

João Alberto Correa
Assessor Técnico da
Secretaria do Governo
Municipal.
Engenheiro.
Fotos: José Ferreira da
Silva
Ilustração: Mok

É POSSÍVEL

PRETURA

Em face das centenas, às vezes milhares, de obras e serviços a realizar, como podem os prefeitos ter uma visão global a fim de efetivar suas intenções de governo? Este foi o problema enfrentado em São Paulo, com resultados positivos, pelo Sistema de Programação e Acompanhamento de Realizações.



MOK.



Acompanhamento de Realizações.

CORRÊA, JOÃO ALBERTO - É possível controlar a Prefeitura? In: Cidade - Revista de Ciência e Tecnologia Municipal - Vol. nº 03 - pg. 266 a 270, São Paulo - 1982.

Fotos: **José Ferreira da Silva**

Ilustração: **Mok**

Resumo: Em face das centenas, às vezes milhares, de obras e serviços a realizar, como podem os prefeitos ter uma visão global a fim de efetivar suas intenções de governo? Este foi o problema enfrentado em São Paulo, com resultados positivos, pela implantação de um Sistema de Gerenciamento de Empreendimentos Públicos.

É POSSÍVEL CONTROLAR A PREFEITURA?

Com seus 80 mil funcionários, 16 secretarias e coordenadorias, 6 sociedades de economia mista, 3 autarquias, uma empresa pública e mais 17 administrações regionais, a Prefeitura do Município de São Paulo é hoje uma cidade dentro da cidade. A dimensão e a complexidade de sua administração é tamanha que, logo ao início de seu governo, o prefeito Reynaldo de Barros determinou, através da Secretaria do Governo Municipal, a montagem de um sistema de Programação e Acompanhamento capaz de evitar que as rédeas dos programas de governo se perdessem.

Mas, como pensar em programação e acompanhamento dentro desse universo de órgãos e siglas, cada um com seu problema particular, sem causar danos e sem traumatizar ou substituir a estrutura de autoridades hierárquicas? Como garantir ao prefeito informações que permitissem uma visão geral não só das realizações, mas dos principais problemas executivos, para correção em tempo hábil? Como colocar a Prefeitura nas mãos do prefeito?

Este foi o problema colocado aos executivos da Prefeitura que a partir de maio de 1980 montaram, sob a coordenação direta do Gabinete do Prefeito, o Sistema de Programação e Acompanhamento de Realizações. De um pequeno grupo inicial de trabalho, o sistema evoluiu muito nesses últimos três anos e hoje mobiliza cerca de 100 pessoas, em diversas unidades da administração municipal.

PRIORIDADES E DIFICULDADES OPERACIONAIS

Em 1979, foram definidas as metas do governo municipal para os anos 80,81, 82 e 83, com forte ênfase na área social e com inovações executivas, que prenunciavam algumas dificuldades operacionais. As principais inovações foram:

***Opção por obras pequenas em grande escala** - cada obra, não importando a sua dimensão, dá à administração praticamente o mesmo trabalho de processamento Interno, e a pulverização de itens em numero nunca antes enfrentado pela prefeitura trouxe uma sobrecarga de trabalho, bem acima da usual, principalmente para os órgãos centralizados, forçando em alguns casos a descentralização.

