FOMENTO ÀS OBRAS MUNICIPAIS: O PROJETO "REPRESENTANTE CAIXA"[1]

FELISBERTO, A., Caixa Econômica Federal, e-mail: alexandre.felisberto@caixa.gov.br;
MARCHIORI, F., Universidade Federal de Santa Catarina, e-mail: fernanda.marchiori@ufsc.br;
GRUBER, V., Universidade Federal de Santa Catarina, e-mail: vilson.gruber@ufsc.br

ABSTRACT

This article presents the use of PMBOK (Project Management Body of Knowledge) techniques in the CAIXA Representative Project in a Municipality with more than 100,000 inhabitants to obtain quantitative and qualitative indicators of financing operations, My House My Life (MCMV) and transfer of guides by CAIXA, in the capacity of Mandatory of the Union. For this purpose, the evolution of a portfolio with 18 contracts and investment value of 132.36 million Reais over six months, before and after the performance of CAIXA employee in the Representative Project CAIXA. This portfolio consists of housing projects, macro-drainage public works, paving, construction of gymnasiums, squares, among others. The works were spacious, with paralyzed works, with improvement after the implementation of the RC project.

***Keywords**: Project Management. Municipal Construction Works. "Representative CAIXA".*

1 INTRODUÇÃO

O poder público municipal é responsável por grandes investimentos em obras públicas no país. Parte expressiva dos recursos utilizados são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), transferidos de forma não onerosa do Governo Federal para Estados e Municípios. As emendas parlamentares dos senadores e deputados federais são um dos instrumentos utilizados para este fim, representando R$ 15,3 milhões de reais por congressista, ou R$ 9 bilhões anualmente (Congresso Nacional, 2016; Brasil, 2016a; Brasil, 2017). Além das emendas, os próprios ministérios também firmam convênios e contratos de repasse com Estados e Municípios utilizando os recursos de suas Pastas. No quadriênio 2015-2018, apenas no eixo Infraestrutura Social e Urbana, foram concluídas 3.518 creches (R$ 3,7 bilhões), 3.819 quadras esportivas (R$ 1,5 bilhão), 19.328 Unidades Básicas de Saúde (R$ 3,6 bilhões), e 604 Unidades de Pronto Atendimento (R$ 1,2 bilhão), totalizando 10 bilhões de reais executados de 22 bilhões já contratados (MPDG, 2017).

Os recursos são transferidos diretamente aos Municípios e Estados mediante a celebração de convênios e contratos de repasse. No segundo caso as instituições financeiras oficiais federais atuam como Mandatárias da União, fiscalizando os contratos de repasse, analisando os projetos e acompanhando a evolução das obras por meio de vistorias. A Caixa Econômica Federal (CEF) é a principal operadora desta modalidade segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017) e Tribunal de Contas da União (TCU, 2016). Com o advento da Portaria 424 (Brasil, 2016b), passa a ser regra o uso

[1] FELISBERTO, A., MARCHIORI, F., GRUBER, V. Fomento às obras públicas municipais: O Projeto "Representante CAIXA". In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO,17., 2018, Foz do Iguaçu. **Anais**... Porto Alegre: ANTAC, 2018.

de contratos de repasse para obras e serviços de engenharia, elevando o controle e intensificando a atuação da CEF.

Entretanto, a administração pública tem dificuldades de realizar as obras dentro dos padrões desejados de qualidade, custos e prazos (Santos, 2015), mesmo com grandes investimentos sob sua responsabilidade. A CNM (2017) cruzou os dados da base da CEF com os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e identificou milhares de obras atrasadas, ou que sequer foram iniciadas. No OGU 2017 R$ 29,3 bilhões são Restos a Pagar não processados. Ou seja, um recurso já reservado para ser gasto, mas que até então não foi aplicado.

É nesse cenário desafiador que a CAIXA instituiu em 2012 o Projeto "Representante CAIXA", inicialmente em municípios acima de 100 mil habitantes. Esta iniciativa visou melhorar o relacionamento técnico e institucional com este ente e dar celeridade aos contratos de financiamento e repasse do município sob sua gestão, diminuindo sua duração, a necessidade de reprogramações e alterações dos projetos e otimizando a gestão dos recursos públicos. Para tanto, a CAIXA disponibilizava um colaborador com dedicação exclusiva ao projeto para prestar assistência técnica a esses municípios, com foco nos contratos e convênios nas áreas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, desenvolvimento territorial e melhoria da gestão pública.

Já o *Project Management Institute* (PMI) desenvolve um padrão de gerenciamento de projetos utilizado mundialmente e demonstrado no guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), com a primeira publicação ocorrida em 1996. Segundo o PMI (2017), o gerenciamento de projetos permite que as organizações executem projetos de forma eficaz e eficiente.

