

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**  
**GESTÃO DE PROJETOS**

**A INFLUÊNCIA DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS EM TRANSFERÊNCIAS  
VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS:  
O CASO DE UMA PREFEITURA DE MÉDIO PORTE**

**José da Assunção Moutinho**

**Orientadora:**  
**Profª Drª Cláudia Terezinha Kniess**

**SÃO PAULO**  
**2012**

Prof. Eduardo Storopoli  
Reitor da Universidade Nove de Julho

Prof. Dr. Emerson Antonio Maccari  
Diretor do Mestrado Profissional em Administração – Gestão de Projetos

**JOSÉ DA ASSUNÇÃO MOUTINHO**

**A INFLUÊNCIA DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS EM TRANSFERÊNCIAS  
VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS:  
O CASO DE UMA PREFEITURA DE MÉDIO PORTE**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado Profissional em Administração –  
Gestão de Projetos como requisito para a  
obtenção do título de Mestre em  
Administração – Gestão de Projetos.

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Cláudia Terezinha Kniess**

**SÃO PAULO**

**2012**

Moutinho, José Assunção.

A influência do gerenciamento de projetos em transferências voluntárias de recursos da união para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. / José Assunção Moutinho. 2012.

146 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2012.

Orientador (a): Prof. Dr. Cláudia Terezinha Kniess.

1. Administração pública. 2. Gerenciamento de projetos. 3. Escritório de Projetos. 4. Transferências voluntárias.

I. Kniess, Cláudia Terezinha. II. Título

CDU 658

**JOSÉ DA ASSUNÇÃO MOUTINHO**

**A INFLUÊNCIA DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS EM TRANSFERÊNCIAS  
VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS:  
O CASO DE UMA PREFEITURA DE MÉDIO PORTE**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado Profissional em Administração –  
Gestão de Projetos como requisito para a  
obtenção do título de Mestre em  
Administração – Gestão de Projeto, pela  
Banca Examinadora, formada por:

São Paulo, 07 de novembro de 2012.

---

Presidente: Prof<sup>a</sup> Cláudia Terezinha Kniess, Dr<sup>a</sup> – Orientadora, UNINOVE

---

Membro: Prof. Emerson Antonio Maccari, Dr., UNINOVE

---

Membro: Prof. Antonio Cesar Amaru Maximiano, Dr, USP

**Aos meus pais Annick e Abel pelos ensinamentos.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me conceder energia, saúde e coragem necessárias à realização desta empreitada.

À minha esposa Regina e nossa filha Letícia, pela paciência que tiveram comigo durante esta jornada, sem as quais não seria possível realizar o meu sonho de cursar um mestrado.

Aos meus pais Annick e Abel que incondicionalmente me apoiaram neste desafio sem medir esforços.

À professora Cláudia Terezinha Kniess, minha orientadora. Obrigado por doar-me o seu conhecimento, pela sua dedicação, pelas sugestões e pelo seu estímulo durante o nosso intenso caminhar juntos.

À direção do Programa de Mestrado Profissional em Administração – Gestão de Projetos da UNINOVE por acreditar que, mesmo residindo em outro Estado da Federação, teria compromisso e dedicação semanal com as intensas atividades do curso.

A todos os professores que ministraram as disciplinas com maestria e tanto contribuíram para a construção de uma base de conhecimento, sem a qual não seria possível a elaboração desta dissertação.

Aos funcionários da secretaria do curso de Mestrado sempre tão solícitos e gentis no atendimento às demandas dos alunos e na resolução das questões acadêmicas.

Às funcionárias da biblioteca que disponibilizaram um ambiente acolhedor, necessário às inúmeras pesquisas e reuniões realizadas.

Aos colegas de mestrado da turma 2011, com os quais pude, durante todo o tempo de convivência, trocar experiências profissionais e acadêmicas, me enriquecendo imensamente.

Ao meu chefe na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, professor Carlos Eduardo de Almeida, pela compreensão e apoio durante o período em que precisei me ausentar.

Ao prefeito de Três Rios, Vinícius Farah, que a cada dia me surpreende com o seu poder de grandes realizações e por oportunizar o ambiente necessário ao desenvolvimento desta pesquisa.

Ao meu eterno guru e companheiro de longa estrada, prof. Antônio Carlos de Azevedo Ritto por ter me incentivado e endossado a minha escolha no curso.

Ao meu amigo Nery Machado Filho *in memoriam* que apesar de ter partido precocemente me ensinou muito e teria ficado bem orgulhoso de mim.

Muito obrigado a todos. Vocês foram fundamentais para a concretização deste importante projeto na minha vida.

**“Não acredite em algo simplesmente porque ouviu.  
Não acredite em algo simplesmente porque todos falam a respeito.  
Não acredite em algo simplesmente porque está escrito em seus livros religiosos.  
Não acredite em algo só porque seus professores e mestres dizem que é verdade.  
Não acredite em tradições só porque foram passadas de geração em geração.  
Mas depois de muita análise e observação, se você vê que algo concorda com a razão, e  
que conduz ao bem e benefício de todos, aceite-o e viva-o.”**

***Buda***

## RESUMO

A redefinição das atribuições das esferas brasileiras de governo, introduzida com o advento da Constituição Federal de 1988, implica num intenso processo de migração de recursos da União para as Prefeituras. Não obstante o aumento da arrecadação, a esfera municipal carece de recursos extras visando atender às crescentes demandas locais e vislumbra nas transferências voluntárias esta possibilidade. Desta forma, elaborar projetos objetivando a captação de recursos e gerenciá-los de maneira efetiva é vital para a materialização das necessidades da população. No entanto, a introdução de práticas em gerenciamento de projetos, inovadoras no ambiente público, implica na definição de novos paradigmas pautados em resultados. Neste sentido, o estudo objetiva identificar como práticas de gerenciamento de projetos influenciam o processo de transferências voluntárias de recursos em municípios brasileiros de médio porte. A investigação fundamenta-se na literatura que versa sobre a descentralização de recursos da União para Município, a presença de práticas de gerenciamento de projetos na administração pública e a implantação de escritórios de projetos como indutores de sucesso. O procedimento metodológico utilizado nesta investigação conta com o estudo de caso como estratégia de pesquisa, norteado por um conjunto de proposições teóricas. As evidências empíricas apontam para a busca pela efetividade das ações desenvolvidas, utilizando o Escritório de Projetos, estrategicamente posicionado, como instrumento integrador entre os diversos empreendimentos e responsável pela disseminação das práticas em gerenciamento de projetos no ambiente público municipal. Quando analisados à luz de tais práticas, os resultados da pesquisa revelam a ênfase dada pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, enquanto ambiente viabilizador das transferências voluntárias, a determinadas áreas do conhecimento durante as distintas fases do ciclo de vida do projeto. Na fase inicial, caracterizada pela proposição, celebração e formalização do convênio, o gerenciamento dos custos e das aquisições recebe maior ênfase. Na fase subsequente, definida como execução e monitoramento, destacam-se as áreas de escopo, aquisições e integração. Já na fase de prestação de contas, o ambiente detém-se à comprovação da correta aplicação dos recursos financeiros e do atingimento dos objetivos inicialmente pactuados. O estudo ainda aponta para a necessidade de um salto qualitativo das práticas adotadas por parte das principais partes envolvidas (ministérios, prefeituras e agentes financeiros) no gerenciamento das transferências voluntárias.

## ABSTRACT

*The assignments redefinition of the Brazilian government spheres, introduced with the advent of the Federal Constitution in 1988, involves an intense process of migrating of Union resources to the municipalities. Despite the tax increasing revenue, the municipal sphere needs extra resources to meet the local growing demands and expects voluntary transfers envisions for this possibility. In this way, to develop projects aiming to raise funds and manage them effectively is vital to the realization of the needs of the population. However, the introduction of practices in project management, innovating the public environment, implies the definition of new paradigms guided by results. In this way, the study aims to identify how the practices of those project management influence the process of voluntary transfers of resources in Brazilian midsize municipalities. The research is based on literature that concerns about the decentralization of resources of the Union to the municipality, the presence of project management practices in public administration and deployment of project offices as drivers of success. The methodological procedure used in this research relies on the case study as a research strategy, guided by a set of theoretical propositions. The empirical evidence indicate the search for the action's effectiveness used, carried out by the Office Project, strategically positioned as an integrator instrument between the different projects and responsible for dissemination of management practices project in the municipal public environment. When analyzed on the light of these practices, the search results shows the emphasis the System Management Transfer Agreements and Contracts - SICONV - as the enabling environment of voluntary transfers, to certain areas of knowledge during the different phases of the life cycle project. In the initial phase, characterized by the proposition, celebration and formalization of the agreement, management of costs and acquisitions receives increased emphasis. In the subsequent phase, defined as execution and monitoring, we highlight the scope, acquisitions and integration areas. Now at the stage for accountability, the environment owns up to proof of the correct application of financial resources and the achievement of the objectives initially agreed. The study also indicates the need for a qualitative leap forward of the practices adopted by the main parties involved (ministries, municipalities and financial agents) in the management of voluntary transfers.*

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	3
LISTA DE QUADROS .....	5
LISTA DE TABELAS .....	6
LISTA DE FIGURAS .....	7
1 INTRODUÇÃO .....	8
1.1 Apresentação .....	8
1.2 Formulação do Problema .....	10
1.3 Questão Principal de Pesquisa .....	12
1.4 Objetivos .....	12
1.5 Relevância do Tema e Justificativa .....	13
1.6 Limitações do Estudo .....	14
1.7 Estrutura do Trabalho .....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1 Projetos .....	16
2.1.1 Conceitos e Características .....	16
2.1.2 Gerenciamento de Projetos .....	18
2.1.3 Sucesso e Qualidade em Projetos .....	21
2.1.4 Escritórios de Gerenciamento de Projetos .....	26
2.2 Organização do Estado Brasileiro e o Papel dos Municípios .....	29
2.2.1 O Plano Plurianual .....	31
2.3 O Gerenciamento de Projetos no Contexto da Administração Pública .....	33
2.4 Os Orçamentos Municipais .....	38
2.5 Transferências Intergovernamentais e Multigovernamentais .....	39
2.5.1 As Transferências Constitucionais .....	40
2.5.2 As Transferências Legais .....	42
2.5.3 As Transferências Diretas ao Cidadão .....	43
2.5.4 As Transferências Diretas ao SUS .....	43
2.5.5 As Transferências Voluntárias .....	44
2.6 O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV .....	48
3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO .....	51
3.1 Desenvolvimento do Projeto de Pesquisa .....	55
3.2 Elaboração das Questões de Estudo .....	56
3.3 Definição das proposições .....	56
3.4 Construindo o Constructo .....	61
3.5 Unidade de Análise .....	63
3.6 A lógica que Une os Dados às Proposições .....	64
3.7 Critérios para a Interpretação dos Achados do Estudo .....	65
3.8 Construção do Protocolo para um Estudo de Caso .....	65
3.9 Análise da Evidência do Estudo de Caso .....	69
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	72
4.1 O Estudo de Caso .....	72
4.2 Fases e Funcionalidades do SICONV .....	75
4.3 O Modelo de Gestão do SICONV à Luz das Práticas em Gerenciamento de Projetos .....	80
4.3.1 Proposição, Celebração e Formalização no SICONV .....	81
4.3.1.1 Escopo .....	81
4.3.1.2 Tempo .....	82
4.3.1.3 Custo .....	82

4.3.1.4	Qualidade . . . . .	84
4.3.1.5	Recursos Humanos . . . . .	84
4.3.1.6	Comunicações. . . . .	84
4.3.1.7	Riscos . . . . .	85
4.3.1.8	Aquisições . . . . .	86
4.3.1.9	Integração . . . . .	86
4.3.2	Execução e Controle. . . . .	88
4.3.2.1	Escopo. . . . .	88
4.3.2.2	Tempo. . . . .	89
4.3.2.3	Custo. . . . .	90
4.3.2.4	Qualidade . . . . .	91
4.3.2.5	Recursos Humanos . . . . .	92
4.3.2.6	Comunicações. . . . .	92
4.3.2.7	Riscos . . . . .	93
4.3.2.8	Aquisições . . . . .	93
4.3.2.9	Integração . . . . .	94
4.3.3	Prestação de Contas . . . . .	95
4.3.3.1	Aquisições . . . . .	96
4.3.3.2	Integração . . . . .	96
4.3.4	Considerações. . . . .	98
4.4	Análise das Proposições da Pesquisa . . . . .	100
4.4.1	Pilar 1: Descentralização dos Recursos da União para Municípios . . . . .	100
4.4.1.1	Proposição 1 . . . . .	100
4.4.1.2	Proposição 2 . . . . .	103
4.4.1.3	Proposição 3 . . . . .	106
4.4.2	Pilar 2: A Presença da Gestão de Projetos na Administração Pública . . . . .	108
4.4.2.1	Proposição 4 . . . . .	108
4.4.2.2	Proposição 5 . . . . .	110
4.4.2.3	Proposição 6 . . . . .	112
4.4.3	Pilar 3: Escritório de Projetos como Indutores de Sucesso de Projetos . . . . .	114
4.4.3.1	Proposição 7 . . . . .	114
4.4.3.2	Proposição 8 . . . . .	117
4.4.3.3	Proposição 9 . . . . .	119
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES. . . . .	122
5.1	Conclusões da Pesquisa. . . . .	122
5.2	Recomendações. . . . .	123
5.2	Sugestões para Futuras Pesquisas sobre o Tema. . . . .	124
	REFERÊNCIAS. . . . .	125
	APÊNDICE 1 . . . . .	132
	APÊNDICE 2 . . . . .	137

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APT: *Autonomus Project Team*  
 BDI: Bonificação e Despesas Indiretas  
 Cadin: Cadastro Informativo de Créditos não Quitados no Setor Público Federal  
 Caixa: Caixa Econômica Federal  
 CAUC: Cadastro Único de Convenentes  
 CF: Constituição Federal  
 CIDE-Combustíveis: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool  
 CPF: Cadastro de Pessoa Física  
 CPO: *Chief Project Officer*  
 DF: Distrito Federal  
 EGP: Escritório de Gerenciamento de Projetos  
 EGP-Rio: Escritório de Projetos do Governo do Estado do Rio de Janeiro  
 FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
 FMEA: *Failure Mode and Effect Analysis*  
 FMI: Fundo Monetário Internacional  
 FPE: Fundo de Participação dos Estados  
 FPEx: Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados  
 FPM: Fundo de Participação dos Municípios  
 FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
 FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
 IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social  
 IOF: Imposto sobre Operação Financeira  
 IRT: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
 NPM: *New Public Management*  
 ISO: *International Organization for Standardization*  
 LDO: Lei de Diretrizes Orçamentária  
 LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal  
 OE: Observação Empírica  
 PAC: Programa de Aceleração do Crescimento  
 PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola  
 PETI: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
 PMCOE: *Project Management Center of Excellence*  
 PMI: *Project Management Institute*  
 PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar  
 PNATE: Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar  
 PPA: Plano Plurianual  
 PSO: *Project Support Office*  
 PrgMO: *Program Management Office*  
 PROEJA: Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos  
 QFD: *Quality Function Deployment*  
 SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
 SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SICRO: Sistema de Custos de Obras Rodoviárias

SINAPI: Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

SUS: Sistema Único de Saúde

TCU: Tribunal de Contas da União

TQM: *Total Quality Management*

VOC: *Voice of the Customer*

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia de escritórios de projetos . . . . .	28
Quadro 2 – Diferenças entre os principais conceitos de gerenciamento de projetos . . . . .	32
Quadro 3 – Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa . . . . .	53
Quadro 4 – Referenciais teóricos e aspectos relevantes para o pilar: Descentralização de recursos da união para município . . . . .	58
Quadro 5 – Referenciais teóricos e aspectos relevantes para o pilar: Presença da gestão de projetos na administração pública . . . . .	59
Quadro 6 – Referenciais teóricos e aspectos relevantes para o pilar: Escritórios de projetos como indutores de sucesso de projetos . . . . .	60
Quadro 7 – <i>Constructo</i> da pesquisa. . . . .	62
Quadro 8 – Transferências Voluntárias para o Município de Três Rios 2009 - 2011 . . . . .	74
Quadro 9 – Entrevistas realizadas com as secretarias da Prefeitura de Três Rios contempladas com repasses oriundos de transferências voluntárias. . . . .	74
Quadro 10 – Correlação entre as fases de um convênio e os grupos de processos do PMI. . . . .	80
Quadro 11 – Síntese da aderência da fase de proposição, celebração e formalização à luz das práticas em gerenciamento de projetos. . . . .	87
Quadro 12 – Síntese da aderência da fase de execução e monitoramento à luz das práticas em gerenciamento de projetos. . . . .	95
Quadro 13 – Síntese da aderência da fase de prestação de contas à luz das práticas em gerenciamento de projetos. . . . .	98
Quadro 14 – Síntese de convergência para a proposição 1. . . . .	101
Quadro 15 – Síntese de convergência para a proposição 2. . . . .	104
Quadro 16 – Síntese de convergência para a proposição 3. . . . .	106
Quadro 17 – Síntese de convergência para a proposição 4. . . . .	108
Quadro 18 – Síntese de convergência para a proposição 5. . . . .	111
Quadro 19 – Síntese de convergência para a proposição 6. . . . .	112
Quadro 20 – Síntese de convergência para a proposição 7. . . . .	114
Quadro 21 – Síntese de convergência para a proposição 8. . . . .	117
Quadro 22 – Síntese de convergência para a proposição 9. . . . .	119

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Perfil e evolução das finanças municipais . . . . .	41
Tabela 2 – Distribuição da população por município de acordo com o número de habitantes – Brasil 2010 . . . . .	42

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Valores transferidos para estados e municípios no período 2000-2010. . . . .	11
Figura 2 – Ciclo de vida do projeto . . . . .	17
Figura 3 – Interações entre grupos de processos . . . . .	18
Figura 4 – Áreas do conhecimento. . . . .	20
Figura 5 – Medidas específicas de sucesso . . . . .	23
Figura 6 – Evolução da quantidade de municípios no Brasil (1872 – 2010) . . . . .	30
Figura 7 – Fluxo operacional do SICONV. . . . .	50
Figura 8 – Fluxo de atividades do projeto de pesquisa. . . . .	52
Figura 9 – Polarização teórica do gerenciamento de projetos nas transferências voluntárias. . . . .	57
Figura 10 – Fluxo operacional de proposição de convênio no SICONV. . . . .	76
Figura 11 – Fluxo operacional de execução e prestação de contas de convênio no SICONV . . . . .	78

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação

No processo de redefinição dos papéis dos entes da federação na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os municípios brasileiros foram colocados como o elo local do poder público junto à população. Esta ação de descentralização trouxe consigo a responsabilidade de oferecer um conjunto de serviços à comunidade que até então era de responsabilidade das esferas superiores.

Se por um lado, as receitas próprias municipais crescem continuamente, por outro crescem também as demandas dos munícipes. Desta forma, mesmo que as receitas provenham de transferências constitucionais ou ainda do incremento da arrecadação própria, tornam-se insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras, sejam de infraestrutura, de equipamentos sociais, culturais, turísticos, esportivos, de saúde ou educacionais (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

Por sua vez, o governo federal vem descentralizando parte das ações implementadas pelos Ministérios utilizando-se das transferências voluntárias como instrumento legal viabilizador. Estas transferências são definidas como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000a). Assim, o poder público municipal percebe neste tipo de transferências intergovernamental um caminho para o equilíbrio da equação orçamentária na busca por recursos extras.

No entanto, para receberem recursos federais oriundos de transferências voluntárias os municípios candidatos precisam cumprir uma série de exigências legais na apresentação de seus pleitos. Estes requisitos estão presentes notadamente no Decreto 6.170 (BRASIL, 2007) e na Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 507 (BRASIL, 2011a) obrigando os pretendentes a cumprirem um conjunto de condições, iniciando-se quando da apresentação de proposta e encerrando-se na prestação final de contas dos recursos recebidos. Todo este

procedimento necessariamente deve ser realizado por intermédio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, disponibilizado pelo governo federal.

Este processo visa, em última análise, privilegiar a transparência necessária ao processo de transferência além de assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de maneira adequada, não somente devido à sua escassez, mas também com o objetivo de prestar contas à sociedade de forma clara do retorno dos investimentos que estão sendo realizados pelo erário público.

Não obstante as exigências do processo, o SICONV se mostra como uma ferramenta de democratização do acesso aos recursos públicos federais dando ampla divulgação aos editais dos Ministérios, facilitando assim o processo de comunicação entre os entes da federação, e resultando em oportunidades, principalmente, para os municípios mais distantes do poder central.

Todavia, para a efetiva materialização destas transferências voluntárias é imperativo que os entes proponentes, sejam órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, manifestem, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento, apresentem projetos que sejam de interesse comum às partes (Prefeitura e Ministério).

A elaboração destes projetos, entendidos como sendo “quaisquer séries de atividades e tarefas que possuem um objetivo específico a ser atingido dentre de determinadas especificações, que possuem datas de início e término definidas, limites de recursos financeiros e consomem recursos” (KERZNER, 2009, p.2) nem sempre é tarefa simples, seja na definição de seus elementos, no seu planejamento, seja no correto e adequado cadastramento das informações no SICONV. As informações constantes dos projetos devem ser claras e precisas. Uma justificativa bem fundamentada e contextualizada também é importante na defesa deste tipo de pleito.

A exemplo das instituições privadas, a administração pública também precisa buscar constantemente a excelência na gestão de seus projetos. Destacam-se várias iniciativas voltadas para o gerenciamento de projetos em todo o país. Como exemplos de empenho neste sentido, destacam-se diversos escritórios de gerenciamento de projetos implantados nos estados de Minas Gerais, Espírito Santos e do Rio de Janeiro. Por meio destas estruturas,

pretende-se dar um tratamento diferenciado àqueles empreendimentos mais críticos, permitindo assim, à gestão pública utilizar-se de ferramentas adequadas para gerenciá-los de maneira mais eficiente e eficaz sem, no entanto, tornar-se um entrave aos projetos privados, mas ao contrário tornando-se parceiro a ponto de fazer disto um atrativo para novos investimentos (ALVES, 2007).

A visão contemporânea de gestão define novos formatos organizacionais que transformam substancialmente a produção de bens e serviços públicos. A mais visível destas mudanças é a gestão pública baseada em programas e projetos, que normalmente possuem formatos gerenciais transversais às esferas de governo, focando o atendimento de necessidades bastante definidas. Sua forma de financiamento e alocação de recursos normalmente é compartilhada entre entes da federação (União, Estados e Municípios), e sua gestão tende a estar fortemente relacionada a indicadores de desempenho, que permitem avaliar sistematicamente o seu desempenho, bem como deliberar sobre a sua ampliação, redução, continuidade ou mesmo descontinuidade (KLERING *et al.*, 2011).

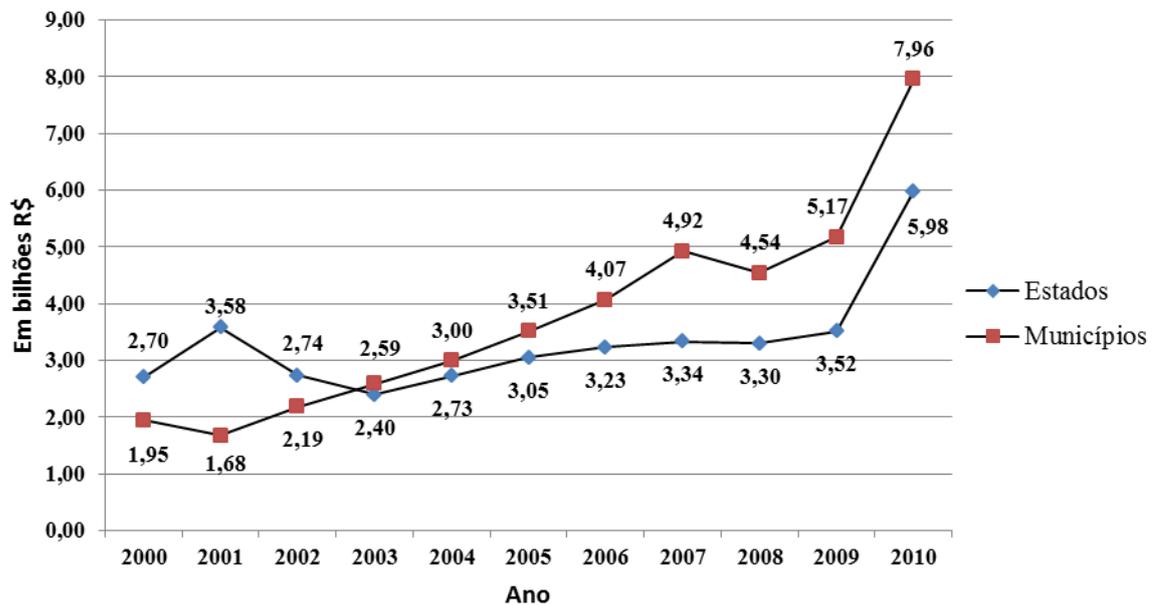
## **1.2 Formulação do Problema**

O processo de transferência de recursos entre as esferas da federação é uma importante ferramenta para viabilizar a melhor atuação dos entes federativos e pode ser vista sob duas ópticas. Na primeira, de quem recebe o recurso (Estado ou Município), caracteriza-se como sendo a possibilidade de materializar ações públicas locais. Na segunda, a expectativa que a aplicação do recurso seja mais eficaz por aquela esfera, pelo fato de estar mais próximo à população beneficiada que se fosse diretamente aplicado pela esfera superior.

A descentralização de recursos da União para estados e municípios tem crescido anualmente. A Figura 1 apresenta os valores transferidos no período compreendido entre os anos 2000 e 2010 demonstrando a convergência de interesses recíprocos na consecução de objetivos da União e dos demais entes federativos.

Não obstante o crescimento anual de transferências da União, quando analisados separadamente percebe-se que, anteriormente ao ano 2003, o volume de recursos repassados para os estados superava em muito o dos municípios. Por outro lado, a partir do ano seguinte

tal tendência se inverteu; o volume de recursos financeiros destinados aos municípios brasileiros cresceu vertiginosamente.



**Figura 1 - Valores transferidos para estados e municípios no período 2000-2010.**

FONTE: Adaptado de BRASIL, 2012a.

Assim como crescem as transferências, cresce a fiscalização. A execução de convênios entre entes governamentais têm sido alvo das principais Cortes de Contas. Garantir a correta execução dos programas federais e a eficaz aplicação dos recursos, com o objetivo de atender às necessidades requeridas pela sociedade, é um constante desafio para os gestores públicos, os quais podem se valer de um conjunto de conhecimentos aplicáveis a esta área.

Dentro deste contexto o presente trabalho busca aliar os aspectos do gerenciamento de projetos às transferência voluntária de recursos da União para municípios por meio de um conjunto de instrumentos customizados e adequados a esta realidade. Estudo realizado por Eckert (2010) aponta para este sentido, indicando que o sistema federativo brasileiro merece pesquisa mais aprofundada da relação que os municípios têm em todas as formas de execução compartilhada de políticas públicas.

Estudo realizado por Cataia (2011) sobre o federalismo brasileiro, analisando as relações intergovernamentais entre a União e municípios, a partir das transferências voluntárias, indica a carência de pesquisas que avaliem a materialização, nos municípios, das verbas oriundas das

transferências voluntárias, notadamente quando são pautadas por interesses não estritamente político-partidários.

### **1.3 Questão Principal de Pesquisa**

A presente pesquisa terá como delimitação de estudo analisar a aplicação das práticas em gerenciamento de projetos às transferências voluntárias realizadas pelo governo federal, seja diretamente por meio de seus Ministérios por meio de convênios, seja por meio de um agente financeiro dando origem a contratos de repasse.

O tema da pesquisa versa sobre o papel da gestão de projetos na captação de recursos oriundos de transferências voluntárias em prefeituras médio porte. Neste âmbito, o problema de pesquisa está relacionado ao fato dos projetos decorrentes das transferências voluntárias da União para Municípios de médio porte necessitarem efetivamente de um adequado gerenciamento sob pena de não se materializarem em benefícios para a população local. O espaço geográfico definido para a pesquisa será o município de Três Rios, localizado na região centro-sul fluminense.

A questão de pesquisa, a qual o estudo pretende responder, é como as práticas em gerenciamento de projetos podem influenciar o processo de transferências voluntárias de recursos para municípios brasileiros de médio porte? Nesse contexto são estabelecidos os objetivos a serem alcançados por meio da presente pesquisa.

### **1.4 Objetivos**

O objetivo geral deste trabalho é identificar como práticas de gerenciamento de projetos podem influenciar o processo de transferências voluntárias de recursos para municípios brasileiros de médio porte.

Como objetivos específicos destacam-se:

- a) Analisar as práticas de gerenciamento utilizadas em município de médio porte para a gestão dos projetos objetos de transferências voluntárias do Governo Federal;

- b) Analisar o modelo de gestão das transferências voluntárias existentes no SICONV;
- c) Identificar o papel do Escritório de Gerenciamento de Projetos no processo de transferências voluntárias; e,
- d) Verificar a homogeneidade das práticas em gerenciamento de projetos adotadas por secretarias municipais em município de médio porte.

## **1.5 Relevância do Tema e Justificativa**

O volume total de recursos financeiros transferidos voluntariamente do governo federal para municípios brasileiros tem sido bastante expressivo nos últimos anos. De acordo com o boletim gerencial do Sistema de Convênios e Contratos de Repasses – SICONV 2009-2010-2011 (BRASIL, 2012a) de um total de R\$32,5 bilhões transferidos para estados, municípios ou instituições privadas sem fins lucrativos, as prefeituras foram contempladas com R\$19,32 bilhões a título de transferências voluntárias, correspondendo a cerca de 59% do total de recursos transferidos. Nesse período foram destinados R\$1,28 bilhões para os municípios do estado do Rio de Janeiro. Desse montante, cerca de R\$15,1 milhões foram destinados ao município de Três Rios, visando o cumprimento dos convênios e contratos de repasses assinados neste período. Mas trata-se, tão somente, de valores contratados.

Após a assinatura dos instrumentos legais há uma série de exigências técnicas que devem ser cumpridas, sob pena da perda do recurso. Isso significa que a intenção do repasse de verba federal, oriunda de transferência voluntária, nem sempre se materializa, ou seja, não há nenhuma garantia que estes projetos sejam efetivamente executados, seus produtos ou serviços entregues e a população beneficiada.

É neste contexto que se insere a pesquisa. A discussão de como as práticas em gerenciamento de projetos podem contribuir para o sucesso dos empreendimentos oriundos de transferências voluntárias, em municípios brasileiros de médio porte, definidos como tendo entre 50.001 e 100.000 habitantes (BRASIL, 2004b, p.11). Os resultados decorrentes do presente estudo poderão sinalizar para a necessidade do incremento ou não destas práticas na área pública municipal. Em decorrência, pretende-se contribuir com o conhecimento científico no campo de gestão de projetos com foco no ente público municipal, pois se verificou que ainda há poucos estudos científicos desta natureza.

## **1.6 Limitações do Estudo**

Este estudo pretende analisar as questões técnicas relacionadas ao gerenciamento de projetos no tocante a transferências de recursos do governo federal para a esfera pública municipal, não analisando possíveis questões políticas inerentes a este processo discricionário. Moreira (2011) define o processo discricionário como sendo o poder conferido, por lei, ao administrador público para que, nos limites nela previstos e com certa parcela de liberdade, adote, no caso concreto, a solução mais adequada satisfazer o interesse público. A pesquisa também não pretende generalizar suas conclusões para municípios de portes diferentes daquele estudado, nem de outras regiões geográficas, pois o país apresenta diversidades regionais intensas.

Assim, espera-se que os resultados obtidos por meio da presente investigação, possam contribuir, mesmo que pontualmente, para o desenvolvimento do conhecimento científico em gestão de projetos no ambiente público.

## **1.7 Estrutura do Trabalho**

Quanto à forma, esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O capítulo dois é composto pela revisão teórica sobre os principais tópicos relacionados ao trabalho, dentre os quais se destacam: o gerenciamento de projetos; a organização do estado brasileiro e o papel dos municípios; o gerenciamento de projetos no contexto da administração pública; os orçamentos municipais; as transferências intergovernamentais e multigovernamentais; e o Sistema de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

O capítulo três detalha os procedimentos metodológicos utilizados durante a pesquisa com ênfase para o desenvolvimento do projeto de pesquisa. Em especial este capítulo trata da elaboração das questões de estudo, da definição das proposições, da unidade de análise, da lógica que une os dados às proposições, dos critérios para a interpretação dos achados do estudo, da construção do protocolo para um estudo de caso e da análise da evidência do estudo de caso.

O quarto capítulo apresenta os resultados obtidos e uma discussão sob a óptica da literatura pertinente. Este capítulo ainda conta com a descrição da unidade de análise, apresentação das fases, funcionalidades e uma análise da aderência do modelo de gestão do SICONV a práticas em gerenciamento de projetos. Na sequência, cada uma das proposições de pesquisa é analisada.

O capítulo cinco expressa as conclusões da pesquisa embasadas pela teoria correlata e as recomendações. Finalmente apresentam-se sugestões para futuras pesquisas sobre o tema ora abordado.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo a fundamentação teórica do estudo é apresentada. Trata-se da revisão da literatura realizada ao longo da pesquisa, servindo como suporte conceitual ao tema abordado. O referencial fundamenta-se, notadamente, no seguinte tripé: descentralização de recursos da União para município; a presença da gestão de projetos na administração pública; e, escritórios de projetos como indutores de sucesso de projetos.

### **2.1 Projetos**

Todas as pessoas e organizações se deparam, diariamente, com uma grande quantidade de projetos. Sejam eles simples ou complexos, fazem parte do cotidiano e mesmo que inconscientemente, precisam ser gerenciados. Visando melhor compreensão deste tema, são apresentados os conceitos e características de projetos, as ferramentas utilizadas no gerenciamento destes projetos, o entendimento de sucesso e qualidade de projetos e a definição e caracterização de escritórios de projetos.

