto.

“A gente fazia no caso do DER a gente fazia reunião quinzenal, depois mensal [...] técnicas mesmo e tinham as reuniões com os Secretários... tinha o *Status Report* e depois do *Status Report*, acho que tinha uma vez por mês, aí depois tinha o Comitê [...] que aí eram os gerentes de projetos, com a Secretária de Planejamento, para debater em cima do *Status Report*. Quais eram os problemas, quais ações deviam ser tomadas... então tinha o monitoramento, principalmente no início de governo [...] Muitas vezes a gente colocava [os problemas de coordenação] no *Status* para chegar na reunião”. (E6)

“Existiam as reuniões chamadas de *Status*, que sentava a Secretária de Planejamento, o Secretário de Transportes, os diretores gerais dos dois órgãos, das duas autarquias DER e DEOP, e os gerentes dos projetos. E existia obviamente um constrangimento muito grande para o cara chegar e falar ‘olha, eu estou atrasado porque a empresa não está dando conta. Só que muitas vezes a empresa não dava conta porque a gente atrasava o pagamento. Muitas vezes a empresa não dava conta porque a empresa contratada era ruim, ela não dava conta [...] então acabava que ninguém podia fazer muita coisa, porque ninguém ia chegar e pegar um caminhão e terminar de asfaltar ou ia lá colocar um tijolo na escola. Era mais gerar constrangimento no gerente do projeto.” (E2)

“O DEOP e DER eles executam, o DEOP especificamente, executa obras do Estado inteiro e tem uma capacidade limitada. E aí, por exemplo, a SEDE tem uma prioridade, só que a Defesa tem outra, o outro tem outra... e o DEOP que executa isso tudo. E aí talvez faltava de vez enquanto um alinhamento de ‘tá, eu estou executando esse tanto de projetos, mas eu tenho que escolher algumas prioridades aqui porque eu não consigo executar tudo ao mesmo tempo, por exemplo, é uma das questões que precisava de alinhamento e as vezes um órgão mesmo, a SEDE por exemplo, precisava de uma entrega ali do DEOP para continuar com o processo lá, mas aí o DEOP estava agarrando, porque estava com outras prioridades. E aí eram questões que precisavam ser alinhadas de eventualmente com reuniões de Comitê”. (E4)

Entretanto, em algumas situações conforme mencionado pelo entrevistado (E1), os mecanismos de monitoramento interno – para além dos utilizados pelos AGEI's e vinculados

à SEPLAG – é que eram vistos como mais resolutivos, até mesmo pelo caráter mais finalístico e de conhecimento técnico desse acompanhamento setorial.

“Eu acho que o da SETOP ajudava mais, porque a lógica da SEPLAG era muito assim, ‘vamos pactuar um cronograma e depois vamos monitorar. Nas reuniões a gente vai acompanhando se você está executando ou não. E essa execução é a prerrogativa para a liberação das cotas orçamentárias [...]’. Com a SETOP a gente tentava participar mais com as questões resolutivas”. (E1)

Foi destacado pelo entrevistado (E19) que embora entre os anos de 2011 a 2014 existisse um esforço muito grande em elaborar metodologias de gerenciamento e monitoramento central voltadas aos projetos estratégicos – muito em virtude de um patrocínio da alta gerência – em certo momento a usabilidade destas ferramentas foi se perdendo. Essa perda, segundo os entrevistados, ocorreu muito em virtude tanto de um desgaste da força de coordenação que a unidade central – SEPLAG – possuía nos períodos passados, quanto de um insulamento da técnica pela própria técnica, ou seja, de continuar produzindo e aprimorando materiais sem a preocupação com relação ao uso dos mesmos. Assim, destacou-se que no âmbito da Assessoria de Melhoria da Gestão (AMS) houve a iniciativa, em 2013, de realização de um diagnóstico³⁸ que avaliasse as iniciativas implantadas no novo modelo de gestão, que se deu a partir de 2011, constatando a efetividade das ações e o estágio de consolidação das mesmas. Algumas das principais conclusões desse diagnóstico apontaram para a necessidade de adequação dos instrumentos a fim de potencializarem a estrutura de monitoramento desenhada, sendo as metodologias carentes – até então – de disseminação, alinhamento, treinamento, apoio e atendimento a especificidades. Conforme declarado, este trabalho subsidiou algumas mudanças no processo de monitoramento e gestão dos programas estruturadores, permitindo – por exemplo – que outras pessoas para além do gerente do projeto pudessem preencher os sistemas. Porém, as demais projeções de melhoria não foram abarcadas a partir de 2015.

Dados os problemas de coordenação que existiam entre os diversos atores envolvidos em um mesmo projeto de investimento, surgiu também à época a iniciativa de outra reunião – para além das que já eram realizadas – denominada Gestão de Interface³⁹, “[...] que era colocar o cliente e o DEOP em uma mesma mesa, com apoio da SETOP, e identificar em

³⁸ Informações obtidas junto a ex-membros da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, retiradas dos materiais produzidos neste projeto diagnóstico.

³⁹ Para saber mais dessa iniciativa, consulte Reggiani e Marra (2013).

determinados projetos quais que eram os gargalos” (E2). Essa gestão foi muito importante para sanar problemas de comunicação entre cliente e executor que eram recorrentes.

“Em alguns momentos a gente atuou no sentido de facilitar, de tentar fazer a interface. Um exemplo foi o licenciamento ambiental. Muitas obras às vezes precisam de licenciamento ambiental para concluir, enfim, para iniciar e para concluir. O licenciamento ambiental é um procedimento extremamente burocrático realizado dentro do próprio Estado. Quando a gente identificou isso, a gente pensou, vamos criar uma instância de reunião em que vai estar sentado o executor e o responsável pelo licenciamento. E aí começamos a fazer isso”. (E2)

“Eu acho que acontecia um problema até de linguagem. Porque a galera da SEPLAG tinha um perfil, esse nosso perfil assim mais jovem, usava aquela linguagem PMBOK⁴⁰, chegava para a galera do DEOP, que é um perfil de engenheiros mais antigos, que não tinham uma familiaridade com essas ferramentas do PMBOK. Então assim, o primeiro problema era uma falha de comunicação. E segundo que cada ator tem um interesse mesmo... então muitas vezes não era interessante para o DEOP expor abertamente nas reuniões um problema de projeto ou de obra, justamente porque ele seria cobrado por aquele problema de projeto ou de obra. Da mesma forma que para o cliente, por exemplo, expor que não ia ter recurso, porque o próprio DEOP ia discriminá-lo se ele falasse que não teria recurso né, porque o DEOP já tinha assumido o compromisso através de contrato e tudo mais”. (E1)

Estes problemas de coordenação, entretanto, não se restringiram aos órgãos executores e demandantes. Com o surgimento a partir de 2012 de outras instâncias institucionais voltadas à gestão das operações de crédito surgiram conflitos e sobreposição de papéis interna e externamente à SEPLAG. A criação da SECOI, vinculada diretamente ao Governador e contando com a figura de um Secretário forte e influente, fez com que o papel da SEPLAG na coordenação e no acompanhamento dos projetos de investimento – dentro da estrutura de monitoramento dos programas estruturadores – fosse enfraquecida.