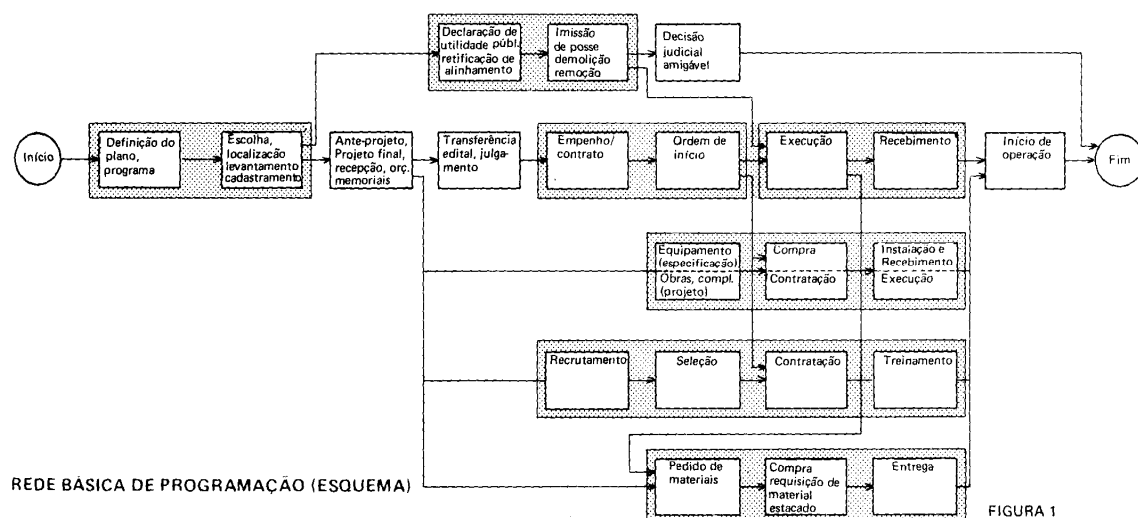
***Opção por obras de natureza social** - Estas obras, basicamente creches, escolas e equipamentos de saúde, são executadas a várias mãos e não é somente a obra que interessa mas sim o equipamento funcionando isso exige um trabalho coordenado e em grande escala das outras atividades necessária ao funcionamento (pessoal, equipamento, materiais etc).

***Opção por obras na periferia** - A localização das obras e o acompanhamento de sua execução ficou mais difícil pelo aumento da distancia em relação ao centro do município, com percursos usuais na faixa de 15 a 40 km, a contar da sede do governo municipal.

***Envolvimento da administração indireta** - Grande parte do esforço executivo foi desenvolvidos pelas empresas, inclusive executando obras tradicionalmente afetadas à administração direta, numa das facetas da descentralização já referida.

***Ritmo executivo inédito** - A questão do prazo útil de governo exigia para a maioria das realizações, um ritmo executivo (número de realizações por ano) igual ou superior ao máximo já alcançado pela Prefeitura Municipal da década anterior ao inicio do período considerado.

Tendo em vista esses cinco pontos e também o gigantismo da máquina administrativa municipal, foram estabelecidos os fundamentos do Sistema de Programação Acompanhamento de Realizações, que hoje, quase três anos após sua organização, é um exemplo de iniciativa administrativa bem-sucedida em São Paulo.