#### **2.1.1 Conceitos e Características**

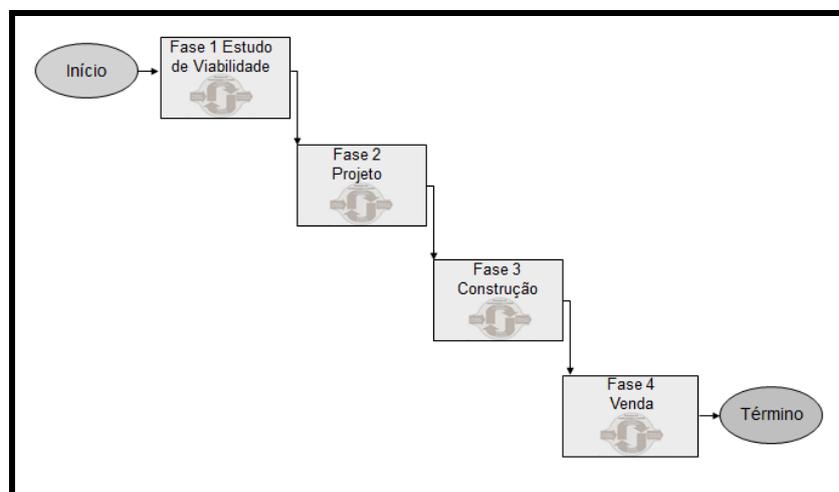
Um projeto pode ser definido como uma organização de pessoas dedicadas que visam atingir um propósito e objetivo específico. Eles geralmente envolvem ações únicas ou empreendimentos de altos riscos e precisam ser completados numa certa data por um montante de dinheiro, dentro de alguma expectativa de desempenho. No mínimo todos os projetos necessitam ter seus objetivos bem definidos e recursos suficientes para poderem desenvolver as tarefas requeridas (TUMAN, 1983).

Ampliando o conceito, Kerzner (2009, p.2) define que um projeto pode ser considerado:

[...] quaisquer série de atividades e tarefas que possuem um objetivo específico a ser atingido dentro de determinadas especificações; possuem datas de início e término definidas; possuem limites de financiamento; consomem recursos humanos e não humanos (dinheiro, pessoas e equipamentos); e, são multifuncionais (cruzam diversas linhas funcionais).

De maneira mais concisa o *Project Management Institute* - PMI (2008) define como “Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”. Neste caso, temporário é associado a um lapso temporal podendo variar de curta a longa duração. Kerzner (2009) destaca que nem todos os setores dão a mesma definição para a duração de prazo de um projeto. Assim, o que pode ser um projeto de curta duração de dois anos para construção, pode ser considerado de longa duração para o setor de seguros. O termo exclusivo significa que embora elementos repetitivos possam estar presentes em algumas entregas do projeto, esta repetição não muda a singularidade fundamental do trabalho do projeto, podendo haver algum grau de incerteza em relação aos resultados por ele criado.

Ao passo em que todos os projetos têm um início e término definidos, as entregas e atividades específicas conduzidas neste ínterim poderão variar muito de acordo com o projeto. O ciclo de vida oferece uma estrutura básica para o gerenciamento do projeto, consistindo de fases, geralmente sequenciais, cujo nome e quantidade são determinados pela natureza do projeto e sua área de aplicação (PMI, 2008), conforme pode ser visto na Figura 2.



**Figura 2 - Ciclo de vida do projeto.**  
 FONTE: Adaptado de PMI, 2008.

Esta estrutura permite que o projeto seja segmentado em subconjuntos lógicos para facilitar seu gerenciamento e o controle efetivo de entregas importantes. Vale destacar que, independentemente da sua natureza, uma estrutura genérica do ciclo de vida do projeto geralmente apresenta como características (KERZNER, 2009):

- a) Os níveis de custos e de pessoal são mais baixos no início, atingem um valor máximo enquanto o projeto é desenvolvido e decrescem rapidamente conforme o projeto é finalizado;

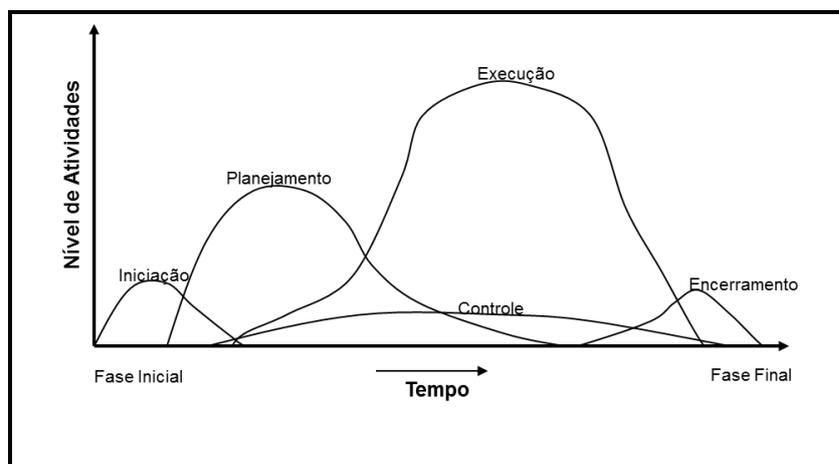
- b) As influências das partes interessadas, riscos e incertezas são maiores no início do projeto e diminuem ao longo do ciclo de vida; e,
- c) A capacidade de influenciar as características finais do produto do projeto, sem impacto significativo sobre os custos, é mais alta no início e torna-se cada vez menor conforme o projeto progride para o seu término.

A necessidade de fases e o grau de controle aplicado dependem do tamanho, da intensidade de complexidade e impacto potencial do projeto. Kerzner (2009) destaca que até em uma mesma organização, podem coexistir definições diferentes das fases do ciclo de vida por diversos motivos e em particular pelo fato da dificuldade em gerenciar as fases.

### 2.1.2 Gerenciamento de Projetos

Para qualquer empreendimento ter sucesso, precisa ser gerenciado. O gerenciamento de projetos consiste na aplicação de um conjunto de técnicas e ferramentas às atividades do projeto com o intuito de alcançar um objetivo previamente definido além do cumprimento de seus requisitos.

PMI (2008) define cinco grupos de processos cujas interações e níveis de sobreposição ao longo do tempo podem ser observados na Figura 3.



**Figura 3 - Interações entre grupos de processos.**

FONTE: Adaptado de PMI, 2008.

O primeiro grupo de processo é definido como iniciação. Ele é composto por processos realizados para definir um novo projeto (caracterizando-se pela seleção do projeto) ou uma nova fase de um projeto existente, limitação de recursos, reconhecimento dos benefícios do projeto e designação do gerente assim como o seu nível de autoridade. O início do projeto ocorre de diversas formas nas organizações, sendo percebido de maneiras diferentes pelas partes interessadas (CARVALHO; RABECHINI Jr., 2011).

O segundo grupo denomina-se planejamento. Caracteriza-se por um conjunto de processos realizados para definir os elementos do projeto, refinar os objetivos e desenvolver o curso de ação necessário para alcançá-los, por meio de um plano. Kerzner (2009) salienta que o gerenciamento de projetos bem-sucedido, seja em resposta a um projeto interno ou a uma solicitação do cliente, deve utilizar técnicas eficazes de planejamento, sendo o primeiro passo a clara compreensão dos objetivos do projeto. Referindo-se à abrangência necessária no plano do projeto, Carvalho e Rabechini Jr (2011, p. 76) enfatizam: “Um dos principais desafios do gerenciamento de projetos é acertar um plano de projeto onde estejam representadas todas as preocupações a serem administradas”.

O próximo grupo intitula-se execução. Pode ser entendido como a razão do empreendimento existir, pois materializa o objetivo do projeto. Por este motivo, requer maior intensidade de trabalho e alocação de recursos. Este grupo é responsável pela coordenação e direção de todo o trabalho necessário a ser realizado pelos membros da equipe do projeto de acordo com o plano pré-estabelecido visando satisfazer suas especificações. Segundo Carvalho e Rabechini Jr. (2011, p.81), “A dinâmica do projeto toma outra frequência”, significando que o gestor deve ficar mais atento, pois os impactos nos resultados tornam-se mais evidentes e reais.

O grupo de monitoramento e controle corresponde ao rastreamento do progresso do projeto e da análise das variações e impactos, com a realização de ajustes quando necessário. É fundamental que este grupo seja realizado, não somente em determinados momentos do projeto como após a entrega de *deliverables*, mas durante toda a execução do projeto, garantindo assim, o permanente acompanhamento dos efetivos ou potenciais desvios quando confrontados com as ações planejadas. Kerzner (2009, p. 122) indica que o controle é composto por três etapas:

- a) Medição – para determinar o grau de progresso que está sendo feito em direção aos objetivos;
- b) Avaliação – para determinar a causa e as possíveis formas de agir sobre desvios significativos do desempenho planejado; e

- c) Correção – para corrigir uma tendência desfavorável ou tirar vantagem de uma tendência excepcionalmente favorável.

É importante destacar que o gerente de projetos é responsável por garantir a efetivação das metas e objetivos. Para isso, precisa ter um conhecimento profundo das normas e políticas de controle para que seja possível a comparação entre os resultados operacionais e os padrões preestabelecidos.

O último grupo de processos denomina-se encerramento. É caracterizado por finalizar as atividades de todos os grupos de processos e pelo fechamento e formalização do término do projeto ou de uma fase do projeto. Carvalho e Rabechini Jr. (2011) chamam a atenção para este grupo de processos, destacando que as organizações que conseguem porções de mercado o fazem por terem justamente realizado de forma adequada o encerramento de seus projetos.

O PMI (2008) também define, para projetos, nove áreas do conhecimento, cada uma com um propósito específico. Tais áreas encontram-se ilustradas na Figura 4.



**Figura 4 – Áreas do conhecimento.**  
FONTE: Adaptado de PMI, 2008.

Cada uma destas áreas é composta por um conjunto de processos que interagem entre si. Tal interação comprova-se pelo fato das saídas (resultados) dos processos servirem como entradas (insumos) para outros, pertencendo tanto a mesmas áreas quanto a áreas diferentes do conhecimento.

De acordo com as características e particularidades de cada projeto, o gerente do projeto, em colaboração com a equipe do projeto, é responsável por determinar quais os processos e com que intensidade cada um deverá ser abordado. O gerenciamento de projetos é um

empreendimento integrado, e requer que cada processo do projeto seja alinhado e conectado de forma apropriada aos outros, com o intuito de facilitar a sua coordenação (PMI, 2008).

É pertinente destacar que o gerenciamento de projetos não pode ser bem-sucedido a menos que o gerente esteja disposto a empregar a abordagem sistêmica, por meio da análise daquelas variáveis que levam ao sucesso e ao fracasso. Desta forma, torna-se necessário discutir este complexo conceito.

### **2.1.3 Sucesso e Qualidade em Projetos**

A perspectiva de quem almeja os resultados oriundos de projetos é que ele seja realizado com sucesso. O conceito tradicional ancora-se na conclusão do empreendimento, respeitadas as restrições de prazo, custo e desempenho apontando para a eficiência dos recursos utilizados (NAVARRE; SCHAAN, 1990; BELASSI; TUKEL, 1996; HATUSH; SKITMORE, 1997; ATKINSON, 1999).

No entanto, Kerzner (2009) ampliou o conceito de sucesso de um projeto. Incluiu a aceitação do resultado do projeto pelo cliente/usuário, com mudanças mínimas ou mutuamente adequadas no escopo, sem atrapalhar o fluxo principal de trabalho da organização, e sem modificar a cultura da empresa. O autor ressalta que poucos projetos são concluídos dentro de seu escopo original e que mudanças no escopo são inevitáveis tendo o potencial de destruir não apenas o moral do projeto, mas o projeto inteiro.

A organização na qual o projeto está sendo desenvolvido, precisa ser considerada. Os projetos devem ser gerenciados de tal forma que o fluxo principal de trabalho da empresa não seja alterado, levando-se em consideração as diretrizes, políticas, procedimentos, regras e instruções da organização na qual estão inseridos.

Porém não há consenso quando o assunto é sucesso de projetos (CARVALHO; RABECHINI Jr, 2011). Estudos realizados por Pinto e Slevin, (1989) mostram que não existe uma maneira universal para se medir e avaliar o sucesso de um projeto. Segundo os autores, existem poucos tópicos no campo de gerenciamento de projetos que são tão frequentemente discutidos, e ainda assim pouco acordados como a ideia de sucesso do projeto.

Por outro lado, é preciso entender que o sucesso de um projeto não significa que a empresa como um todo seja bem-sucedida em suas iniciativas de gerenciamento de projetos. Kerzner (2009, p.5) declara “A excelência em gerenciamento de projetos é definida como um fluxo contínuo de projetos gerenciados de forma bem-sucedida”, ou seja, a empresa precisa ter na sua cultura organizacional um compromisso constante e visível com o processo de gerenciamento de projetos.

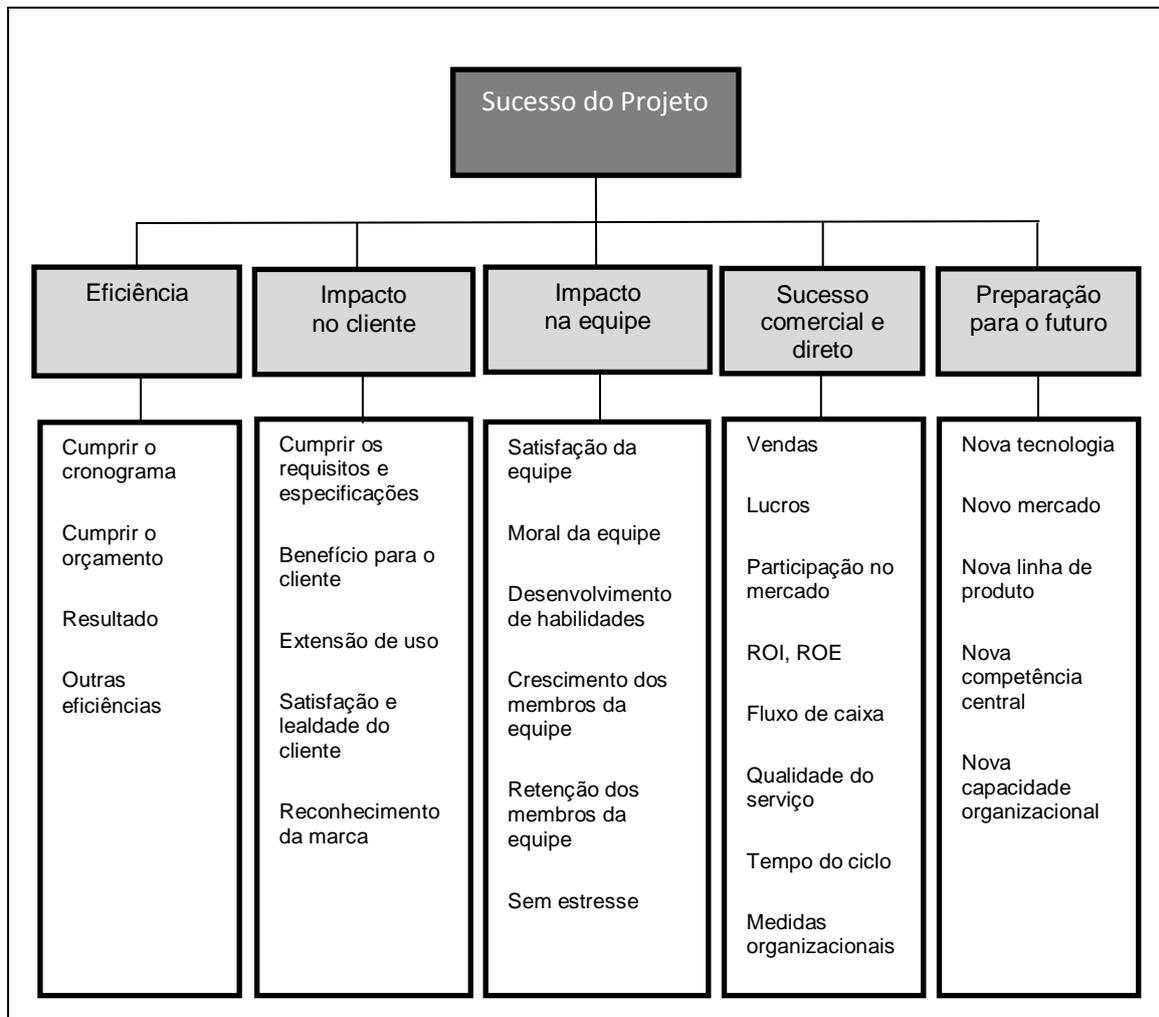
O sucesso de um projeto leva em consideração a variável temporal. Shenhar e Dvir (2010) desenvolveram uma estrutura para avaliar o sucesso de projetos, mostrando como perspectivas distintas influenciam sobre os resultados de diferentes projetos. A análise identificou cinco dimensões distintas de sucesso: a eficiência do projeto, impacto no cliente, impacto na equipe, sucesso comercial e direto, e preparação para o futuro.

Estas dimensões sugerem que o êxito de um projeto deve, portanto, ser observado tendo em mente períodos de tempo diferentes, já que cada uma destas medidas específicas possui grau de importância distinta ao longo do tempo. A Figura 5 mostra como cada grupo de medida é formado por um conjunto de submedidas.

A medida de eficiência pode ser aferida por meio da verificação, em curto prazo, do cumprimento das metas planejadas. Tal medida indica que o projeto foi bem administrado, mas estas medidas objetivas, não garantem que o projeto terá sucesso e beneficiará a organização em longo prazo.

A segunda dimensão, impacto no cliente, representa os interesses dos principais *stakeholders* do projeto, cujas percepções são críticas para a avaliação do sucesso do projeto. Como *stakeholders*, PMI (2008) define pessoas ou organizações ativamente envolvidas no projeto ou cujos interesses podem ser positivamente ou negativamente afetados pela execução ou término do projeto. Elas também podem exercer influência sobre o projeto, suas entregas e sobre os membros da equipe do projeto. É preciso entender como os resultados do projeto agregam valor à vida ou ao negócio do cliente e como ele abordou as necessidades do cliente. Medidas de desempenho do produto definem o nível de sua satisfação, e de acordo com a situação servem como elemento para sua fidelização.

O impacto na equipe revela os resultados cumulativos dos membros como satisfação da equipe, o moral, a lealdade geral da equipe para a organização e a retenção dos membros depois que o projeto é completado. Esta dimensão também avalia o investimento indireto que a organização fez nos membros da equipe.



**Figura 5 – Medidas específicas de sucesso.**  
 FONTE: Adaptado de SHENHAR; DVIR, 2010.

A quarta dimensão, sucesso comercial e direto, reflete o impacto direto e imediato que o projeto tem na organização principal, avaliando o contexto de negócio, ou seja, resultado em vendas, rendas, lucros e fluxo de caixa. Nesta óptica, o foco principal visa o incremento nos resultados finais da empresa. Em se tratando de um projeto interno, como no caso de reengenharia para reestruturar os fluxos de trabalho da empresa, esta dimensão inclui medidas de redução de custos, diminuição do tempo de produção, incremento de resultado ou qualidade de processo. Mesmo no desenvolvimento de projeto em organizações sem fins

lucrativos, esta medida é caracterizada revelando-se os impactos diretos do projeto sobre os benefícios para a população ou público específico.

A última dimensão, voltada para a preparação do futuro, aborda os benefícios de longo alcance do projeto, espelhando o quanto o projeto ajudará a organização a preparar sua infraestrutura (inclusive novos processos e competências técnicas).

É importante salientar que não obstante as cinco dimensões apresentadas possam proporcionar uma estrutura universal para avaliar o sucesso de um projeto, na maioria dos casos, torna-se também necessário adicionar outras dimensões para projetos específicos.

Quando as principais dimensões são usadas, o sucesso do projeto se torna um conceito dinâmico. O grau de importância das dimensões também muda ao longo do tempo. Assim, pode-se concluir que o sucesso de um projeto depende da análise da importância da dimensão considerada no tempo.

Mais pragmático e voltado aos processos de gerenciamento de projetos, o PMI (2008, p.37) preconiza que para um projeto ser bem-sucedido, a equipe do projeto deve:

[...] selecionar os processos apropriados necessários para cumprir os objetivos do projeto; usar uma abordagem definida que possa ser adotada para atender aos requisitos; cumprir os requisitos para atender às necessidades e expectativas das partes interessadas; e, obter um equilíbrio entre as demandas concorrentes de escopo, tempo, custo, qualidade, recursos e riscos, para gerar o produto, serviço ou resultado especificado.

Embora técnicas e ferramentas de gestão de projetos sejam utilizadas em larga escala pelos gerentes de projetos, ainda não foi adequadamente investigado o quanto o uso de tais ferramentas contribui para o sucesso dos projetos. No entanto, surgiram evidências que o seu uso pode contribuir para o sucesso do projeto em determinadas fases do seu ciclo de vida (PATANAKUL *et al.*, 2010).

O sucesso de um projeto não pode ser dissociado da qualidade do mesmo. Assim, este campo de conhecimento vem, ao longo do tempo, sendo cada vez mais explorado e suas práticas implementadas.

A qualidade é entendida como um diferencial estratégico. A norma NBR ISO 10006 (ABNT, 2006) afirma que a administração do projeto deve ser responsável pela criação de ambiente

favorável à qualidade, incluindo fornecimento de estrutura e suporte organizacional adequado para alcançar os objetivos do projeto. Esta qualidade privilegia o foco no cliente como elemento essencial para o sucesso de um projeto. A norma ainda menciona que as organizações dependem de seus clientes e, portanto, devem não somente atender suas necessidades atuais e futuras, mas precisam superar suas expectativas.

Outro fato que corrobora a importância da qualidade nas organizações é a homologação da norma NBR ISO 9001 (ABNT, 2008) agregando novos conceitos à gestão da qualidade. O mais importante talvez esteja relacionado ao enfoque por processos, cujo conceito básico prevê uma nova forma de estruturar e gerenciar as atividades (processos) e as próprias organizações, de forma sistemática e integrada, alinhando as expectativas dos clientes à eficácia da organização como um todo.

A maioria das organizações percebe a qualidade mais como um processo que como um produto. Para ser mais específico, é um processo de melhoria contínua em que as lições aprendidas são utilizadas para melhorar futuros produtos e serviços. Portanto, as empresas estão desenvolvendo processos de melhoria da qualidade por meio de um ciclo contínuo (KERZNER, 2009).

Esta linha de pensamento se aplica amplamente à gestão de projetos. Como boa prática, as lições aprendidas em cada empreendimento desenvolvido são registradas. Estas servem como atalho durante o processo de planejamento de novos projetos similares e, em decorrência, como agentes no incremento do padrão de qualidade em gerenciamento de projetos e consequentemente nos seus produtos ou serviços resultantes.

Alinhado à teoria evolutiva de qualidade, PMI (2008) define qualidade como sendo composto pelos processos e as atividades da organização executora que determinam as políticas de modo que o projeto satisfaça as necessidades para as quais foi empreendido. As duas abordagens, tanto do PMI (2008) quanto da ISO 10006 (2006), são compatíveis e se alinham aos pensamentos de Deming, Juran e Crosby (CROSBY, 1979). O PMI (2008) cita ainda como relevantes o *Total Quality Management* (TQM), *Voice of the Customer* (VOC), o “seis sigma”, o *Failure Mode and Effect Analysis* (FMEA), *Quality Function Deployment* (QFD), as revisões de projeto, o foco na prevenção e na melhoria contínua, bem como a necessidade de comprometimento da alta gerência.

Não obstante este alinhamento, existe uma falta de consenso na literatura quanto à definição explícita do que vem a ser a gestão da qualidade total (*Total Quality Management* – TQM). Alguns a definem como fornecer ao cliente produtos de qualidade no momento certo e no lugar certo. Outros a definem como atender ou exceder os requisitos do cliente. Internamente, a TQM pode ser definida como a menor variabilidade na qualidade do produto e menos desperdício.

Os vários meios de satisfazer os *stakeholders* podem ser atingidos por meio da implementação da TQM. Entretanto, isso dificilmente é atingido por intermédio de esforços de melhorias isoladas feitos por pessoas ou grupos dentro da organização. É preciso adotar uma nova filosofia de administração expressa pela gestão pela qualidade total, incorporando-o ao sistema de gestão da organização (ISHIKAWA, 1993).

Desta forma, os processos de gestão devem estar relacionados aos macro e microprocessos da organização, abrangendo todos os níveis hierárquicos da organização – estratégico, tático e operacional. Eles estabelecem os níveis de abrangência sobre os quais a gestão pela qualidade total é desenvolvida na organização.

Por meio de uma pesquisa exploratória realizada por Bryde e Robinson (2007) foi identificada a influência da TQM nas práticas em gestão de projetos. O estudo demonstra que as organizações que se utilizam da TQM são mais focadas no cliente nas suas práticas de gerenciamento de projetos que as organizações que não possuem Gestão pela Qualidade Total. Esta prática viabiliza potencialmente melhoria no desempenho dos projetos, por meio de uma maior ênfase na satisfação do cliente. No entanto, também é apontado que a ausência de uma maior relação entre a gestão pela qualidade total e os outros *stakeholders* do projeto, sugere que os elementos da TQM que facilitam o aumento do foco no cliente não sejam capazes de superar as barreiras dos altos níveis de foco dos *stakeholders* nas práticas da gestão de projetos.

#### **2.1.4 Escritório de Gerenciamento de Projetos**

A definição de Escritório de Gerenciamento de Projeto - EGP é amplamente discutida na literatura, apontando para uma imprecisão no seu conceito. Tal indefinição deriva do fato da

diversidade de significados e pontos de vista. Para Prado (2000), o Escritório de Projetos caracteriza-se como sendo um pequeno grupo de pessoas que tem relacionamento direto com todos os projetos da organização, seja prestando consultoria e treinamento seja realizando auditoria e acompanhamento de desempenho dos projetos.

Por outro lado, o EGP também pode ser definido como sendo uma entidade organizacional que provê foco institucional nos procedimentos de gerenciamento de projetos. O mesmo funciona como um mecanismo que permite a continuidade organizacional das experiências e lições aprendidas em gerenciamento de projetos, além de realizar atividades ligadas ao desenvolvimento de políticas, procedimentos, treinamentos, ferramentas e consultoria em gestão de projetos (RAD; RAGHAVAN, 2000). O PMI (2008, p.11) define EGP como:

[...] um corpo ou entidade organizacional a qual são atribuídas várias responsabilidades relacionadas ao gerenciamento centralizado e coordenado de projetos sob o seu domínio. As responsabilidades de um EGP podem variar desde o fornecimento de funções de suporte ao gerenciamento de projetos até o gerenciamento direto de um projeto.

No entanto, Verzuh (1999) consegue condensar as diversas definições sobre EGP. Em sua óptica, o EGP pode ser implementado de múltiplas formas, mas os dois fatores que regem as regras de um EGP são “responsabilidade” e “autoridade”. Assim, torna-se possível criar uma grande variedade de combinações deste binômio, cada uma delas servindo para necessidades específicas da organização.

A identificação de padrões pode formar as bases para uma ou mais tipologias de EGP. Por meio de um estudo empírico, Hobbs e Aubry (2008) contribuíram para a compreensão do conceito de EGP enquanto aspecto importante para a prática do gerenciamento de projeto nas organizações. Sua concepção e gestão são complexos devido à grande variedade encontrada pelas diferentes organizações. Apesar da falta de consenso, tanto na sua estrutura quanto nas funções, comprometer o estabelecimento de normas formais, a tipologia de um EGP é definida levando-se em consideração suas diversas características e, essencialmente, sua realidade. Dentre as principais características a serem analisadas cabe destacar: a estrutura da organização, o nível de maturidade em gestão de projetos, o apoio da cultura organizacional e a origem dos clientes (interna ou externa).

Dinsmore (1999) propõe um modelo evolutivo fundamentada em cinco diferentes tipos de EGP: *Autonomus Project Team (APT)*, *Project Support Office (PSO)*, *Project Management*

*Center of Excellence (PMCOE)*, *Program Management Office (PrgMO)* e *Chief Project Officer (CPO)*. Cada um dos diferentes tipos pode mostrar uma aderência a uma forma específica de organização, face ao papel desempenhado pelo gerenciamento de projetos junto à estratégia corporativa.

A partir dos modelos propostos por vários autores (CASEY e PECK, 2001; DINSMORE, 1999) Rodrigues; Rabechini Jr. e Csillag (2006) sintetizaram as diversas propostas, resultando numa classificação em três níveis de escritório de projeto, conforme o pode se observar no Quadro 1.

**Quadro 1 – Tipologia de escritórios de projetos**

Nível	Nomenclatura	Foco
1	Escritório de Apoio a Projeto	Projetos específicos. É utilizado normalmente nas áreas funcionais e tem como objetivo básico dar suporte aos gerentes de projetos no gerenciamento de recursos.
2	Escritório de Gerenciamento de Projetos	Programas ou múltiplos projetos. Define e estabelece metodologia de projeto aos gerentes. Realiza o acompanhamento de desempenho, além de atuar como um centro disseminador das práticas de gerenciamento de projetos.
3	Diretoria de Projetos	Gestão do portfólio de projetos. Atende toda a organização com ênfase nas questões estratégicas no que se refere à gestão de projetos. É responsável pela orientação e alocação dos recursos e pelo sucesso dos projetos.

FONTE: Adaptado de RODRIGUES; RABECHINI JR. e CSILLAG, 2006.

O posicionamento adequado de um escritório de projetos na estrutura organizacional é fundamental. Neste sentido, Carvalho e Rabechini Jr. (2011) indicam que as ações e processos em gerenciamento de projetos, com foco na eficácia, devem estar consolidados por meio de escritórios de projetos posicionados de forma estratégica, permitindo a integração dos vários esforços em gestão de projetos existentes numa organização. Investigações acerca da criação e utilização de EGPs e de seus ambientes operacionais apontam evidências de uma série de funções e serviços que influenciam o desempenho de projetos por meio da demonstração de um grau de correlação (DAI; WELLS, 2004).

Dentre as principais funções e contribuições de um Escritório de Projetos, Kerzner (2009) destaca:

- a) Padronização de planejamento e estimativas;

- b) Gerenciamento de recursos compartilhados entre todos os projetos administrados pelo EGP;
- c) Padronização no controle e relatórios;
- d) Elaboração de lições aprendidas;
- e) Desenvolvimento de metodologia e padrões de gerenciamento de projetos;
- f) Desenvolvimento de um plano de utilização dos recursos corporativos;
- g) Realização de planejamento estratégico para o gerenciamento de projetos;
- h) Coordenação e/ou condução de programas de treinamento em gerenciamento de projetos;
- i) Realização ou participação no gerenciamento de portfólio de projetos.

A materialização de um EGP, como agente integrador, pode ser responsável por fornecer um ambiente propício ao gerenciamento do portfólio de uma organização, por meio da otimização de recursos e da garantia de um melhor desempenho global.

## **2.2 A Organização do Estado Brasileiro e Papel dos Municípios**

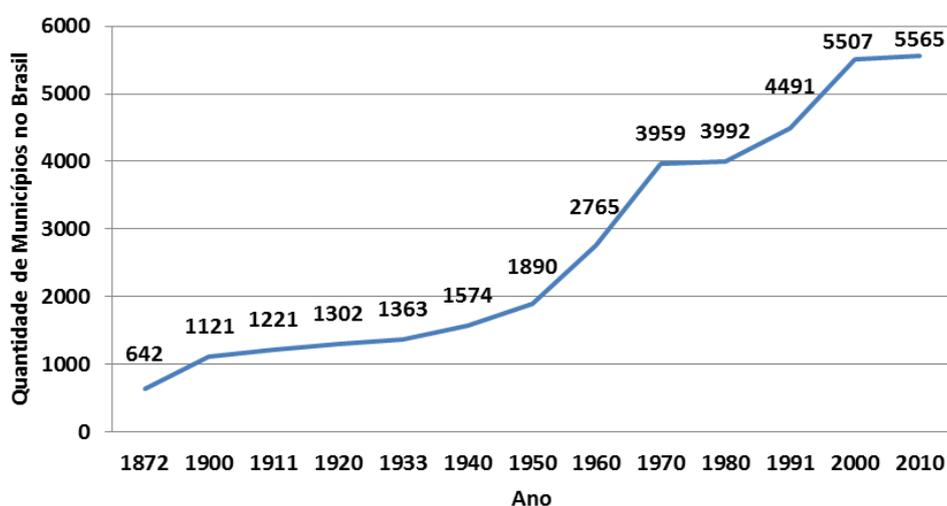
Em 1988 foi promulgada a mais recente Constituição Federal do Brasil, trazendo consigo, pela primeira vez, o município considerado como ente federativo, além dos Estados e do Distrito Federal (MEIRELLES, 1993). No seu art. 18º, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) enuncia: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Dentre as principais competências relativas aos municípios, a Constituição Federal destaca: a autonomia municipal, a eleição direta para prefeitos e vereadores, o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, a elaboração de Lei Orgânica, a instituição e arrecadação de impostos e taxas, o recebimento por transferência de parte da receita de impostos dos estados e da União, a prestação de serviços públicos, a criação de distritos e o zelo pelo uso adequado do solo urbano além de outras atribuições.

A Carta Magna de 1988 ainda delegou aos estados da federação a competência para legislar acerca dos requisitos mínimos necessários às emancipações de novos municípios. Desta forma, inúmeras variações se fizeram presentes nos diversos estados do País. Não obstante as

determinações serem legais, pode-se verificar a criação de municípios que não cumprem os requisitos mínimos estabelecidos servindo de exemplos e sustentação às críticas que o processo de emancipação municipal brasileiro sofre há muitas décadas (LIMA, 2007).

O advento da Constituição de 1998 propiciou um dinamismo na malha municipal resultando em sucessivos desmembramentos para o surgimento de novas unidades em todo o País. Este fato, não só ocorreu em áreas recentemente ocupadas, mas também naquelas já consolidadas. Como se pode perceber na Figura 6 durante a última onda de crescimento quantitativo, correspondente ao período de 1991 a 2000, foram emancipados 1.016 municípios que representaram um acréscimo de mais de 22% ao total nacional. Após este período, o país contou com o surgimento de apenas 58 novos municípios, o que equivale a cerca de 1% do total (IBGE, 2011).



**Figura 6 – Evolução da quantidade de municípios no Brasil (1872 – 2010).**

FONTE: Adaptado de IBGE, 2011, p. 17.