“[A SECOI surgiu para dar resolução aos problemas de coordenação] e pra dar uma centralidade, porque igual eu te falei, o recurso no final das contas era esse [de operação de crédito] [...] tinha que ter uma inteligência dentro daquela operação que soubesse o que é mais importante fazer em termos de Governo Central, em termos de cada Secretaria. E alguém com uma força para dizer, ‘não, eu não sou uma Secretaria como você. Eu estou aqui representando o Governador’ [...] então foi mais para tentar diminuir esse *stress*, conflito de interesse, vaidade entre Secretarias – inclusive SEPLAG – ter alguém para centralizar tudo e ter um poder final de decisão [...] mas a função deles de cobrar marco, *Status Report*, eles continuaram fazendo normal. A gente entrou tentando ajudar o órgão, pegando na mão mesmo, coisa que a SEPLAG não ajudava”. (E9)

“Tinha um problema também de coordenação mais sistêmica assim, que eu acho que muitas vezes a SECOI ‘batia a cabeça’ com a SEPLAG. A SECOI à época tinha uma orientação e a Secretaria de Planejamento tinha outra orientação em alguns momentos. Apesar de que pra questão dos investimentos a SECOI tinha mais força, mas em níveis mais baixos assim, acabava que isso atrapalhava um pouco”. (E1)

⁴⁰ O PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*) consiste em um guia de boas práticas em gestão de projetos.

“Depois de doze anos de governo... a SEPLAG no último governo tinha um papel muito forte [...] a SEPLAG coordenava mesmo os processos de todos os Órgãos, principalmente envolvendo recursos e tal, orçamento. Ao longo de doze anos a relação foi desgastando. O pessoal dos órgãos falava que ‘tinha mais gente para responder à SEPLAG do que para executar as obras mesmo’ então a relação estava desgastada. Então tinha muitas vezes que a SEPLAG cobrava coisas que eles já tinham apresentado e não ajudava eles a fazer. Então eles iam ‘chorar as pitangas’ pra SECOI”. (E9)

Assim, embora a SECOI tenha sido originada neste intuito de coordenação e articulação, como um catalisador na execução dos projetos, sua posição dentro da estrutura e atuação dentro do Estado gerou conflitos. Havia a preocupação de unir esforços junto à SEPLAG, obtendo documentos junto à mesma e vetando algumas demandas vindas diretamente do órgão. Mas também havia embates entre questões técnicas – pontuadas pela SEPLAG principalmente após a criação da CEOC – e determinações políticas. Esses embates, por sua vez, eram levados a reuniões entre as instâncias máximas que por vezes atendiam à SEPLAG e em outras à SECOI.

“Tinha hora que ficava um [...] meio que passando a rasteira no outro. Então acabava que o trabalho não era ótimo por causa disso”. (E9)

“Então muita gente procurava a [SECOI] direto, mas a [SECOI] sempre tentou envolver, sempre que possível, o pessoal da SEPLAG [...]. Procurava sempre procurar o máximo de coisas possíveis na SEPLAG. Mas tinha hora que até mesmo pela diferença de atuação a [SECOI] ia no órgão. Mas isso tudo com o conhecimento da SEPLAG”. (E9)

“Muitas vezes quando tinha um problema em algum projeto, que ia atrasar alguma coisa que era muito significativa para o Governo, a SECOI entrava para resolver o problema lá na ponta lá, que não tinha nada a ver com, teoricamente, a função principal deles. Então assim, tentava resolver muita coisa”. (E6)

“Tinha tipo uma guerra fria entre a SEPLAG, que era onde ficava a CEOC, a parte de execução técnica mesmo, dos contratos e tal... e a SECOI [...]. A CEOC ficava com a parte técnica, a prestação de contas, olhar os documentos e tal. E a SECOI com a definição política, estratégica, de Governo mesmo dos investimentos. Muitas vezes, ou o tempo todo, a SECOI e a CEOC não estavam alinhadas. Tentava-se ter um alinhamento, mas esse alinhamento se descolava assim [...]. E muitas vezes vinha da SECOI, ‘a gente tem que fazer tal coisa’. E muitas vezes a CEOC, ‘olha, a gente não pode fazer tal coisa, não tem condição, do ponto de vista técnico não dá para tocar isso’. E aí rolavam brigas homéricas [...]”. (E8)

“A [SECOI] quer que isso [um determinado programa] seja mais amplo do que está sendo, a [SECOI] acha que é mais interessante ao invés de você fazer em 10 municípios fazer em 15 [...] mas não era assim, faça e pronto [...] o critério técnico pesava no final. Mas se entendesse que era interessante, a [SECOI] tinha essa conversa com o órgão no final [...] e pra encaixar também no financeiro”. (E9)

Esses conflitos entre essas instâncias não deixavam claro para alguns órgãos qual era o papel de atuação de cada um, a quem recorrer e onde solicitar informação.

“Porque o que acontece, como é que era a estrutura, [órgão], SEPLAG, CEOC e SECOI [...] esses atores todos conversando dava problema, por quê? Porque às vezes eu aqui estou lá tendo o contato direto todo dia com o DEOP e com empreiteira na obra, só que ai parava de pagar... e ai eu tinha que ver era com a SECOI... tinha que ver com a CEOC também e a conversa era truncada... eu não sabia nunca, até hoje eu não sei por que o dinheiro não caia na conta. Nunca era muito às claras entendeu [...]”. (E7)

As ações no intuito de reduzir ao máximo os aumentos de custos ou ampliação do cronograma de execução, por sua vez, eram estabelecidas tanto ao longo dessas reuniões, com o estabelecimento de medidas para a resolução de problemas e articulação entre os atores em um mesmo ambiente, quanto também setorialmente a partir da gestão de riscos.

“Existiam planos de gerenciamento de riscos [...] Primeiro os órgãos setoriais apresentavam os cronogramas considerando os períodos chuvosos, considerando um punhado de intempéries que poderiam acontecer. A gestão orçamentária considerava esse tipo de questão, ou seja, você tinha um planejamento físico-financeiro bem executado e coordenado por esses AGEI’s de diferentes projetos estruturadores e essa ação institucional era feita diariamente, tinha um Plano de Ação que era preenchido toda reunião [...] então você tinha esse processo de discussão institucional frequente”. (E3)

“Acho que no próprio monitoramento constante você consegue diminuir um pouco o risco, porque você consegue antecipar algumas coisas [...]. A gente usou ferramentas também de gestão de riscos e tal, para pensar nisso [...] mas acho que apesar de toda a parte de gestão assim, o papel do gerente de projeto ele era muito importante. Se ele tinha essa visão assim, gerencial apurada e tal, ele corria atrás. Se era um gerente que não tinha muita familiaridade com as ferramentas e a gestão, talvez as coisas corriam mais soltas e poderia dar certo ou não”. (E4)

Entretanto, os aditivos aos contratos ocorriam até o limite legal e eram vistos como um fato, tanto por ser intrínseco às obras a ocorrência de imprevistos, mas também – em alguns casos – por um processo falho de acompanhamento central, um planejamento que resultou em um projeto de baixa qualidade ou em uma contratação oportunista.