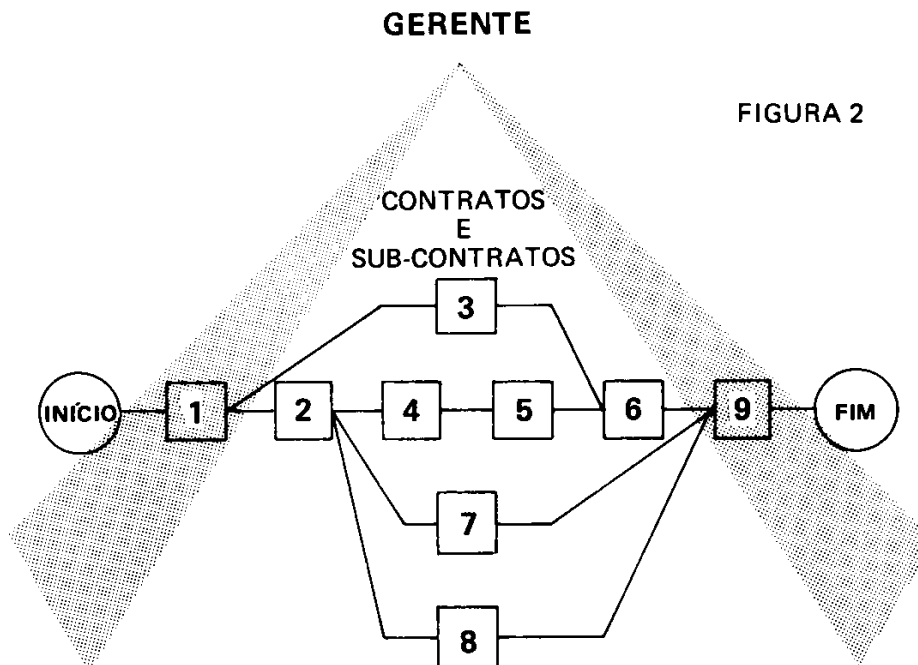
A MONTAGEM DO SISTEMA

De saída, constatou-se a existência de uma sequência de atividades, válida para todas as secretarias e empresas municipais e capaz de uniformizar a linguagem dos relatórios executivos, em termos de programação e acompanhamento dos programas. Esta sequência de atividades (rede básica; figura 1) foi aplicada a todos os empreendimentos e apesar de alguns sacrifícios de precisão, ela permitiu um acompanhamento centralizado e agregado dos programas, sem colidir com a gerência executiva detalhada.

Outra preocupação era a criação de um instrumento que informasse as coisas "no atacado" e com antecedência ao prefeito e a todos os envolvidos, permitindo um relacionamento menos traumático e mais produtivo com a base executiva, e entre todos os escalões. Em que pese o temor natural de "abrir o jogo" e "ser cobrado", a grande maioria dos técnicos municipais sentiu a necessidade de um órgão de informações e controle a nível central até então inexistente, que pudesse articular melhor o trabalho conjunto.

A base executiva da Prefeitura passou a contar com um órgão, a nível do Gabinete do Prefeito, preocupado em orientar seu relacionamento com a área financeira, discutir os problemas executivos e promover, quando necessário, o rápido acesso das informações ao prefeito e à área financeira, à luz dos interesses de governo.

Do trabalho do Sistema de Programação e Acompanhamento de Realizações emergiu logo, e de maneira clara, a importância do **gerente-executivo**, encarregado oficial ou extra-oficialmente da condução ou gerência do empreendimento ou conjunto de empreendimentos, independente de sua posição hierárquica. Esta figura foi reforçada e apoiada, desenvolvendo-se a partir dela todo o trabalho de programação e acompanhamento.

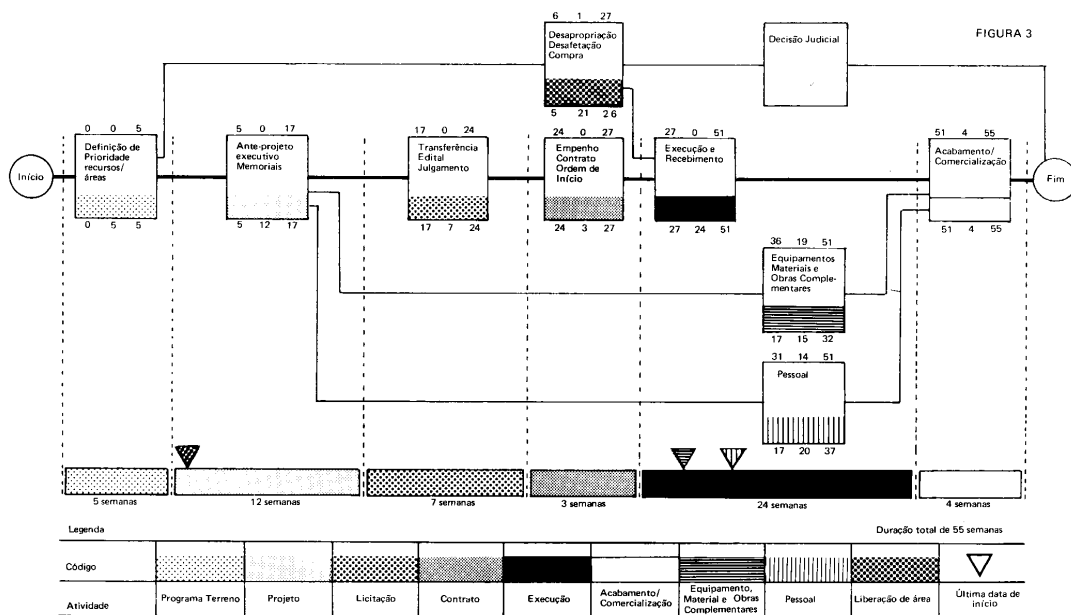


Visualização executiva para equipamentos sociais na PMSP

Tanto a sequência de atividades (rede básica) quanto a noção do gerente executivo já existiam como concepção aceita e de certa forma reconhecida, embora não expressa de maneira organizada, e isto foi aproveitado. Por outro lado, não havia aceitação para termos técnicos que deram suporte a estas formulações, ou seja, as estruturas matriciais ou rede PERT/CPM. Buscou-se então uma linguagem bem próxima do dia a dia executivo de cada unidade, desmistificando a utilização dos algoritmos, o que gratificou a todos.