A nova ordem da organização institucional e tributária, fruto da Constituição Federal de 1988, significou uma transferência real de renda e poder para os municípios, passando a assumir uma maior carga de responsabilidades, expandindo assim as competências dos municípios no que se refere à prestação de serviços públicos. Notadamente no campo das políticas urbanas, o arranjo aumentou a participação dos municípios, particularmente das grandes cidades, tanto no financiamento como na gestão dessas políticas.

Em sua obra Campello e Matias (2000) trazem uma análise sobre as finanças municipais sob o ponto de vista do tomador de decisões. Um posicionamento que, segundo os autores, permite

estabelecer as dificuldades que se apresentam nos processos decisórios, a relevância de cada conjunto de informações, a praticidade e eficiência de cada procedimento e as interferências que agem sobre esses processos. Eles ressaltam: “o poder local, por estar mais próximo dos problemas e por ser suscetível ao controle da sociedade, mostra-se mais adequado para atender às demandas sociais.” (Ibid, p.21).

Mesmo com o incremento de novos recursos garantidos pela Constituição de 1988, o fato é que os municípios brasileiros não partem de um mesmo patamar para a assunção dos encargos antes de responsabilidade da União ou dos estados. Um agravante a este fato é a insuficiência dos mecanismos redistributivos existentes, sobretudo para o nível municipal. O processo de descentralização, embora passe pelas discussões da democratização e da eficácia, tem como patamar inicial a necessidade de serem criados instrumentos que coloquem os municípios em condições minimamente equânimes para execução das políticas que lhes são repassadas (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Este fato é corroborado ao se analisar a realidade dos municípios do país, grande parte – especialmente os menores – possui pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar uma resposta adequada ao assunto, sobrevivendo basicamente de transferências.

### **2.2.1 O Plano Plurianual**

O processo de planejamento do governo brasileiro, prescrito pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a) está estruturado na forma de um Plano Plurianual – PPA. Este é o principal instrumento de planejamento, seja ele na esfera federal, estadual ou municipal. Nele são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas do poder público para as despesas de capital e outras delas decorrentes assim como relativas aos programas de duração continuada.

Cada PPA cobre um quadriênio, com o período iniciando-se no segundo ano de mandato e terminando assim, no primeiro ano do mandato subsequente, numa clara tentativa de garantir relativa continuidade administrativa, minimizando assim os sobressaltos provocados por mudanças de governo. No que se refere ao Plano Plurianual - PPA 2012-2015, o Governo Federal possibilitou um amplo processo participativo, abrangendo, inicialmente, sua fase de

elaboração, tendo continuidade ao longo de sua vigência por meio da sua gestão, seu monitoramento e sua avaliação. O objetivo da participação da sociedade e dos governos estaduais e municipais é tornar o Plano instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas (BRASIL, 2011d).

Com estas medidas, intenciona-se construir uma plataforma para integração gradual entre o PPA do governo federal e os PPAs estaduais e municipais mediante processo institucionalizado de articulação governamental para regionalização das políticas públicas. É importante destacar que a respeito das recomendações mais recorrentes no processo do diálogo federativo, pode ser citado o apoio do Governo Federal, principalmente aos municípios, quanto à capacitação e assessoria para os instrumentos de gestão e elaboração de projetos (Ibid.).

Cada Plano Plurianual é composto por um conjunto de programas e ações. Para cada programa é definido um conjunto de objetivos e indicadores de desempenho, além de um orçamento específico com o intuito de atender às necessidades da sociedade brasileira à luz das receitas disponíveis. Um programa é concebido com um conjunto articulado de ações podendo ser formado por atividades e projetos.

Torna-se importante, neste momento de estruturação da plataforma teórica, tecer algumas considerações acerca de diferenças semânticas existentes entre a legislação brasileira que suporta o desenvolvimento de projetos na esfera pública e a literatura especializada em gerenciamento de projetos, conforme o Quadro 2.

**Quadro 2 – Diferenças entre os principais conceitos de gerenciamento de projetos**

Conceito	Fonte	
	Legislação Brasileira	Literatura Especializada em Gerenciamento de Projetos
Programa	Instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual (BRASIL, 2011c).	Grupo de projetos relacionados gerenciados de modo coordenado para a obtenção de benefícios e controle que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente (PMI, 2008).
Ação	Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa (BRASIL, 2012c)	Termo não utilizado.
Produto	Bem ou serviço que resulta da ação, destinado	Objeto produzido, quantificável e que pode ser

	ao público-alvo, ou o investimento para a produção deste bem ou serviço. Cada ação deve ter um único produto (BRASIL, 2012c).	um item final ou um item componente (PMI, 2008).
Atividade	Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo (BRASIL, 2011c).	Componente de trabalho realizado durante a execução de um projeto (PMI, 2008).
Projeto	Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo (BRASIL, 2011c).	Quaisquer séries de atividades e tarefas que possuem um objetivo específico a ser atingido dentro de determinadas especificações; possuem datas de início e término definidas; possuem limites de financiamento; consomem recursos humanos e não humanos (dinheiro, pessoas e equipamentos); e, são multifuncionais (cruzam diversas linhas funcionais) (KERZNER, 2009).
Meta	Parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho (BRASIL, 2011a).	É o resultado exato, ou produto, que o projeto precisa alcançar. (SHENHAR; DVIR, 2010)
Etapa	Divisão existente na execução de uma meta (BRASIL, 2011a).	Termo impreciso.
Fase	Definição idêntica à etapa: divisão existente na execução de uma meta (BRASIL, 2011a).	Conjunto de atividades do projeto, relacionadas de forma lógica, que geralmente culminam como o término de uma entrega importante (PMI, 2008).
Objeto / objetivo	Produto do convênio, contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades (BRASIL, 2011a).	Algo em cuja direção o trabalho deve ser orientado, uma posição estratégica a ser alcançada (PMI, 2008).

FONTE: Elaborado pelo Autor

As diferenças semânticas apresentadas são consideráveis. No entanto, tanto para a legislação brasileira, quanto para a literatura especializada em gerenciamento de projetos carregam na definição de projeto três componentes fundamentais: a existência de um resultado a ser atingido, limitação de tempo (com início e término) e a necessidade de um esforço específico para tal.

A seguir, a revisão teórica trata do gerenciamento de projetos no contexto específico da administração pública, com as suas potencialidades e restrições inerentes.

### 2.3 O Gerenciamento de Projetos no Contexto da Administração Pública

Os projetos desenvolvidos na iniciativa privada possuem, via de regra, foco na obtenção de resultados (lucro). O seu gerenciamento carrega tradicionalmente o estigma de ser mais

exigente que aquele desempenhado no setor público. Sustenta-se que as empresas privadas lidam com projetos mais complexos, sujeitos a um controle mais rígido e com restrições mais intensas de prazo. Não obstante a complexidade de seus projetos, o ambiente privado favorece o alcance de resultados quando comparado com o setor público (WIRICK, 2009), o qual detém o seu principal foco na obtenção de benefícios sociais. Mesmo que um projeto aparentemente não seja viável quando analisado sobre o prisma de mercado pode, sob a lente pública, ser implementado pelo fato de minimizar um determinado problema de interesse social.

Dentre as principais restrições para a implantação de práticas em gerenciamento de projetos na administração pública, Wirick (2009) destaca:

- a) Ambiente com conflito entre objetivos e resultados;
- b) Grande variedade de partes interessadas;
- c) Interesses políticos sob intensa pressão da mídia;
- d) Pouca tolerância ao risco de fracasso;
- e) Dificuldade em identificar missões e medidas de resultados;
- f) Questões legais e imposições políticas e processuais influenciando na entrega dos projetos;
- g) Diversas funções administrativas desenvolvidas externamente ao ambiente dos projetos;
- h) Recursos humanos restritos devido a aspectos legais de contratações; e,
- i) Ambientes podem incluir visões políticas divergentes.

Além das restrições identificadas no ambiente público, não se pode deixar de mencionar que os projetos desenvolvidos precisarão atender gerações futuras para as quais ainda não foram identificadas as reais necessidades. Como fator restritivo adicional, a relativa falta de maturidade em gerenciamento de projeto também torna esta prática mais difícil no setor público.

Estudo realizado por Rosa (2009), sobre aplicação de técnicas de gerenciamento de projetos em programas de governo, destaca como principais particularidades observadas nos processos de gerenciamento de projetos de governo, em relação ao setor privado:

- a) Critérios de seleção: os projetos desenvolvidos atendem eminentemente questões sociais, caracterizados consequentemente como não lucrativos;

- b) Pautados pelo ciclo anual orçamentário: Os orçamentos são alocados para um ano fiscal, obrigando a fracionamento de projetos e programas em módulos anuais. Atrasos podem comprometer recursos orçamentários, caso o trabalho seja prolongado de um ano para o seguinte;
- c) Influência do ciclo eleitoral: possibilidade de descontinuidade de ações além das naturais restrições legais estabelecidas pelo princípio da neutralidade, em período eleitoral;
- d) Intensa regulamentação: As aquisições passam por processos rigorosos devido à necessidade de assegurar igualdade de oportunidade para os licitantes de obras e serviços públicos, bem como probidade por parte do órgão adquirente.

O autor ressalta, sob a forma de lições aprendidas, os benefícios obtidos com a introdução intensiva de técnicas de gerenciamento de projetos, os fatores críticos de sucesso e as dificuldades observadas.

No entanto, é notório que a tradicional burocracia, tão marcante na máquina pública, passou nas últimas décadas por significativas mudanças, perdendo espaço para iniciativas inovadoras e para a pró-atividade. Seja sob qualquer denominação: “reforma”, “modernização”, “reinvenção”, a maior parte dos governos está agora bem diferente do que era há alguns anos (PETERS, 2008).

O *New Public Management*- NPM (HOOD, 1991) tem sido o modelo dominante de reforma da máquina pública com foco principal na utilização mais eficaz e eficiente de recursos do Estado. Mas para alcançar esse propósito torna-se necessário que o setor público atue de modo similar ao setor privado. Um dos componentes necessários a esta reforma é a ampliação da autonomia dada aos gestores públicos e às suas organizações, partindo da premissa que se o talento gerencial não estivesse confinado a normas internas, o setor público seria mais eficiente (DILULIO, 1994). A respeito da nova administração pública Bresser-Pereira (2005) ressalta que não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: a mesma tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar.

Para Peters (2008) não obstante a eficiência e a eficácia introduzidas no setor público por meio das reformas, vários problemas contemporâneos no ato de governar foram gerados. Tais

problemas têm sido em grande parte políticos, refletindo a tendência de se enfatizar valores administrativos em detrimento dos valores democráticos.

Com o objetivo de analisar a aplicação das práticas em gerenciamento de projetos na implementação de programas para desenvolvimento em esfera de governo local, Nel (2001) identificou que a eficiência e a eficácia com que o governo local cumpre seu papel de desenvolvimento dependem, em grande parte, da capacidade das autoridades de gerenciar projetos de desenvolvimento. O estudo concentra-se no papel do gestor público em relação às fases do ciclo de vida do projeto, destacando a estreita colaboração das comunidades locais na identificação de suas prioridades. A investigação também revela a necessidade de se realizar avaliação dos projetos visando, desta forma, analisar a qualidade dos serviços ou produtos resultantes. Como resultados, a pesquisa ainda aponta a identificação de deficiências a serem evitadas em outros projetos e defende a replicação de empreendimentos bem-sucedidos.

O Escritório de Projetos tem sido utilizado como ferramenta eficaz frente ao aumento das exigências na condução de projetos no setor público. No estudo realizado por Rego e Silva (2011) junto ao Escritório de Projetos do Governo do Estado do Rio de Janeiro – EGP-Rio, foram analisados os principais desafios enfrentados na fase de implantação, apontando os aspectos culturais e a estrutura organizacional como fatores limitantes. No entanto, o estudo reforça que a burocracia está dando lugar a iniciativas inovadoras, tendo como foco principal o aprimoramento da capacidade de gestão das instituições públicas e uma utilização mais eficaz dos recursos do Estado.

Para implementar e disseminar a nova cultura de gerenciamento de projetos, o Governo do Acre criou um escritório de projetos responsável pela construção e implementação de uma metodologia de monitoramento intensivo bem como a padronização de processo e rotinas de trabalho voltados ao gerenciamento de projetos. Desta forma, o escritório funciona como um Centro de Excelência orientando-se por diretrizes que buscam o aperfeiçoamento da alocação dos recursos financeiros, o alinhamento institucional, a gestão de resultados e a gestão dos recursos humanos (SIQUEIRA *et al.*, 2010).

A partir da implantação de práticas de gerenciamento de projetos, verificada no âmbito do Escritório de Projetos do Governo do Espírito Santo, estudo conduzido por Furtado *et al.* (2011), avaliou a gestão e o ingresso da cultura de gerenciamento de projetos no âmbito

estadual. Como resultado da investigação os autores observaram que os órgãos estaduais tornaram-se mais eficientes quando norteados por esta nova metodologia de trabalho e concluíram que o monitoramento colaborou na fluidez da informação, na melhoria na tomada de decisão e na redução de prazo de entrega na execução de serviços e obras, considerando-se a relevância desses dois últimos aspectos no setor público.

A introdução de metodologia diferenciada na gestão de projetos governamentais mostra-se favorável, aumentando a clareza na definição de objetivos, eficiência na alocação de recursos públicos e eficácia na destinação de benefícios diretos à população. A criação de escritórios de projetos destinados ao gerenciamento intensivo de projetos estratégicos tem sido adotada por diversos entes públicos a exemplo do governo do Estado de Minas Gerais, com o intuito de consolidar o processo de gestão pública inovadora e eficiente. O objetivo da pesquisa realizada por Toscano *et al.* (2008) visa identificar o atual estágio de maturidade do escritório estudado além do estabelecimento de um plano de ação para o seu desenvolvimento.

No âmbito municipal, em estudo realizado por Iaczinski e Scarpin (2006) sobre a implantação de escritório de projetos nas prefeituras municipais de Florianópolis e Jaraguá do Sul no período de 2004 e 2005, verificou-se que existem algumas peculiaridades a respeito de escritório de projetos implantados em setores públicos. Os autores identificaram os principais problemas relacionados ao processo de implantação de Escritório de Projetos em uma instituição pública. Sob a óptica legal, os poderes do Escritório e sua autonomia de trabalho; sob a óptica das relações humanas, o que tange a habilidade profissional e a resistência típica do setor; e sob a óptica de gestão, diretamente ligado à maturidade do gerenciamento de projetos. Por outro lado, destacaram que para o futuro, será necessário que mais profissionais do gerenciamento de projetos vençam a barreira do antiprofissionalismo público e levem para o setor a luz do gerenciamento dos projetos.

No entanto, estudo realizado por Laia *et al.*, (2011) sobre políticas de governo eletrônico no Brasil, mostra que organizações da administração pública, a exceção de Secretarias de Fazenda, possuem baixo grau de maturidade em gerenciamento de projetos, levantamento de requisitos, mapeamento ou gerenciamento de portfólio.

Não obstante esta onda introdutória de práticas de gerenciamento de projetos na máquina pública, torna-se fundamental discorrer sobre as restrições orçamentárias municipais, tanto no que diz respeito às despesas quanto às receitas.

## **2.4 Os Orçamentos Municipais**

Na década seguinte à promulgação da Constituição de 1988, a autonomia municipal passou a ser questionada. O expressivo aumento da quantidade de municípios no país fundamentou o argumento que a criação de novos municípios implica em menor repasse para todos os outros municípios, pelo fato do Fundo passar a ser dividido por um número maior de municipalidades, acarretando em normatizações com o objetivo de interditar os desmembramentos municipais (BRASIL, 1996).

Um dos argumentos é que os municípios não possuem critérios objetivos e responsáveis para um uso mais racional do orçamento local. A persistência do clientelismo, a incapacidade de gerar receitas próprias e a obsolescência da administração tributária levariam os municípios, especialmente os pequenos, a sobreviverem dos repasses da União e dos estados. Esses argumentos, utilizados ainda hoje, são somados à ideia de que os recursos locais são mal gastos, portanto, haveria um problema de “gestão” do orçamento municipal (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

Promulgada no ano 2000, a Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a), conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, foi inspirada no documento oficial do Fundo Monetário Internacional – FMI publicado em 1996 intitulado “Código de boas práticas para a transparência fiscal - declaração de princípios”. Este documento, de âmbito mundial, é um projeto que objetiva enquadrar dentro de certos parâmetros, a economia e a política pública, para, assim fazendo, conferir ao capital internacional maior segurança e confiabilidade em seus investimentos. De acordo com o documento, essa confiabilidade econômica estaria associada a uma questão de “boa governança”, pois esta daria maior transparência às políticas fiscais do Estado – em todas as suas escalas – promovendo sua credibilidade no mercado internacional, já que as finanças públicas se tornariam engessadas, e, portanto previsíveis.

O código de conduta para os administradores públicos de todo o país, introduzido por meio da LRF (BRASIL, 2000a), define um conjunto de normas para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como são gastos os recursos da sociedade. Este instrumento aplica-se aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal).

Além de fixar limites para dívida pública esta Lei também determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas pré-existentes. A consequência destas restrições faz com que o governante consiga pagar as despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros.

O rigor imposto à distribuição orçamentária da despesa pública, anteriormente citado, pode ser percebido na sua composição:

- a) Limite de 60% da receita corrente líquida no gasto com pessoal (6% para o Legislativo e 54% para o executivo) estabelecido pela Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a);
- b) Limite mínimo de 25% da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino – art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988); e,
- c) Limite mínimo de 15% da receita municipal com saúde – Emenda Constitucional nº 29 (BRASIL, 2000c).

Portanto, as normas Constitucionais aliadas à Lei Complementar nº 101, deixam pouca margem para novos investimentos por parte dos entes municipais.

No que diz respeito às receitas, como anteriormente discutido, as transferências intergovernamentais e multigovernamentais – entendidas como aquelas realizadas “fundo a fundo”, ou seja, Fundos criados pelo Governo Federal repassam verbas para Fundos criados pelos Municípios, estes são os casos das Transferências para saúde e educação - são elementares para a estruturação de seus orçamentos.

## **2.5 As Transferências Intergovernamentais e Multigovernamentais**

O importante papel desempenhado pelas transferências inter e multigovernamentais

é fundamental para a execução das ações locais, assim como as transferências diretas aos cidadãos. A legislação pertinente define:

- a) Transferências constitucionais: previstas na Constituição Federal de 1988, notadamente em seus artigos 60 e 159 (BRASIL, 1988);
- b) Transferências legais: repasses aos entes federativos previstos em leis específicas (BRASIL, 2012b);
- c) Transferências diretas ao cidadão: por meio de programas de concessão de benefício monetário diretamente à população-alvo da ação (BRASIL, 2000b, 2001, 2004a);
- d) Transferências diretas ao SUS: fundo a fundo, visando garantir o cumprimento de ações e serviços do Sistema Único de Saúde por meio da Emenda Constitucional nº29 (BRASIL, 2000c); e,
- e) Transferências voluntárias: repasse não obrigatórios de recursos financeiros da União (BRASIL, 2007).

Merece destaque, ainda, a modalidade de transferência de recursos por conta do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, disciplinado pela Lei Federal nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que transfere recursos financeiros aos entes da federação, visto que as condicionantes para a celebração do termo de compromisso diferem das demais modalidades de transferência.

A seguir, cada modalidade de transferência passa a ser discutida, dando-se mais ênfase às transferências voluntárias.

### **2.5.1 As Transferências Constitucionais**

A Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) e suas emendas constitucionais estabelecem quais tributos podem ser coletados em cada nível de governo, assim como determina transferências obrigatórias de recursos dos níveis mais altos do pacto federativo para os entes mais abaixo. Desta forma, uma parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados tem por objetivo ser um mecanismo para amenizar as desigualdades regionais, na busca de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios, cabendo ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais,

efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Dentre as principais fontes transferências da União para os municípios destacam-se: o Fundo de Participação dos Municípios – FPM; o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (em substituição a partir de janeiro 2007 ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef); a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool – a CIDE-Combustíveis; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR (BRASIL, 2012a).

De uma forma geral, os municípios dependem bastante dos recursos oriundos das transferências obrigatórias, sejam elas intergovernamentais ou multigovernamentais. A Tabela 1 mostra a média de receita arrecadada, em dados percentuais, no período caracterizado entre 1998 e 2007, em municípios cuja população varia de menos de 50.000 habitantes a mais de 1.000.000 de habitantes.

**Tabela 1 – Perfil e evolução das finanças municipais  
% da receita bruta por faixa de população.**

DISCRIMINAÇÃO	MÉDIAS DO PERÍODO 1998-2007				
	TOTAL	POP > 1.000.000	1.000.000 > POP > 300.000	300.000 > POP > 50.000	POP < 50.000
<b>RECEITA BRUTA = RECEITA LÍQUIDA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>RECEITAS DE ARRECADAÇÃO PRÓPRIA</b>	<b>35,2</b>	<b>54,3</b>	<b>40,5</b>	<b>31,1</b>	<b>14,8</b>
IPTU	7,2	12,4	8,3	5,8	2,2
ISS	9,3	17,9	9,7	6,3	2,2
IRRF	1,8	2,7	2,2	1,5	1,0
OUTRAS	16,9	21,4	20,2	17,4	9,5
<b>RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>64,8</b>	<b>45,7</b>	<b>59,5</b>	<b>68,9</b>	<b>85,2</b>
FPM	16,2	3,8	8,6	15,4	35,1
LC 87/96	0,7	0,6	0,7	0,8	0,7
ICMS	23,5	19,6	25,5	26,6	23,6
IPVA	3,6	5,1	4,4	3,4	1,7
SUS	7,3	7,6	10,0	7,8	4,9
FUNDEF	8,5	5,9	6,6	9,3	11,6
FNDE	0,9	0,7	0,7	1,0	1,2
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	2,1	0,9	1,4	2,3	3,7
OUTRAS	5,5	3,4	4,7	5,8	7,9
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	5,9	3,6	5,1	6,2	8,6

FONTE: Adaptado de BRASIL, 2012a.

Desta forma, pode-se inferir que quanto menor o município, maior é a dependência de receitas de transferência, chegando a mais de 85% em municípios com menos de 50.000 habitantes. À medida que aumenta o número de habitantes esse percentual diminui, atingindo perto de 45% do percentual da receita bruta municipal.

Cabe observar que a quantidade de municípios brasileiros com população inferior a 50.000 habitantes representa quase 90% do total e mais de 1/3 da população do país conforme pode ser visto na Tabela 2 (IBGE, 2011).

**Tabela 2 – Distribuição da população por município de acordo com o número de habitantes – Brasil 2010.**

<b>Faixa de Habitantes</b>	<b>Quantidade de Municípios</b>	<b>Municípios por faixa de habitantes (%)</b>	<b>População</b>	<b>População por faixa de habitantes (%)</b>
Até 50.000	4.958	89,09%	64.004.918	33,55%
De 50.001 a 300.000	528	9,49%	55.397.717	29,04%
De 300.001 a 1.000.000	64	1,15%	31.192.758	16,35%
Acima de 1.000.001	15	0,27%	40.160.406	21,05%
<b>TOTAL</b>	<b>5.565</b>	<b>100%</b>	<b>190.755.799</b>	<b>100%</b>

FONTE: Adaptado de IBGE, 2011.

Nestes municípios, de acordo com os dados apresentados na Tabela 1, menos de 15% da receita é fruto de arrecadação própria, o que demonstra uma intensa dependência destas fontes de recursos para sua manutenção e desenvolvimento.

## **2.5.2 As Transferências Legais**

As transferências legais são as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal – DF e aos Municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência e a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas em leis, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, o Programa

de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, entre outros (BRASIL, 2012b).

### **2.5.3 Transferências Diretas ao Cidadão**

As transferências diretas ao cidadão são recursos financeiros repassados pela União diretamente aos cidadãos que participam de programas específicos. A União concede benefício monetário mensal, sob a forma de transferência de renda diretamente à população-alvo do programa, sem que haja destinação de recursos para os demais entes da federação – Descentralizações Diretas ao Cidadão – compreendendo benefício monetário mensal, sendo operacionalizados por intermédio da Caixa Econômica Federal – CAIXA, como nos casos dos programas Bolsa Família que integrou os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação, (BRASIL, 2004a), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, (BRASIL, 2000b) e o Agente Jovem (BRASIL, 2001).

Estes programas materializam a pactuação entre a União, estados e municípios, com a intenção de potencializar a ação de todos no combate à pobreza imprimindo mais eficiência e transparência nos gastos públicos, visto que o benefício é pago diretamente às famílias.

### **2.5.4 Transferências Diretas ao SUS**

Definido na Constituição de 1988, o SUS foi complementado pelas leis orgânicas de saúde nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que regula os princípios constitucionais correspondentes a essa área, e nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na sua gestão, sobre as transferências intergovernamentais e vinculam descentralização à municipalização (BRASIL, 1990a, 1990b).

Esta nova forma de política pública na área de saúde do país, segundo Affonso e Silva (1996), procura oportunizar a racionalização dos serviços de saúde integrando as redes federal, estadual e municipal, municipalizando o atendimento primário, estabelecendo funções para cada uma das instâncias de governo, definindo fontes de financiamento e criando mecanismos automáticos de transferência de recursos para a rede pública e privada.

Desta forma, o Sistema estrutura-se para ser uma rede de serviços descentralizada, regionalizada, hierarquizada e integrada, em cada esfera governamental e com instâncias deliberativas, como as conferências e os conselhos, que garantem a participação paritária da sociedade organizada.

### **2.5.5 As Transferências Voluntárias**

Como discutido anteriormente, os entes subnacionais, assim entendidos os estados e municípios, assumiram maiores responsabilidades no provimento de serviços públicos para atendimento da comunidade regional no período pós-88. Aliado a isso, a sociedade também intensificou sua cobrança por ações concretas. O poder público precisa, então, buscar alternativas e soluções exequíveis para responder a essas demandas sociais. Como soluções viáveis surgem as parcerias intergovernamentais e as transferências voluntárias de recursos resultantes do processo orçamentário dos governos superiores, ano a ano. Trata-se de uma ação voluntária do governo superior dedicar uma parte dos recursos de seus orçamentos para serem transferidos aos governos subnacionais.

O *caput* do artigo 25, da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a) define assim o conceito de transferência voluntária:

[...] entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Como observado no instrumento legal, a característica deste tipo de transferências é não haver contingência legal que restrinja a discricionariedade do governo estadual ou federal que transfere o recurso financeiro, ou seja, decidir o município com o qual estabelecerá tal cooperação. Também não existe norma que obrigue o município a aceitar a relação de cooperação proposta pelo governo estadual ou federal. Nesse sentido, a transferência voluntária envolve uma cooperação espontânea de dois níveis de governo, regulada pelas próprias partes envolvidas. Tal relação será mais detalhadamente analisada adiante, quando serão abordados os convênios intergovernamentais. Prado (2006, p.23) também evidencia o poder discricionário e esporádico das transferências voluntárias:

[...] as transferências voluntárias resultam do processo orçamentário dos governos superiores, ano a ano, e não decorrem de qualquer exigência legal. É uma ação voluntária de o governo

superior dedicar uma parte dos recursos de seus orçamentos para serem transferidos aos governos subnacionais.

Tanto a análise teórica quanto a evidência empírica relatam clara relação, nos mais variados países, entre resultado macroeconômico e desempenho eleitoral. Ferreira e Bugarin (2007) apresentam um estudo sugerindo que as transferências intergovernamentais no Brasil são significativamente influenciadas por motivações político-partidárias. Uma análise econométrica dessa questão, para o caso brasileiro, encontrou evidências de um viés nas transferências voluntárias no sentido de que elas são parcialmente explicadas por uma identificação política entre o prefeito do município com os governos estaduais e/ou federal.

Em pesquisa empírica realizada por Martins (2010) analisou-se a existência de correlação positiva entre o volume de recursos transferidos voluntariamente, pelo governo central, por meio de convênios para estados e municípios em detrimento de critérios objetivos e técnicos. Considerou-se como motivação política o alinhamento político de prefeitos e governadores pertencentes ao com o governo federal. Concluiu-se, para os entes analisados, que não há uma correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos e governadores com o volume dos recursos transferidos por meio de convênios. Apesar de não se confirmarem as hipóteses, o estudo verificou que, de ano a ano, há diferenças substanciais no volume de recursos recebidos. Dessa forma, mostra-se que há espaço para um ajuste no marco legal brasileiro no sentido de se ter, de forma mais contundente, transferências motivadas por critérios técnicos.

Os recursos financeiros oriundos de transferências voluntárias não permitem discricionariedade ao gestor municipal quanto à sua aplicação, sendo obrigado a cumprir o pactuado no termo de convênio. Neste contexto, a questão da autonomia do ente subnacional se torna um pouco mais complexa, pois não há possibilidade de, unilateralmente, decidir sobre a aplicação desses recursos. Sua destinação encontra-se previamente definida em um termo de convênio, cujas regras podem, em tese, ser negociadas e pactuadas pelos partícipes.

Vale ressaltar que os convênios de cooperação entre os entes da federação previstos no artigo 241 da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988) e sua alteração por meio da do art. 24 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), como a gestora associada de serviços públicos, possibilitando que estes serviços e obras sejam financiados por esferas superiores por meio de transferências voluntárias:

[...] A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Assim, as transferências verticais tornam-se uma alternativa de financiamento aos gestores municipais com o propósito de transformar a realidade, apresentando opções para solucionar problemas impostos às municipalidades.

Estas transferências intergovernamentais baseiam-se no Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007) e posteriores alterações que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a) que normatiza as transferências de recursos da União para os entes da Federação mediante os mesmos instrumentos legais.

Os incisos I e II do art. 1º do Decreto nº 6.170 fazem respectivamente a distinção entre convênios e contratos de repasse:

[...] I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União [...]

Uma vez entendida a diferença conceitual entre convênio e contrato de repasse, será utilizado, doravante, o termo convênio para designar uma ou outra modalidade indistintamente.

O art. 2º do Decreto nº 6.170 alterado pelo Decreto 7.594, de 31 de outubro de 2011, (BRASIL, 2011b) veda a celebração de convênios:

[...] com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais)[...]

O mesmo Decreto determina em seu art. 13, que todo o processo referente a transferências voluntárias seja registrado no SICONV, desde a seleção das propostas à prestação de contas final:

[...] Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

A Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, conhecida com a Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO 2012 (BRASIL, 2011c), dedica a seção IV às transferências voluntárias, da qual merece destaque disciplinar percentuais mínimos e máximos de contrapartida, por parte do conveniente de acordo com a localização geográfica do ente e a sua população. Assim, os municípios com o número de habitantes inferiores a 50.000 devem disponibilizar, como contrapartida, exclusivamente financeira, entre 2% e 4% do valor solicitado e os municípios cuja população seja superior a 50.000 deverão arcar com um percentual variando de 8 a 20%.

A referida Lei define um tratamento diferenciado para os municípios localizados nas áreas prioritárias, definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, cuja população esteja acima de 50.000 habitantes, os quais deverão disponibilizar como contrapartida entre 4 e 8% dos recursos pleiteados.

A mesma seção exige a regularidade, por parte do ente conveniente, no Cadastro Único de Convenientes - CAUC no momento da assinatura do instrumento de transferência de recursos (BRASIL, 2000a). Em uma pesquisa realizada no dia 22 de fevereiro de 2012 no site do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012a), foi verificado quais os municípios do Estado do Rio de Janeiro estariam regulares no CAUC para assinatura de instrumento legal de transferência voluntária, verificando-se que apenas 23 dentre as 92 prefeituras encontrariam nesta condição, ou seja, aptas a assinarem o instrumento legal para receberem recursos voluntários, o que representa exatos 25%, demonstrando as dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais no que se refere à manutenção de sua elegibilidade para receber recursos extras.

Estudo realizado por Eckert (2010) verificou as dificuldades enfrentadas pelos municípios do Vale do Taquari para operacionalizar convênios de transferências voluntárias com a União. Dentre as principais apontadas, destacam-se:

- a) Carência de profissionais junto à concedente para realização da análise dos convênios e acompanhamento da execução;
- b) Solicitação de documentos e estudos técnicos em diversos momentos no estágio de análise;
- c) Precariedade na interlocução entre os agentes do município e os responsáveis pela análise quanto aos processos em tramitação; e,
- d) Demora na realização dos estudos técnicos, visto a falta de profissionais na estrutura própria de funcionários (Ibid, p.42).

O autor conclui o seu estudo com a indicação que os órgãos das esferas superiores tendem a fortalecer cada vez mais este processo de descentralização, demonstrando a necessidade do aprimoramento das estruturas de gestão municipal proporcionando o incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas.

Para melhor compreensão de todo o fluxo de transferência voluntária de recursos da União para municípios, torna-se fundamental a apresentação do ambiente virtual que lhe fornece suporte.

## **2.6 O Sistema de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV**

A seguir, é feita uma retrospectiva histórica da origem do SICONV, sua evolução e as fases de um convênio, com o intuito de melhor entendimento do ciclo de vida de um convênio.

A realização de auditorias do Tribunal de Contas da União – TCU junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, identificou a necessidade de alterações nos processos de transferências voluntárias de recursos entre os entes da Federação, notadamente devido ao baixo grau de eficiência e eficácia na gestão deste tipo de transferência e na quantidade de processos de convênios pendentes de análise, culminando com a deliberação do Acórdão nº 788/2006:

[...] Determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma *web* que permita o acompanhamento *on-line* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados[...]

As funcionalidades propostas pelo Acórdão 2.066/2006 do TCU foram: os dados da entidade conveniente; o parlamentar e a emenda orçamentária (caso haja); o objeto pactuado; o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase; os recursos

transferidos e a transferir; o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executadas; as licitações realizadas e lances de todos os licitantes; o nome, Cadastro de Pessoa Física - CPF e localização dos beneficiários diretos; a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias.