Desta forma, o objetivo deste trabalho é descrever os resultados alcançados com o emprego de técnicas de três áreas de conhecimento do PMBOK (Gerenciamento da Integração, do Tempo e da Comunicação) no projeto "Representante CAIXA" em município específico de Santa Catarina.

2 MÉTODO DE PESQUISA

O método de pesquisa utilizado foi o da pesquisa-ação, o qual é baseado tanto em "agir" quanto em produzir conhecimento ou teoria sobre esta ação (Coughlan e Coghlan, 2002), onde os pesquisadores e os participantes do problema estão envolvidos de modo cooperativo (Thiollent, 1999).

O primeiro autor do presente artigo atuou como "Representante CAIXA" em município de Santa Catarina, realizando visitas sistemáticas à sede da Prefeitura Municipal, suas unidades vinculadas e instituições por ela contratadas, realizando trabalho de assistência técnica focada aos contratos de repasse operacionalizados pela CAIXA. Deste modo foi possível tabular os indicadores de cada contrato e observar a evolução qualitativa e quantitativa no período pesquisado, comparando-se a situação das

operações em dezembro de 2012 e julho de 2013.

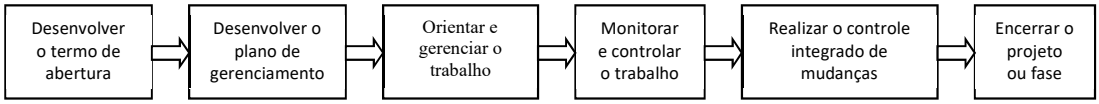
3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 Áreas de conhecimento do PMBOK

Para realização dessas atividades, utilizaram-se técnicas de gerenciamento de projetos de três áreas do conhecimento previstas no PMBOK (PMI, 2017), quais sejam:

a) Gerenciamento da Integração – etapas apresentadas na Figura 1

Figura 1 – Etapas do gerenciamento da integração

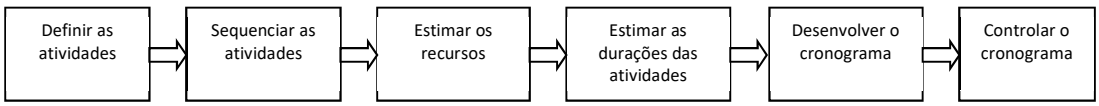


Fonte: Adaptado de PMI (2008)

Como ferramentas usadas no cumprimento das etapas da Figura 1, foram realizadas várias reuniões com os profissionais envolvidos em cada projeto, orientando-os sobre pendências de engenharia a sanar, prazos a cumprir e restrições e vantagens de eventuais alterações de projetos pleiteadas. Posteriormente às decisões, houve controle e monitoramento das ações para atingir os objetivos traçados. Isso foi fundamental para a resolução de diversas questões divergentes, que além de atrasar os processos, gerava desgaste entre os funcionários envolvidos. A etapa de encerramento não é apresentada neste artigo pois o projeto continuou após o período aqui analisado.

b) Gerenciamento do Tempo - etapas apresentadas na Figura 2

Figura 2 – Etapas do gerenciamento do tempo



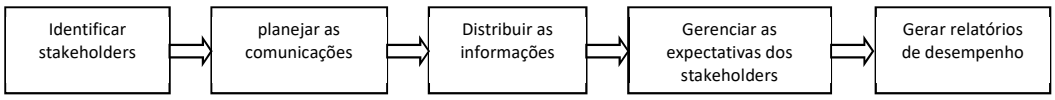
Fonte: Adaptado de PMI (2008)

Eram feitas reuniões quinzenais com os técnicos municipais diretamente envolvidos na elaboração dos projetos e fiscalizações, onde eram definidas e sequenciadas as atividades a serem cumpridas no período, bem como o andamento das atividades definidas na reunião anterior.

Os prazos de cada contrato foram controlados, visando manter todos os cronogramas pactuados ou reprogramados, com atividades de orientação e reuniões com os profissionais responsáveis, tanto na CAIXA, como Prefeitura.

c) Gerenciamento da Comunicação - etapas apresentadas na Figura 3

Figura 3 – Etapas do gerenciamento da comunicação



Fonte: Adaptado de PMI (2008)

A troca de informações no projeto é intensa por envolver diversas áreas da CAIXA, Prefeitura, e construtoras, em nível local e nacional, e entre setores sem vinculação hierárquica. Adiciona-se o fato de o escopo principal do projeto compreender justamente o gerenciamento de diversos outros projetos, o que por sua vez exige a interlocução com mais stakeholders. O "Representante CAIXA" teve papel fundamental nessa interlocução entre o município e a CAIXA, dirimindo dúvidas, esclarecendo procedimentos, reduzindo ruídos, evitando conflitos, e gerando celeridade ao processo.