“A coordenação central não tem o conhecimento técnico de engenharia. E eu acho que no caso de obra, principalmente, para você reduzir custo e prazo, você precisa entrar na questão técnica. Você precisa avaliar se o projeto de engenharia está bom, você precisa avaliar se aquele recurso disponibilizado atende àquele projeto de engenharia [...]. Essa possibilidade de redução desses custos e prazos ficava mais, dependia mais, de ações do órgão demandante ou do órgão executor DEOP ou DER”. (E1)

“É um fato de obra. Vai atrasar. Toda obra tem imprevisto”. (E15)

“É muito complicado a gente conseguir gerenciar o cronograma de uma obra [...] das obras que eu acompanhei, geralmente uma obra que em tese vai durar um ano dura pelo menos um ano e meio”. (E8)

“A gente fez alguns convênios com o DER, contratou uma empresa para fazer os projetos. Ai a empresa colocou preços muito baixos, ninguém entendeu, o Estado contratou assim mesmo, e depois ela ficava pedindo reajuste e não entregava o projeto

[...] nesse intervalo foi discutido várias vezes de cancelar a licitação fazer novos contratos, mas o DER falava toda hora, ‘não, agora vai...’ e não ia”. (E6)

“Esses ajustes de prazo podem ocorrer e vão acabar ocorrendo [...] o início é muito mal feito, a elaboração é mal feita, o pensamento do projeto é mal feito e ai racionalmente o seu projeto não vai sair conforme planejado. Você não sabe de onde está saindo”. (E14)

As necessidades de ajustes de prazos, de escopo e de custos nos projetos financiados com recursos de operação de crédito – especificamente do BNDES – precisavam ser informadas *a priori* e passar pela aprovação do Banco, sendo que nem sempre o financiamento do aditivo era autorizado, havendo a necessidade – nestes casos – dos órgãos buscarem outras fontes de recursos para estes acréscimos.

Este monitoramento ativo da SEPLAG dos projetos estratégicos, embora fosse prevista uma periodicidade padrão, flexibilizou-se de acordo com o fluxo dos investimentos, sendo mais intenso nos anos iniciais. Conforme a situação fiscal do Estado foi se depreciando e com a proximidade do fim do governo, essas reuniões foram cessando e, embora a figura das AGEI’s tenha permanecido em 2015 nas Assessorias de Planejamento (Asplan), os entrevistados relataram que tanto pelo cenário econômico de restrição de recursos e baixa execução, quanto por uma opção de gestão, o delineamento e estrutura iniciais desse monitoramento se perdeu.

“Tinha aquela reunião com a Secretária de Planejamento [o Comitê], uma hora ela parou de acontecer, porque o dinheiro cessou”. (E7)

“De certa forma a gente [AGEI] continuou, mas ele [o monitoramento] mudou completamente, porque ele ficou bem mais autônomo em relação à unidade central [...] na verdade acabou-se a obrigatoriedade”. (E4)

“[O sistema de monitoramento dos projetos estratégicos] Acabou, não existe mais [...] não tem mais a importância que tinha [...] eu acho que perdeu demais, esvaziou muito”. (E6)

7.7 Operação

No que se refere ao momento de operação afirmou-se que os bens gerados eram patrimoniados, tanto no caso de instalações e equipamentos, quanto de rodovias estaduais e parques, devido a existência de determinação legal. A forma como era realizado esse registro, entretanto, variava segundo cada objeto. Em alguns casos esse registro era centralizado na SEPLAG, como no caso dos imóveis, mas em outras era realizado pelo próprio órgão, como as

estradas pelo DER. Informações sobre a existência de avaliações periódicas do valor dos bens patrimoniados não foram obtidas⁴¹.

A entrada em operação, embora fosse uma preocupação, nem sempre era garantida junto à entrega do empreendimento. Ficava a cargo de cada órgão setorial garantir a operacionalização e a prestação do serviço após o investimento, ou seja, não havia uma preocupação do DEOP em garantir essa funcionalidade para além do que havia sido inicialmente pactuado e após da obtenção do termo definitivo de entrega. O DER, entretanto, muitas vezes apresentava essa preocupação, pois geralmente a manutenção dos empreendimentos também ficava a seu encargo.

“Eu vi alguns casos de obras entregues sem as condições necessárias para operação. Mas eu acho que a maioria era entregue com condição de operação. As que não eram entregues era pela questão de infraestrutura, às vezes não tinha água, esgoto, luz, a infraestrutura adequada e aí tinha que esperar recursos para essas obras de infraestrutura. Ou então no caso de empreendimentos maiores você não tinha o licenciamento ambiental, as vezes você entrega a obra e não tem a licença de operação”. (E1)

“Às vezes as obras ficavam prontas, mas não tinha a autorização da ANAC, então mesmo que estivessem prontas você ainda tinha uma atuação para essa liberação”. (E2)

“A gente se preocupava com isso sim. Preocupava com mobiliário, preocupava com a mudança e tudo mais”. (E7)

“Claro. Inclusive a discussão era só essa. A pergunta de 1 milhão de dólares era como garantir a entrada em operação daquilo que foi construído [...] tudo que era necessário para a entrada em operação era feito, da forma mais zelosa com o meio ambiente, com todas as restrições e necessidades operacionais necessárias”. (E3)

Em alguns casos, instâncias superiores intervinham no sentido de proporcionar a operacionalização, tanto por questões de razão de Estado, quanto por interesses políticos.