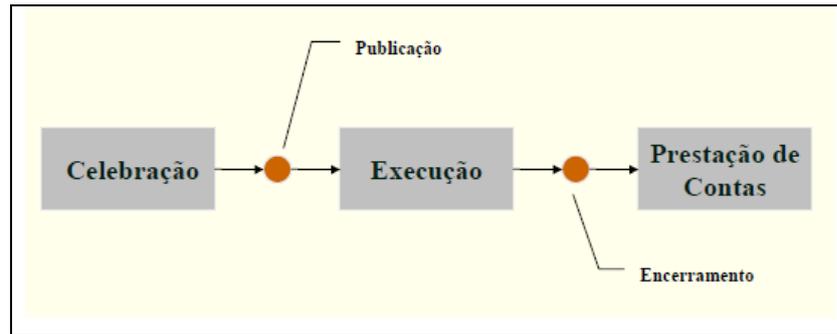
O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2.048/2007 comunicou a aprovação “documento de visão do Portal de Convênios” contemplando os requisitos e informações exigidos.

Desta forma, o SICONV foi desenvolvido com o objetivo de dar mais transparência e controle aos recursos transferidos voluntariamente. Além disso, o sistema foi elaborado levando em conta um conjunto de diretrizes, como simplificação/agilização de procedimentos, redução do custo operacional total, automação de todas as fases do ciclo de vida das transferências voluntárias, suporte à padronização de objetos e forte interoperabilidade e integração com demais sistemas estruturadores, entre eles Receita Federal, Sistema de Administração Financeira - SIAFI, Diário Oficial da União, o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, Cadastro Único de Convenientes - CAUC e Instituições bancárias públicas (BRASIL, 2009b).

Desde sua implantação no ano 2008, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, enquanto órgão gestor do SICONV, tem investido na sistematização das rotinas e procedimentos destinados a melhorar a eficiência e a qualidade na utilização do sistema (BRASIL, 2009b).

A Figura 7 apresenta uma macrovisão do fluxo operacional do ambiente SICONV, ilustrando os sucessivos módulos entremeados por dois eventos significativos: a publicação do instrumento legal e o encerramento do projeto.

Como principais características funcionais, o sistema contempla: criação de perfis de elegibilidade de convênio de acordo com as características do proponente; plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos; recursos transferidos e a transferir; indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados; licitações realizadas e ofertas de todos os licitantes; formulário destinado à coleta de denúncias; e geração automática da prestação de contas.



**Figura 7 – Fluxo operacional do SICONV.**  
FONTE: Adaptado de BRASIL, 2009b.

O quadro teórico apresentado aponta para um ambiente favorável ao êxito do gerenciamento de projetos, disponibilizando, para tal, um conjunto de potenciais alternativas e ferramentas que necessitam ser adequados ao ambiente público, notadamente, ao processo de descentralização de recursos da União por meio de transferências voluntárias. Fundamentado nestes elementos conceituais encontrados na literatura e definidos os objetivos desta dissertação apresentam-se, a seguir, os procedimentos metodológicos, visando analisar a questão central do estudo.

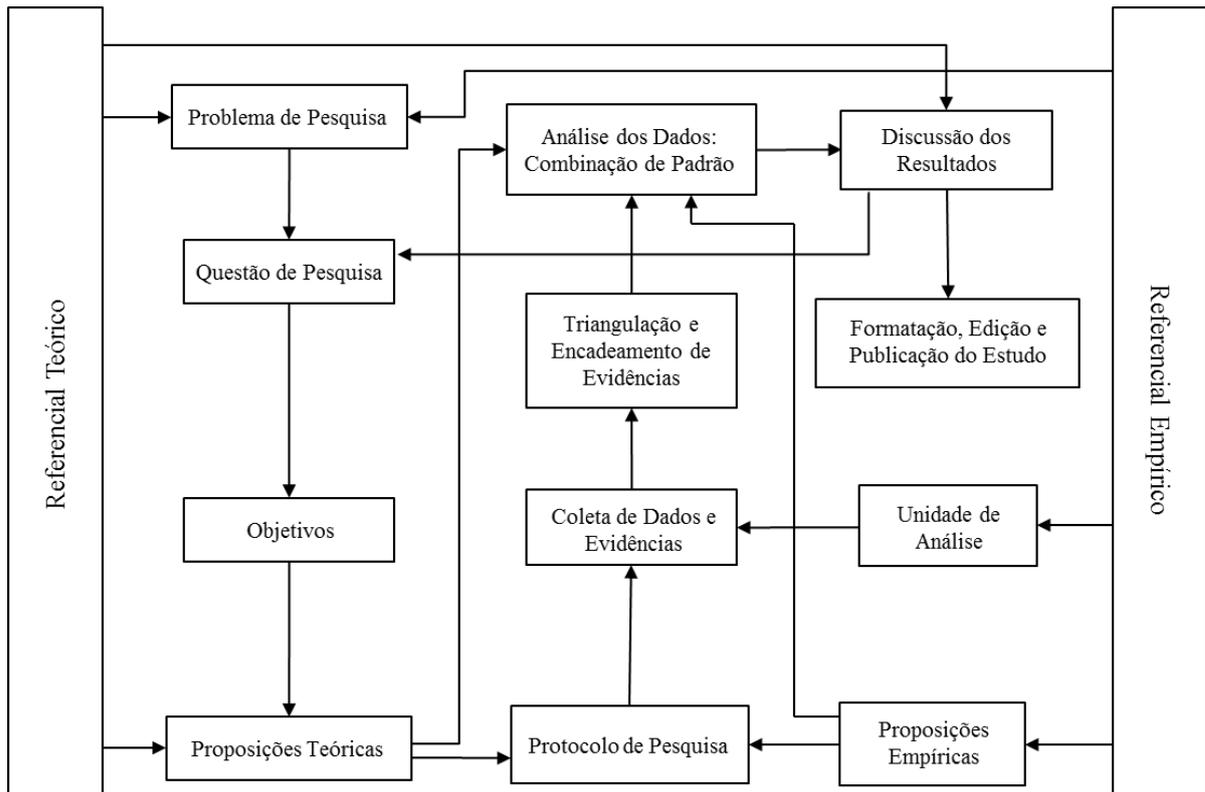
### 3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A definição do procedimento metodológico é, sem sombra de dúvida, o ponto chave de qualquer processo investigativo. Martins e Theóphilo (2009, p.37) destacam que “o objetivo da metodologia é o aperfeiçoamento dos procedimentos e critérios utilizados na pesquisa”. Assim, a metodologia é entendida como uma ferramenta que procura a captação da realidade pela ciência. “Por sua vez, método é o caminho para se chegar a um determinado fim ou objetivo”, ou seja, é a definição da estratégia da pesquisa científica, como “diferentes maneiras de abordar e analisar dados empíricos no contexto das ciências sociais aplicadas.” (Ibid., p.53).

A pesquisa empírica desenvolvida nesta dissertação pode ser classificada quanto aos objetivos como exploratória. “Os estudos exploratórios tendem a gerar estruturas soltas com o objetivo de descobrir futuras tarefas de pesquisa” (COOPER; SCHINDLER, 2008, p. 128). O objetivo primário da exploração é, via de regra, desenvolver conceitos de forma mais clara, formular um problema de pesquisa melhor delineado ou desenvolver hipóteses para pesquisa adicional.

Gil (1999) destaca que a pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão global acerca de determinado fato. Portanto este tipo de pesquisa é realizado, sobretudo, quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

De maneira esquemática, a Figura 8 ilustra o fluxo de atividades definido para o procedimento metodológico da pesquisa, iniciando na fase de identificação do problema de pesquisa e sendo concluído quando da formatação, edição e publicação do estudo.



**Figura 8 – Fluxo de atividades do projeto de pesquisa.**

FONTE: Elaborado pelo autor

O fluxo apresentado reflete o conjunto logicamente encadeado de atividades que permitiu o desenvolvimento da dissertação.

O tema escolhido para a dissertação refere-se à gestão de projetos na captação de recursos oriundos de transferências voluntárias e faz parte de uma área de investigação ainda pouco explorada. Por este motivo o estudo exploratório prestou relevante serviço na identificação e clarificação do problema a ser estudado durante o processo investigativo, resultando posteriormente na definição das questões de pesquisa.

A definição da questão de pesquisa é apontada por Martins e Theóphilo (2009) como sendo o passo mais importante a ser considerado em qualquer estudo científico. “Uma questão mal formulada poderá comprometer todo o estudo.” (Ibid., p. 63). Esta tarefa é fruto de um intenso processo de reflexão, seguido pela definição da adequada estratégia de investigação.

Como observado na literatura, cada método de pesquisa possui uma maneira específica de coletar e analisar as evidências empíricas, de acordo com sua própria lógica, carregando consigo um conjunto de vantagens e desvantagens. Além disso, mesmo que cada método

tenha suas características peculiares, existem sobreposições entre eles (YIN, 2010). O autor ressalta que a utilização de cada estratégia é definida em termos de três condições:

- a) o tipo de questão de pesquisa proposto;
- b) a extensão do controle que um investigador tem sobre os eventos comportamentais reais;
- c) o grau de enfoque sobre eventos contemporâneos em oposição aos eventos históricos. (Ibid., p.28)

Cada uma das três variáveis apresentadas está relacionada com os cinco principais métodos de pesquisa presente nas ciências sociais: experimentos, levantamentos, análise de arquivos, pesquisas históricas e estudos de caso. O Quadro 3 mostra a relação destas variáveis para cada uma das estratégias.

**Quadro 3 – Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa.**

<b>Método</b>	<b>Forma de questão de Pesquisa</b>	<b>Exige controle dos eventos comportamentais?</b>	<b>Enfoca eventos contemporâneos?</b>
Experimento	Como, por quê?	Sim	Sim
Levantamento ( <i>survey</i> )	Quem, o quê, onde, quantos, quantas?	Não	Sim
Análise de arquivos	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim/não
Pesquisa histórica	Como, por quê?	Não	Não
Estudo de caso	Como, por quê?	Não	Sim

FONTE: Adaptado de YIN, 2010, p.29.

Torna-se necessário definir a estratégia a ser utilizada nesta dissertação à luz da questão central de pesquisa previamente elaborada como sendo o foco do estudo: Como as práticas em gerenciamento de projetos podem influenciar na gestão de transferências voluntárias de recursos em municípios brasileiros?

De acordo com o Quadro 3, a primeira variável a ser observada é o tipo de questão de pesquisa proposto. Pelo fato da questão central de pesquisa concentrar-se no tipo de questão “por que” e “como”, sugere-se como estratégia o uso de experimento, pesquisas históricas ou estudos de caso. Yin (2010, p. 30) reforça que isto ocorre pelo fato do tipo de questão “...lidar com vínculos operacionais que necessitam ser traçados ao longo do tempo, mais do que as meras frequências ou incidências.”

A segunda variável refere-se à extensão do controle sobre os eventos comportamentais. No estudo proposto, os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, resultando no descarte do uso de experimento como estratégia de pesquisa, pois Yin (2010, p. 32) enfatiza: “os experimentos são realizados quando o pesquisador pode manipular o comportamento direta, precisa e sistematicamente. Isso pode ocorrer em um ambiente de laboratório...”

Finalmente é necessário realizar-se uma análise sobre o enfoque contemporâneo do evento. A pesquisa histórica aborda o passado “morto”, quando não existem “... pessoas relevantes vivas para relatar, mesmo retrospectivamente, o que ocorreu...” (YIN, 2010, p. 32). No entanto, o estudo de caso adiciona duas fontes de evidências: “observação direta dos eventos sendo estudados e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos.”

Diante desta linha de raciocínio o estudo de caso indica ser a estratégia mais apropriada para responder à principal questão de pesquisa formulada. Cabe, neste momento, ressaltar duas partes de uma definição técnica de estudo de caso (YIN, 2010, p. 39-40):

1. O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes;
2. A investigação do estudo de caso enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e como resultado conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e análise de dados.

Nota-se claramente, nesta definição, a ampla abrangência do estudo de caso como método de pesquisa, permeando a lógica do projeto, as técnicas de coleta de dados e as abordagens da análise de dados.

No entanto, cabe observar que o estudo de caso recebeu, por parte da comunidade das ciências sociais, duras críticas pela sua falta de rigor da pesquisa não definir uma estrutura investigativa mais rígida e direcionadora, tornando-a mais difícil. Este processo também carrega consigo o estereótipo de fornecer pouca base para generalizações científicas (YIN, 2010).

Ainda nesta linha de pensamento, Martins e Theóphilo (2009) chamam a atenção para o fato da construção de uma pesquisa a partir de um estudo de caso exigir mais atenção e habilidades do pesquisador do que a condução de uma pesquisa com abordagem metodológica

convencional. Pelo fato dos procedimentos não serem padronizados, as habilidades do pesquisador devem ser maiores tendo em vista a necessidade de se controlar vieses potenciais que surgem em grande quantidade ao longo de todo o processo de construção do estudo.

A estratégia do estudo de casos, orientada por avaliações qualitativas, tem sido frequentemente utilizada na condução de pesquisas científicas na área de ciências sociais aplicadas. Esta avaliação é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos, em contrapartida à avaliação quantitativa. De acordo com Martins e Theóphilo (2009, p. 61-62), “A estratégia de pesquisa estudo de casos pede avaliação qualitativa, pois seu objetivo é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente”. Devido ao seu cunho naturalístico, o fenômeno é pesquisado no seu contexto real onde se pretende apreender a totalidade de uma situação, descrevendo, compreendendo e interpretando toda sua complexidade, o que não seria possível com a utilização de avaliações quantitativas. Para Eisenhardt (1989), o estudo de caso configura-se como sendo uma estratégia investigativa com foco na compreensão de eventos contemporâneos singulares.

### **3.1 Desenvolvimento do Projeto de Pesquisa**

O projeto de pesquisa é definido como sendo a sequência lógica que vincula e conecta os dados a serem coletados (empíricos) às questões iniciais do estudo com as conclusões. O desenvolvimento deste projeto é conhecido como sendo a parte mais difícil da realização do estudo de caso, pois não foi sistematizado. “Na realidade, o estudo de caso é um método de pesquisa separado que tem seus próprios projetos de pesquisa” (YIN, 2010, p. 48).

O autor aponta para cinco componentes importantes em projetos de pesquisa:

- a) questões do estudo;
- b) as proposições (se houver);
- c) a(s) unidade(s) de análise;
- d) a lógica que une os dados às proposições e
- e) os critérios para interpretar as constatações.” (ibid., p.49)

Assim, a composição de um adequado plano de ação, definido como a sequência lógica de procedimentos decorrente das questões orientadoras, é fundamental para nortear o trabalho de qualidade. “Um projeto bem elaborado de um estudo de caso possibilitará garantias de lógica interna, evitando, por exemplo, que evidências levantadas não se remetam aos objetivos

colimados” (MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p. 64). Na sequência, cada um dos componentes necessariamente constantes de um projeto de pesquisa é discutido.

### **3.2 Elaboração das Questões de Estudo**

O primeiro componente trata das questões de estudo, as quais já foram discutidas no início deste capítulo. Elas foram estruturadas a partir de uma pesquisa exploratória como fruto de uma profunda análise do referencial bibliográfico sobre o gerenciamento de projetos na administração pública, com foco nas transferências voluntária de recursos da União. Após a formulação das questões de pesquisa, procurou-se a estratégia mais adequada para respondê-las. Este processo resultou na escolha do método de estudo de caso como estratégia mais apropriada. A seguir, as proposições teóricas foram elaboradas iluminadas pela revisão da literatura, assim como as observações empíricas à luz do referencial empírico.

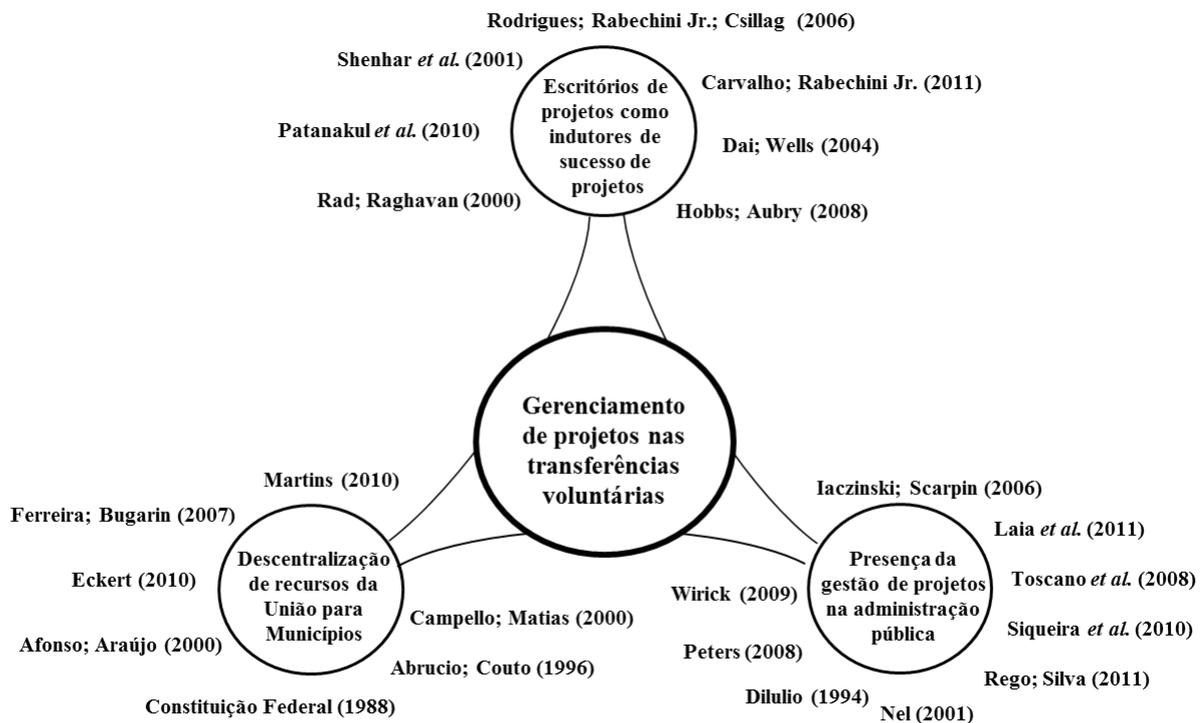
### **3.3 Definição das Proposições**

O segundo componente refere-se à formulação das proposições. Neste aspecto, Yin (2010, p.50) indica que “cada proposição dirige a atenção para algo que deve ser examinado dentro do escopo do estudo”. Ou seja, as proposições têm por finalidade conduzir o estudo para o caminho certo e indicar onde procurar valiosas evidências. Martins e Theóphilo (2009, p. 64) complementam este pensamento: “As proposições, no contexto de um estudo de caso, refletem explicações teóricas formuladas a partir de algum conhecimento do caso e reflexões do pesquisador”. Assim, o estudo de caso visa dar subsídio à demonstração de uma teoria anteriormente formulada à luz dos resultados obtidos com a pesquisa.

Desta forma, a revisão teórica preliminar possibilita a identificação e formulação de proposições dando subsídio a um modelo teórico para o problema de pesquisa anteriormente definido. As teses preliminares identificadas foram objeto de estudo por meio da estratégia entendida como mais adequada: o estudo de caso.

Os pilares definidos a partir da revisão da literatura, como ilustrados na Figura 9, servem para balizar teoricamente o gerenciamento de projetos no processo de transferência voluntária de recursos da União. São eles:

- a) Descentralização de recursos da União para município;
- b) Presença da gestão de projetos na administração pública; e,
- c) Escritórios de projetos como indutores de sucesso de projetos



**Figura 9 – Polarização teórica do gerenciamento de projetos nas transferências voluntárias.**  
 FONTE: Elaborado pelo Autor

Como pode ser observado na Figura 9, a problemática da pesquisa está envolta por um conjunto de fundamentações conceituais visando definir e situar teoricamente os termos gerenciamento de projetos e transferências voluntárias em universos de análise distintos. A união dos conceitos surge como orientação para responder à questão principal da pesquisa.

Os pilares identificados deram origem aos Quadros 4, 5 e 6, identificando as principais referências da literatura e seus aspectos relevantes que sendo utilizados como subsídio à formulação das proposições posteriormente elencadas e ainda à construção do *constructo*.

**Quadro 4 – Referenciais teóricos e aspectos relevantes para o pilar:  
Descentralização de recursos da união para município.**

<b>Pilar</b>	<b>Referencial Teórico</b>	<b>Aspectos Relevantes</b>
Descentralização de recursos da União para município	Constituição Federal, 1988	Autonomia dos entes da federação.
	Campello; Matias, 2000	Relevância do papel desempenhado pelo ente municipal no atendimento a demandas sociais.
	Abrucio; Couto, 1996	Redefinição do papel do Estado no âmbito local – Necessidade de mecanismos cooperativos entre as unidades de governo
	Afonso; Araújo, 2000	Dependência de repasses para a sobrevivência dos municípios.
	Ferreira; Bugarin, 2007	Influência política na transferência de recursos voluntários para municípios
	Martins, 2010	Necessidade do estabelecimento de critérios técnicos para transferências voluntárias
	Eckert, 2010	Dificuldades encontradas por municípios na transferência voluntária de recursos via SICONV
	Observação empírica 1 – OE 1	O processo de descentralização de recursos da União para municípios carece de mais transparência.
	Observação empírica 2 – OE 2	A falta de padronização quanto ao nível de exigência em cada edital dificulta a elaboração dos projetos.
	Observação empírica 3 – OE 3	A morosidade e a falta de informação dos concedentes/agentes financeiros prejudicam o andamento das propostas.

FONTE: Elaborado pelo Autor

**Proposição 1:** O município desempenha um papel relevante no atendimento às demandas sociais, pelo fato de estar mais próximo do cidadão, no entanto, as receitas municipais são insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras (AFONSO; ARAÚJO, 2000; CAMPELLO; MATIAS, 2000).

**Proposição 2:** Para fazer face ao crescente processo de descentralização dos recursos federais, os municípios devem criar estruturas específicas de gestão para ter condições de executá-las, proporcionando assim, o incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas (ABRUCIO; COUTO, 1996; ECKERT, 2010; OE3).

**Proposição 3:** Influência política no processo de definição dos municípios contemplados com recursos de transferências voluntárias sobrepondo-se ao estabelecimento de critérios técnicos (FERREIRA; BUGARIN, 2007; MARTINS, 2010; OE1; OE2).

**Quadro 5 – Referenciais teóricos e aspectos relevantes para o pilar:  
Presença da gestão de projetos na administração pública.**

<b>Pilar</b>	<b>Referencial Teórico</b>	<b>Aspectos Relevantes</b>
Presença da gestão de projetos na administração pública	Wirick, 2009	Desafios no gerenciamento de projetos no setor público.
	Peters, 2008	Práticas inovadoras na administração pública.
	Dilulio, 1994	Eficiência do setor público baseada na autonomia dos gestores.
	Nel, 2001	O papel do gerenciamento de projeto no sucesso de empreendimentos de governos locais.
	Rego; Silva, 2011	Fatores limitantes para implantação de EGP na administração pública.
	Siqueira <i>et al.</i> , 2010	EGP enquanto agente introdutório de cultura de Gerenciamento de Projetos no setor público.
	Furtado <i>et al.</i> , 2011	EGP com indutor de eficiência na gestão pública.
	Toscano <i>et al.</i> , 2008 e Laia <i>et al.</i> , 2011	Identificação da maturidade de EGP em ambiente público e seu desenvolvimento.
	Iaczinski; Scarpin, 2006	Problemas enfrentados pela administração municipal para implantação de EGP.
	Observação empírica 4 – OE 4	A presença do EGP na prefeitura entendida como elo entre as secretarias e os Ministérios e/ou agente financeiro.

FONTE: Elaborado pelo Autor

**Proposição 4:** Há fatores restritivos à prática de gestão de projetos no ambiente público com reflexos na implantação de Escritórios de Projetos (WIRICK, 2009; IACZINSKI; SCARPIN, 2006; REGO; SILVA, 2011; PETERS, 2008).

**Proposição 5:** A eficiência e eficácia das ações locais de governo dependem da capacidade de gestão dos seus projetos desenvolvidos (DILULIO, 1994; NEL, 2001; TOSCANO *et al.*, 2008).

**Proposição 6:** A criação de escritório de projetos na administração pública objetiva disseminar a cultura de gerenciamento de projetos (SIQUEIRA *et al.*, 2010; FURTADO *et al.* 2011; OE 4).

**Quadro 6 – Referenciais teóricos e aspectos relevantes para o pilar:  
Escritórios de projetos como indutores de sucesso de projetos.**

<b>Pilar</b>	<b>Referencial Teórico</b>	<b>Aspectos Relevantes</b>
Escritórios de projetos como indutores de sucesso de projetos	Shenhar <i>et al.</i> , 2001	Sucesso de projeto como função de uma análise temporal.
	Patanakul <i>et al.</i> , 2010	Influência do gerenciamento no sucesso de um projeto.
	Rad; Raghavan, 2000	EGP como mecanismo que provê o foco institucional nos procedimentos de gerenciamento de projetos.
	Hobbs; Aubry, 2008	Tipologia de EGP dependente de diversos aspectos organizacionais.
	Rodrigues; Rabechini Jr. e Csillag 2006	Classificação e posicionamento de EGP de acordo com o foco institucional.
	Carvalho; Rabechini Jr., 2011	EGP como agente integrador organizacional de práticas em gerenciamento de projetos.
	Dai; Wells, 2004	Correlação entre funções de EGP e desempenho de projeto.
	Observação empírica 5 – OE5	As secretarias municipais como responsáveis diretas pelo sucesso de um projeto.
	Observação empírica 6 – OE6	As secretarias entendem que a gestão dos projetos relativos a transferências voluntárias deveriam ficar a cargo do EGP.

FONTE: Elaborado pelo Autor

**Proposição 7:** A utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos contribuem para o sucesso do projeto em determinada fase do seu ciclo de vida (PATANAKUL *et al.*, 2010).

**Proposição 8:** Distintas dimensões de sucesso são percebidas ao longo do ciclo de vida do produto (SHENHAR *et al.*, 2001; OE5)

**Proposição 9:** A correta definição do modelo de Escritório de Gerenciamento de Projetos para a organização é essencial para prover foco adequado nos procedimentos de gerenciamento de projetos (RAD; RAGHAVAN, 2000, HOBBS; AUBRY, 2008; RODRIGUES; RABECHINI JR.; CSILLAG, 2006; CARVALHO; RABECHINI Jr., 2011; DAI; WELLS, 2004; OE6).

Estas proposições têm por finalidade a busca por elementos e evidências na tentativa da construção de uma teoria. Martins e Theóphilo (2009, p. 65) reforçam a afirmação “Enquanto em uma pesquisa convencional o investigador testa a adequação de uma realidade a uma

teoria, em um Estudo de Caso, buscam-se elementos e evidências para demonstrar uma teoria – construir uma teoria – (*Grounded Theory*)...”.

### 3.4 Construindo o *Constructo*

Com o objetivo de explorar empiricamente qualquer conceito teórico, o investigador precisa traduzir a assertiva genérica do conceito em uma relação com o mundo real. Trata-se da operacionalização de abstrações consideradas nas teorias dos cientistas sociais. Para tanto, torna-se necessário elaborar um *constructo* e operacionalizá-lo. Martins e Theóphilo (2009, p. 35) definem “ Um *constructo* é uma variável - conjunto de termos, de conceitos e de variáveis - , isto é, uma definição operacional robusta que busca representar empiricamente um conceito dentro de um específico quadro teórico”.

De acordo com Yin (2011, p. 63), a validade do *constructo*, entendida como “ ...identificação das medidas operacionais corretas para os conceitos sendo estudados” pode ser garantida por meio da “definição da mudança em termos de conceitos específicos” e “especificação das medidas operacionais que combinem os conceitos”. O autor aponta para três táticas visando aumentar a validade do *constructo*: uso de múltiplas fontes de evidências, estabelecimento de cadeia de evidências e revisão do rascunho do relatório de estudo de caso pelos informantes-chave.

O *constructo* que está representado no Quadro 7 e definido no protocolo de pesquisa (Apêndice 1) visa buscar a necessária aderência entre a questão principal de pesquisa, as proposições orientadoras da pesquisa e as informações colhidas no campo, como subsídio à formulação das conclusões do estudo.

**Quadro 7 – Constructo da Pesquisa**

Objetivos da Pesquisa	Pilares	Proposições	Questões
<p>Analisar as práticas de gerenciamento utilizadas em município de médio porte para a gestão dos projetos objetos de transferências voluntárias do Governo Federal;</p> <p>Analisar o modelo de gestão das transferências voluntárias existentes no SICONV, enquanto instrumento utilizado pelos municípios no gerenciamento de recursos provenientes de transferência voluntária do Governo Federal sob a óptica das práticas em gerenciamento de projetos;</p> <p>Identificar o papel do Escritório de Gerenciamento de Projetos no processo de transferências voluntárias;</p> <p>Verificar a homogeneidade das práticas em gerenciamento de projetos adotadas pelas secretarias municipais em município de médio porte.</p>	Descentralização de recursos da União para Municípios	O município desempenha um papel relevante no atendimento às demandas sociais, pelo fato de estar mais próximo do cidadão, no entanto, as receitas municipais são insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras (AFONSO; ARAÚJO, 2000; CAMPELLO; MATIAS, 2000).	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6
		Para fazer face ao crescente processo de descentralização dos recursos federais, os municípios devem criar estruturas específicas de gestão para ter condições de executá-las, proporcionando assim, o incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas (ABRUCIO; COUTO, 1996; ECKERT, 2010; OE3).	2.1, 2.2, 2.3 e 2.4
		Influência política no processo de definição dos municípios contemplados com recursos de transferências voluntárias sobrepondo-se ao estabelecimento de critérios técnicos (FERREIRA; BUGARIN, 2007; MARTINS, 2010; OE1; OE2).	3.1, 3.2 e 3.3
	Presença da gestão de projetos na administração pública.	Há fatores restritivos à prática de gestão de projetos no ambiente público com reflexos na implantação de Escritórios de Projetos (WIRICK, 2009; IACZINSKI; SCARPIN, 2006; REGO; SILVA, 2011; PETERS, 2008).	4.1, 4.2, 4.3 e 4.4
		A eficiência e eficácia das ações locais de governo dependem da capacidade de gestão dos seus projetos desenvolvidos (DILULIO, 1994; NEL, 2001; TOSCANO <i>et al.</i> , 2008).	5.1 e 5.2
		A criação de escritório de projetos na administração pública objetiva disseminar a cultura de gerenciamento de projetos (SIQUEIRA <i>et al.</i> , 2010; FURTADO <i>et al.</i> 2011; OE 4)..	6.1, 6.2, 6.3 e 6.4
	Escritórios de projetos como indutores de sucesso de projetos.	A utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos contribuem para o sucesso do projeto em determinada fase do seu ciclo de vida (PATANAKUL <i>et al.</i> , 2010).	7.1, 7.2, 7.3, 7.4 e 7.5
		Distintas dimensões de sucesso são percebidas ao longo do ciclo de vida do produto (SHENHAR <i>et al.</i> , 2001; OE5).	8.1, 8.2, 8.3 e 8.4
		A correta definição do modelo de Escritório de Gerenciamento de Projetos para a organização é essencial para prover foco adequado nos procedimentos de gerenciamento de projetos (RAD; RAGHAVAN, 2000, HOBBS; AUBRY, 2008; RODRIGUES; RABECHINI JR.; CSILLAG, 2006; CARVALHO; RABECHINI Jr., 2011; DAI; WELLS, 2004; OE6).	9.1 e 9.2

FONTE: Elaborado pelo Autor

Uma vez definido o *constructo* da pesquisa, passa-se para a definição da unidade de análise do estudo de caso.

### 3.5 Unidade de Análise

A definição da unidade de análise ou “caso” está relacionada com a maneira como foram definidas as questões de iniciais de pesquisa. “A seleção da unidade de análise apropriada é uma consequência quando você especifica exatamente suas questões de pesquisa primárias.” (YIN, 2010, p.52). Caso as questões não conduzam para a escolha de uma determinada unidade de análise, significa que podem estar muito vagas, ocasionando, por vezes, problemas na realização do estudo de caso.

Não obstante o desejo de analisar as condições contextuais em relação ao “caso”, Yin (2010) apresenta quatro tipos de projetos de estudo de caso: projetos de caso único (holístico); projetos de caso único (integrados); projetos de casos múltiplos (holístico) e projetos de casos múltiplos (integrados).

De acordo com o autor, o projeto de caso único justifica-se quando:

- a) Representar o caso crítico no teste de uma teoria bem-formulada;
- b) Representar um caso extremo ou peculiar;
- c) For um caso representativo ou típico;
- d) Tratar-se de um caso revelador; ou
- e) For um caso longitudinal.

Ainda em se tratando de caso único, o autor define que os estudos de casos podem ser holísticos: quando examinar apenas a natureza global de uma organização ou de um programa, ou então integrados, quando estiver analisando subunidades selecionadas em um mesmo contexto. A decisão de escolher entre estudo de caso único holístico ou integrado é definida em função da atenção que o pesquisador dará às subunidades em relação aos aspectos holísticos da organização.

Na hipótese do mesmo estudo conter mais que um único caso, considera-se de casos múltiplos. Neste caso, é necessário seguir a lógica da replicação, sendo análogo à usada nos

experimentos múltiplos. “Qualquer uso dos projetos de casos múltiplos deve seguir uma replicação, não uma lógica de amostragem, e o pesquisador deve escolher cada caso cuidadosamente.” (YIN, 2010, p. 84).

A unidade de análise definida, neste estudo de caso, é um ente municipal da federação brasileira: o município de Três Rios, pois a principal questão de pesquisa versa sobre a motivação e a identificação das práticas em gerenciamento de projetos como contribuintes para a gestão de transferências voluntárias de recursos em municípios brasileiros. A decisão da escolha do estudo de caso único holístico, para esta dissertação, encontra a sua justificativa no fato do município escolhido ser considerado “um caso representativo ou típico” (YIN, 2010, p. 76), por ser de porte médio, e que o estudo pretende examinar a natureza global do ente subnacional e não algum projeto específico ou alguma secretaria municipal em especial.

O período analisado será delimitado pelos anos de 2009 a 2011, pois o início do período coincide com o mandato dos prefeitos, o que viabilizará o ambiente da pesquisa. Desta forma, não haverá a necessidade de se levar em consideração o processo conhecido como descontinuidade administrativa muito presente na alternância de poder público, com ressaltado por Nogueira (2006). Cabe ressaltar que em seu estudo, o autor contribuiu para o entendimento dos desafios e dilemas da gestão de projetos públicos em nível local.