3.2 Amostra estudada

O resumo da carteira do município em operações de repasse, financiamento e Empreendimentos MCMV pode ser visto na Tabela 1. Eram obras de macrodrenagem, mobilidade urbana, ginásio de esportes, praças, Centro de Referência e Assistência Social (CRAS), empreendimentos habitacionais para população de baixa renda, implantação de sistema de esgotamento sanitário, entre outras.

Tabela 1 – Contratos analisados

Tipo de operação	Unidade CAIXA	Quantidade	VI (Milhões)
1 - Operações de Repasse	Local	12	43,14
2 - Operações MCMV Faixa I – Pop. de baixa renda	Local	3	39,83
3 - Operações de Financiamento - Saneamento	Estadual	2	48,80
4 - Operação de Repasse (Hab. de Interesse Social)	Estadual	1	0,59
Total		**18**	**132,36**

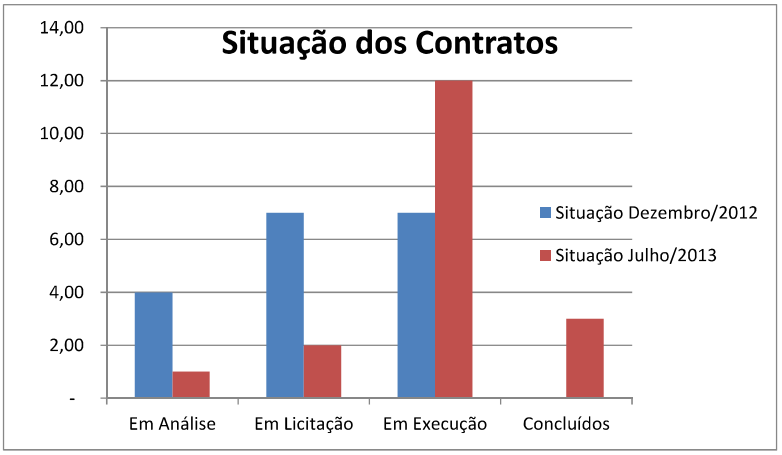
Fonte: Os autores

3.3 Resultados obtidos

De 18 contratos, apenas 07 estavam em execução em dezembro de 2012, alguns com obras paralisadas (mais de 4 meses sem medição), aguardando-se readequações de projetos e respectivas reprogramações de contrato, 04 projetos em análise e 07 com licitação em curso.

Após seis meses, percebeu-se melhora nesses dados, como mostra o gráfico seguinte. Apenas um contrato restava em análise (com cláusula suspensiva), tendo sua aprovação ocorrida nas semanas seguintes. Já com contratos em licitação, restaram 2, vinculados à unidade estadual da CAIXA. Em execução, o número saltou de 7 para 12 contratos. Uma operação de repasse e um empreendimento MCMV foram concluídos. Na figura 4 é possível visualizar esta evolução.

Figura 4 – Evolução qualitativa dos contratos em um semestre



Fonte: Os autores

Em valores monetários, isso representou uma evolução de R$ 4,05 milhões ou 3,06% da carteira de R$ 132,36 milhões, ilustrada na Tabela 2. Embora o percentual seja baixo, deve-se observar que muitos contratos estavam paralisados ou com pendências a sanar em diversas fases do processo, inclusive impeditivas para emissão da autorização de início de objeto (AIO). E ainda, os contratos que não tiveram desembolso no período ficaram em condições para o prosseguimento normal e liberação de recursos a posterior, sendo concluídas questões diversas como aprovações de alterações de projeto, reprogramações contratuais, aprovação do resultado de licitações etc.

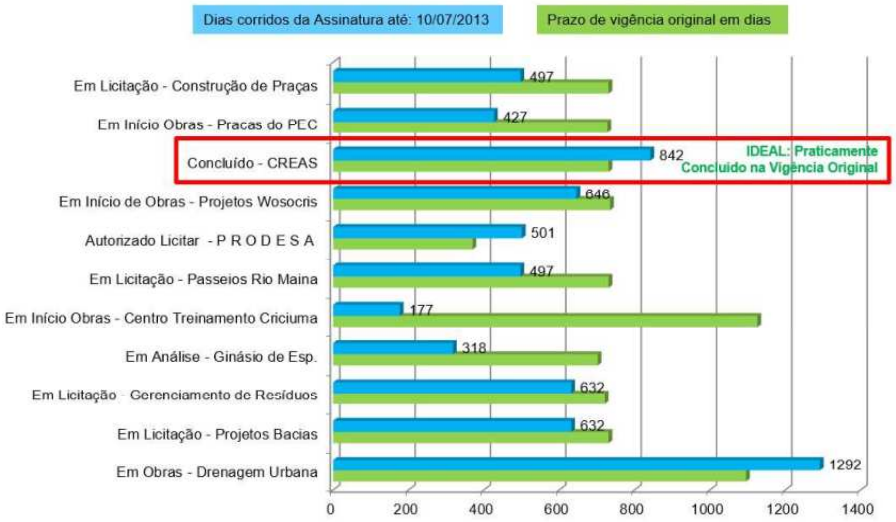
Tabela 2 – Evolução quantitativa dos contratos em um semestre