“As obras de interesse do governo, aí tinha uma preocupação [...] os terminais metropolitanos, que integram o sistema MOVE, também você tinha a preocupação, o acompanhamento era diário, quase que diário, de ‘a obra tá pronta?! Porque os ônibus têm que começar a rodar’, eles foram prometidos para a Copa, mas não deu tempo, então a gente teve que construir estruturas precárias para o funcionamento”. (E2)

“O negócio é o seguinte, tem dois pontos principais. Um, o benefício social daquele negócio, você vai fazer o negócio para funcionar e tal. Dois, que se você faz uma obra e não põe ela para funcionar, politicamente isso é muito ruim para você também. Então por esses dois motivos a gente tinha a preocupação com ordem de início da obra e com inauguração da obra. Tinha uma preocupação grande de depois de terminada a obra funcionar. Só que a gente pressionava, a gente alertava, a questão de

⁴¹ A Contadoria da Secretaria de Estado de Fazenda não retornou à solicitação de informações a respeito.

algumas obras mais críticas a gente intervinha [...] a gente entrava tentando ajudar, mas era uma coisa mais do órgão com o sistema mesmo de orçamento, fazenda [...] tinha essa preocupação, mas nem sempre a gente conseguia garantir”. (E9)

Caso o projeto fosse financiado por recursos de operações de crédito junto ao BNDES, entretanto, era uma exigência do Banco a funcionalidade do empreendimento, atendendo aos fins ao que ele se dispôs.

“Muito morria ali, foi construído, entregou. Mas ai vai muito no interesse do órgão de colocar em execução. E isso, fazendo aqui um corte, Banco do Brasil. O BNDES exige que o fim para o qual ele aprovou determinado projeto, ele seja alcançado. Nos casos em que esse fim não foi alcançado [...] a gente devolve o recurso como está acontecendo agora”. (E8)

O arquivamento dos documentos gerados ao longo do projeto eram também realizados. A maneira como ocorria, entretanto, era diversa. Em alguns casos foi apresentado que os setores jurídicos e financeiros do órgão setorial faziam esse arquivamento, em outras os próprios gestores, em outras a SEPLAG. Mas apenas um dos entrevistados relatou conhecer uma diretriz central nesse sentido e que ocorreu em um momento anterior ao de análise.

“Em 2009... 2010 o Estado fez com o Arquivo Público Mineiro um sistema de arquivo mesmo, de como que tinha que arquivar, qual era a pasta, o nome, o projeto completo. E tinha as orientações para isso, mas pouca gente seguia. E também foi se perdendo, porque [...] 5 anos depois as coisas são muito diferentes e não teve uma atualização, então as vezes você até queria seguir a qualificação que eles mandam, mas não tem como, ‘isso aqui não é aqui, não tem onde eu colocar... e ai, guarda ai’, não tinha muita orientação do que fazer não”. (E6)

“Orientação de como arquivar não tinha não. Tinha a orientação assim ‘arquiva’, porque você vai precisar disso. Ai a forma de arquivar é por conta do órgão, é a forma que ele arquiva normalmente os documentos que eles elaboram lá”. (E8)

7.8 Avaliação (*ex post*)

Não havia programas institucionais formais para a avaliação *ex post* dos projetos de investimento. Algumas iniciativas nesse sentido ocorreram, mas de forma pontual, por determinações externas, por interesse do próprio órgão ou interesse de Estado de mostrar resultado em algum programa específico. O Escritório de Prioridades Estratégicas à época possuía em uma de suas frentes essa prerrogativa, herdando em parte as competências do antigo

Estado para Resultados (EpR) com relação à Avaliação Executiva de Projetos (AEP)⁴². Entretanto, sua atuação ficou restrita às áreas de saúde, educação e segurança, não sendo englobadas em geral as políticas de investimento.

“Em alguns casos a gente chegou a contratar uma avaliação dos usuários. Por exemplo, no caso de uma escola a gente entrevistava o usuário final da escola, ou os professores, diretores, alunos”. (E1)

“Não. Terminou, pronto. Muitas vezes a preocupação era se a obra tinha terminado e se tinha terminado de pagar [...]. A avaliação não era feita não. Com exceção do programa ProAcesso que a avaliação foi feita durante a execução do programa, mas com trechos já concluídos, que aí foi uma exigência do Banco Mundial. Mas de outros programas não”. (E2)

“O ProAcesso, a SETOP que fez uma análise de impacto do ProAcesso [...], foi feita uma análise custo-benefício da MG-050, inclusive considerando se o pedagogo que estava sendo pago e as melhorias que estavam sendo feitas valiam a pena para o cidadão”. (E3)

“Não. Isso era uma coisa que eu queria fazer. Mas orientação para isso não. Era mais auditoria, mas avaliação efetiva. Se cumpriu ou não cumpriu o objetivo... não [...] a gente queria fazer isso lá, mas não teve braço [...]”. (E6)

Quanto às práticas de registro de aprendizagem e *feedback* do projeto houve um projeto de Gestão do Conhecimento⁴³, realizado pela SEPLAG, mas que nem sempre era seguido, ficando a cargo do gestor. Alguns manuais e guias eram produzidos tanto pela SEPLAG, no intuito de orientar e informar, quanto pelos órgãos no que se refere a sua atuação.

“Da SETOP a gente tentou fazer em alguns momentos cartilhas de orientação, para os clientes, e tentamos padronizar também critérios de fiscalização do DEOP”. (E1)

“As lições ficavam nas cabeças das pessoas e se elas saíssem ali...”. (E2)

“Tinha. Teve um projeto que era Gestão do Conhecimento. Inclusive teve uns cursos de capacitações para instruir o pessoal a trabalhar, arquivar, registrar sempre e tal desde o início... até assim, bacana, com cerimônia no JK, mas depois parou também... muitas iniciativas boas foram se perdendo nesse momento. Mas orientação tinha, se era cumprido ou não, aí... ninguém cobrava para cumprir não”. (E6)

⁴² A Avaliação Executiva de Projetos Estruturadores (AEP), foi uma iniciativa que ocorreu no ano de 2010, visando apurar as principais características, boas práticas, oportunidades e vulnerabilidades dos 56 projetos prioritários do Governo. Para mais informações, consultar Knopp et al. (2011) e Minas Gerais (2011e).

⁴³ Para mais informações sobre este projeto consultar Batista et al. (2015).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do contexto histórico do Choque de Gestão, das disposições normativas e das entrevistas permitiu identificar que alguns dos elementos necessários a uma GIP eficiente estavam presentes no contexto de gestão de Minas Gerais entre 2011-2015. Do ponto de vista legal existiam várias prerrogativas que pressupunham a ação pública mineira em prol de uma GIP eficiente, cumprindo com seus elementos básicos. No entanto, no que se refere à prática, o mesmo não pode ser observado em iguais proporções.

No que se refere à seleção preliminar de projetos, o PPAG era o único planejamento de caráter global, mas bastante genérico e abrangendo todos os tipos de projetos, não apenas os de investimentos. Alguns planos setoriais buscavam preencher este papel. A triagem de primeiro nível era feita por cada órgão, sendo legalmente exigido seu alinhamento ao PPAG, o que não era difícil, tendo em vista a generalidade deste. Aqueles projetos de investimento que se enquadravam nos programas estruturadores eram estruturados dentro da metodologia elaborada pela SEPLAG. As demandas provinham dos órgãos setoriais, mas também existiam influências externas, particularmente políticas.