### **3.6 A Lógica que Une os Dados às Proposições**

Este importante componente do projeto tem por objetivo indicar os passos da análise de dados na pesquisa do estudo de caso. O pesquisador deve identificar as opções existentes verificando sua pertinência em relação à estratégia, escolhendo então as mais adequadas. As potenciais dificuldades analíticas podem ser reduzidas na hipótese de se ter uma estratégia geral para analisar os dados – seja essa estratégia baseada nas proposições teóricas, no desenvolvimento da descrição do caso, uso de dados qualitativos e quantitativos e as explicações rivais (YIN, 2010).

O autor ressalta que estas estratégias não são mutuamente exclusivas e podem ser utilizadas em combinação. O que é necessário é o prévio conhecimento destas opções antes de coletar os dados para se ter certeza que eles serão analisáveis, sob pena de um retrabalho desnecessário.

A estratégia inicialmente escolhida é seguir as proposições teóricas que levaram ao estudo de caso. Estas proposições, descritas no Item 3.3, refletem o conjunto de questões de pesquisa visando guiar e organizar a análise deste estudo de caso. As possíveis estratégias e técnicas de análise de dados serão descritas no Item 3.9 - Análise das Evidências do Estudo de Caso.

### **3.7 Critérios para a Interpretação dos Achados do Estudo**

Segundo Yin (2010, p.57) “Uma estratégia alternativa é identificar e abordar as explicações rivais para seus achados”. Esta estratégia funciona em conjunto com as demais já identificadas: inclusão de hipóteses rivais nas proposições teóricas iniciais; perspectivas contrastantes podem produzir estruturas descritivas rivais; e, os dados dos grupos de comparação podem cobrir condições rivais a serem examinadas.

O autor ressalta que no estágio de projeto da pesquisa, o desafio é antecipar e enumerar os rivais importantes, para que se incluam informações sobre eles como parte da coleta de dados. “Se pensar sobre as explicações rivais somente após a coleta de dados estar completa, começará a justificar e projetar um estudo *futuro*, mas não ajudará a completar seu estudo de caso *atual*.” (YIN, 2010, p.57, grifo do autor).

Pelo exposto, percebe-se que um projeto bem estruturado fornece um terreno ao mesmo tempo sólido e fértil para a obtenção de evidências de confiabilidade e validade dos achados da pesquisa, condição elementar para o desenvolvimento de um adequado estudo científico.

No entanto, a pesquisa de estudo de casos configura-se como estando entre os tipos mais difíceis de pesquisa a serem realizados devido à ausência de procedimentos de rotina. Yin (2010) ressalta que os investigadores devem se sentir à vontade na abordagem das incertezas dos procedimentos durante o curso do estudo.

### **3.8 Construção do Protocolo para Estudo de Caso**

O protocolo é definido como sendo um instrumento orientador e regulador na condução da

estratégia do estudo de caso, constituindo-se como um balizador de confiabilidade do procedimento de pesquisa. “O ponto central do protocolo, que deve ser construído a partir do início do projeto, é um conjunto de questões que, de fato, refletem a investigação real. As questões são feitas ao próprio pesquisador e funcionam como um *check-list* para que o investigador fique atento e se lembre de todas as ações para condução do trabalho, particularmente no levantamento das informações que precisam ser coletadas e as razões de coletá-las.” (MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p. 66).

Estas questões ajudam o investigador a manter o rumo da coleta. Elas devem vir acompanhadas por uma lista de prováveis fontes de evidências e um conjunto de outras informações auxiliares. Este procedimento também visa garantir a homogeneidade dos procedimentos empregados durante toda a coleta de dados. Yin (2010, p.106) corrobora esta visão “o protocolo é uma maneira importante de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e se destina a orientar o investigador na realização da coleta de dados de um caso único...”. O protocolo definido para a presente pesquisa encontra-se descrito no APÊNDICE 1. Yin (2010, p. 106-108) descreve que, geralmente, este documento é estruturado com as seguintes seções:

- a) uma visão geral do projeto de estudo de caso (objetivos e patrocínios do projetos, assuntos do estudo de caso e leituras relevantes sobre o tópico a ser investigado);
- b) procedimentos de campo (apresentação de credenciais, acesso aos “locais” do estudo de caso, linguagem pertencente à proteção dos participantes, fontes de dados e advertências de procedimentos);
- c) questões de estudo de caso (questões específicas de estudo de caso que o investigador deve ter em mente na coleta de dados, estrutura das tabelas para séries específicas de dados e potenciais fontes de informação para responder a cada questão; e,

Cabe ressaltar que esta estratégia de pesquisa caracteriza-se pelo seu diferencial: diferentemente de outras estratégias, as etapas de coleta e de análise não são distintas, ou seja, análises parciais são realizadas durante a coleta de dados. Caso seja conveniente e necessário, o trabalho de coleta pode ser reorientado ou ampliado considerando-se dados e informações não previstos inicialmente.

“A sobreposição de análise de dados com a coleta de dados não só proporciona ao investigador um avanço na análise, mas, mais importante, lhe permite se aproveitar da coleta de evidências de forma flexível.” (EISENHARDT, 1989, p.539). O autor aponta como elemento-chave a liberdade de fazer ajustes durante o processo de coleta de evidências. Estes

ajustes permitem a investigação de temas emergentes ou ainda tirar proveito de oportunidades especiais, que podem estar presentes em uma determinada situação. Em outros casos, ajustes podem incluir a adição de fontes de dados em casos selecionados. Ressalta-se que neste tipo de estratégica, o investigador tem por objetivo procurar entender cada caso individualmente e com tanta profundidade que seja viável e que o objetivo não é produzir estatísticas sobre um conjunto de observações (Ibid.).

Martins e Theóphilo (2009) ressaltam que a necessária flexibilidade do estudo de caso traz vantagens peculiares e oferece qualidade ao produto da investigação. Os autores indicam que a coleta de dados, para este tipo de estratégia deve basear-se em diversas fontes de evidências. As principais são: observação, observação participante, entrevistas, *focus group*, análise de conteúdo, questionário e escalas sociais e de atitudes, pesquisa documental, registros em arquivos, pesquisa etnográfica e análise do discurso, sendo permitido combiná-las.

Confiar em apenas uma técnica de coleta de dados para construção de um estudo de caso não é recomendado, salvo casos extraordinários, onde o pesquisador obtém elementos suficientes para demonstrar suas proposições (teses), responder às questões orientadoras do estudo e mostrar resultados que possam surpreender (Ibid. p. 68).

Conforme já relatado, a confiabilidade do estudo de caso pode ser garantida por meio da triangulação de múltiplas fontes de evidências, aumentando a qualidade da pesquisa. Desta forma, Martins e Theóphilo (2009) indicam quatro tipos de triangulação: de fontes de dados, de pesquisadores, de teorias e metodológica.

Na presente dissertação o autor optou pela utilização da triangulação de fontes de dados, por meio da coleta de informações de fontes múltiplas visando corroborar os mesmos fatos, estabelecendo linhas convergentes de investigação. “Com a triangulação dos dados, os problemas potenciais de *validade do constructo* também podem ser abordados, porque as múltiplas fontes de evidências proporcionam, essencialmente, várias avaliações do mesmo fenômeno.” (YIN, 2010, p. 144, grifo do autor).

A fase formal de coleta de dados será realizada essencialmente na unidade de análise do estudo de caso (a Prefeitura de Três Rios), quando as fontes de evidências serão levantadas concomitantemente. A triangulação pretende ser alcançada por meio da utilização de cinco fontes de evidências:

- a) Evidências documentais – por meio da análise de documentos administrativos como relatórios, memorando, atas de reuniões com Ministérios e agentes financeiros, assim como informações em sites oficiais (da Prefeitura de Três Rios e do Governo Federal). Estes documentos deverão servir para corroborar e aumentar a evidência de outras fontes. A vantagem deste tipo de fonte de dados reside na sua estabilidade (podendo ser revista repetidamente) e sua descrição (não foi criada em consequência do estudo de caso). No entanto não devem ser aceitos como registros literais de eventos ocorridos;
- b) Registros em arquivos: documentos e projetos em arquivos internos da Prefeitura e registros organizacionais como os orçamentos anuais e estrutura organizacional, assim como o registro das propostas de projetos no SICONV;
- c) Entrevistas em profundidade: Realizadas conversas guiadas com os gestores municipais (secretários e subsecretários afins) responsáveis pelo gerenciamento dos projetos oriundos de transferências voluntárias conforme elencados no item 4.1 do Capítulo 4 – “Resultados e Discussões”. O protocolo para o estudo de caso contendo o roteiro das entrevistas encontra-se descrito no Apêndice 1 desta dissertação e reflete o conjunto de proposições teóricas estabelecidas. Esta fonte de dados releva-se uma fonte essencial de evidências, pois poderá proporcionar *insights* importantes sobre os assuntos tratados. Uma vez autorizadas, as entrevistas agendadas ocorrem no próprio ambiente das secretarias, possibilitando desta forma a utilização da observação direta como outra fonte de evidências.
- d) Observação direta: oportunizada no ambiente de desenvolvimento da pesquisa. A pluralidade de ambientes das secretarias da Prefeitura Municipal de Três Rios revelando informações adicionais sobre os tópicos estudados, como por exemplo condições das instalações, material existente, recursos computacionais, organização de arquivos, clima organizacional, etc.
- e) Artefato físico: possibilita a análise do modelo de gestão do SICONV à luz das práticas em gerenciamento de projetos identificando, desta forma, as áreas de conhecimento mais e menos enfatizadas.

Cabe destacar que as fontes de evidências denominadas observação direta e registros em arquivos já demonstraram sua relevância quando da definição das questões de pesquisa iniciais, proposições empíricas e do protocolo do estudo de caso. No entanto, o resultado da coleta de dados, por meio das múltiplas fontes elencadas, permitirá o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação no fundamental processo de triangulação de dados.

Não obstante as fontes de evidências escolhidas, é importante que os dados coletados sejam organizados e documentados. Yin (2010, p. 146) descreve que a documentação consiste em duas coletas separadas: “os dados ou a base comprobatória e o relato do pesquisador, em forma de artigo, relatório ou livro.” No entanto o autor chama a atenção para o fato que nos estudos de caso a distinção entre o banco de dados separado e o relatório do estudo de caso ainda não se tornou uma prática institucionalizada, diminuindo, assim a confiabilidade da pesquisa, pois outros investigadores não podem revisar diretamente as evidências.

Uma forma de se atenuar a restrição citada é criando notas (anotações) resultantes de entrevistas, observações ou ainda da análise de documentos que devem ser guardadas de maneira que outras pessoas possam acessá-las futuramente. Em geral, estas anotações são organizadas de acordo com os principais assuntos cobertos pelo estudo de caso.

### **3.9 Análise das Evidências do Estudo de Caso**

Existem diversas maneiras de se analisar dados. De acordo com Yin (2010, p. 154) “a análise dos dados consiste no exame, na categorização, na tabulação, no teste ou nas evidências recombinações de outra forma, para tirar conclusões baseadas empiricamente”. O procedimento de análise deve deixar claro que todas as evidências relevantes foram abordadas dando sustentação às proposições que parametrizaram a investigação. A qualidade das análises realizadas será notada pelo tratamento e discussão das principais interpretações – linhas de argumentação concorrentes, bem como pela exposição dos aspectos mais significativos do caso (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Yin (2010) chama a atenção para o fato da análise da evidência do estudo de caso ser extremamente difícil visto que as técnicas ainda não foram bem definidas. Martins e Theóphilo (2009, p. 69) também enfatizam “não há roteiro único para se analisar os resultados de um estudo desta natureza”.

Não obstante estas observações, Yin (2010) aponta quatro estratégias para tratar evidências de forma imparcial com produção de conclusões analíticas vigorosas, a saber:

- a) Proposições teóricas: proposições que embasaram os objetivos originais, refletindo um conjunto de questões de pesquisa, revisões da literatura e novas proposições e/ou hipóteses;
- b) Desenvolvimento da descrição do caso: desenvolvimento de uma estrutura teórica para a organização do estudo de caso, sem a definição de proposições teóricas iniciais;
- c) Uso de dados qualitativos e quantitativos: mesmo com o foco principal do estudo de caso na análise qualitativa a inclusão de dados submetidos a análises estatísticas fortalecem a estratégia analítica; e,
- d) Explicações rivais: tenta definir e testar explicações de hipóteses rivais, estruturas descritivas rivais ou condições rivais a serem examinadas.

O autor chama a atenção para o fato das estratégias não serem mutuamente exclusivas, podendo ser combinadas entre si.

A presente investigação utilizará como estratégia para análise de evidências as proposições teóricas, pelo fato das proposições iniciais refletirem as questões de pesquisa e terem emoldurado o quadro de revisão teórica, ajudando a definir a estratégia da pesquisa – o estudo de caso.

Complementarmente às estratégias para análise dos dados, Yin (2010, p. 164) define cinco técnicas analíticas destacando que “Nenhuma das técnicas analíticas deve ser considerada fácil de usar e todas necessitarão de muita prática para serem utilizadas com eficácia.” No entanto, sua prática culminará com estudos de casos robustos e de qualidade. São elas:

- a) Combinação de padrão: compara um padrão baseado empiricamente com um padrão previsto, ou vários padrões alternativos;
- b) Construção da explicação: os dados do estudo de caso são analisados e uma explicação sobre o caso é construída;
- c) Análise de séries temporais: condução de uma análise de séries temporais;
- d) Modelos lógicos: técnica analítica que consiste em combinar eventos empiricamente observados com eventos teoricamente previstos; e,
- e) Síntese cruzada dos casos: análise realizada pelo cruzamento das descobertas entre vários casos.

A presente investigação se valerá da combinação de padrão como técnica de análise de evidências. Esta lógica fundamenta-se na comparação entre padrão baseado empiricamente e um padrão previsto. Para Yin (2010) havendo coincidência entre os padrões, os resultados poderão ajudar o estudo de caso a fortalecer a sua validade interna.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A seguir, apresenta-se uma descrição da unidade de análise escolhida, onde se desenvolveu a investigação, com uma breve retrospectiva histórica e a importância do processo de transferência voluntária de recursos do governo federal no orçamento anual do município. Em seguida, os principais achados são descritos a partir da estratégia de coleta de dados definida no Capítulo três que versou sobre o procedimento metodológico utilizado na dissertação. Finalmente a pesquisa culminou com a análise dos resultados à luz do referencial teórico abordado no Capítulo dois.

### 4.1 O Caso em Estudo

A unidade de análise escolhida, pelos motivos anteriormente expostos no Item 3.5, foi o município de Três Rios. Elevado à categoria de município com a denominação de Entre Rios, pelo Decreto Estadual nº 634 de 14 de dezembro 1938 (RIO DE JANEIRO, 1938), desmembrou-se do município de Paraíba do Sul. No final do mesmo ano viu-se obrigado, por órgãos federais, a mudar sua denominação pela triplicidade do nome existente em outros Estados Brasileiros. A partir de 31 de dezembro de 1938, pelo decreto-lei nº 1.056 (BRASIL, 1938), o município de Entre-Rios passou a se denominar Três Rios, numa clara conotação aos três mais importantes rios que cortam o seu território, os rios Paraíba do Sul, Piabanha e Paraíba. Sua atual divisão territorial data de 31 de dezembro 1994 é definida em termo de dois distritos: Três Rios e Bemposta.

Localizado na mesorregião centro-sul fluminense, o município de Três Rios possui uma extensão de 326,135 km<sup>2</sup>. Confronta com os municípios fluminenses Comendador Levy Gasparian, Areal, Paraíba do Sul, Sapucaia e São José do Vale do Rio Preto no Estado do Rio de Janeiro e com o município mineiro Chiador. Os dados do censo 2010 (IBGE, 2011) mostram que Três Rios possui uma população de 77.432 habitantes, predominantemente urbana (93,56%).

A Lei 3.190/2009 (TRÊS RIOS, 2009) definiu a estrutura organizacional da prefeitura de Três Rios sendo composta por dezessete secretarias municipais, uma procuradoria geral e uma

autarquia responsável pelo abastecimento de água, conforme organograma constante do Apêndice 2.

De acordo com o balanço 2011 do município de Três Rios publicado no Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2012a), a receita orçamentária foi de R\$ 148.577.732,16 (cento e quarenta e oito milhões, quinhentos e setenta e sete mil, setecentos e trinta e dois reais e dezesseis centavos), dos quais R\$ 38.511.129,82 (trinta e oito milhões, quinhentos e onze mil, cento e vinte nove reais e oitenta e dois centavos) foram provenientes da arrecadação própria, representando 25,91% do total de sua receita anual. Por outro lado, as receitas de transferências totalizaram R\$110.066.602,34 (cento e dez milhões, sessenta e seis mil, seiscentos e dois reais e trinta e quatro centavos) correspondentes a 74,08% da receita anual de 2011. Fica caracterizado, desta forma, que o município encontra nas receitas de transferências, sua principal fonte de recursos, corroborando as informações contidas no perfil evolutivo descrito na Tabela 1 apresentada no item 2.5.1 – “As Transferências Constitucionais”.

Com o objetivo de concorrer a recursos oriundo de transferências voluntárias providas do processo de descentralização do orçamento dos Ministérios, no período de janeiro 2009 a dezembro 2011, a Prefeitura de Três Rios cadastrou 25 propostas no SICONV (BRASIL, 2009b), das quais 15 materializam-se em convênios. Pelo fato de não estar no escopo deste trabalho, não será realizada, nesta pesquisa, uma análise mais aprofundada sobre os motivos pelos quais não foi contratada a totalidade das propostas apresentadas.

No período analisado, os convênios assinados entre a prefeitura e o governo federal alcançaram o montante total de R\$15,1 milhões, para a execução de diversos objetos. No entanto cabe destacar que para o município receber tais recursos houve a necessidade de disponibilizar uma contrapartida financeira no valor de R\$ 1,5 milhão, oriunda de receita própria indo ao encontro do item I do § 1º do art.36 da Lei 12.465/2011 (BRASIL, 2011c). Os projetos, objetos dos convênios celebrados, estão identificados, cronologicamente, no Quadro 8.

### Quadro 8 – Transferências Voluntárias para o Município de Três Rios 2009 - 2011

Ano	# Proposta	Ministério	Governo Federal	Município	Valor Total	Objeto
2009	074158/2009	Cidades	295.300,00	76.554,00	371.854,00	Pavimentação de rua
2009	028858/2009	Desenvolvimento Social	400.000,00	50.000,00	450.000,00	Cozinha comunitária
2009	070506/2009	Turismo	195.000,00	18.000,00	213.000,00	Sinalização turística
2010	017682/2010	Ciência e Tecnologia	451.600,00	156.608,00	608.208,00	Centro de inclusão digital - 8 escolas
2010	009934/2010	Ciência e Tecnologia	146.066,80	37.686,00	183.752,80	Centro de inclusão digital - Planeta Vida
2010	022334/2010	Cidades	3.954.600,00	343.878,27	4.298.478,27	Pavimentação de ruas
2010	045196/2010	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	438.750,00	55.546,00	494.296,00	Patrulha mecanizada
2010	079723/2010	Integração Nacional	1.987.192,00	172.791,49	2.159.983,49	Canal extavosor
2010	093041/2010	Desenvolvimento Social	200.000,00	20.000,00	220.000,00	Centro de referência para assistência social
2011	020261/2011	Esporte	1.560.000,00	144.000,00	1.704.000,00	Praça da juventude
2011	018277/2011	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3.900.000,00	355.000,00	4.255.000,00	Patrulha mecanizada
2011	066713/2011	Desenvolvimento Agrário	487.500,00	80.500,00	568.000,00	Patrulha mecanizada
2011	040064/2011	Esporte	505.200,00	116.144,00	621.344,00	Segundo tempo
2011	068232/2011	Esporte	400.000,00	32.000,00	432.000,00	Cobertura de quadras
2011	069094/2011	Esporte	200.000,00	17.391,84	217.391,84	Esporte e lazer na cidade
Total do Período			15.121.208,80	1.503.298,11	16.624.506,91	

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2012b.

O levantamento de todos os convênios da prefeitura de Três Rios, celebrados no período 2009-2011, no Portal da Transparência (BRASIL, 2012b), possibilitou a identificação das secretarias municipais diretamente envolvidas na gestão destes recursos. Seguindo a estratégia de coleta de dados, os titulares e/ou substitutos destas secretarias foram entrevistados, de acordo com o Quadro 9.

### Quadro 9 – Entrevistas realizadas com as secretarias da Prefeitura de Três Rios contempladas com repasses oriundos de transferências voluntárias

Secretaria	Nome do entrevistado	Data e hora	Local da entrevista
Esporte e Lazer	Dilcinete Grijó	23/07/2012 às 15:30	Secretaria de Esporte e Lazer
Cultura e Turismo	João Marcos Gomes Pinho	16/08/2012 às 16:00	Secretaria de Cultura e Turismo
Obras e Habitação	Manoel José Vaz Gonçalves	16/08/2012 às 9:30	Secretaria de Obras e Habitação
Educação	Marcus Medeiros Barros	17/08/2012 às 14:30	Secretaria de Educação
Meio Ambiente e Agricultura	Thiago Vilaverde	20/08/2012 às 10:00	Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura
Promoção Social	Carla Nasser Monnerat	21/08/2012 às 16:00	Secretaria de Promoção Social

FONTE: Elaborado pelo Autor

As entrevistas ocorreram de acordo com o agendamento estipulado, sendo as informações prestadas, organizadas as quais serviram como fonte principal de evidências desta investigação.

Cabe ressaltar que a entrevista inicialmente planejada com a Secretaria do Idoso e da Pessoa com Deficiência não ocorreu pelo fato do secretário, Dr. Wiliam Alves Machado, ter solicitado afastamento do cargo, em 31/07/2012, para concorrer à eleição de vereador no município. Apesar da nomeação de seu substituto ter ocorrido no mesmo dia, o pesquisador entendeu que a não realização de uma entrevista ocasionaria um impacto menor na coleta dos dados, quando comparado à sua realização com um recém-empossado o que poderia causar um viés nos resultados.

#### **4.2 Fases e Funcionalidades do SICONV**

De acordo com o descrito no item 2.6 - O Sistema de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV é um ambiente informatizado do Governo Federal no qual são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências voluntárias, por meio de um fluxo operacional de suporte a convênios. Os papéis da concedente e do conveniente estão previamente estabelecidos e necessitam ser gerenciados de maneira adequada. Em se tratando de contratos de repasse, surge então uma terceira parte: o agente financeiro público federal.

Apesar de não se caracterizar como fase de um convênio o ente interessado em se candidatar a receber recursos de transferências voluntárias deve, preliminarmente, realizar o seu credenciamento no ambiente do SICONV e posteriormente validá-lo junto a um órgão competente.

A primeira fase propriamente dita de um convênio, ilustrada na Figura 10, denomina-se “Proposição do Convênio”. É caracterizada, a partir do conhecimento da realidade socioeconômica local, pela identificação das necessidades existentes na comunidade com o estabelecimento de prioridades. Após a realização desses estudos, recomenda-se que o projeto a ser implementado deva contemplar a ação mais urgente e eficaz dentro de determinada área carente, além de observar o impacto do projeto na comunidade, a relação custo-benefício, o



- pela concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos.
- e) Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto.

A proposta de trabalho será analisada, pela concedente, quanto à sua viabilidade à luz dos objetivos do programa governamental enquadrado. Uma vez aceita, a proposta passa então a denominar-se plano de trabalho.

Adicionalmente ao plano de trabalho, o proponente deve elaborar o projeto básico que consiste na precisa caracterização da obra, instalação ou serviço objeto do convênio, incluindo-se o estudo de viabilidade técnica, custo, fases ou etapas e prazos de execução. Quando o objeto do convênio tratar da aquisição de bens ou prestação de serviços, o projeto básico passa denominar-se termo de referência. Esses instrumentos têm por objetivo demonstrar a viabilidade e a conveniência da execução do projeto. Eles representam peças fundamentais para o ingresso à próxima fase.

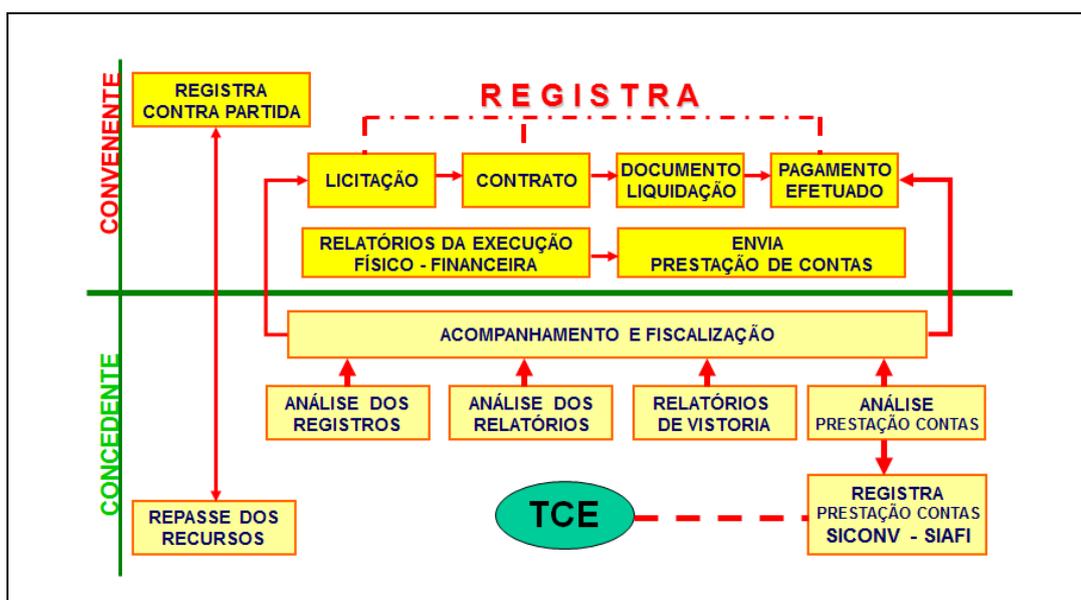
Não obstante as características técnicas do projeto, que dizem respeito ao seu objeto, a celebração de convênios é revestida por um conjunto de pré-requisitos formais, estabelecido pelo Decreto 6.170/2007 (BRASIL, 2007), pela Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a) e pela Lei nº 12.465/2011 (BRASIL, 2011c), sem o qual o poder público não pode celebrar instrumento de repasse. De acordo com Brasil (2009a), são condições necessárias, as seguintes demonstrações:

- a) Contas do exercício anterior para consolidação nacional;
- b) Relatório da execução orçamentária após o encerramento de cada bimestre;
- c) Relatório de gestão fiscal a cada quadrimestre;
- d) Comprovação do limite de gastos com pessoal a cada quadrimestre;
- e) Adimplência com a União;
- f) Adimplência com outros convênios;
- g) Limites constitucionais de aplicação em educação e saúde;
- h) Limites da dívida pública;
- i) Previsão orçamentária de contrapartida;
- j) Inexistência de pendências pecuniárias junto ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados no Setor Público Federal (Cadin); e,
- k) Regularidade junto ao INSS e ao FGTS.

A demonstração por parte dos municípios do cumprimento das exigências para a realização das transferências voluntárias deve ser feita por meio da apresentação, ao órgão concedente ou ao agente financeiro, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema CAUC que verifica o atendimento das exigências estabelecidas na legislação aplicável anteriormente citada. Uma vez atendidas às condições legais para celebração do instrumento, ainda é necessário que sejam observadas algumas regras: o valor do convênio não pode ser inferior a R\$100.000,00; não pode haver falta de correlação entre o objeto social e as características do programa; e o município deve comprovar condições técnicas para executar o projeto.

Nesta fase ainda, deve ser observada a publicidade dos extratos da celebração do acordo além da necessária ciência, pelo conveniente, ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência e o concedente deve notificar a celebração do instrumento e a liberação dos recursos ao respectivo órgão legislativo.

Após a formalização do instrumento e a publicidade legal necessária, o convênio passa então para a fase de execução e quando encerrado à prestação de contas, como ilustrado na Figura 11. Cabe destacar a forte interação que existe entre os partícipes, pois este módulo é caracterizado pelo seu intenso acompanhamento por parte da concedente.



**Figura 11 – Fluxo operacional de execução e prestação de contas de convênio no SICONV.**

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009b.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2009a), o êxito na fase de execução está atrelado ao atendimento a dois fatores: cumprir integralmente o estabelecido no plano de trabalho aprovado e seguir à risca as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal. Qualquer falha nesta fase do convênio pode comprometer as contas posteriormente apresentadas ao órgão repassador dos recursos. Portanto, caso o conveniente entenda a necessidade de executar o convênio de forma diferente do inicialmente estabelecido, torna-se necessário realizar consulta à concedente antes de realizar qualquer tipo de despesa que não esteja originalmente planejada.

No que se refere à execução financeira do convênio alguns procedimentos devem ser realizados como: movimentação dos recursos em conta bancária específica; os pagamentos devem seguir todos os estágios de pagamento de despesas na administração preconizados pela Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964) que define normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, quais sejam; empenho, liquidação e pagamento.

Quanto à execução física do objeto do convênio, desenvolve-se em várias fases e compreende diversos procedimentos. O Tribunal de Contas da União ressalta textualmente (BRASIL, 2009a, p. 48) “deverá existir perfeita sincronia com a execução financeira, evitando-se dúvidas quanto à legalidade e à lisura dos atos praticados”. Os procedimentos licitatórios devem estar em consonância com o estabelecido na Lei 8.666/93 conhecida como a Lei de Licitações (BRASIL, 1993).

A última fase é definida como “Prestação de Contas do Convênio”. Todo ente ou instituição que recebe recursos públicos federais por meio de convênios está sujeito a prestar contas de sua aplicação ao órgão repassador. De nada adianta ter executado bem as fases anteriores do convênio, se a prestação de contas não for apresentada tempestivamente e convenientemente. Além da prestação de contas ao órgão concedente, todas as informações concernentes ao convênio devem ser inseridas no SICONV, contribuindo, desta forma para a transparência e o controle social dos atos de gestão dos administradores públicos envolvidos na execução dos convênios.

### 4.3 O Modelo de Gestão do SICONV à Luz das Práticas em Gerenciamento de Projetos

Este item da dissertação tem por objetivo realizar uma análise do modelo de gestão do SICONV sob a óptica das práticas em gerenciamento de projetos. Tal análise leva em consideração as fases definidas para o ciclo de transferências voluntárias: celebração, execução e prestação de contas (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b) detalhadas no item 4.2 - Fases e Funcionalidades do SICONV, e as nove áreas do conhecimento definidas pelo PMI, quais sejam: integração, escopo, prazo, custo, qualidade, comunicações, recursos humanos, riscos e aquisições (PMI, 2008).

Preliminarmente foi estabelecida, no Quadro 10, uma correlação entre as fases de um convênio no fluxo operacional do SICONV e os grupos de processos preconizadas pelo PMI (2008), apontando para os principais aspectos relevantes associados.

**Quadro 10 – Correlação entre as fases de um convênio e os grupos de processos do PMI**

Fluxo Operacional do SICONV (BRASIL, 2009b)		Grupos de Processos do PMI (PMI, 2008)	
Fase de um Convênio	Aspectos relevantes	Grupo de Processos	Aspectos relevantes
Proposição, celebração e formalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação da realidade socioeconômica local e necessidades existentes na comunidade;</li> <li>• Proposta elaborada e plano de trabalho registrado no SICONV;</li> <li>• Análise e seleção das propostas atendidas pela concedente;</li> <li>• Comprometimento (empenho) do recurso do convênio.</li> </ul>	Iniciação e planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Business case</i> (justificativa do investimento).</li> <li>• Identificação das partes interessadas.</li> <li>• Elaboração do Project charter e autorização pelo <i>sponsor</i>.</li> <li>• Reconhecimento e alocação de recursos institucionais para o projeto.</li> <li>• Elaboração do plano do projeto.</li> </ul>
Execução e controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguir à risca o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado, respeitando as normas da administração orçamentária e financeira da administração pública federal.</li> <li>• Ações de fiscalização dos órgãos de controle.</li> </ul>	Execução; monitoramento e controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução do trabalho do projeto, fornecer entregas e informações sobre o desempenho do projeto;</li> <li>• Coleta, relato e divulgação de dados de desempenho.</li> <li>• Comparação entre o desempenho real e o planejado, avaliação das tendências para efetuar melhoria e das alternativas possíveis.</li> </ul>
Prestação de contas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório de cumprimento do objeto, declarações, comprovações de execução financeira.</li> <li>• Aprovação das contas do convênio.</li> </ul>	Encerramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalização de todas as atividades visando completar formalmente o projeto.</li> <li>• Revisão e organização das informações do projeto.</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo Autor

A correlação estabelecida será utilizada para realizar a leitura de cada fase do fluxo operacional do SICONV (proposição, celebração e formalização; execução e controle; e prestação de contas) à luz das áreas do conhecimento definida pelo PMI (PMI, 2008), com o objetivo de identificar a utilização das práticas em gerenciamento de projetos em cada fase do fluxo operacional do SICONV e como poderia contribuir adicionalmente. Cabe ressaltar que o termo apresentado (fase) no Quadro 10 é equivalente à fase do ciclo de vida do projeto definido por PMI (PMI, 2008), quando este for monofásico.

#### **4.3.1 Proposição, celebração e formalização no SICONV**

A primeira fase do fluxo operacional é caracterizada pela proposição, celebração e formalização do instrumento de parceria entre o concedente (Ministério) e a conveniente (Prefeitura). Esta seção se destina a identificar os elementos de gestão de projetos dos grupos de processos iniciação e planejamento presentes nesta fase do SICONV.

##### **4.3.1.1 Escopo**

O SICONV prevê a identificação do objeto do convênio no momento da elaboração da proposta de trabalho, o que corresponde à descrição do produto (obra ou aquisição de bens) ou serviço resultante do projeto. No entanto, destaca-se que o processo de definição das necessidades das partes interessadas leva apenas em consideração os requisitos definidos pelo Ministério concedente do recurso, sem nenhuma identificação das funcionalidades necessárias para atender às expectativas da população local.