Tipo de operação	Unidade CAIXA	Quanti-dade	VI total (Milhões)	Evolução no Semestre			
				Dez/12	Julho/13	(%)	VI parcial (Milhões)
1	Local	12	43,14	36,03%	39,11%	3,08%	1,33
2	Local	3	39,83	41,50%	48,32%	6,82%	2,71
3	Estadual	2	48,8	-	-	-	-
4	Estadual	1	0,59	99,15%	100,00%	0,85%	0,005
Total		**18**	**132,36**	**24,67%**	**27,73%**	**3,06%**	**4,05**

Fonte: Os autores

Na Figura 5 é possível observar que a maioria dos contratos se encontrava dentro da vigência original, mas próxima do final, implicando em prorrogações dos instrumentos contratuais, o que pode ser feito dentro de certos limites. Com a situação da maioria dos contratos normalizada, foi possível continuar o acompanhamento habitual dos contratos e posterior encerramento da carteira, ocorrido em sua maior parte posteriormente aos dados aqui apresentados.

Figura 5 – Prazo atual dos contratos X Prazo previsto originalmente



Fonte: Os autores

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com seis meses de atuação no Projeto "Representante CAIXA" foi possível perceber melhora nos indicadores quantitativos e qualitativos da carteira de operações do município estudado. Foi concluída a análise da maioria dos projetos e licitações em andamento, retomadas obras paralisadas, e encerradas algumas operações. Isto resulta em operações céleres, com conformidade processual, diminuição do risco de questionamentos de órgãos de controle, e entrega à população beneficiada de obras de melhor qualidade, em menor prazo e com custos adequados. Os envolvidos avaliaram que o sucesso desta ação foi possível graças ao uso de técnicas do PMBOK, e também da colaboração das equipes da CAIXA e Prefeitura, e em especial ao Gestor Municipal de Convênios (GMC). Em relação às áreas do PMBOK que mais se destacaram, observou-se maior evolução no Gerenciamento das Comunicações. Todas as partes interessadas tinham acesso quase imediato às informações de cada projeto, pelo compartilhamento de e-mails, atas de reunião, realização de reuniões de ponto de controle, entre outros. Isso praticamente eliminou "ruídos" de comunicação, ou dúvidas sobre quem eram os responsáveis por determinada demanda em determinado tempo. Já no Gerenciamento do Tempo percebeu-se menor evolução, pois as partes envolvidas tinham tempo de resposta inferior ao ideal para as diversas demandas que surgiam, prejudicando os indicadores demonstrados neste estudo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. 2016a. **Executivo**: Brasília, DF.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 424, DE 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170/2007 [...]. 2016b. **Executivo**. Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 13414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. 2017. **Executivo**: Brasília, DF.

CNM. Municípios, C. N. de. (2017). **Estudos Técnicos/CNM – maio de 2017 Obras paradas**: cruzamento de base de dados de contratos de repasse (CEF) e Restos a Pagar (SIAFI). CNM. Brasília. 2017.

CONGRESSO NACIONAL (2016). **Manual de Elaboração e Apresentação de Emendas Orçamento da União para 2017**. Congresso Nacional Setembro/2016 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal. Disponível em:<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2017/emendas/Manual_Emendas2017-ATUALIZADO-7-10-14h40.pdf>. Acesso em: 01 abril 2018.

COUGHLAN, P.; COGHLAN, D. Action research for operations management. **International Journal of Operations Management.** V. 22, n. 2, p. 220-240, 2002.

MPDG. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017). **5º Balanço do PAC 2015-2018**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>. Acesso em: 01 abril 2018.

PMI, Project Management Institute (2008). **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK)**. 4rd edition. Newtown Square, Pensilvania. Project Management Institute Inc.

PMI, Project Management Institute (2017). **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK)**. 6rd edition. Newtown Square, Pensilvania. Project Management Institute Inc.

Santos, H. de P. (2015). **Diagnóstico E Análise Das Causas De Aditivos Contratuais De Prazo E Valor Em Obras De Edificações Em Uma Instituição Pública**. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-A9NQ7Y/disserta__o_henrique_santos__vers_o_final_assinada_.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 abril 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses** / Tribunal de Contas da União. – 6ª .ed. –Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. 80 p. Brasília, DF.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. Ed. Atlas. São Paulo. 1999.