A avaliação formal (*ex ante*) ficava a cargo do órgão, o qual às vezes apresentava estudos aprofundados e em outras não. Os projetos básicos, entretanto, geralmente eram elaborados apenas quando já havia a certeza da reserva orçamentária, não servindo como subsídio à tomada de decisão prévia. A provável fonte de financiamento dos projetos, assim como alguns campos do sistema Estratégia, induzia a realização de estudos mais aprofundados, devido à necessidade de fornecer dados sobre os impactos e causas da intervenção. Mas estes estudos nem sempre eram exigidos.

Apesar de existir a prerrogativa central para realização de avaliações prévias dos projetos, essa atuação se restringiu àqueles financiados por convênios de entrada e por operações de crédito. Neste último caso, era o BNDES quem fazia essa exigência, sendo a avaliação e a estruturação prévia dos projetos de fato um critério para a aprovação de seu financiamento. Nem todos os convênios representavam investimentos, mas havia um corte para englobar apenas os projetos de grande vulto (acima de R\$ 5 milhões) que geralmente são obras. A avaliação era realizada no sentido de tornar viável a intervenção e não como critério de seleção. Os demais casos, para além dos citados, dependiam de uma iniciativa do órgão setorial

em buscar avaliações de terceira parte. Não havia um banco de projetos central sistematizado, apesar de setorialmente existir essa iniciativa.

No momento de seleção do projeto e sua inclusão no orçamento os critérios não eram transparentes. Os aspectos políticos eram incisivos, sendo às vezes apoiados na técnica e em outras indo contra a mesma. A estruturação e avaliação prévias não eram determinantes ao financiamento dos projetos, com exceção dos financiados pelo BNDES. A estimativa da sustentabilidade fiscal existia em documentos de controle, mas nem sempre era considerada na tomada de decisão.

A estratégia de implementação a ser adotada era selecionada pelo órgão (cliente) e, em certos momentos, baseava-se em estudos técnicos que realmente buscavam a alternativa mais vantajosa para o Estado. Mas em algumas situações a escolha era política, tendo em vista a manutenção da base. Após selecionada a estratégia procedia-se ao processo legal de licitação e contratação conforme dispõe a Lei Federal 8 666/93. Os projetos estratégicos contavam com instrumentos de gerenciamento e de gestão de riscos padronizados disponíveis no sistema Estratégia. Os não-estratégicos eram geridos de acordo com a metodologia de cada órgão, quando existente. Os recursos financeiros eram garantidos a princípio, mas ao longo da execução – caso não fossem despesas de caráter obrigatório – podiam ser contingenciados ou destinados para outro fim, conformando uma disputa entre os órgãos. À época um problema judicial com o Banco do Brasil impactou o fluxo de caixa do Estado levando à paralisação de várias obras.

Existia um monitoramento ativo por parte da SEPLAG tanto com relação aos projetos estratégicos, quanto com relação àqueles financiados por operações de crédito com o BNDES. Os projetos não estratégicos (correspondentes, em média, a 32% dos montantes investidos diretamente pelo Estado) ou financiados pelo Banco do Brasil, entretanto, eram submetidos pelo órgão central apenas à elaboração de relatórios de caráter quantitativo. Os ajustes dos projetos, no primeiro caso, tinham que ser pactuados e toda a estrutura de monitoramento buscava auxiliar os órgãos para reduzir ao máximo aumento nos custos e/ou nos prazos. Mas em se tratando de obras havia imprevistos e aditivos aos contratos, devidos – em certos momentos – ao mal planejamento prévio. Os aditivos restringiam-se aos limites permitidos por Lei.

Após finalizada a intervenção havia a preocupação tanto política quanto social com relação à entrada em operação, mas em alguns casos não havia recursos ou faltavam estruturas essenciais à funcionalidade do empreendimento. Havia uma orientação para o arquivamento da documentação, embora grande parte dos entrevistados desconhecesse a forma como deveria ser feita. Os bens gerados eram patrimoniados.

Também houve uma iniciativa central no sentido de gerir o conhecimento gerado a partir dos projetos, mas que dependia da aderência das pessoas. Não existia uma orientação para avaliações *ex post*, embora sejam constatadas iniciativas setoriais. As ações voltadas à capacitação dos servidores nas áreas de gestão de projetos era bastante intensiva na SEPLAG e nas AGEI's, sendo as últimas vistas como multiplicadoras desse conhecimento. As demais áreas não percebiam esta atuação.

O governo que assumiu em 2015, herdou muitos compromissos do período passado, o que enrijeceu de certa forma as margens para a conformação de novas carteiras de investimentos, além de uma situação fiscal que impõe cortes neste tipo de gasto. A vinculação ao PPAG passado no exercício de 2015 também exige que os programas anteriores sejam mantidos. Embora tenham surgido algumas iniciativas positivas, como a conformação do SGOP e o reforço à gestão dos convênios, o caráter intensivo de monitoramento que era realizado mediante as AGEI's foi – de certa forma – esvaziado. O desenho de novas estruturas que condicionem uma GIP eficiente são necessários e podem advir em um futuro próximo, tendo em vista o atual momento do Estado de reestruturação institucional mediante a nova Reforma Administrativa de 2016. Muitas das iniciativas que surgiram durante o período de análise no sentido de conferir maior eficiência à gestão dos investimentos públicos poderiam servir de subsídio nessa conformação. Muito material foi gerado e uma estrutura de GIP pode ser pensada no sentido de aproveitar todo o conhecimento que o Estado construiu relacionado à área, assim como de ouvir as críticas que aqueles que participaram desse processo complexo de gestão possuem.

Em suma, do ponto de vista prático, os investimentos públicos do Estado de Minas Gerais entre 2011 a 2015 acabaram sendo geridos de forma fragmentada dentro de estruturas de gestão já existentes que vinham sendo construídas dentro da lógica do Choque de Gestão. A dispersão que havia, principalmente com a entrada de um montante expressivo de recursos de operação de crédito, fez com que surgissem instâncias destinadas exclusivamente à

sua coordenação – como a SECOI – mas que acabaram por gerar sobreposições de papéis e conflitos. Todo o processo de gestão era permeado por questões de cunho político, que às vezes relegavam a técnica ao segundo plano e colocavam em xeque a sustentabilidade fiscal do Estado no longo prazo, assim como o benefício potencial dos investimentos. O agravamento da situação econômica e a troca de Governo impactaram significativamente as estruturas de gestão passadas e colocaram para o Estado novamente o desafio de demonstrar, com a adoção de uma gestão dos investimentos públicos eficiente, o potencial que possui os investimentos públicos na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Destaca-se que, embora as decisões políticas possuam a legitimidade do ponto de vista democrático e de representatividade eleitoral, as mesmas não podem se abster dos princípios legais de probidade administrativa e de zelo com o bem público, conferidos pela nossa Constituição. Prioridades e interesses existem, mas a gestão deve ser capaz de alinhar essas demandas a um arcabouço gerencial que confira eficiência aos atos e fatos da administração, provendo reais benefícios à sociedade.