Adicionalmente ao objeto, as metas precisam ser definidas. Vale lembrar que as metas são entendidas como “parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho” (BRASIL, 2011a). Este conceito corresponde ao pacote de trabalho definidos pelo PMI (PMI, 2008, p. 116) como “...produto de trabalho ou entrega que são o resultado do esforço...”. Para cada meta definida, é necessário que sejam atribuídos o custo, as datas de início e de término. No entanto, o SICONV não solicita a indicação de responsável pela sua conclusão, nem a identificação dos critérios necessários à sua aceitação.

Além do plano de trabalho, o conveniente também precisa apresentar o termo de referência. Este documento torna-se necessário quando o objeto do convênio envolver aquisição de bens ou prestação de serviços. Deve conter uma descrição que seja capaz de propiciar a avaliação do custo pelo conveniente, mediante orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

Quando o objeto do convênio tratar de obra, o termo de referência passa a ser substituído pelo projeto básico. Este instrumento é composto por um conjunto de elementos com nível de precisão adequado para caracterizar a obra. É elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, assegurando sua viabilidade e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, possibilitando, desta forma, a avaliação dos métodos utilizados.

#### **4.3.1.2 Tempo**

Desde a fase de cadastramento da proposta, o proponente deve definir as datas de início e de término do projeto. O SICONV define que cada meta identificada (BRASIL, 2011a) precisa ser formada por uma ou mais etapas (divisão existente na execução de uma meta), o que remete ao processo de definição das atividades do PMI (PMI, 2008) como identificação das ações específicas a serem realizadas para produzir as entregas do projeto. Da mesma forma que para as metas, é preciso definir datas iniciais e de término para cada etapa criada. No entanto, o SICONV não solicita o tipo de relacionamento existente entre as atividades. Isto significa que as regras de procedência entre atividades não ficam explícitas. A elaboração do cronograma não leva em consideração o processo de análise das sequências das atividades, dos recursos necessários, nem das restrições existentes no ambiente. Desta forma, o cronograma final do projeto é simplesmente resultante da definição das etapas com as datas de início e término.

#### **4.3.1.3 Custos**

A área do conhecimento que trata dos recursos financeiros merece bastante destaque no

ambiente do SICONV. Quando da elaboração da proposta por parte do proponente (município), os custos são inicialmente estimados sem muita exatidão, o que corresponde ao processo de “Estimar os custos” (PMI, 2008, p.165). Somente após a proposta ser contratada pela concedente, os custos se tornam alvo de uma análise mais acurada. Este processo faz parte da análise técnica pós-contratação, visando retirada da cláusula suspensiva do convênio.

Cabe esclarecer que todos os custos associados ao objeto alvo de transferências voluntárias devem estar de acordo com o que estabelece o art. 30 da Portaria Interministerial 507/2011 (BRASIL, 2011a)

O preço de referência é o parâmetro de admissibilidade do concedente para aprovação do preço orçado e do contratado.

§ 1º O custo de referência será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras de serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO.

Este processo visa determinar o valor final do projeto com a agregação dos custos estimados das atividades individuais para estabelecer uma linha de base dos custos autorizados. As práticas em gestão de projetos denominam este processo de determinar o orçamento. É importante ressaltar que o SICONV não suporta a previsão de reservas, sejam de contingência, sejam gerenciais. Estas reservas teriam por finalidade responder a possíveis riscos ou ainda a mudanças no escopo do projeto (PMI, 2008).

Ao elaborar o cronograma financeiro (cronograma de desembolso) do plano de trabalho, o proponente deve informar o mês/ano que pretende necessitará receber os recursos federais para a execução do objeto contratual. Ressalta-se que o conveniente deverá, na mesma época, desembolsar proporcionalmente o valor da contrapartida, conforme estabelece a Lei nº 12.465/2011 (BRASIL, 2011c). Para cada desembolso planejado é necessário que haja pelo menos uma meta associada. Esta prática visa garantir que não haja desembolso de recurso público sem que haja a correspondente meta executada. Adicionalmente, cada item de custo do projeto deve ser associado a um elemento de despesa fundamentado no classificador nacional de receita e despesa publicado no Portal da Transparência (BRASIL, 2012b). Uma vez cadastrados, o sistema gera o Plano de Aplicação Consolidado por elemento de despesa. O Sistema também registra as notas de empenho para a realização da despesa em favor da Prefeitura.

#### **4.3.1.4 Qualidade**

Para o PMI (2008) planejar a qualidade é definido como o processo de identificar os requisitos de qualidade do projeto e do produto, bem como documentar de que modo o projeto demonstrará a conformidade. O ambiente do SICONV não prevê a definição de política de qualidade nem para o gerenciamento do projeto nem para o produto objeto da transferência voluntária. Ademais, não há previsão para recursos financeiros destinados à implementação dos conceitos de qualidade (custo da qualidade).

#### **4.3.1.5 Recursos Humanos**

O SICONV prevê apenas a inclusão das funções técnicas necessárias à execução do projeto, com a indicação da quantidade e do valor. O sistema não viabiliza a alocação dos recursos humanos às atividades do projeto nem tampouco estabelece uma relação hierárquica entre as funções. Não há nenhum tipo de registro no SICONV que esteja relacionado à equipe de gerenciamento do projeto. O inciso I do Art. 52 do Decreto 6.170/2007 (BRASIL, 2007) veda textualmente qualquer tipo de despesa com gestão: "... sendo vedado: I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar".

O ambiente não prevê a indicação das pessoas responsáveis pelas metas ou etapas definidas, nem tampouco dos papéis de cada participante do projeto.

#### **4.3.1.6 Comunicação**

Na sua essência, o SICONV é definido como sendo um ambiente responsável pelo registro de todo o processo de descentralização de recursos da União por meio de transferências voluntárias. O art. 13 do Decreto 6.170/2007 (BRASIL, 2007) estabelece textualmente:

A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

Este fato demonstra a preocupação do poder público com a transparência dos atos praticados com esta importante fonte de recurso.

Dentre as principais ferramentas de comunicação introduzidas com a implantação do Sistema destacam-se, nesta fase:

- a) Divulgação dos programas dos Ministérios num único local;
- b) Centralização das linhas de transferência;
- c) Cadastro unificado de concedentes; e,
- d) Envio eletrônico de proposta, plano de trabalho e projeto básico ou termo de referência;
- e) Inclusão de pareceres *on-line*; e
- f) Assinatura e publicação de convênios.

No entanto, estas ferramentas visam tão somente à transparência do processo de proposição, celebração e formalização dos convênios, e não privilegiam nem a identificação das partes interessadas nem o planejamento da comunicação direta com os principais *stakeholders* do projeto, ou seja, o processo de determinação das necessidades de informação. O SICONV não suporta a identificação das perspectivas e interesses na execução ou nos resultados do projeto por parte da população a ser diretamente beneficiada.

#### **4.3.1.7 Riscos**

O ambiente do Sistema de Convênios não oferece nenhuma ferramenta para a gestão dos riscos das transferências voluntárias. Desta forma, os municípios que se candidatam aos recursos não são obrigados a abordar a gestão dos eventos incertos de um projeto. Segundo o PMI (2008), os riscos devem ser identificados o mais cedo possível e um plano de resposta necessita ser elaborado.

Há riscos técnicos, que dizem respeito a características do objetivo do projeto como alguma restrição tecnológica, alguma complexidade ou incompatibilidade com ferramentas em utilização no ambiente da prefeitura; riscos externos, que dizem respeito a fornecedores do projeto, obtenção de licenciamento ambiental, aprovação de projetos junto a outros órgãos públicos como corpo de bombeiro ou patrimônio histórico, pressões políticas externas; riscos organizacionais como incompetência de equipes técnicas, contingenciamento de recursos orçamentários de contrapartida, regularidade do CAUC, titularidade, mudança na priorização de projetos, dependências de outros projetos internos, etc.

#### **4.3.1.8 Aquisições**

Raros são os projetos executados diretamente pelo poder público. Uma das características comuns em projetos resultantes de transferências voluntárias para municípios é a necessidade de execução por terceiros. De fato, as prefeituras não dispõem de recursos (humanos, materiais ou tecnológicos) para tal. Os concursos públicos são realizados para o exercício de funções contínuas que não se caracterizam como projetos, como é o caso de professores, merendeiras, médicos, enfermeiros, procuradores, agentes administrativos, dentre tantas outras. Por conseguinte, a administração pública não mantém em seu quadro recursos humanos para a execução de projetos, sendo então necessária, a contratação de terceiros. Em se tratando de recursos materiais ou tecnológicos, a aquisição a mercado configura-se como sendo a única possível.

A partir deste raciocínio, o conteúdo do Plano de Trabalho apresentado no SICONV serve de insumo ao planejamento das aquisições, visto que o ente municipal não possui recursos humanos, materiais e tecnológicos para o desenvolvimento do projeto.

O processo de aquisição na esfera pública é regido pela Lei 8.666/93, a qual define as normas para licitações e contratos da administração pública, sendo norteadas por um conjunto de princípios, notadamente em seu art. 3º

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

O ambiente do SICONV dedica uma seção para licitações ou outra para contratos. Ele armazena as informações sobre a fase inicial do processo de aquisição, o que corresponde ao processo de planejar as aquisições definido pelo PMI (PMI, 2008).

#### **4.3.1.9 Integração**

Esta área do conhecimento é responsável por unificar e coordenar os processos e atividades das demais áreas do conhecimento. Assim, a elaboração da justificativa – com interesses

recíprocos do Ministério e do Município –, a descrição do objeto a ser executado, a descrição das metas e etapas, as previsões de prazo e custo culminando com a elaboração dos cronogramas físicos e financeiros de execução, as informações de capacidade técnica e gerencial, o projeto básico ou termo de referência formam o conjunto denominado Proposta.

Este documento serve de base para o Ministério analisar e avaliar o projeto, decidindo pela sua contratação ou não. Pelo fato de ser o resultado de um intenso processo de planejamento, a Proposta identificada no ambiente SICONV deveria equivaler ao Plano do Projeto definido pelo PMI (PMI, 2008). No entanto, para ser considerado como tal, deveriam estar presentes os demais planos auxiliares. Isto significa que, de acordo com o modelo de gestão, um projeto só pode ser aprovado após ter o seu planejamento concluído. Este fato evidencia uma significativa diferença entre esta sistemática e a que preconiza o PMI (PMI, 2008, p. 73) “desenvolver o termo de abertura do projeto é o processo de desenvolvimento de um documento que formalmente autoriza um projeto...”. De fato, o termo de abertura é elaborado em um momento em que a quantidade e a qualidade de informações sobre o projeto ainda é bastante incipiente.

Após a autorização para contratação, a Proposta passa a denominar-se Plano de Trabalho. Este documento deverá ser seguido integralmente pois será contra ele que a execução será medida, não podendo haver nenhum tipo de divergência, fato que caracterizaria o não cumprimento do convênio.

A partir das informações levantadas, o Quadro 11 foi elaborado representando a síntese da análise realizada para cada uma das áreas do conhecimento nos grupos de iniciação e planejamento, levando-se em consideração os elementos observados no ambiente do SICONV.

**Quadro 11 – Síntese da aderência da fase de proposição, celebração e formalização à luz das práticas em gerenciamento de projetos.**

Áreas do Conhecimento	Elemento observado no SICONV	SICONV (proposição, celebração e formalização)
Integração	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Justificativa</li> <li>• Proposta</li> <li>• Plano de trabalho</li> </ul>	PARCIALMENTE, pois não contempla o plano de gerenciamento do projeto.
Escopo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo do projeto</li> <li>• Descrição do objeto</li> </ul>	SIM

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição das metas</li> <li>• Escopo do produto</li> </ul>	
Tempo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de etapas</li> <li>• Prazo do projeto</li> <li>• Cronograma físico</li> </ul>	PARCIALMENTE, pois não contempla a relação de dependências entre as etapas.
Custo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimativa de custos</li> <li>• Orçamentação</li> <li>• Cronograma financeiro</li> </ul>	SIM
Qualidade	Nenhum elemento identificado	NÃO, pois não há plano de qualidade.
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade técnica e gerencial</li> </ul>	PARCIALMENTE, pois falta um plano de gerenciamento de recursos humanos.
Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo de comunicação</li> </ul>	PARCIALMENTE, pois não há identificação explícita dos <i>stakeholders</i> .
Riscos	Nenhum elemento identificado	NÃO, pois não há nenhuma menção.
Aquisições	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento das aquisições</li> </ul>	SIM

FONTE: Elaborado pelo Autor

Em decorrência das informações analisadas, percebe-se que na fase de Proposição, Celebração e Formalização o SICONV enfatiza o gerenciamento do escopo, do custo e das aquisições e por outro lado, desconsidera completamente áreas com a qualidade e os riscos.

#### 4.3.2 Execução e Controle

A segunda fase do fluxo operacional é caracterizada pela execução e controle do contrato de repasse celebrado entre o concedente (Ministério) e a convenente (Prefeitura). O êxito nesta fase do convênio depende essencialmente de dois fatores: seguir à risca o planejamento definido no plano de trabalho aprovado e observar as normas da administração orçamentária e financeira pública federal constante na Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964). A seguir, esta fase é analisada sob o prisma de cada uma das nove áreas do conhecimento.

##### 4.3.2.1 Escopo

Como característica do ambiente, é vedada a alteração da natureza do objeto aprovado. Isto significa que caso o objeto não seja mais de interesse de alguma das partes (concedente ou convenente) ou não tenha possibilidade de ser cumprido, o instrumento legal que lhe deu origem deve ser extinto. No entanto, o Inciso III do art. 52 da Portaria Interministerial

507/2011 (BRASIL, 2011a) prevê a possibilidade de ampliação do objeto pactuado. Assim, o conveniente só pode solicitar uma mudança de escopo, justificando a sua necessidade com vistas à ampliação do objeto. Uma vez aceita pela concedente, tal modificação é materializada por meio de um termo aditivo ao instrumento inicialmente pactuado fundamentado no § único do Art. 46, da mesma Portaria. Adicionalmente, o SICONV prevê a possibilidade de alterar as metas e etapas, devendo o conveniente motivar a concedente por meio de uma justificativa a ser analisada e então autorizada ou não, por meio de um ajuste de Plano de Trabalho.

Além do importante papel no processo de planejamento, o Plano de Trabalho e seus anexos (projeto básico ou termo de referência) tornam-se instrumentos fundamentais na etapa de verificação do trabalho executado, com vistas à formalização da aceitação das entregas do projeto, seja por parte do ministério concedente, seja por parte do agente financeiro em se tratando de contrato de repasse.

#### **4.3.2.2 Tempo**

O ambiente prevê que o conveniente solicite ajuste no cronograma físico e de desembolso do Plano de Trabalho, sem a necessidade de Termo Aditivo ao Convênio, respaldado pelo § 3º do art. 26, da Portaria Interministerial 507/2011 (BRASIL, 2011a) “Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.” Se durante a execução do projeto, o conveniente constatar a necessidade de dilatar o prazo do convênio por um motivo justificável, poderá solicitá-lo ao concedente. Esta prática fundamenta-se no art. 50 (Ibid.):

Art. 50. O prazo do convênio poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.

O concedente também pode, unilateralmente, prorrogar a vigência do convênio conforme estabelece o art. 43, inciso VI: “a obrigação da concedente prorrogar "de ofício" a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa o atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado”.

Não obstante a possibilidade de alteração legais nos prazos do convênio, não há previsão, no SICONV, de um método para medição de desempenho do projeto com o objetivo de avaliar a

sua execução utilizando-se de técnicas de valor agregado do trabalho nem tampouco realizar previsões, objetivando o ajuste do prazo inicialmente estimado. Desta forma, o ambiente apenas possibilita a alteração de prazo, sem fornecer mecanismos para identificar e corrigir a origem do adiamento ou mesmo da antecipação da conclusão.

#### **4.3.2.3 Custos**

A execução financeira de convênios é, sem sombra de dúvida, o ponto central das transferências voluntárias. A Portaria 507/2011 (BRASIL, 2011a) dedica exclusivamente, no Título V – Da execução, dois capítulos a serem observados: Capítulos II – Da liberação dos recursos e Capítulo IV – Dos pagamentos. Tais capítulos definem a vinculação da liberação dos recursos ao cumprimento das metas e etapas, a obrigatoriedade da movimentação em conta corrente específica para cada convênio, a comprovação do cumprimento da contrapartida da prefeitura, além de estabelecer regras para liberação dos recursos.

Como anteriormente discutido no Item 4.2 – Fases e Funcionalidades do SICONV, a execução financeira dos convênios passa pelos três estágios obrigatórios da despesa pública conforme definidos pela Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964): empenho, liquidação e pagamento.

O estágio de empenho da despesa é definido no art. 58 como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado, obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.” Este ato compromete a verba orçamentária para fazer face a uma despesa, habilitando a execução do objeto contratado.

O art. 63 define a liquidação como: “...consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Este estágio é caracterizado pelo ato do órgão competente como a materialização dos objetos, isto é, com a verificação e conferência dos serviços, das notas fiscais de entrega de material e dos recibos de prestação de serviços, sendo então reconhecido o crédito de um terceiro contra um ente público.

O pagamento é o último estágio da execução da despesa orçamentária. O art. 64 da Lei n.º 4.320/64 menciona que “a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade

competente, determinando que a despesa seja paga”. Este estágio é o ato pelo qual o ente público satisfaz o credor e extingue a obrigação.

Desta forma, as despesas decorrentes da execução dos projetos possuem características determinísticas, ou seja, necessariamente devem ocorrer da forma como foram planejadas e autorizadas. O art. 64 da Portaria Interministerial 507/11 (BRASIL, 2011a) enfatiza este procedimento: “Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio e somente poderão se utilizados para pagamento de despesas constantes no Plano de Trabalho...”

No entanto, o SICONV prevê a possibilidade de ajuste no plano de aplicação detalhado, devendo o Município provocar o Ministério com uma justificativa para a mudança. Caso seja autorizada, tal mudança também passa a ser incorporada como ajuste ao Plano de Trabalho.

No que se refere ao monitoramento dos custos, a obrigatoriedade de lançamento de qualquer movimentação financeira no âmbito do convênio, resulta na constante possibilidade de acompanhamento, tanto por parte do concedente, dos órgãos oficiais de fiscalização ou ainda da população, por meio do Portal da Transparência.

O conceito apresentado de controle de custos presente no modelo de gestão do SICONV não possui a mesma semântica que o controle de custos previsto pelo PMI (PMI, 2008). Segundo o Instituto (PMI, 2008, p.179) “Controlar os custos é o processo de monitoramento do progresso do projeto para atualização do seu orçamento e gerenciamento das mudanças feitas na linha de base dos custos.” Pelo fato de qualquer mudança no Plano de trabalho inicialmente pactuado necessitar da autorização do concedente, e ainda a execução do cronograma financeiro estar legalmente atrelada à execução física das metas e etapas contratadas, não há como se realizar um pagamento sem o equivalente produto ou serviço entregue.

#### **4.3.2.4 Qualidade**

Pelo fato do modelo de gestão do SICONV não prever a definição de uma política de qualidade, nem para o gerenciamento do projeto nem para o produto objeto da transferência voluntária, o ambiente também não fornece suporte, nem a garantia, nem o controle da qualidade preconizados pelo PMI (PMI, 2008). Desta forma, o modelo de gestão do SICONV

não suporta análise de desempenho das atividades do projeto, nem a identificação das causas da baixa qualidade seja do processo de gestão seja do produto resultante do projeto. Conseqüentemente não há a recomendação de ações para eliminá-la.

#### **4.3.2.5 Recursos Humanos**

Como anteriormente discutido no item 4.3.1.5, o modelo de gestão do SICONV não trata explicitamente da questão de recursos humanos no projeto. Este fato pode estar associado à pouca utilização da mão de obra direta do ente municipal, já que, predominantemente, os serviços são executados por terceiros (contratados).

Em decorrência, durante a execução e o monitoramento do projeto, aspectos relacionados à confirmação da disponibilidade dos recursos humanos, obtenção da equipe necessária para concluir as designações do projeto, melhoria de competências individuais ou da equipe, ou ainda o acompanhamento do desempenho de membros da equipe visando otimização do desempenho do projeto não são tratados no ambiente.

#### **4.3.2.6 Comunicações**

Na etapa de execução, todas as informações sobre o desenvolvimento do projeto, notadamente as licitações, os contratos, as publicações em Diários Oficiais, os relatórios de progresso, o registro de ingresso de recursos financeiros, os pagamentos efetuados, devem ser registradas no ambiente. Esta prática permite o acompanhamento por parte dos principais interessados (Ministério, CAIXA, Prefeitura, TCU), contribuindo, desta forma, para o desejado processo de transparência e uniformidade das informações a todas as partes envolvidas. Sob a óptica do cidadão, esta prática configura-se como uma poderosa ferramenta de acompanhamento e controle dos gastos públicos (BRASIL, 2007).

Como limitação, o modelo não prevê, no entanto, a realização da distribuição destas informações. Sua principal função reside em ser um repositório de dados contendo todos os elementos que caracterizaram o projeto e sua execução. O histórico das informações possibilita comparações entre as estimativas iniciais e o realizado. No entanto, o ambiente não

realiza análises de tendências a partir dos dados armazenados, o que limita a sua utilização por parte dos gestores públicos. Ainda como característica, o sistema não gera nenhum tipo de relatório, seja ele analítico ou sintético, limitando sobremaneira a utilização das informações disponibilizadas.

#### **4.3.2.7 Riscos**

Pelo fato de não haver, nem implementado no sistema, nem previsto na legislação que o suporta (BRASIL; 2007, BRASIL, 2011a) nenhum processo de análise de riscos, o monitoramento e controle perde o seu sentido. No entanto, o surgimento dos eventos incertos é dinâmico e pode resultar em problemas durante qualquer uma das fases da implementação dos convênios. PMI (2008, p. 282) ressalta “Identificar os riscos é um processo iterativo porque novos riscos podem surgir ou se tornar conhecidos durante o ciclo de vida do projeto”.

#### **4.3.2.8 Aquisições**

Como já destacado no Item 4.3.1.8, a área de aquisições e contratações recebe um tratamento bastante intenso no SICONV. Este fato justifica-se pelos entes municipais valerem-se, predominantemente, de serviços de terceiros para a efetiva execução dos instrumentos de repasses voluntários federais.

A condução das aquisições realizadas no setor público, notadamente no âmbito dos convênios celebrados, é regida pela Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993). O certame licitatório, por completo, é registrado no SICONV, desde a publicação do instrumento convocatório até a homologação do objeto licitado para o fornecedor.

O Sistema suporta ainda, a administração das aquisições registrando os contratos celebrados, e todos os movimentos bancários decorrentes do pagamento pela prestação dos serviços ou fornecimento do material. No entanto, o ambiente não privilegia o monitoramento do desempenho dos contratos assim como não gerencia a realização de mudanças e correções conforme necessário.

#### 4.3.2.9 Integração

O controle de mudanças é uma funcionalidade que merece destaque no ambiente do SICONV. Os pedidos de alterações são iniciativas do conveniente e devem conter a descrição do objeto da alteração acompanhada de justificativa convincente. Uma vez cadastrada, a solicitação é analisada pela concedente, sob a óptica técnica e jurídica, culminando com a emissão de um parecer sobre o pleito. Quando deferida, dá origem a um termo aditivo ao convênio ao qual deve ser dada a publicidade legal, conforme o § único do art. 46 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 (BRASIL, 2011a): “Somente deverão ser publicados no Diário Oficial da União os extratos dos aditivos que alterarem o valor ou ampliem a execução do objeto, vedada a alteração da sua natureza, quando houver, respeitado o prazo estabelecido no caput.”

O sistema de gerenciamento de configurações proposto pelo ambiente, com controle integrado de mudanças fornece uma maneira padronizada, efetiva e eficiente de gerenciar, de maneira centralizada as alterações e linhas de base aprovadas nos convênios. O PMI (2008, p. 94) reitera a afirmação destacando:

A aplicação do sistema de gerenciamento em todo o projeto, incluindo processos de controle de mudanças, alcança três objetivos principais:

- Estabelece um método evolutivo para consistentemente identificar e solicitar mudanças nas linhas de base estabelecidas e avaliar o valor e efetividade dessas mudanças;
- Proporciona oportunidades de validar e aprimorar o projeto continuamente considerando o impacto de cada mudança, e;
- Fornece à equipe de gerenciamento do projeto o mecanismo para que se comunique, consistentemente, todas as mudanças aprovadas e rejeitadas às partes interessadas.

Como decorrência, o SICONV armazena a evolução da linha de base do projeto, podendo servir como fonte histórica para o desenvolvimento de projeto similar.

Elaborado a partir das informações levantadas, o Quadro 12 apresenta uma síntese da aderência do modelo de gestão do SICONV a práticas em gerenciamento de projetos durante os grupos de processos de execução, monitoramento e controle no que tange cada área do conhecimento definida por PMI (PMI, 2008).

**Quadro 12 – Síntese da aderência da fase de execução e monitoramento à luz das práticas em gerenciamento de projetos.**

Áreas do Conhecimento	Elementos observados no SICONV	SICONV (execução e monitoramento)
Integração	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle integrado de mudanças, com fluxo bem definido.</li> <li>Sistema de gerenciamento de configurações.</li> </ul>	SIM
Escopo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verificação do trabalho executado.</li> <li>Sistema de controle de mudança do escopo.</li> </ul>	SIM
Tempo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle dos prazos de vigência do convênio.</li> </ul>	PARCIALMENTE, pois não há controle das etapas do cronograma nem sistema de medição de desempenho.
Custo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reprogramação dos custos.</li> <li>Controle dos empenhos.</li> <li>Controle dos pagamentos.</li> <li>Controle do aporte financeiro.</li> </ul>	OUTRO CONCEITO, controle das despesas e receitas.
Qualidade	Nenhum elemento identificado	NÃO
Recursos humanos	Nenhum elemento identificado	NÃO
Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relatório de atividades.</li> <li>Armazena as informações do projeto.</li> </ul>	PARCIALMENTE, pois as expectativas dos <i>stakeholders</i> não são gerenciadas.
Riscos	Nenhum elemento identificado	NÃO
Aquisições	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro de todo o processo licitatório.</li> <li>Registro dos contratos dos fornecedores.</li> <li>Controle do pagamento das aquisições.</li> </ul>	SIM

FONTE: Elaborado pelo Autor

Percebe-se que na fase de Execução e Monitoramento o modelo de gestão do SICONV dá mais ênfase às áreas de integração, escopo, custo (mesmo com o conceito de despesa) e aquisição. Por outro lado, desconsidera completamente as áreas de qualidade, riscos e recursos humanos.

#### 4.3.3 Prestação de Contas

A terceira e última fase do fluxo operacional do SICONV é definida como sendo a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse celebrado entre a concedente e a conveniente. Ao receber recursos voluntários, toda instituição tem por obrigação prestar conta,

tempestivamente, da boa e regular aplicação financeira, utilizando para tanto, o Sistema de Gestão de Contratos e Convênios. Esta prestação de contas passa, a partir da vigência do Decreto 6.170/2007 (BRASIL, 2007), a ser publicada, via internet, na página denominada Portal dos Convênios. A seguir, esta fase é analisada à luz das duas áreas do conhecimento presentes neste grupo de projetos definidas pelo PMI (PMI, 2008): aquisições e integração.

#### **4.3.3.1 Aquisições**

Como por diversas vezes discutido ao longo desta pesquisa, pelo fato do ente público não dispor de recursos humanos e materiais adequados, os convênios são predominantemente executados por terceiros. Além disso, os Art. 62 e 63 da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964) estabelecem que o pagamento de qualquer despesa só possa ser realizado após a sua regular liquidação, o que significa a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Este direito adquirido, e consequente pagamento, somente é conferido ao fornecedor após a aceitação e atestação dos serviços prestados ou mercadoria entregue ao ente público.

Já o encerramento das aquisições, sob a óptica do PMI (PMI, 2008, p.341) é definido como: “... o processo de finalização de cada aquisição do projeto. Como envolve verificar se todo o trabalho e as entregas são aceitáveis, serve de apoio ao processo de encerramento do projeto ou a fase.”

Conclui-se, desta forma, que o encerramento das aquisições, em se tratando de contratações em convênios, ocorre na fase de execução e não na prestação de contas, pois a verificação e aceitação das entregas são prévias ao seu pagamento.

#### **4.3.3.2 Integração**

A fim de conferir maior transparência aos atos praticados pelo conveniente, não obstante a apresentação de toda documentação realizada no decorrer da execução do projeto, o mesmo dispõe do prazo de 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou conclusão da execução do objeto (o que ocorrer primeiro) para encaminhamento da prestação de contas ao

órgão repassador. O conjunto de documentos exigido encontra-se definido no Art. 74 (BRASIL, 2011a), sendo composto por:

- I - Relatório de Cumprimento do Objeto;
- II - Notas e comprovantes fiscais, quanto aos seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no SICONV, valor, aposição de dados do conveniente, programa e número do convênio;
- III - Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no SICONV pelo conveniente;
- IV - Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;
- V - Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;
- VI - Relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;
- VII - Relação dos serviços prestados, quando for o caso;
- VIII - Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e
- IX - Termo de compromisso por meio do qual o conveniente será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio, nos termos do § 3º do art. 3º desta Portaria.

O mesmo instrumento legal destaca, ainda, a devolução à entidade ou ao órgão repassador dos recursos, do recolhimento dos saldos remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas.

Por outro lado, o PMI (PMI, 2008) não faz qualquer alusão à necessidade de prestação de contas junto ao patrocinador responsável pelo aporte financeiro ao projeto, seja ele interno à organização, seja ele externo. O processo de encerrar o projeto dá mais ênfase à formalização e fechamento de todas as atividades internas de gestão do projeto, como do registro das lições aprendidas, da organização dos arquivos do projeto, do encerramento dos relatórios de controle do projeto (cronograma e finanças), do registro da avaliação das equipes e indivíduos e da reunião de encerramento do projeto (CARVALHO; RABECHINI JR., 2011, p. 82).

O Quadro 13 apresenta uma síntese da aderência do modelo de gestão do SICONV às práticas em gerenciamento de projetos no grupo de processos de encerramento no que tange às áreas do conhecimento definidas pelo PMI (2008) para este grupo de processos, ou seja, integração e aquisições.

Desta forma, a fase de Prestação de Contas no modelo de gestão do SICONV privilegia os aspectos legais da transferência de recursos, ou seja, a comprovação da correta aplicação dos recursos sem, no entanto, demonstrar qualquer tipo de preocupação com questões de aprendizagem organizacional.

**Quadro 13 – Síntese da aderência da fase de prestação de contas à luz das práticas em gerenciamento de projetos.**

<b>Áreas do Conhecimento</b>	<b>Elementos observados no SICONV</b>	<b>SICONV (prestação de Contas)</b>
Integração	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encaminhamento de toda a documentação do projeto para que seja analisada.</li> </ul>	PARCIALMENTE, pois não há registro das lições aprendidas, registro da avaliação da equipe do projeto, nem reunião de encerramento do projeto.
Aquisições	Nenhum elemento identificado	NÃO

FONTE: Elaborado pelo Autor

#### **4.3.4 Considerações**

A análise do modelo de gestão permitiu mapear a sua aderência às práticas em gerenciamento de projetos resultando nas considerações a seguir elencadas:

- a) Com a finalidade de materializar o Decreto 6.170/2007, o modelo definido pelo ambiente SICONV privilegia claramente os aspectos formais e legais das transferências voluntárias de recursos, isto é, a proposição do projeto por parte do ente municipal, a celebração do convênio entre as partes (município e Ministério), a formalização do ato, o monitoramento da implementação do projeto e a realização da prestação de contas;
- b) O modelo de gestão adotado possui diferentes intensidades de aderência às práticas em gestão de projetos, a depender da área do conhecimento analisada e da fase do ciclo de vida do ambiente;
- c) Na primeira fase caracterizada pela proposição, celebração e formalização do convênio, as áreas do conhecimento que mais intensamente se destacam são: aquisições e custos. Tal ênfase, possivelmente, relaciona-se ao fato do gestor (Ministério) ter na sua principal preocupação o planejamento das aquisições e contratações, assim como os preços adotados à luz do SINAPI ou pesquisa de mercado conforme o caso (BRASIL, 2011a). As áreas que tratam do escopo, do tempo, dos recursos humanos e da comunicação também foram abordadas, no entanto, de forma superficial, sem a profundidade e detalhamento definidos pelo PMI (PMI, 2008).

Quanto às áreas de qualidade e riscos, as mesmas não foram nem abordadas. De fato, indica o pouco compromisso com o atendimento aos requisitos das principais partes interessadas e à adequação ao uso, assim como a falta de preocupação com os eventos incertos que podem impactar, tanto na execução do projeto quanto nos seus resultados;

- d) Durante a segunda fase do convênio – execução e monitoramento – as áreas do conhecimento que mais se destacam no SICONV são escopo, aquisições e integração. Privilegia a verificação das metas do projeto, o registro de todas as etapas dos processos licitatórios e dos contratos referentes às aquisições, assim como do controle integrado de mudanças. A área de conhecimento custos também é bastante enfatizada nesta fase. No entanto, cabe novamente destacar que, o modelo observa tanto o ingresso dos recursos federais e da contrapartida para a execução do projeto, quanto o registro das despesas decorrentes da sua implementação, não fazendo alusão a técnicas de monitoramento a exemplo do gerenciamento por valor agregado amplamente preconizado pelo PMI (PMI, 2008). Já as áreas de conhecimento tempo e comunicação são parcialmente contempladas, restringindo a sua utilização, respectivamente, ao controle da vigência do convênio e ao armazenamento das informações acerca do projeto. Nesta fase, adiciona-se às áreas de conhecimento riscos e qualidade, recursos humanos, pois o modelo não trata nem da mobilização, nem do desenvolvimento, nem do gerenciamento da equipe do projeto;
- e) Na última fase do convênio, definida como prestação de contas, o modelo preocupa-se com a formalização, junto ao gestor federal, da comprovação da correta aplicação dos recursos financeiros e do atingimento dos objetivos inicialmente pactuados. Quanto ao encerramento das aquisições definido pelo PMI (PMI,2008), qualquer pendência necessariamente há de ser resolvida antes da liquidação da despesa e do pagamento ao fornecedor, ou seja, durante a vigência do convênio e não na fase de prestação de contas.
- f) Cabe ainda destacar a necessidade de se avaliar mecanismo legal visando suportar os custos com os riscos inerentes ao processo de transferências voluntárias de recursos. O art. 27 da Portaria Interministerial nº 507 (BRASIL, 2011a) apenas possibilita o município a incluir no BDI – Bonificação e Despesas Indiretas, os custos com a taxa de riscos e somente quando se tratar da contratação de obras e serviços de engenharia.