ESTRUTURA DA REDE E FORMAS DE CONTROLE

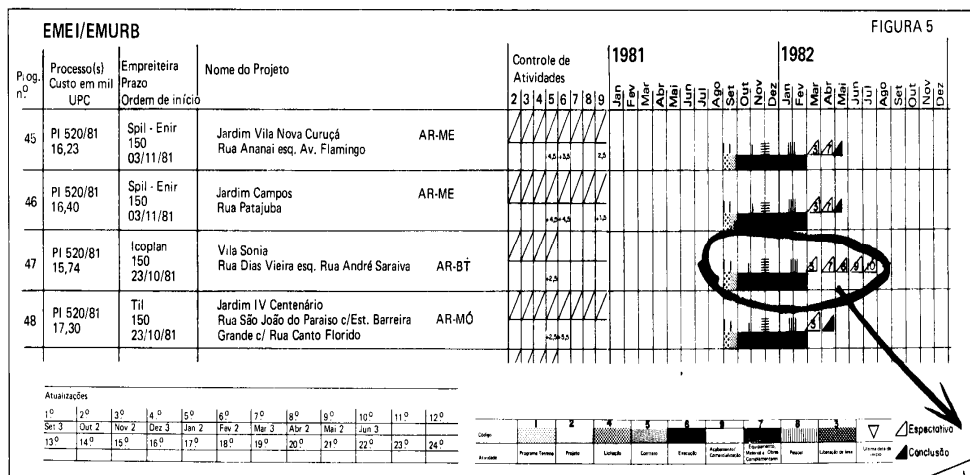
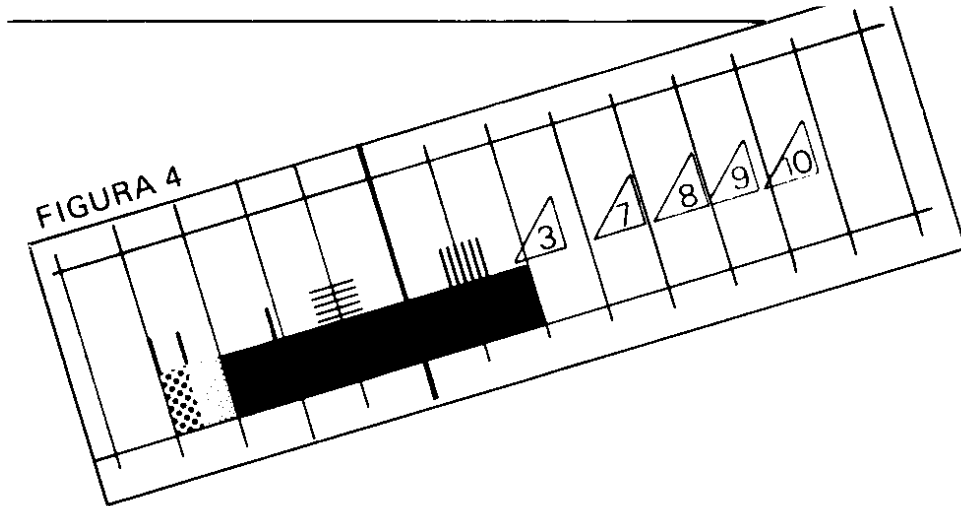
A **rede básica** do sistema, composta de 22 atividades e agregada em apenas 9, retrata a sequência executiva e as principais interdependências válidas a grosso modo para todas as realizações da Prefeitura. O modelo não se aplica apenas a São Paulo e nem apenas às realizações que envolvem obras, podendo ser utilizado por outras administrações municipais (figura 1). Além da rede básica, há ainda a **rede resumida**, composta de 9 atividades, com inícios e terminos marcados por atos oficiais ou tramitações de processos, que permitem o acompanhamento sem incomodar o gerente-executivo. Para as atividades foram estimadas durações médias, ou seja, o tempo decorrido em semanas entre o início e término de cada tipo de atividade. Os gerentes "encomendavam" estes prazos aos órgãos contratados para a execução dos empreendimentos e, sendo assim, a visualização dos envolvidos em cada projeto tomou a forma da figura 2, onde o gerente, no caso de equipamentos (creches, escolas, postos de saúde etc), executa diretamente o início e o fim do processo, e ainda contrata e acompanha as etapas intermediárias.