A complexidade e amplitude relacionada à gestão dos investimentos públicos à época impôs limites a este trabalho. Recomenda-se, assim, pesquisas futuras que aprofundem a análise sobre a qualidade do uso das ferramentas de gestão que eram adotadas em cada uma das etapas, estudos que procurem compreender os mecanismos de gestão dos investimentos públicos – paralelamente às oito etapas da GIP – realizados mediante Parcerias Público-Privadas e por Convênios com Municípios e Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (que configuram os elementos de despesa ‘Auxílios’, de expressiva participação nos montantes investidos à época) e, também, que as análises trazidas neste trabalho sejam realizadas futuramente tendo-se em vista as potenciais mudanças trazidas pela Reforma Administrativa de 2016.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes e origem do choque de gestão. IN: VILHENA, Renata et al. (Org) **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

BATISTA, F. F. et al. Casos reais de implantação do modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: a experiência do Governo de Minas Gerais. In: IPEA. **Texto para discussão**. Brasília – DF, 2015, v. 2038. p. 1-172.

BEHELAINÉ, C. H. O.; SILVEIRA, M. C.; NEVES, C. B. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. **Revista do Serviço Público**, Brasília – DF, v. 63, n. 4, p. 455-473, 2012.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2016.

_____. Lei Complementar, n. 101, 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília – DF, 2000.

_____. Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 1964.

_____. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 1993.

_____. Lei Federal n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 1997.

_____. Senado Federal, Resolução n. 99, 19 de dezembro de 1996. Autoriza o Estado de Minas Gerais a contratar operação de crédito sob o amparo do "Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo dos Estados.". Diário Oficial da União, Brasília – DF, 1996.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD, n. 30, 2006. Salvador – BA. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

CONTE FILHO, Carlos Gilbert Conte. **Uma análise empírica acerca do efeito do investimento público sobre o investimento privado no Brasil: 1971 – 2008**. 2013. 198 f. Tese. Doutorado da Indústria e da Tecnologia – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Carlos_Gilbert_Conte_Filho.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

COSTA, Fernando Nogueira da. Financiamento Interno de Longo Prazo. In: IPEA (RJ). **Presente e futuro de desenvolvimento brasileiro**, Brasília – DF, 2014. P. 295 – 330.

DUARTE, Kênnya et al. Acordo de Resultados. IN: VILHENA, et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Ciclo de Gestão do Investimento Público**. Módulo 1. Brasília – DF, 2015. 53 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2121/MODULO_1_Ciclo_Gest%C3%A3o_Investimeto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 jul. 2016.

FREITAS, Cássia Moreira. **Orçamento Público**: uma análise das operações de crédito, do endividamento e dos investimentos públicos no Estado de Minas Gerais no período 2003-2014. Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte – MG, 2014 (Trabalho de conclusão de curso). 110 p.

LIBÂNIO, Gilberto. Setor externo e economia internacional: o crescimento da China e seus impactos sobre a economia mineira. In: **Economia & Tecnologia** – ano 04, v. 13, abr./jun. 2008. Curitiba – PR; 2008. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/13%20Capa/Gilberto%20Libanio.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.

GIRON, Amanda Sant’Anna Caetano Romano et al. O sistema de monitoramento e gestão da estratégia governamental do estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais**.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz et al. Aparato de fomento e promoção do desenvolvimento em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Alexandre Queiroz (Org.). **Ideias em desenvolvimento**: políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais. Belo Horizonte – MG; Fundação João Pinheiro, 2014. 540 p.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. IN: VILHENA, Renata et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006a.

_____. O planejamento estratégico de longo prazo. IN: VILHENA, Renata et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006b.

_____. A gestão dos investimentos estratégicos. IN: VILHENA, Renata et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006c.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University, 1958.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Making public investment more efficient**. Washington – DC; 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

IPEA. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs do Estado de Minas Gerais. Brasília – DF; 2013. (Relatório de pesquisa). 74 p.

KEYNES, John Maynard. 1936. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**: São Paulo, Abril Cultural, 1983.

KNOPP, Glauco et al. **Avaliação executiva de projetos**: experiência e resultados no governo do estado de Minas Gerais. Brasília – DF: Consad, 2011.

LACERDA, Antônio Corrêa et al. **Economia Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, F. G.; COELHO, L. S. Aplicação do método de análise hierárquica do processo para o planejamento de ordens de manutenção em dutovias. GEPROS. **Gestão da produção, operações e sistemas**, ano 7, n. 1, p. 65-80, jan./mar. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. [1966]. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1401704/DLFE-57574.pdf/REVISTA06179.pdf>>. Acesso em 1 ago. 2016.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAS GERAIS, Constituição, 1989. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa. 2016a.

_____. Decreto n. 43.674, de 04 de dezembro 2003. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito do poder executivo, de recursos em desenvolvimento institucional e prêmio por produtividade, provenientes da economia de despesas de que trata a lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003. Belo Horizonte – MG; 2003a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43674&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. Decreto n. 43.675, de 04 de dezembro 2003. Dispõe sobre a avaliação institucional, o acordo de resultados e a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, no âmbito do poder executivo, de que trata a lei 14.694, de 30 de julho de 2003. Belo Horizonte – MG; 2003b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43675&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. Decreto n. 44.447, de 26 de janeiro de 2007. Delega competência ao vice-governador do Estado para dirigir o programa Estado para Resultado. Belo Horizonte – MG; 2007a.

_____. Decreto n. 45.785, de 29 de novembro de 2011. Contém o regulamento do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER-MG. Belo Horizonte – MG, 2011a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45785&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Decreto n. 45.794, de 02 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte – MG, 2011b.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.809, de 13 de dezembro de 2011. Contém o regulamento do Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte – MG, 2011c. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45809&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Decreto n. 46.473, de 03 de abril de 2014. Contém o regulamento do Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais. . Belo Horizonte – MG; 2014a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46473&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Decreto n. 46.557, de 11 de julho de 2014. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte – MG, 2014b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46557&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Decreto n. 46.796, de 13 de julho de 2015. Institui o Plano Geral de Obras, a Câmara de Coordenação de Obras, o Grupo Executivo de Obras e dá outras providências. Belo Horizonte – MG, 2015a.

_____. Decreto n. 46.824, de 21 de agosto de 2015. Altera o Decreto nº 46.796, de 13 de julho de 2015, que institui o Plano Geral de Obras, a Câmara de Coordenação de Obras, o Grupo Executivo de Obras e dá outras providências. Belo Horizonte – MG, 2015b.

_____. Escritório de Prioridades Estratégicas. **Avaliação Executiva dos Projetos Estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais**. Manual de Avaliação/Escritório de Prioridades Estratégicas. Belo Horizonte – MG, 2011d. 40p.