- g) O modelo de gestão definido no SICONV proíbe a inclusão de custo com a equipe de gerenciamento dos projetos. O art. 52 da mesma Portaria estabelece: “O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado: I - Realizar despesa a título de taxa de administração, de gerência ou similar;...”. Assim, os municípios devem arcar com tais custos, seja alocando funcionários da prefeitura para gerenciar os projetos, seja contratando empresa para tal, o que em muitos casos inviabiliza o projeto.

#### **4.4 Análise das Proposições da Pesquisa**

A partir da definição dos três pilares que norteiam o presente estudo, foram definidas nove proposições com o objetivo de responder à principal questão de pesquisa formulada. A seguir, cada uma das proposições - 1 a 9 - definidas no Item 3.3 desta dissertação, é analisada individualmente à luz das entrevistas realizadas com os gestores municipais, sendo apontados os principais pontos de convergência entre os respondentes, dando origem aos respectivos Quadros Sintéticos.

##### **4.4.1 Pilar 1: Descentralização de Recursos da União para Município**

###### **4.4.1.1 Proposição 1**

O município desempenha um papel relevante no atendimento às demandas sociais, pelo fato de estar mais próximo do cidadão, no entanto, as receitas municipais são insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras (AFONSO; ARAÚJO, 2000; CAMPELLO; MATIAS, 2000).

O Quadro 14 apresenta a síntese de convergência das respostas dos entrevistados para cada questão relacionada à proposição 1, possibilitando assim o desenvolvimento das posteriores considerações parciais.

**Quadro 14 – Síntese de convergência para a proposição nº 1.**

<b>Questão</b>	<b>Pontos convergentes</b>	<b>Outros pontos</b>
1.1 - Como são identificadas, por esta secretaria, as demandas da comunidade?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os gestores municipais em constante contato com as comunidades locais.</li> <li>Ouvir, compreender e discutir as necessidades para então traduzi-las em projetos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração de um planejamento estratégico para implementação das ações.</li> <li>Dificuldade de traduzir as demandas da população em diagnóstico.</li> <li>Experiências anteriores do gestor municipal.</li> <li>Mapeamento micro e macro de ações pelos diferentes níveis de gestão.</li> </ul>
1.2 - Como são viabilizadas as demandas identificadas pela secretaria?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificação de fontes de recursos extraorçamentários para a execução do projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emendas parlamentares e programática dos Ministérios.</li> <li>Patrocinadores locais.</li> <li>Grandes empresas.</li> <li>Recursos estaduais.</li> </ul>
1.3 - As demandas identificadas são analisadas de maneira integrada, em conjunto com outra(s) secretaria(s)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>A análise das demandas identificadas é realizada por cada secretaria.</li> <li>A fragmentação é cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta estrutura para maior integração entre as secretarias.</li> <li>Inclusão do conceito de matricialidade na administração pública.</li> <li>A saúde, educação e ação social com maior integração visto que o público alvo requer ações integradas.</li> </ul>
1.4 - A que fatores você pode atribuir a falta de uma maior integração entre as secretarias no que diz respeito à análise de demandas da comunidade?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paradigma cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de um elemento integrador entre os projetos/secretarias.</li> <li>Falta de tempo.</li> <li>Falta estrutura (distinguir quem pensa de quem executa).</li> <li>Afinidade entre secretarias.</li> </ul>
1.5 – Qual(is) a(s) principal(is) fonte(s) de recursos desta secretaria para fazer face às demandas da população?	<ul style="list-style-type: none"> <li>A principal fonte de recursos é federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos do governo do estado.</li> <li>Doações de empresas privadas, devido às leis de incentivo.</li> <li>Tesouro municipal.</li> <li><i>Royalties</i> do petróleo.</li> </ul>
1.6 – Qual é a importância dos recursos oriundos de transferências voluntárias para o desenvolvimento das ações desta secretaria?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grande para ações estruturantes.</li> <li>Construção ou aquisição de equipamentos mais caros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complementar aos fundos.</li> <li>Dependência de recursos oriundos de transferências voluntárias para o desenvolvimento de certos projetos.</li> <li>Apesar da grande importância, são muito difíceis de conseguir, dada a burocracia.</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo Autor

Considerações parciais da Proposição 1 na interpretação e análise das questões 1.1 a 1.6:

A questão 1.1 abordou a identificação das demandas da comunidade local por parte das secretarias municipais. As respostas destacaram o estreito laço existente entre o poder público municipal e a população. Esta proximidade possibilitou a identificação das necessidades locais servindo como insumos à formulação de projetos. No entanto, dependendo da secretaria, este processo pode ser mais ou menos estruturado e se traduzir em planos com níveis distintos de formalidade. A experiência anterior no campo da gestão pública também foi apontada como fator facilitador neste processo.

A questão 1.2 procurou identificar as principais fontes de recursos para fazer frente às demandas da população. Houve consenso sobre a necessidade de recursos extraorçamentários, já que o orçamento municipal, não obstante o seu contínuo crescimento, não suporta investimentos compatíveis com as demandas locais. Dentre as possíveis fontes de recursos destacaram-se a iniciativa privada valendo-se de leis de incentivo, recursos estaduais por meio de Programas específicos para fins estruturantes e notadamente das emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União ou ainda candidatando-se a receber recursos dos programas dos ministérios por meio dos editais.

A questão 1.3 abordou o nível de integração existente entre as secretarias municipais, na análise das demandas,. As respostas levaram a concluir que devido a questões eminentemente culturais, as secretarias implementam seus projetos individualmente, mesmo havendo orientação para a inclusão do conceito de matricialidade e necessidade de se desenvolver projetos integrados, notadamente nos setores da educação, saúde e ação social.

Complementarmente, a questão 1.4 procurou mapear os principais fatores que mais contribuem para a falta da integração entre as secretarias no que diz respeito à análise das demandas da comunidade. Concluiu-se que se trata de um paradigma cultural, acompanhado por outros argumentos como a falta de um elemento integrador entre os projetos, a falta de tempo para realizar uma análise conjunta devido à sobrecarga de trabalho e ainda devido a afinidades entre as mesmas.

A questão 1.5 identificou como principal fonte de recursos, para fazer face às demandas da população, a federal, não obstante terem sido apontados os recursos oriundos do governo estadual, do tesouro municipal ou ainda provenientes dos *royalties* do petróleo, mesmo que de forma bem discreta.

A questão 1.6 complementou a análise inicial, com a indicação da importância dos recursos oriundos de transferências voluntárias para o desenvolvimento das ações das secretarias municipais. Houve consenso que este tipo de recurso destina-se a fazer frente a equipamentos (construções ou aquisições) mais complexos e a ações estruturantes. Destacou-se ainda não somente a importância complementar em relação às transferências fundo a fundo, mas também a burocracia e a dificuldade de materialização como principais empecilhos à sua viabilização.

De acordo com o exposto na análise das questões 1.1 a 1.6 pode-se depreender que, de fato, o Município desempenha um papel relevante no atendimento às demandas sociais, por estar mais próximo do cidadão que qualquer outra esfera de poder. Tal proximidade possibilita um constante contato e envolvimento com as comunidades locais, resultando na identificação de suas necessidades mais latentes. No entanto há indícios de falta de integração entre os agentes públicos municipais na implementação conjunta de ações, devido a paradigmas culturais inerentes ao setor público, levando assim à diminuição do potencial de efetividade das ações requeridas.

No entanto, as receitas municipais tornam-se insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras, sendo fundamental recorrer a fontes de recursos extra-orçamentários com o intuito de materializar os projetos identificados. Recursos provindos das esferas superiores constituem-se como a principal fonte para a execução de obras de maior vulto ou ainda para aquisição de equipamentos mais específicos.

#### **4.4.1.2 Proposição 2**

Para fazer face ao crescente processo de descentralização dos recursos federais, os municípios devem criar estruturas específicas de gestão para ter condições de executá-las, proporcionando assim, o incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas (ABRUCIO; COUTO, 1996; ECKERT, 2010; OE3).

No Quadro 15 apresenta-se a síntese de convergência das respostas dos entrevistados para cada questão relacionada à proposição 2, possibilitando assim o desenvolvimento das posteriores considerações parciais.

**Quadro 15 – Síntese de convergência para a proposição nº 2.**

<b>Questão</b>	<b>Pontos convergentes</b>	<b>Outros pontos</b>
2.1 - Por que as políticas repassadas pelo governo federal precisam ser desenvolvidas pelos entes municipais?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pela proximidade entre o poder público municipal e o cidadão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de capilaridade do governo federal nos municípios.</li> <li>• A centralização inviabiliza o atendimento às necessidades locais, tendo em vista a diversidade.</li> </ul>
2.2 - A secretaria passou por algum processo de (re)estruturação com o objetivo de melhorar a qualidade da execução dos recursos oriundos do governo federal?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não houve convergência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratação de empresa especializada em elaboração de projetos.</li> <li>• Criação de cargo em secretaria para captação de recursos federais.</li> <li>• Adaptação da estrutura existente para se adequar às necessidades.</li> <li>• Nenhuma mudança na estrutura da secretaria.</li> </ul>
2.3 – No seu entendimento, os Ministérios e os agentes financeiros estão preparados tecnicamente para atender o processo de descentralização de recursos da União?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os agentes financeiros escolhidos pelo governo federal não estão preparados para atender aos municípios.</li> <li>• Aprovação dos projetos nos Ministérios é mais simples.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de pessoal capacitado.</li> <li>• Os Ministérios mostram maior preocupação em ajudar os municípios na resolução das pendências e no surgimento das dúvidas.</li> <li>• Ministério com pessoas bem sensíveis às realidades locais.</li> <li>• Ministério com processos bem definidos e organizados.</li> <li>• Ministérios sem informação sobre programas federais.</li> </ul>
2.4 – Na estrutura municipal, de quem é a responsabilidade pela gestão entre Ministério, Agente financeiro e Prefeitura?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da secretaria gestora do recurso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A responsabilidade não está formalmente definida.</li> <li>• O fluxo de atribuições é informalmente dividido entre as secretarias.</li> <li>• Para que o processo funcione a secretaria assumiu este papel.</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo Autor

Considerações parciais da Proposição 2 na interpretação e análise das questões 2.1 a 2.4:

A questão 2.1 procurou responder por que as políticas repassadas pelo governo federal precisam ser, de fato, executadas pelo poder local. Chegou-se ao consenso que a proximidade

desta esfera de governo com o cidadão e vice-versa é fundamental para um diálogo mais próximo e identificação das particularidades locais, compreendidas e viabilizadas pelo poder público. Outro aspecto citado referiu-se à falta de capilaridade do governo federal, tendo em vista a dimensão continental do país assim como a diversidade de culturas e complexas realidades existentes.

A questão 2.2 sobre procurou identificar, nas secretarias, algum processo de reestruturação para incrementar a qualidade na execução dos recursos oriundos do governo federal. As entrevistas apontaram que, de fato, as secretarias passam por um processo de adequação, mas não de forma homogênea, pois para cada realidade surge a necessidade de ações específicas, cada qual em seu tempo.

A questão 2.3 abordou o entendimento quanto aos Ministérios e aos agentes financeiros estarem preparados tecnicamente para atender ao processo de descentralização de recursos da União. O consenso apontou para uma maior simplicidade nos procedimentos quando o instrumento de descentralização de recursos for assinado diretamente com o Ministério (convênio) ou quando este realiza a análise inicial para celebração do contrato de repasse. No entanto, também houve consenso que os agentes financeiros não estão preparados nem para o volume de transações e nem para a gestão entre os Ministérios e os Municípios, não obstante a sua capacidade técnica. Por outro lado, destaca-se também, mesmo que não consensualmente, o empenho e a preocupação de certos Ministérios em viabilizar o processo de descentralização dos recursos da União para Municípios e outros quanto à sua organização processual interna.

A questão 2.4 tratou da identificação do órgão responsável pela gestão entre Ministério, Agente financeiro e Prefeitura na estrutura municipal. O consenso apontou para a própria secretaria gestora do recurso orçamentário municipal, ou seja, a secretaria na qual o projeto está sendo desenvolvido, como sendo o responsável pela gestão entre as instituições externas. No entanto, as respostas também apontam, mesmo que não consensualmente, para uma existente correlação entre o estilo gerencial do secretário e a assunção de tal responsabilidade.

De acordo com o observado nas questões anteriores, pode-se concluir que, apesar do ambiente municipal ser heterogêneo, mesmo que ainda discretamente, busca-se criar estruturas internas específicas de gestão para propiciar condições de executar os projetos oriundos da descentralização de recursos federais. Destaca-se ainda, que assim como na estrutura

municipal, o governo federal e os agentes financeiros precisam se estruturar, definindo melhor seus processos visando ao incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas.

#### 4.4.1.3 Proposição 3

Influência política no processo de definição dos municípios contemplados com recursos de transferências voluntárias sobrepondo-se ao estabelecimento de critérios técnicos (FERREIRA; BUGARIN, 2007; MARTINS, 2010; OE1; OE2).

O Quadro 16 apresenta a síntese de convergência das respostas dos entrevistados para cada questão relacionada à proposição 3 resultando, desta forma no posterior desenvolvimento das considerações parciais.

**Quadro 16 – Síntese de convergência para a proposição nº 3.**

Questão	Pontos convergentes	Outros pontos
3.1 - Como é percebida a influência política no processo de transferência voluntária?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A influência política dita a divisão dos recursos oriundos de emendas parlamentares.</li> <li>• Nos recursos programáticos dos Ministérios predominam os critérios técnicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os parâmetros técnicos são suficientes para aprovar os projetos concorrentes por editais.</li> <li>• A falta ou a dificuldade de acesso à informação facilita a interferência política neste processo.</li> <li>• Agente facilitador no processo de obtenção de recursos voluntários.</li> </ul>
3.2 - Como é percebida a existência de critérios técnicos na escolha do município contemplado com recursos originários de transferência voluntária?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como elementos básico para aprovação de projetos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessário, porém nem sempre suficientes.</li> <li>• Os resultados dos editais carecem de maior transparência.</li> </ul>
3.3 - Existe a percepção que a falta de padronização quanto à documentação e ao nível de exigência em cada edital dificulta a elaboração dos projetos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de padronização nos editais e na análise dos Ministérios e Agente Financeiro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível distinto de exigências no mesmo Ministério.</li> <li>• Traduzir o conteúdo dos editais para a realidade local.</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo Autor

Considerações parciais da Proposição 3 na interpretação e análise das questões 3.1 a 3.3:

A questão 3.1 procurou identificar como é percebida a influência política no processo de transferência voluntária. As respostas unanimemente apontaram para a vertente discricionária da transferência voluntária, indicando influência política como principal componente na divisão dos recursos oriundos de emendas parlamentares. Também houve consenso que, quando se trata de recursos programáticos dos Ministérios, predominam os critérios técnicos na escolha dos projetos contemplados. No entanto, mesmo que de maneira mais discreta relatou-se que os parâmetros técnicos podem ser suficientes para aprovar os projetos concorrentes por editais e que a falta ou a dificuldade de acesso à informação facilita a interferência política, sendo também visto como agente facilitador no processo de obtenção de recursos voluntários.

A questão 3.2 buscou a percepção dos entrevistados quanto à existência de critérios técnicos na escolha do município contemplado com recursos originários de transferência voluntária. Houve unanimidade em relatar que os critérios técnicos representam a fundamentação para a aprovação de projeto, seja ele oriundo de emenda parlamentar ao Orçamento Geral da União, seja ele participante de edital da própria programática do Ministério. Houve consenso ainda da necessidade dos resultados dos editais precisarem ser mais transparentes. No entanto, ressaltou-se que tais critérios, apesar de necessários, podem não ser suficientes para garantir a efetiva destinação dos recursos.

A questão 3.3 versou sobre a percepção que a falta de padronização quanto à documentação e ao nível de exigência em cada edital dificulta a elaboração dos projetos. Ficou constatado que cada Ministério exige um nível de detalhamento na elaboração dos projetos, ocasionando diversas reformulações das propostas para se adequar às exigências dos Ministérios. Adicionalmente, ficou ainda evidenciado que o nível de exigências dentro de um mesmo Ministério também pode ser distinto. Outra consideração referiu-se à necessidade de “tradução” dos editais, para a realidade local, já que por vezes são extremamente genéricos, o que dificulta a sua compreensão e consequente elaboração dos projetos por parte dos agentes municipais.

Desta forma, a natureza discricionária das transferências voluntárias envolve tanto critérios técnicos, quanto a influência política. Os critérios técnicos são necessários à celebração dos convênios, pois pressupõem que o município possui as características mínimas para que o projeto seja executado. Por outro lado, a influência política, neste processo, garante a

indicação (no caso de emenda parlamentar) do recurso federal, assim como sua efetiva liberação. No que se refere ao nível de exigências dos editais, o estudo aponta para a necessidade de padronização dos editais e de uma maior transparência no julgamento das propostas apresentadas.

#### 4.4.2 Pilar 2: Presença da Gestão de Projetos na Administração Pública.

##### 4.4.2.1 Proposição 4

Há fatores restritivos à prática de gestão de projetos no ambiente público com reflexos na implantação de Escritórios de Projetos (WIRICK, 2009; IACZINSKI; SCARPIN, 2006; REGO; SILVA, 2011; PETERS, 2008).

Apresenta-se no Quadro 17 a síntese de convergência das respostas dos entrevistados para cada questão relacionada à proposição 4, possibilitando desta forma o desenvolvimento posterior das considerações parciais.

**Quadro 17 – Síntese de convergência para a proposição nº 4.**

Questão	Pontos convergentes	Outros pontos
4.1 - Como a sua secretaria procura introduzir práticas inovadoras em contraposição à tradicional burocracia existente?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de novos fluxos de trabalho.</li> <li>• Trabalho por projeto.</li> <li>• Não tem oportunidade de introduzir novas práticas.</li> <li>• Resistência burocrática à práticas inovadoras.</li> <li>• Criação de simples procedimentos, não de inovação.</li> </ul>
4.2 - Como são percebidos, por esta secretaria, a autoridade e poder do Escritório de Projeto e a sua autonomia de trabalho?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frágil, pois não está formalmente constituído nem estruturado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como centro de excelência na elaboração de projetos.</li> <li>• Instrumento de suporte às práticas em gerenciamento de projetos aos gestores das secretarias.</li> <li>• Os gestores das secretarias despreparados em práticas de gerenciamento de projetos sobrecarregando o EGP.</li> </ul>
4.3 - Como os aspectos políticos favorecem ou inibem a implantação de práticas de gerenciamento de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não houve consenso nas respostas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A influência política inibe a prática do gerenciamento de projetos.</li> <li>• Componentes políticos como elemento facilitador à implantação</li> </ul>

projetos na prefeitura?		<p>de projetos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidades políticas implementadas por meio de projetos.</li> <li>• O gerenciamento de projetos na esfera pública indissociável ao componente político.</li> <li>• O gerenciamento de projetos só pode ser viabilizado no poder público caso o gestor tenha a vontade política.</li> </ul>
4.4 - Na sua visão, como a cultura em gerenciamento de projetos pode ser alavancada na prefeitura?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Através de quebra de paradigmas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento integrado das ações das secretarias.</li> <li>• Incorporar as práticas de gestão de projetos no cotidiano.</li> <li>• Desenvolvimento de competências individuais e organizacionais.</li> <li>• Capacitação e fornecimento de infraestrutura.</li> <li>• Processo mais intenso de planejamento.</li> <li>• Gestão voltada a resultados.</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo Autor

Considerações parciais da Proposição 4 na interpretação e análise das questões 4.1 a 4.3:

A questão 4.1 procurou identificar como as secretarias introduzem práticas inovadoras em contraposição à tradicional burocracia existente. Não houve consenso entre as respostas. Se por um lado, algumas secretarias procuram introduzir práticas como o trabalho por projeto, ou a definição de novos fluxos ou procedimentos, há secretarias que não introduzem prática inovadora alguma, alegando resistência burocrática. Esta questão destacou o alto grau de heterogeneidade existente entre as práticas utilizadas nas diversas secretarias municipais.

Quando indagados sobre como são percebidos a autoridade e o poder do Escritório de Projeto e a sua autonomia de trabalho (questão 4.2), os entrevistados foram unânimes em apontar o fato do EGP não estar formalmente constituídos na estrutura municipal como fator restritivo à sua atuação e ao seu reconhecimento. No entanto, o EGP também foi apontado como centro de excelência na elaboração de projetos e ainda como instrumento de suporte às práticas em gerenciamento de projetos aos gestores das secretarias. Foram ainda apontadas restrições culturais, inerentes do ambiente público, para a sua implantação.

Não houve consenso nas respostas fornecidas à questão 4.3 - Como os aspectos políticos favorecem ou inibem a implantação de práticas de gerenciamento de projetos na prefeitura? Houve a percepção que a influência política inibe a prática do gerenciamento de projetos pelo

fato de ditar e prevalecer no ambiente público. Por outro lado, também foi apontado que o componente político pode ser visto como um elemento facilitador à implantação de projetos, já que tais projetos podem materializar as demandas políticas. Os entrevistados também perceberam que o gerenciamento de projetos, na esfera pública, é indissociável da vertente política, pois este último depende da vontade política para sua viabilização.

A questão 4.4 tratou de como a cultura em gerenciamento de projetos poderia ser alavancada na prefeitura. Todas as respostas remeteram para quebra de paradigmas do setor público. É necessário que haja um intenso processo de planejamento estratégico das ações das secretarias municipais; que práticas de gerenciamento de projetos sejam incorporadas ao cotidiano da administração pública; que seja promovido o desenvolvimento de competências individuais e da prefeitura; que seja implantada uma gestão voltada para resultados e que as secretarias sejam dotadas de recursos profissionais e/ou capacitações além de um intenso processo de estruturação.

As questões, anteriormente elencadas, deixam claro que há uma série de desafios a serem enfrentados na implantação de uma cultura pró-projetos na área pública. Dentre os principais identificados, ressaltam-se a origem patriarcal, baseada em poder político e de influência, a estrutura organizacional estritamente funcional e pouco flexível e a falta de conhecimento sobre o que, de fato, o gerenciamento de projetos pode agregar à gestão de empreendimentos públicos. Em decorrência, a introdução de uma estrutura específica para o gerenciamento de projetos (o EGP) é dificultada por resistências culturais do próprio setor público, geralmente avesso a mudanças e à administração por resultados.

#### **4.4.2.2 Proposição 5**

A eficiência e eficácia das ações locais de governo dependem da capacidade de gestão dos seus projetos desenvolvidos (DILULIO, 1994; NEL, 2001; TOSCANO *et al.*, 2008).

O Quadro 18 apresenta a síntese de convergência das respostas dos entrevistados para cada questão relacionada à proposição 5, possibilitando assim o posterior desenvolvimento das considerações parciais.

**Quadro 18 – Síntese de convergência para a proposição nº 5.**

<b>Questão</b>	<b>Pontos convergentes</b>	<b>Outros pontos</b>
5.1 - Como a secretaria procura alcançar a eficiência (meio/ferramenta) e eficácia (objetivo) das ações locais desenvolvidas?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerenciando os seus projetos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta a definição de um padrão de qualidade (indicadores de desempenho).</li> <li>• Por meio de reuso de recursos utilizados em projetos anteriores.</li> <li>• Diminuindo o desperdício de material utilizado nos projetos.</li> <li>• Compartilhando recursos entre diferentes projetos na secretaria.</li> </ul>
5.2 – Existe na secretaria algum mecanismo de compartilhamento das experiências de sucesso no que se refere ao desenvolvimento dos projetos para que sejam replicadas?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há nenhum mecanismo de compartilhamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não é uma cultura da prefeitura.</li> <li>• Apenas no âmbito da própria secretaria para projetos futuros.</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo Autor

Considerações parciais da Proposição 5 na interpretação e análise das questões 5.1 e 5.2:

A questão 5.1 visou identificar como a secretaria procura alcançar a eficiência (meio/ferramenta) e eficácia (objetivo) das ações locais desenvolvidas. Houve consenso que este incremento é atingido com o efetivo gerenciamento dos projetos. Percebe-se, no entanto, que a falta de definição de um padrão de qualidade estabelecido por meio de indicadores de desempenho traz certa insegurança no estabelecimento de metas mais específicas a serem atingidas, fazendo com que outros fatores se sobrepujam em seu detrimento, tais como prazos e custos. Foi apontado que a eficiência das ações pode ser incrementada por meio do compartilhamento de recursos entre diferentes projetos nas secretarias potencializando, desta forma, os resultados alcançados.

A questão 5.2 procurou identificar a existência de algum mecanismo de compartilhamento das experiências de sucesso no que se refere ao desenvolvimento dos projetos para que sejam replicadas. O consenso apontou para a sua inexistência, quando analisado sob a óptica da prefeitura como um todo, atribuindo a cultura organizacional como sendo um fator limitante no ambiente público e que a falta de maior integração entre as secretarias isola de fato as ações. Quando relatadas, as experiências de sucesso limitaram-se ao âmbito da própria secretaria, de um projeto para outro.

De maneira homogênea, as secretarias entrevistadas reportaram que a efetividade das ações locais desenvolvidas depende da identificação dos projetos e de como serão executados. Percebeu-se claramente o engajamento e o compromisso das secretarias municipais com o alcance de resultados que visem melhorar a qualidade de vida dos munícipes, não obstante os inúmeros entraves encontrados em meio à cultura estabelecida.

#### 4.4.2.3 Proposição 6

A criação de escritório de projetos na administração pública objetiva disseminar a cultura de gerenciamento de projetos (SIQUEIRA *et al.*, 2010; FURTADO *et al.* 2011; OE 4).

No Quadro 19 a síntese de convergência das respostas dos entrevistados é apresentada para cada questão relacionada à proposição 6, possibilitando o posterior desenvolvimento das considerações parciais.

**Quadro 19 – Síntese de convergência para a proposição nº 6.**

Questão	Pontos Convergentes	Outros pontos
6.1 – Como o EGP poderia incrementar a disseminação da cultura de gerenciamento de projetos na prefeitura?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizando treinamento e capacitação dos gestores públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduzindo práticas de gerenciamento de projetos no cotidiano das secretarias.</li> <li>Instituir a administração por resultados.</li> <li>Valorizando os resultados dos projetos desenvolvidos pelas secretarias.</li> </ul>
6.2 – Você sente falta de mais conhecimento sobre o tema gestão de projetos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sim.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe uma carência generalizada na prefeitura.</li> <li>É uma área muito crítica.</li> <li>Há conhecimento subutilizado.</li> </ul>
6.3 – Existe na prefeitura algum programa de capacitação dos gestores em gerenciamento de projetos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nunca houve nada neste sentido.</li> </ul>	Não há
6.4 – Qual o grau de importância você atribui ao EGP no processo de gestão das transferências voluntárias?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não houve consenso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>É fundamental pois é o elo da prefeitura com o agente financeiro.</li> <li>É importante, pois responde pelo SICONV.</li> <li>Como não possui estrutura, suas competências são desperdiçadas.</li> <li>Alta devido à sua experiência em processos de transferência voluntária.</li> <li>Não é fundamental, pois a gestão dos projetos é realizada pela própria secretaria.</li> <li>Baixo, pois o EGP não coordena de fato as ações entre as secretarias.</li> </ul>

Considerações parciais da Proposição 6 na interpretação e análise das questões 6.1 a 6.4:

A questão 6.1 tratou de como o EGP pode incrementar a disseminação da cultura de gerenciamento de projetos na prefeitura. Treinamento e capacitação dos gestores públicos foram respostas consensuais. As secretarias perceberam no EGP um centro de excelência responsável pela implantação das práticas de gerenciamento de projetos no município. No entanto, destacaram que além do treinamento, o EGP também precisaria influenciar a alta administração a instituir o gerenciamento voltado a resultados, criando desta forma um ambiente mais propício ao desenvolvimento de projetos.

A questão seguinte, 6.2, indagou os respondentes quanto a sentirem falta de mais conhecimento sobre o tema gestão de projetos. A maioria dos entrevistados relatou que sim, por nunca ter participado de treinamento formal na área e que os projetos são gerenciados na sua secretaria de forma empírica, sem a utilização de técnicas definidas ou estruturadas. Houve a percepção, pelo pesquisador, que o nível de conhecimento em gerenciamento de projetos, por parte das secretarias, é bastante heterogêneo resultando em graus distintos de maturidade na mesma organização.

Em seguida, os entrevistados foram questionados sobre a existência, na prefeitura, de algum programa de capacitação dos gestores municipais em gerenciamento de projetos (questão 6.3). Os mesmos responderam nunca ter ocorrido nenhum tipo de capacitação nesta área. No entanto, destacaram a importância dada ao assunto relatando que outras prefeituras já passaram por algum tipo de treinamento.

A questão 6.4 procurou identificar o grau de importância atribuído ao EGP no processo de gestão das transferências voluntárias. Não houve consenso nas respostas. A heterogeneidade do estilo de gestão das secretarias resulta em níveis de expectativa e dependências distintas em relação às funções do Escritório. Enquanto umas deixam a gestão dos seus projetos a cargo do escritório, outras apenas o consultam em casos específicos. Houve a percepção, pelo pesquisador, que as atribuições do EGP ou não estão bem definidas ou não estão bem entendidas por parte dos gestores municipais, ocasionado tais discrepâncias.

A administração pública brasileira vem, paulatinamente, implementando Escritório de Projeto com o objetivo de introduzir conceitos e práticas de gestão de projetos na esfera pública. No

entanto, percebe-se como fundamental o compromisso da alta administração para o sucesso destes empreendimentos, pois representa uma quebra de paradigma cultural redefinindo o modelo de gerir a máquina pública privilegiando o foco na eficácia e eficiência dos recursos do Estado. Para que este movimento tenha êxito é preciso que não só o ambiente esteja propício a estas mudanças, mas que também os recursos humanos envolvidos tenham consciência do seu papel neste processo. Desta forma, programas de treinamento e capacitação em gerenciamento de projetos tornam-se a base para a introdução destes novos conceitos e valores.

#### 4.4.3 Pilar 3: Escritórios de Projetos como Indutores de Sucesso de Projetos

##### 4.4.3.1 Proposição 7

A utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos contribuem para o sucesso do projeto em determinada fase do seu ciclo de vida (PATANAKUL *et al*, 2010).

Por meio do Quadro 20, apresenta-se a síntese de convergência das respostas dos entrevistados para cada questão relacionada à proposição 7, possibilitando posteriormente o desenvolvimento considerações parciais.

**Quadro 20 – Síntese de convergência para a proposição nº 7.**

Questão	Pontos Convergentes	Outros Pontos
7.1 – Em que fase dos projetos a secretaria percebe que a utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento presta maior contribuição?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na fase de elaboração das propostas – planejamento dos convênios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em todas as fases, garantindo a efetividade das ações.</li> <li>• As fases de execução e prestação de contas são mais previsíveis e não necessitam de tanta gestão.</li> </ul>
7.2 – Como o gerenciamento de projetos contribui para o sucesso dos projetos desenvolvidos por esta secretaria?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejando melhor os projetos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxilia no relacionamento, fluxo de informações e na integração entre a prefeitura e os agentes financeiros e os Ministérios.</li> <li>• Disponibilizando um conjunto de técnicas e ferramentas aplicáveis à gestão dos convênios.</li> </ul>
7.3 – Existe algum benefício percebido na utilização do SICONV no processo de gestão de projetos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina e ordena a relação entre as partes envolvidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É um repositório de informações e documentos.</li> <li>• Facilita o compartilhamento de documentos entre o Ministério, o Município e a CAIXA.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita o planejamento e acompanhamento dos projetos.</li> <li>• Apesar de ainda estar em construção, ele possibilita em melhor planejamento das ações.</li> <li>• Facilita a comunicação com o governo federal.</li> <li>• É um ambiente completo, pois vai desde a solicitação do recurso ao governo federal até a prestação de contas.</li> </ul>
7.4 – Dentre as nove áreas do conhecimento, qual(is) você percebe como mais presentes no ambiente SICONV?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escopo</li> <li>• Custo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisições</li> <li>• Comunicação</li> <li>• Integração</li> <li>• Qualidade</li> </ul>
7.5 - Dentre as nove áreas do conhecimento, qual(is) você percebe como menos presentes no ambiente SICONV?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riscos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos Humanos</li> <li>• Qualidade</li> <li>• Comunicação</li> <li>• Integração</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo Autor

Considerações parciais da Proposição 7 na interpretação e análise das questões 7.1 a 7.5:

Ao serem indagados sobre em qual fase dos projetos a secretaria percebeu que a utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento oferece maior contribuição (questão 7.1), os respondentes destacaram a sua importância notadamente na fase inicial, ou seja, do planejamento dos convênios. Além desta fase, houve também a indicação que as técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos também prestam sua contribuição durante a execução do convênio, visto que a efetividade das ações precisa ser garantida. Também se reconheceu que as fases de execução e prestação de contas dos convênios são menos conturbadas e complexas, quando comparadas ao planejamento. No entanto, vale destacar que certas secretarias têm dificuldade para responder a esta questão, pois ainda não passaram por algumas fases dos convênios.

A questão 7.2 referiu-se à percepção da contribuição do gerenciamento de projetos para o sucesso dos projetos desenvolvidos. Houve consenso na indicação de um planejamento mais eficaz das ações a serem desenvolvidos nos convênios. Foi relatado o serviço prestado no auxílio ao relacionamento, no gerenciamento do fluxo de informações e na integração entre a prefeitura, os agentes financeiros e os Ministérios, além da disponibilização de um conjunto de técnicas e ferramentas aplicáveis à gestão dos convênios.