A execução dessas etapas fica por conta de órgãos ou empresas da Prefeitura, que por sua vez subcontratam empresas do mercado (empreiteiras ou prestadoras de serviços). O controle das durações aproximadas das atividades permitiu uma primeira aproximação da estrutura de prazos de um empreendimento e a determinação do caminho crítico mais provável, ou seja, quais as atividades em que o atraso de um dia significa um dia de atraso no prazo final do empreendimento. Como se pode ver pelo exemplo (figura 3), há um tempo de cerca de um ano (55 semanas, exatamente) entre a formulação e o início de operação de um empreendimento.

HERJACKTECH

A execução da obra em si - o contrato de empreitada que tanto mobiliza as atenções não representa nem a metade desse tempo. Adotou-se como caminho crítico, portanto, a sequência mais provável e mais freqüentemente crítica: a seqüência projeto-licitação-contrato-execução-acabamento/comercialização(figura 3). Além do caminho crítico existem as atividades paralelas como pessoal, equipamentos e obras complementares, que podem se tornar críticas se o gerente deixar vencer as últimas datas para iniciá-las ou terminá-las. Isso aconteceu algumas vezes com a contratação de pessoal e de obras complementares. Para efeito de controle, o caminho crítico foi transformado em barras e as atividades paralelas em marcas (bolas e triângulos), contendo somente a informação da última data em que a atividade deveria ser iniciada e terminada, para que ela não passasse a fazer parte do caminho crítico. Dessa maneira, cada obra em si passou a ser uma linha e o acompanhamento foi centrado no caminho crítico, nas últimas datas e nas novas previsões de término, marcadas a cada atualização com um triângulo numerado, como número de ordem da atualização (figura 4). Estas linhas compuseram os mapas de programação(foto2) estes mapas passaram a compor o caderno de programação (figura 5), editado mensalmente em 35 volumes e distribuídos às secretarias e em presas. A situação executiva, em relação a metas de governo, foi sintetizada em gráficos de metas (foto 1