_____. Lei n. 14.694, de 30 de julho 2003. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o acordo de resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Belo Horizonte – MG; 2003c.

_____. Lei n. 15.032, de 20 de janeiro de 2004a. Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15032&comp=&ano=2004>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. Lei n. 20.312, de 27 de julho de 2012. Cria os cargos de Secretário de Estado Extraordinário para Coordenação de Investimentos e de Chefe Adjunto Institucional da Polícia Civil, altera os arts. 9º, 13, 26 e 27 da lei delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, e dá outras providências. Belo Horizonte – MG, 2012a. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20312&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei n. 21.077, de 27 de dezembro de 2013. Altera as Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado, e nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte – MG, 2013.

MINAS GERAIS. Lei n.21.693, de 26 de março de 2015. Altera as Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado, e nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte – MG, 2015c. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21693&comp=&ano=2015>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei Delegada n.112, de 25 janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte – MG; 2007b. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=112&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. Lei Delegada n.179, de 01 janeiro 2011. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte – MG; 2011e. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=179&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Lei Delegada n.180, de 20 janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte – MG; 2011f.

_____. Lei Delegada n.181, de 20 janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Escritório de Prioridades Estratégicas. Belo Horizonte – MG; 2011g.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): 2007-2023**. Belo Horizonte – MG; 2007c. 50 p.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): 2011-2030**. Belo Horizonte – MG, 2011h.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG): 2004-2007**. Belo Horizonte – MG; 2004b.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG): 2012- 2015**. Belo Horizonte – MG; 2012b. 762 p.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental. **Manual ciclo de gestão estratégica**. Belo Horizonte – MG; 2014c.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental. **Manual de estruturação, gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos estratégicos: gestão para a cidadania PMDI 2011-2030**. Belo Horizonte – MG; 2014d.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental. **Manual de estruturação, gerenciamento, monitoramento e avaliação de programas estruturadores: gestão para a cidadania PMDI 2011-2030**. Belo Horizonte – MG; 2014e.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Diretoria Central de Planejamento Programação e Normas. **Classificação Econômica da Despesa**. Belo Horizonte – MG; out. 2016b. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/10_-_Classificador_da_despesa_atualizado_em_24_10_2016.pdf. Acesso em 30 out. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas. **Plano Estratégico de Logística de Transportes de Minas Gerais (PELT-Minas)**. Belo Horizonte – MG, 2006. MONTES, Gabriel C.; REIS, Artur F. Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. **Economia e Sociedade**, Campinas – SP, v. 20, n.1, p. 167-194, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a07.pdf>. Acesso em 17 jun. 2016.

NORMAN, F. et al. O equilíbrio das contas. IN: VILHENA, Renata et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas públicas para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

OLIVEIRA, Jerry Furtado S. de. **Falhas de mercado: uma mudança de paradigma pós-crise econômica de 1929 (base para intervenção pública e regulação)**. 2009. Projeto de Monografia (especialista em gestão pública e contábil) – Instituto Superior de Educação de Afonso Cláudio, Afonso Cláudio – ES, 2009.

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco. *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. Serie Manuales n° 34.

_____. *Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos)*. Santiago de Chile, CEPAL. 2005. Serie Manuales n. 40.

PINTO, G. N. F. N. **Maturidade do Governo de Minas Gerais em avaliação prévia de projetos**. Monografia (Especialização em Especialização em Gestão Estratégica) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte – MG; 2012.

PORTAL DO INVESTIDOR. Investidor. Valores Mobiliários. **Debêntures**. Rio de Janeiro – RJ; [201-]. Disponível em: http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/valores_mobiliarios/debenturd.html. Acesso em: 30 jul. 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Convênios**. Belo Horizonte – MG; [201-]a. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/convenios>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Gestão da dívida pública fundada estadual**. Belo Horizonte – MG; [201-]b. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/divida-publica/gestao-da-divida>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Glossário**. Belo Horizonte – MG; [201-]c. Disponível em: <http://200.198.22.105/index.php/glossario>. Acesso em: 20 ago. 2016.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. **O que é gerenciamento de projetos?**. Pensilvânia – EUA; [201-]. Disponível em: <<https://brasil.pmi.org/brazil/AboutUs/WhatIsProjectManagement.aspx>>. Acesso em: 12 out. 2016.

RAJARAN, et al. **A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management**. Washington: World Bank, 2010. Policy Research Working Paper n. 5.397.

REGGIANI, André Almeida; MARRA, Emanuel Camilo de Oliveira. “Gestão de Interfaces”: a evolução do controle para o apoio à execução. In: **Revista NAU Social**, v.4, n.7, p. 95-107, nov. 2013/abr. 2014. Salvador – BA; 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/352/286>>. Acesso em: 18 out. 2016.

REINO UNIDO. Departamento do Tesouro (TSO). **O Livro Verde**: orientação aos órgãos do governo britânico sobre como propostas devem ser apreciadas antes do empenho de recursos e sobre como programas de governo devem ser avaliados. Guia do Departamento do Tesouro (TSO), Londres, 2003.

REIS, Cristina Fróes de Borja. **Os efeitos do investimento público sobre o desenvolvimento econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006**. Brasília – DF; Tesouro Nacional, 2008. XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008: qualidade do gasto público. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/qualidade/2qualidadeXIIIPTN/investimen_publico_desenvolvimentoeconomico_CR.pdf>. Acesso em 04 jun. 2016.

RENAT. **Terceira geração do Choque de Gestão em Minas Gerais para a cidadania**: o fortalecimento da cidadania através de um Estado em rede. In: Consad. [Brasília – DF; 2013]. Disponível em: <<http://consad.org.br/publicacoes/terceira-geracao-do-choque-de-gestao-em-minas-gerais-gestao-para-a-cidadania-o-fortalecimento-da-cidadania-atraves-de-um-estado-em-rede-por-renat/>>. Acesso em 18 ago. 2016.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio de Janeiro. **Guia suplementar para avaliações de Value for Money**. Rio de Janeiro – RJ; [20--]. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5305003/4138533/GuiaSuplementarparaAvaliacoeseValueforMoney.pdf>>. Acesso em 12 out. 2016.

SANTOS, D. P.; OLIVEIRA, K. P.; SILVEIRA, M. C. Coordenação e alinhamento entre escritórios de projetos: um estudo de caso na administração pública mineira. In: Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, n. 1, 2012, São Paulo – SP. **Anais**.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS – SETOP. **Sistema Geral de Obras Públicas**. Belo Horizonte – MG; [2015]. Disponível em: <<http://www.sistop.mg.gov.br/sisobras/filmes.php>>. Acesso em: 12 out. 2016.

SENADO FEDERAL. Lei Kandir. Brasília – DF; [201-]. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-kandir>>. Acesso em 25 ago. 2016.