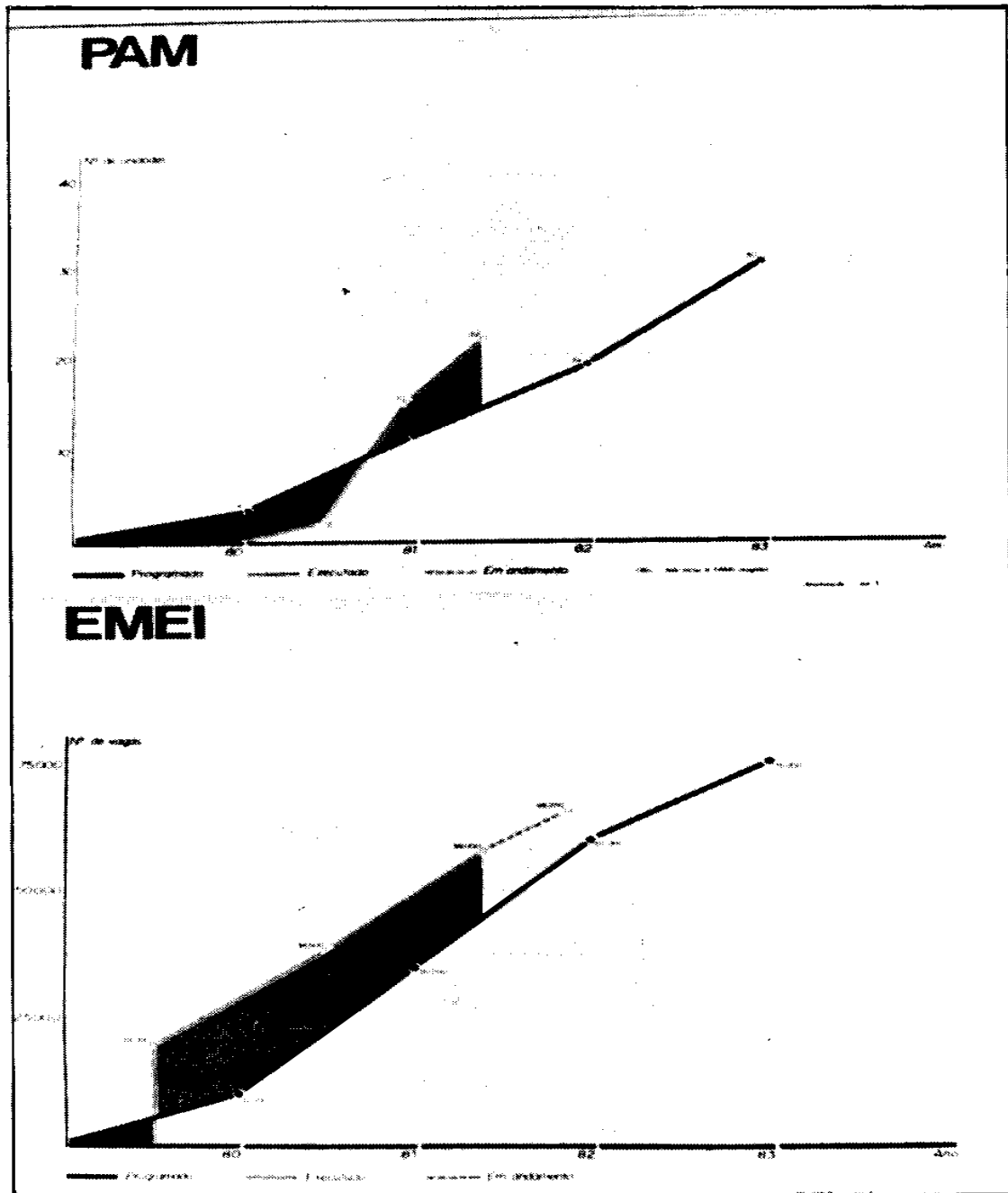


Foto 1

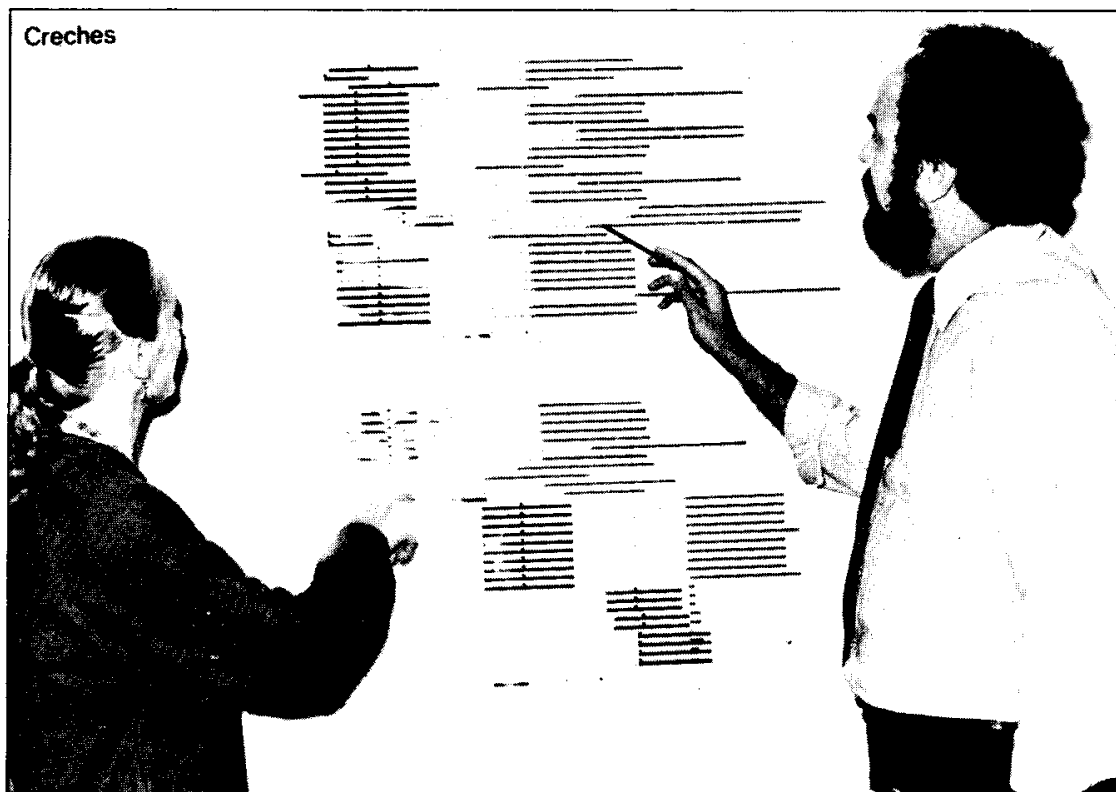
HERJACKTECH

A OPERAÇÃO, MAIS SIMPLES DO QUE O ESPERADO

Definidos os objetivos de informação, o principal dos quais era colocar a prefeitura "nas mãos do Prefeito, e definido o sistema de controle em bases do que interessava (visão geral e antecipada, permitindo atuações no atacado) a operação foi mais simples e menos trabalhosa do que se imaginava. O total de itens incluídos no sistema, que pela antevisão de dificuldades não se esperava superior a 100, foi na realidade de 700.

O sistema não substituiu e nem prescindiu das secretarias, mas procurou apoiá-las e melhorou a confiabilidade das informações de interesse geral. Isso permitiu uma clareza maior de objetivos e um bom relacionamento entre gerente-executivo - secretário - secretaria das finanças - prefeito.

Em dois anos de funcionamentos, muitos foram os atos do Prefeito e relatórios orientativos que resultaram diretamente do sistema. Mesmo sem contar com histórias detalhadas, eles permitiram uma seleção antecipada do que era ou não importante controlar, em função das metas do prefeito e da prefeitura. Nas obras mais importantes fez-se um acompanhamento mais detalhado, baseado em visitas de inspeção. Embora o Sistema de Programação e Acompanhamento das Realizações de Governo mobilizasse cerca de 100 pessoas nas diversas unidades, sua operação central e desenvolvimento se fez com equipe e recursos reduzidos. Todo o trabalho, que