SONAGLIO, Cláudia Maria; BRAGA, Marcelo José; CAMPOS, Antônio Carvalho. Investimento público e privado no Brasil: evidências dos efeitos *crowding-in* e *crowding-out* no período 1995-2006. **Revista Economia**, Brasília – DF, v.11, n.2, 2010. P. 383 – 401.

TESOURO NACIONAL. **Classificação de risco da República Soberana do Brasil**. Brasília – DF; [201-]a. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/classificacao-de-risco>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

_____. Estados e Municípios. **Programa de Ajuste Fiscal**. Brasília – DF; [201-]b. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal_leiamais.asp>. Acesso em: 02 jul. 2016.

TUDO SOBRE SEGUROS – TSS. **Entenda o seguro garantia**. [s.l.; s.d.]. Disponível em: <<http://www.tudosobreseguros.org.br/portal/pagina.php?l=353>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

VILHENA, Renata Maria Paes de; SOARES, Ivania Moraes. Portfólio de projetos: parceria por Minas – Governo estadual e bancada parlamentar federal. In: Congresso Consad de gestão pública, n. 6, Brasília – DF, 2013. **Anais**.

APÊNDICE

a) Termo de consentimento livre e esclarecido

Convido o (a) Sr (a) a participar, como voluntário, da entrevista que subsidiará o trabalho de Monografia da aluna Daniela Bittencourt Rocha. O estudo tem como objetivo analisar em que medida o Estado de Minas Gerais, no período de 2011 a 2015, cumpriu ou se distanciou das oito etapas propostas pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, para a consecução de uma Gestão dos Investimentos Públicos eficiente.

A participação neste trabalho consistirá em responder as questões pré-formuladas e norteadoras dessa entrevista semi-estruturada, que forem pertinentes à sua trajetória, as quais abordam aspectos sobre o exercício de sua profissão no âmbito do Estado de Minas Gerias e opiniões sobre o processo de gestão dos investimentos públicos em vigência à época. Se concordar em participar, estará contribuindo para a geração de conhecimentos e para a elucidação da forma como se estruturou esta gestão dos investimentos públicos mineiros nos últimos anos.

Caso desista de continuar participando, tem o direito e liberdade de retirar o consentimento em qualquer fase de sua participação na entrevista, seja anterior ou posterior à coleta de informações, por qualquer motivo, sem prejuízo a sua pessoa. A participação também não ocasionará em despesas pessoais nem remuneratórias. Ressalto que a entrevista será gravada para que as informações levantadas possam ser posteriormente analisadas e estudadas. Apesar da publicação dos resultados do projeto, sua identidade será preservada e mantida em sigilo e as respostas não serão vinculadas a qualquer dos entrevistados. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato através do número de telefone (31) 9 9611-4093.

Declaração de Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, RG nº _____
declaro que li ou me foi lido o conteúdo deste documento, e que fui devidamente informado (a) sobre os objetivos, procedimentos do estudo, os riscos e desconfortos, os benefícios; que não haverá custos ou reembolsos aos participantes; da confidencialidade da pesquisa, concordando em participar. Foi-me garantido a possibilidade de retirar o consentimento a qualquer momento, sem que isso leve a alguma penalidade. Declaro, também, que recebi uma cópia do Termo de Consentimento em questão.

Belo Horizonte, ____ de _____ de 2016.

Assinatura do participante

Assinatura do Pesquisador Responsável

b) Roteiro da entrevista

As perguntas deste roteiro foram elaboradas com base nos materiais da ENAP (2015), de Rajaram et al. (2010) e IMF (2015).

1 - Seleção Preliminar de Projetos

- Dentre 2011-2015, os investimentos do Estado de Minas Gerais eram guiados por algum instrumento de planejamento (plano) específico, em nível global, setorial e/ou regional?
- De onde vinha a demanda por projetos de investimento? Esta ocorria antes ou após a obtenção dos recursos para seu financiamento?
- Existia algum guia padrão indicado por uma unidade central ou setorial que orientasse a apresentação/estruturação de projetos de todos os órgãos de governo?

2. Avaliação Formal (*ex ante*)

- Existia alguma orientação setorial e/ou central para que fossem requeridos estudos técnicos mais aprofundados do projeto antes da sua inclusão no orçamento?
- Existia alguma orientação e/ou política setorial e/ou central para um processo permanente de formação de pessoal nas técnicas de elaboração e avaliação de projetos?

3. Revisão Independente ou de Terceira Parte

- Existia alguma orientação setorial e/ou central que requeresse a realização de avaliações prévias dos projetos por uma unidade central ou instituição externa?

4. Seleção de Projetos e sua Inclusão no Orçamento

- Era realizada a estimação tanto das receitas de capital (do investimento) quanto das correntes (para operação e manutenção futura no longo prazo)?
- A estruturação e avaliação prévia do projeto eram critérios para a inclusão do mesmo no orçamento?
- Existia, em âmbito setorial ou central, um banco de projetos previamente estruturados/avaliados para comporem o orçamento caso surgisse uma oportunidade?
- Os recursos reservados no orçamento eram garantidos financeiramente?
- Os projetos de diferentes órgãos eram comparados no processo de seleção e alocação quanto ao custo-benefício?
- Cada Órgão já possuía a garantia de uma parcela do orçamento de investimento?
- Existiam critérios claros para a seleção e alocação dos projetos, em âmbito do órgão setorial e/ou da unidade central?
- Os projetos eram analisados, no órgão setorial ou na unidade central, de forma complementar para um mesmo território, para ampliar as potencialidades de ganhos de escala ou sociais?

5. Implementação

- Como era selecionada a estratégia de implementação adotada (PPP, concessão, direta, convênio, consórcio)?
- Eram solicitados relatórios ao longo da implementação em nível setorial e/ou central?
- Ao longo da implementação, ocorriam problemas de coordenação interna ao Estado no que se refere aos diversos atores envolvidos na implementação de um projeto de investimento?

6. Ajuste de projeto

- Quais ações eram tomadas, em nível setorial e/ou central, no intuito de reduzir ao máximo o aumento de custos e/ou a ampliação do cronograma de execução?
- Como ocorria o processo de monitoramento em nível setorial e/ou central?

7. Operação

- Existia alguma orientação setorial e/ou central para o registro do patrimônio criado?
- Era garantida a entrada em operação da instalação ou início do serviço após a finalização do projeto?
- Existia alguma orientação setorial e/ou central para o arquivamento dos documentos gerados ao longo do projeto?

8. Avaliação (*ex post*)

- Existia alguma orientação setorial e/ou central para a realização de avaliação ao fim do projeto (avaliação *ex post*)? Eram padronizadas?
- Existia alguma orientação setorial e/ou central para o registro das aprendizagens (edição de guias e manuais, registro do histórico)? Era padronizado?