representou um considerável avanço nas técnicas administrativas e resultou em muita economia de tempo e dinheiro, exigiu apenas uma sala de 35 m² (7 x 5 metros), um carro com motorista, uma secretária (Júlia Higuchi), uma encarregada de gráficos e publicações (desenhista Elizabeth Tartilas) um assessor de comunicação visual (arquiteto Francisco Inácio Homem de Melo) e três operadores (engenheiros Fernando Massuh Cury, Marco Aurélio de Souza Verlangiere e João Alberto Correa, coordenador do trabalho).





COLABORAÇÃO E APOIO

Para a montagem deste projeto foram importantes as colaborações das diversas Secretarias, tanto através dos secretários como em especial dos técnicos a seguir relacionados, em ordem cronológica de participação:

Marco Aurélio de Souza Verlangieri	SSO
Amália Pérola Cassab	SSO
Geraldo Borghetti	SVP
Wilson Quintella Filho	SGM
Gilberto S. Scuracchio	SGM
Eurydes de Oliveira Holmer	SMA
Takudy Tanaka	SMA
Waldecy de Carvalho	SMA
Antonio Fernando Vieira Nunes	SMA
Elcio de Oliveira Júnior	SMA
Rubens de Moura	SMA
João Carlos Pinke Jr.	SMA
Sérgio Biaggioni	SME
Maria Nazaret Ribeiro Leite	SME
Leny Campagno Cyrino Passo	SME
Christina Nelli Di Munno Arruda	SME
Fábio de Cápua Júnior	COBES/FABES
Aldaisa Sposatti	COBES/FABES
Waldemar Giommi	SF
José Antonio de Freitas	SF

Agradecimento especial pela orientação e aconselhamento a:

- Eng^o Luis Gomes Cardim Sangirardi
- Bel. Orlando Carneiro de Ribeiro Arnaud
- Eng^o Reynaldo Emygdio de Barros
- Eng^o Werther Krause