Quando indagados sobre a percepção de existência de algum benefício na utilização do SICONV no processo de gestão de projeto (questão 7.3), os respondentes indicaram o ambiente como agente disciplinador e ordenador das relações entre as partes envolvidas, pois todo o relacionamento interinstitucional (solicitações e pareceres) é feito via sistema, demonstrando o forte viés de transparência. Foi ainda apontado que o ambiente é propício ao ordenamento dos processos, facilitando o planejamento e acompanhamento das ações; facilita a comunicação entre o município e o governo federal e possibilita a gestão completa dos convênios já que vai desde a fase de elaboração até a prestação de contas.

As questões 7.4 e 7.5 merecem ser analisadas conjuntamente, pois trataram da percepção da presença das áreas de conhecimento definidas pelo PMI (PMI,2008) no ambiente do SICONV. Os entrevistados perceberam consensualmente como mais presentes as áreas de escopo e custo e de maneira pontual, tempo, aquisições, qualidade, comunicação e integração. Como áreas menos percebidas no Sistema houve consenso riscos e pontualmente recursos humanos, qualidade, comunicação e integração.

Como se pôde perceber, algumas áreas do conhecimento foram unânimes, tanto como mais observadas quanto como menos presentes no SICONV. No entanto algumas áreas foram apontadas nas duas respostas – qualidade, comunicação e integração. Este fato indica que talvez os respondentes não tenham a noção exata dos conceitos e abrangências destas áreas do conhecimento, não conhecem profundamente o SICONV ou não conseguem associar essas áreas do conhecimento ao modelo proposto pelo SICONV.

De toda forma, as entrevistas corroboram a análise do modelo de gestão do SICONV realizada no Item 4.3, apontando que os gerenciamentos do escopo, do custo e das aquisições constituem o núcleo do ambiente.

Quanto à proposição referente à utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos contribuir para o sucesso do projeto em determinada fase do seu ciclo de vida, foi relatado que as práticas de gestão de projetos prestam maior contribuição na fase inicial do convênio. Nesta fase relatou-se uma intensa participação do EGP, pois percebeu-se que certas secretarias municipais apresentam limitações no que tange ao planejamento de seus projetos, visto que a utilização de instrumentos específicos não é praxe no ambiente público.

#### 4.4.3.2 Proposição 8

Distintas dimensões de sucesso são percebidas ao longo do ciclo de vida do produto (SHENHAR *et al.*, 2001; OE5).

O Quadro 21 mostra a síntese de convergência das respostas dos entrevistados para cada questão relacionada à proposição 8, possibilitando assim o desenvolvimento das posteriores considerações parciais.

**Quadro 21 – Síntese de convergência para a proposição nº 8.**

Questão	Pontos convergentes	Outros pontos
8.1 – Quais os critérios de sucesso nos projetos desenvolvidos por esta secretaria?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há critérios de sucesso formalmente definidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quando se consegue o recurso e o projeto é iniciado.</li> <li>• Conseguir executar o recurso financeiro alcançando os objetivos.</li> <li>• Aprovação do projeto junto ao órgão concedente.</li> <li>• Atingimento dos objetivos.</li> <li>• Atendimento aos critérios técnicos inicialmente definidos.</li> <li>• Impacto social causado pelo projeto.</li> </ul>
8.2 – Existe percepção que uma vez concluído o projeto, a importância desses critérios pode variar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sim. Os critérios são dinâmicos.</li> </ul>	Não há
8.3 – No seu entendimento, quem são os principais atores que definem o sucesso dos projetos desenvolvidos pela secretaria?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os gestores e a equipe de execução dos projetos.</li> </ul>	Não há
8.4 – Você percebe alguma importância no papel desempenhado pelo EGP no sucesso do projeto? Caso afirmativo, qual?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sim, mas cada secretaria percebe de uma maneira distinta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sim, porque foi fundamental na elaboração do projeto.</li> <li>• Como agente orientador.</li> <li>• Sim, mas o poderia ter um papel mais intenso, principalmente durante a execução.</li> <li>• Sim, mas poderia ter o papel de integrador durante todo o processo.</li> <li>• Sim, mas não deveria trabalhar apenas como escritório de apoio.</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo Autor

Considerações parciais da Proposição 8 na interpretação e análise das questões 8.1 a 8.4:

A questão 8.1 teve como objetivo identificar quais são os critérios de sucesso nos projetos resultantes de transferências voluntárias desenvolvidos pelas secretarias. Houve consenso que

não há critérios específicos estabelecidos, seja por secretaria, seja por projeto. Assim, o sucesso dos projetos é definido de forma subjetiva. As secretarias indicaram como critérios: quando se consegue o recurso e o projeto é iniciado; quando se consegue executar o recurso financeiro alcançando os objetivos; quando o projeto é aprovado pelo órgão concedente; quantos os objetivos são atingidos; quando os critérios técnicos inicialmente definidos para o projeto são atingidos e o impacto social causado pelo projeto.

A questão 8.2 teve como objetivo identificar a existência da percepção que uma vez concluído o projeto, a importância dos critérios de sucesso inicialmente estabelecidos pode mudar. Houve consenso que sim. Os critérios iniciais de sucesso referem-se à obtenção dos recursos financeiros e posteriormente passa a ser a população usufruindo do produto/serviço gerado pelo projeto.

A questão 8.3 procurou identificar quem são os principais atores que definem o sucesso dos projetos desenvolvidos pelas secretarias. Houve unanimidade na percepção que o sucesso não pode ser atribuído a uma única função no projeto, mas sim ao conjunto composto pelo corpo de gestão, responsável pela elaboração do projeto e sua condução, e pela equipe de profissionais que, de fato, materializou as ações.

Ao serem indagadas sobre a percepção da importância do papel desempenhado pelo EGP no sucesso dos projetos (questão 8.4), as secretarias reconheceram seu valor. Indicaram que a atuação do escritório tem maior destaque na fase inicial de concepção e elaboração dos projetos e que após a sua aprovação sua importância diminui, já que não se envolve com tanta intensidade nas fases posteriores de execução e prestação de contas. Sua importância também foi percebida como orientador na relação entre a prefeitura, o agente financeiro e os Ministérios.

Ao se abordar a questão de sucesso na gestão de projetos no ambiente público deve-se ter uma especial atenção. Mesmo que não haja uma definição explícita de critérios de sucesso dos projetos desenvolvidos, leva-se em conta a complexidade no processo de obtenção de recursos financeiros externos à prefeitura, notadamente por meio de transferências voluntárias, com uma clara noção de sucesso atingido quando o projeto é aprovado e os correspondentes recursos são liberados da esfera superior para o município. Percebe-se que, talvez aliado a um fator cultural inerente à esfera pública, o sucesso dos projetos tenha como principal foco a sua

eficiência, fato nitidamente observados na execução financeira e no atingimento dos resultados inicialmente propostos, demonstrando o imediatismo das ações e desta análise. No entanto, as dimensões relacionadas ao impacto na equipe do projeto não parece ser prioridades de análise, tampouco a preparação para o futuro. O destaque fica para o impacto social causado pelo projeto.

#### 4.4.3.3 Proposição 9

A correta definição do modelo de Escritório de Gerenciamento de Projetos para a organização é essencial para prover foco adequado nos procedimentos de gerenciamento de projetos (RAD; RAGHAVAN, 2000, HOBBS; AUBRY, 2008; RODRIGUES; RABECHINI JR.; CSILLAG, 2006; CARVALHO; RABECHINI Jr., 2011; DAI; WELLS, 2004; OE6).

No Quadro 22 apresenta-se a síntese de convergência das respostas dos entrevistados para cada questão relacionada à proposição 9, permitindo o desenvolvimento das posteriores considerações parciais.

**Quadro 22 – Síntese de convergência para a proposição nº 9.**

Questão	Pontos convergentes	Outros pontos
9.1 – Como esta secretaria percebe a atuação do escritório de projetos nos procedimentos de gerenciamento de projetos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mais intensa na fase de elaboração dos projetos e submissão aos órgãos competentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pouco apoio nas fases de execução e prestação de contas.</li> <li>Mais intenso durante o cadastramento no SICONV.</li> <li>Tenta funcionar como elo entre a CAIXA, Secretaria e Ministério.</li> <li>O EGP não consegue dar conta de todas as fases do convênio, pois lhe faltam estrutura, pessoal e disponibilidade de tempo.</li> </ul>
9.2 – Na sua visão, como o escritório de projetos poderia ter uma maior influência no desempenho dos projetos desenvolvidos por esta secretaria?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estando mais presente em todas as fases do convênio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A prefeitura precisa assumir a gestão por projetos, fornecendo estrutura para tal.</li> <li>Sendo reconhecido e atuando como agente integrador e articulador entre todos os atores e durante todas as fases do convênio.</li> <li>Definindo indicadores de qualidade para os projetos.</li> <li>Fornecendo mais suporte no SICONV e no fornecimento da documentação solicitada pela CAIXA e/ou Ministérios.</li> <li>Dando treinamento aos gestores municipais.</li> </ul>

Considerações parciais da Proposição 9 na interpretação e análise das questões 9.1 e 9.2:

A Questão 9.1 teve como objetivo identificar a percepção, por parte das secretarias que receberam recursos oriundos de transferências voluntárias da União, da atuação do EGP nos procedimentos de gerenciamento destes projetos. Houve consenso que a atuação do EGP é mais intensa durante a fase inicial dos convênios (proposição, formalização e celebração) até o início de sua efetiva execução, quando então a respectiva secretaria municipal gestora passa a desempenhar um papel mais atuante quando comparado ao do EGP. Da mesma forma, durante a fase de prestação de contas, a participação do Escritório torna-se mais discreta. No entanto, o papel do EGP enquanto agente integrador do processo também mereceu destaque, mesmo que não consensualmente.

A última questão (9.2) procurou identificar como o escritório de projetos poderia ter uma maior influência no desempenho dos projetos desenvolvidos pelas secretarias. Houve consenso que o EGP não está presente com a mesma intensidade em todas as fases do convênio, sendo apontados como principais fatores restritivos a uma maior atuação: a falta de estrutura de pessoal, infraestrutura física e tecnológica, assim como disponibilidade de tempo.

Durante as entrevistas foi relatado que a prefeitura precisa assumir, de fato, a gestão de seus empreendimentos por projetos. Reconhecer e atuar como agente integrador e articulador entre todos os atores e durante todas as fases do convênio também foi um dos potenciais fatores para uma maior influência no desempenho dos projetos. Uma assessoria direta aos secretários no gerenciamento dos projetos, a definição de indicadores de qualidade para os projetos, o fornecimento de mais suporte no SICONV e o desenvolvimento de treinamento dos gestores municipais também foram ações citadas que, na visão dos entrevistados, podem contribuir para o incremento do desempenho dos projetos.

Dentre o universo de possíveis atribuições na Organização Pública, o Escritório de Gerenciamento de Projetos, percebido como entidade organizacional que provê foco institucional nos procedimentos de gerenciamento dos projetos, precisa ter definidos de maneira mais formal as atribuições, responsabilidades e autoridade. Com o intuito de garantir a continuidade organizacional das experiências e lições aprendidas em gerenciamento de projetos, este órgão pode desempenhar atividades ligadas ao desenvolvimento de políticas, procedimentos, treinamentos, ferramentas e consultoria em gestão de projetos.

A identificação da tipologia mais apropriada para o ente municipal necessita levar em consideração suas diversas características e, essencialmente, sua realidade. No entanto, para sua efetiva consolidação torna-se necessário um posicionamento estratégico visando garantir a integração dos vários esforços em gestão de projetos existentes no ambiente.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as conclusões e recomendações da dissertação além de sugestões para futuras pesquisas sobre o tema abordado.

O estudo sobre a influência do gerenciamento de projetos em transferências voluntárias de recursos teve como pilares sustentadores a descentralização de recursos da União para município, a presença da gestão de projetos na administração pública e o EGP como indutor de sucesso de projetos. Para cada pilar, um conjunto de proposições teóricas foi associado e empiricamente investigado.

As conclusões foram elaboradas a partir das considerações parciais tecidas ao longo da discussão dos resultados, com vistas a responder à questão de pesquisa inicialmente proposta: Como as práticas em gerenciamento de projetos podem influenciar o processo de transferências voluntárias de recursos em municípios brasileiros de médio porte?

### 5.1 Conclusões da Pesquisa

O primeiro pilar, referente à descentralização de recursos da União para municípios, leva a concluir que o ente municipal é responsável pela implementação de políticas públicas compartilhadas com vistas ao atendimento de necessidades locais. Para tal, os municípios se valem das transferências voluntárias para incrementar seus orçamentos anuais. No entanto, destaca-se a necessidade de se desenvolver mecanismos de integração entre os múltiplos empreendimentos desenvolvidos em busca da efetividade de suas ações.

As evidências também constatarem elevado grau de heterogeneidade existente entre as secretarias municipais no tocante à adoção de práticas de gerenciamento de projetos, refletindo o entendimento da importância da gestão voltada a resultados. Percebe-se claramente a necessidade de evolução de competências individuais as quais passam pela capacitação dos gestores públicos.

As conclusões referentes ao segundo pilar, que trata da presença da gestão de projetos na administração pública, apontam para um modelo de gestão dos municípios privilegiando uma

cultura pró-projetos, voltada a resultados e com uma estrutura organizacional mais flexível e adaptativa. Só assim, os paradigmas culturais arraigados darão lugar a uma máquina mais eficiente em busca de ações mais concretas. A introdução de conceitos, o estabelecimento de competências individuais e organizacionais e de um ambiente mais favorável são ingredientes básicos para uma receita de sucesso.

No mesmo sentido, o terceiro pilar, que versa sobre o EGP como indutor de sucesso em projeto, leva a concluir que a implementação de Escritório de Projeto constitui-se como um centro de excelência disseminador de conhecimento e um mecanismo ativo fundamental ao sucesso dos projetos desenvolvidos. O estudo revela que a maior contribuição das técnicas e ferramentas de gerenciamento, para o êxito do projeto, concentra-se na fase inicial do convênio, visto que, via de regra, os gestores municipais possuem pouca experiência na elaboração dos projetos. A investigação também permite concluir que o sucesso percebido evolui ao longo do ciclo de vida do produto, iniciando com o foco na eficiência do projeto e culminando com o impacto social causado na comunidade.

A análise das evidências leva à conclusão a necessidade de se instituir formalmente o Escritório de Gerenciamento de Projetos, estrategicamente posicionado na estrutura organizacional, e investi-lo de autoridade e responsabilidade compatíveis com a sua atuação na prefeitura. O EGP pode, assim, ser entendido como agente integrador entre as secretarias municipais e como núcleo propagador de novo paradigma fundamentado em resultados.

## **5.2 Recomendações**

Não se pode deixar de citar o contínuo esforço do Governo Federal, materializado com a implantação do SICONV, que incorpora importantes elementos em seu modelo de gestão, notadamente nas áreas de conhecimento de escopo, custos e aquisições. No entanto, as demais áreas do conhecimento também precisam ser evidenciadas, pois prestam relevantes contribuições ao gerenciamento dos projetos, sendo fundamentais para o alcance do sucesso dos empreendimentos.

Não obstante o importante passo dado com a implantação do sistema, verifica-se que os principais atores (ministérios, prefeituras e agentes financeiros) precisam dar um salto

qualitativo no processo de gestão das transferências voluntárias, sob pena de subutilizar este precioso mecanismo de transferência de recursos.

É imperativo que o governo federal proveja recursos, não só para ações estruturais mas também para ações estruturantes junto aos municípios brasileiros, principalmente naqueles com maiores restrições orçamentárias. A implantação de escritórios de projetos na administração pública abre um caminho para o incremento da maturidade em gestão de projetos, fundamental para uma definitiva cultura voltada a resultados.

### **5.3 Sugestões para Futuras Pesquisas sobre o Tema**

A partir da pesquisa realizada, constata-se que o tema abordado ainda é pouco investigado pelos cientistas e que há um campo bastante fértil a ser explorado. Dentre os possíveis desdobramentos cabem ser citados:

- a) Identificação de correlação entre o grau de maturidade em gerenciamento de projetos nos municípios brasileiros e o seu porte e/ou o volume de recursos oriundos de transferências voluntárias;
- b) Proposição de modelo de gestão para gerenciamento dos projetos objetos de transferências voluntárias;
- c) Definição de tipologia de Escritório de Projetos voltados para a administração pública municipal, considerando suas restrições, potencialidades e peculiaridades culturais do ambiente;
- d) Definição de um conjunto de indicadores de desempenho para projetos desenvolvidos nos municípios de médio porte, visando assim, privilegiar a qualidade e efetividade das ações empreendidas;
- e) Proposição de modelo para gerenciamento de riscos em projetos de transferências voluntárias;
- f) Identificação das dimensões de sucesso percebido pelos diversos *stakeholders* dos projetos.
- g) Definição do perfil dos gestores municipais responsáveis pelo gerenciamento dos projetos desenvolvidos; e,
- h) Análise e identificação das ferramentas de gerenciamento de projeto mais utilizadas nos municípios de médio porte.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; COUTO, C. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**. v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996.

AFFONSO, R.; SILVA, P. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, p.13-39, 1996.

AFONSO, J; ARAÚJO, E. A Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. *In*: 3º Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais – RFI, realizado na ESAF, 2000, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília, 2000. Disponível em: < [https://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacao-esesaf/caderno-financas/CFP1/CFP\\_n1.pdf#page=19](https://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacao-esesaf/caderno-financas/CFP1/CFP_n1.pdf#page=19)>. Acesso em: 09/02/2012.

ALVES, P. Melhorando a Gestão Pública do Estado. **Revista da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, p. 31, jun. 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 10006**: Gestão da qualidade – diretrizes para a qualidade no gerenciamento de projetos. Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. **ABNT NBR ISO 9001**: Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos. Rio de Janeiro, 2008.

ATKINSON, R. Project management: Cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria. **International Journal of Project Management**, v. 17 n° 6, p. 337-342, 1999.

BELASSI, W.; TUKEL, O. I.. A new framework for determining critical success/failure factors in projects. **International Journal of Project Management**, v. 14 n° 3, p. 141-151, 1996.

BRASIL. **Tesouro Nacional**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em 15/02/2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Presidência da República. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.594**, de 31 de outubro de 2011. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Presidência da República. Brasília, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 1.056**, 31 de dezembro 1938. Altera a denominação de Entre-Rios para Três Rios. 1938.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 15**, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Presidência da República, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 29**, de 13 de setembro de 2000. Altera os artigos. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Senado, 2000c.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República. Brasília, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República. Brasília, 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 1990a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 1990b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 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. Presidência da República. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.465**, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária 2012 e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 2011c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011. Disponível em <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em 12/01/2012, 2011d,

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em 10/01/2012, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 507**, de 24 de Novembro 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Assistência Social. **Portaria nº 2.917**, de 12 de Setembro de 2000. Brasília, 2000b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Portaria SEAS/MPAS nº 879**, de 03 de dezembro de 2001. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** - PNAS. Brasília, DF, 2004b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal dos Convênios**: um novo paradigma nas transferências voluntárias da União. Brasília, 2009b. Disponível em <[www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)>. Acesso em: 08/01/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento**: MTO 2012. Brasília, 2012c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 3ª ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2009a.

BRESSER-PEREIRA, L. Gestão do setor público: Estratégia e estrutura para o novo Estado. *In*: SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

BRYDE, D.; ROBINSON, L. The relationship between total quality management and the focus of project management practices. **The TQM Magazine**, v.19, n.1, p. 50-61, 2007.

CARVALHO, M.; RABECHINI Jr., R. **Fundamentos em gestão de projetos**: construindo competências para gerenciar projetos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CASEY, W.; PECK, W. Choosing the right PMO setup. **PM Network**, Illions, p.40-47, Feb. 2001.

CATAIA, M. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios). **Revista Geográfica de América Central** Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica. II Semestre 2011, p. 1-16, 2011.

CAMPELLO, C.; MATIAS, A. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

COOPER, D.; SCHINDLER, P. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

CROSBY, P. **Quality is free**. New York: New American Library, 1979.

DAI, C.; WELLS, W. An exploration of project management office features and their relationship to project performance. **International Journal of Project Management**. V. 22, Issue 7, p. 523-532, 2004.

DILULIO, J.: **Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?** Washington, DC: The Brookings Institution, 1994. Disponível em: <<http://books.google.com.br/>>. Acesso em: 10/04/2012.

DINSMORE, P. **Winning business with enterprise Project Management**. New York. Amacon, 1999. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books/>>. Acesso em: 02/10/2011.

ECKERT, J. **As dificuldades enfrentadas pelos municípios gaúchos na efetivação de convênios com a União: o caso prático da região do Vale do Taquari**. 2010. Monografia – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

EISENHARDT, K. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**. v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FERREIRA, I; BUGARIN, M. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**. v. 61 n. 3, p. 271–300, Jul-Set 2007.

FURTADO, M.; FORTUNATO, G. TEIXEIRA, A. Gestão pública e de projetos: um estudo sobre a percepção dos gestores no gerenciamento de projetos no governo do Estado do espírito santos. In: V Congresso ANPCONT, 20 a 23 de junho 2011, Vitória. **Anais eletrônicos...** Vitória: ANPCONT, 2011. Disponível em: <<http://www.anpcont.com.br/site>>. Acesso em: 02/04/2012.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HATUSH, Z.; SKITMORE, M. Evaluating Contractor Pre-qualification Data: Selection criteria and project success factor. **Construction Management and Economics**. v. 15, nº 2, p. 129-147, 1997.

HOBBS, B.; AUBRY, M. An Empirically Grouded Search for a Typology of Project Management Offices. **Project Management Journal**, v. 39. Supplement S69-S82, 2008.

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration** 69 (1), p. 3-19, 1991.

IACZINSKI, A.; SCARPIN, J. **Os quatro principais problemas para a implantação de escritórios de projetos em prefeituras municipais e as suas lições aprendidas**. Project Management Institute, 2006. Disponível em: <<http://www.pmisc.org.br/uploaded/File/>>. Acesso em: 08/01/2012.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. 2011.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 28/12/2011.

ISHIKAWA, K. **Controle da qualidade total – à maneira japonesa**. 2. ed. Rio de Janeiro, Campus, 1993.

KERZNER, H. **Project Management: A systems approach to planning, scheduling and controlling**. 10 th ed. New York: John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, 2009.

KLERING, L. *et al.* **Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea**. *Análise*. v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2011.

LAIA, M; CUNHA, M; NOGUEIRA, A; MAZZON, J. Electronic Government Policies In Brazil: Context, ICT Management and Outcomes. **RAE**. São Paulo, v. 51, n. 1, jan./fev. 2011.

LIMA, M. **Cidade-campo, urbano-rural: uma contribuição ao debate a partir de pequenas cidades em Minas Gerais**. 2007. 271 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós- Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ppgg.igeo.ufrj.br/>>. Acesso em: 18/02/2012.

MARTINS, T. **Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros**. Brasília, 2010. Programa de Especialização em orçamento público, Tribunal de Contas da União (TCU), Senado Federal (SF), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Controladoria-Geral da União (CGU), 2010.

MARTINS, G; THEÓPHILO, C. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2 ed., São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, H. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOREIRA, A. **Poderes Discricionário e Vinculado**. 2011. Disponível em: <[http://www.lfg.com.br/public\\_html/](http://www.lfg.com.br/public_html/)>. Acesso em 15/12/2011.

NAVARRE, C.; SCHAAN, J. Design of Project Management Systems from Top Management's Perspective. **Project Management Journal**, v.21, nº 2 p. 19-27, 1990.

NEL, H. A project management approach to the implementation of development programmes within the local government sphere: an empirical analysis. **Development Southern Africa**. v. 18, n. 5, Dezembro 2001.

NOGUEIRA, F. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. São Paulo, 2006. Dissertação (mestrado em administração pública e governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas.

PATANAKUL, P.; IEWWONGCHAROEN, B.; MILOSEVIC, D. An empirical study on the use of project management tools and techniques across life-cycle and their impact on project Success. **Journal of General Management**, spring 2010, v. 35, issue 3, p.41-65, 2010.

PETERS, G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008. Disponível em:<[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)>. Acesso em: 12/04/2012.

PINTO, J.; SLEVIN, D. Project Success: Definitions and measurement techniques. **Project Management Journal**. v.19, nº 1, 1989.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK)**. Project Management Institute Inc, 2008.

PRADO, D. **Gerenciamento de Projetos nas Organizações**. Belo Horizonte: Desenvolvimento Comercial, 2000.

PRADO, S. Transferências intergovernamentais na Federação Brasileira: Avaliação e alternativas de reforma. *In: FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS*, Caderno Fórum Fiscal nº 6, Aracaju, 2006. **Anais Eletrônicos...** Aracaju, 2006.

RAD, P.; RAGHAVAN, A. Establishing an Organizational Project Office. **AACE International Transactions**. 2000.

REGO, M.; SILVA, T. Desafios na implantação do Escritório de Gerenciamento de Projetos em um Governo Estadual. **Revista Economia & Gestão**. v. 11, n.27, set./dez. 2011.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual nº 634**, de 14-12-1938. Eleva a denominação de Entre Rios, à categoria de município, 1938.

RODRIGUES, I.; RABECHINI Jr. R., CSILLAG, J. Os escritórios de projetos como indutores de maturidade em gestão de projetos. **Revista Administração**. v.41, n.3, p.273-287, 2006.

ROSA, M. **Gerenciamento de Projetos em Instituições Públicas**. Project Management Institute – PMI, Espírito Santo, Chapter. Disponível em: <<http://www.pmies.org.br>>. Acesso em: 28/12/2011, 2009.

SHENHAR, A.; DVIR, D. **Reinventando Gerenciamento de Projetos: A abordagem diamante ao crescimento e inovação bem-sucedidos**. São Paulo: M.Books, 2010.

SIQUEIRA, G. *et al.* Evolução da Gestão Pública no Acre: Sistema Integrado de Monitoramento. In: CARNEIRO, M. **Gestão Pública: O papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

TOSCANO, T. *et al.* A experiência do *Project Management Offices* Central do Estado de Minas Gerais: a busca da maturidade em gerenciamento de projetos governamentais. In: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2008, Buenos Aires, Argentina. **Anais eletrônicos...**, Buenos Aires: CLAD, 2008. Disponível em: <[http://www.followscience.com/content\\_uploads/](http://www.followscience.com/content_uploads/)>. Acesso em: 14/12/2011.

TRÊS RIOS. **Lei nº 3.190**, de 09 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a criação e extinção de cargos do quadro permanente de pessoal do município de Três Rios e dá outras providências correlatas, 2009.

TUMAN, G. Development and implementation of effective project management information and control systems. In: CLELAND, D. I; KING, W. R. **Project management handbook**. New York: Van Nostrand Reinhold, 1983.

VERZUH, E. **The fast forward MBA in a Project Management**. New York: John Wiley & Sons, 1999.

WIRICK, D. **Public-sector Project Management: Meeting the challenges and achieving results**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2009.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## APÊNDICE 1

### PROTOCOLO PARA O ESTUDO DE CASO

Este protocolo tem por objetivo ser o instrumento orientador e regulador da condução da estratégia de pesquisa definida para o estudo de caso cujo título é “A influência do gerenciamento de projetos em transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros de médio porte”. O protocolo constitui-se como elemento para mostrar a confiabilidade da pesquisa, garantindo desta forma, que os achados de uma investigação possam ser assemelhados aos resultados da replicação do Estudo de Caso ou, em condições equivalentes, em outro estudo de caso, orientado pelo mesmo protocolo (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

A primeira parte deste protocolo tem por objetivo a identificação dos entrevistados com a obtenção de informações gerais sobre o mesmo e sobre a equipe de gestão que compõe a secretaria. Inicialmente pretende-se entrevistar os titulares das secretarias do Município de Três Rios que desenvolvem pelo menos um projeto com recursos provenientes da descentralização do orçamento da União por meio de transferência voluntária. As principais questões das entrevistas são:

Nome do respondente:

Secretaria à qual pertence:

Função na secretaria:

Tempo que ocupa o cargo:

Quantidade de funcionários na equipe de gestão:

Regime de contratação desta equipe de gestão:

Estrutura física de gestão:

Quais projetos esta secretaria está desenvolvendo com recursos oriundos de transferência voluntária do governo federal?

A segunda parte, essência do Protocolo do Estudo de Caso, foi constituída por um conjunto de questões que refletem com detalhes as proposições teóricas da pesquisa, elaboradas por meio da revisão da literatura sobre o tema abordado, e proposições empíricas, fruto da identificação de lacunas pelo pesquisador, as que foram utilizadas como fonte de orientação. Tais questões foram elencadas com o objetivo de coletar evidências empíricas visando corroborar ou não tais proposições teóricas e observações empíricas realizadas.

Para facilitar a sua contextualização e análise, foram agrupadas nos pilares definidos no momento da identificação das proposições.

### **Pilar 1: Descentralização de recursos da União para município**

**Proposição 1:** O município desempenha um papel relevante no atendimento às demandas sociais, pelo fato de estar mais próximo do cidadão, no entanto, as receitas municipais são insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras (AFONSO; ARAÚJO, 2000; CAMPELLO; MATIAS, 2000).

Questão 1.1 – Como são identificadas, por esta secretaria, as demandas da comunidade?

Questão 1.2 – Como são viabilizadas as demandas identificadas pela secretaria?

Questão 1.3 - As demandas identificadas são analisadas de maneira integrada, em conjunto com outra(s) secretaria(s)? Caso afirmativo, com qual(is)?

Questão 1.4 - A que fatores você pode atribuir a falta de uma maior integração entre as secretarias no que diz respeito à análise de demandas da comunidade?

Questão 1.5 – Qual(is) a(s) principal(is) fonte(s) de recursos desta secretaria para fazer face às demandas da sociedade?

Questão 1.6 – Qual é a importância dos recursos oriundos de transferências voluntárias para o desenvolvimento das ações desta secretaria?

**Proposição 2:** Para fazer face ao crescente processo de descentralização dos recursos federais, os municípios devem criar estruturas específicas de gestão para ter condições de executá-las, proporcionando assim, o incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas (ABRUCIO; COUTO, 1996; ECKERT, 2010; OE3).

Questão 2.1 – Por que as políticas repassadas pelo governo federal precisam ser desenvolvidas pelos entes municipais?

Questão 2.2 – A secretaria passou por algum processo de (re)estruturação com o objetivo de melhorar a qualidade da execução dos recursos oriundos do governo federal?

Questão 2.3 – No seu entendimento, os Ministérios e os agentes financeiros estão preparados tecnicamente para o processo de descentralização de recursos da União? Por quê?

Questão 2.4 – Na estrutura municipal, de quem é a responsabilidade pela gestão entre Ministério, Agente financeiro e Prefeitura?

**Proposição 3:** Influência política no processo de definição dos municípios contemplados com recursos de transferências voluntárias sobrepondo-se ao estabelecimento de critérios técnicos (FERREIRA; BUGARIN, 2007; MARTINS, 2010; OE1; OE2).

Questão 3.1 – Como é percebida a influência política no processo de transferência voluntária?

Questão 3.2 – Como é percebida a existência de critérios técnicos na escolha do município contemplado com recursos originários de transferência voluntária?

Questão 3.3 – Existe a percepção que a falta de padronização quanto à documentação e ao nível de exigência em cada edital dificulta a elaboração dos projetos?

## **Pilar 2: Presença da gestão de projetos na administração pública.**

**Proposição 4:** Há fatores restritivos à prática de gestão de projetos no ambiente público com reflexos na implantação de Escritórios de Projetos (WIRICK, 2009; IACZINSKI; SCARPIN, 2006; REGO; SILVA, 2011; PETERS, 2008).

Questão 4.1 – Como a sua secretaria procura introduzir práticas inovadoras em contraposição à tradicional burocracia existente?

Questão 4.2 – Como são percebidos, por esta secretaria, a autoridade e poder do Escritório de Projeto e a sua autonomia de trabalho?

Questão 4.3– Como os aspectos políticos favorecem ou inibem a implantação de práticas de gerenciamento de projetos na prefeitura?

Questão 4.4– Na sua visão, como a cultura em gerenciamento de projetos pode ser alavancada na prefeitura?

**Proposição 5:** A eficiência e eficácia das ações locais de governo dependem da capacidade de gestão dos seus projetos desenvolvidos (DILULIO, 1994; NEL, 2001; TOSCANO *et al.*, 2008).

Questão 5.1 – Como a secretaria procura alcançar a eficiência (meio/ferramenta) e eficácia (objetivo) das ações locais desenvolvidas?

Questão 5.2 – Existe na secretaria algum mecanismo de compartilhamento das experiências de sucesso no que se refere ao desenvolvimento dos projetos para que sejam replicadas?

**Proposição 6:** A criação de escritório de projetos na administração pública objetiva disseminar a cultura de gerenciamento de projetos (SIQUEIRA *et al.*, 2010; FURTADO *et al.* 2011; OE 4).

Questão 6.1 – Como o EGP poderia incrementar a disseminação da cultura de gerenciamento de projetos na prefeitura?

Questão 6.2 – Você sente falta de mais conhecimento sobre o tema gestão de projetos?

Questão 6.3 – Existe na prefeitura algum programa de capacitação dos gestores em gerenciamento de projetos?

Questão 6.4 – Qual o grau de importância você atribui ao EGP no processo de gestão das transferências voluntárias?

### **Pilar 3: Escritórios de projetos como indutores de sucesso de projetos**

**Proposição 7:** A utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos contribuem para o sucesso do projeto em determinada fase do seu ciclo de vida (PATANAKUL *et al.*, 2010).

Questão 7.1 – Em que fase dos projetos a secretaria percebe que a utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento presta maior contribuição?

Questão 7.2 – Como o gerenciamento de projetos contribui para o sucesso dos projetos desenvolvidos por esta secretaria?

Questão 7.3 – Existe algum benefício percebido na utilização do SICONV no processo de gestão de projetos?

Questão 7.4 - Dentre as nove áreas do conhecimento definidas pelo PMI, qual(is) você percebe como mais presentes no ambiente SICONV?

Questão 7.5 - Dentre as nove áreas do conhecimento definidas pelo PMI, qual(is) você percebe como menos presentes no ambiente SICONV?

**Proposição 8:** Distintas dimensões de sucesso são percebidas ao longo do ciclo de vida do produto (SHENHAR *et al.*, 2001; OE5).

Questão 8.1 – Quais os critérios de sucesso nos projetos desenvolvidos por esta secretaria?

Questão 8.2 – Existe percepção que uma vez concluído o projeto, a importância desses critérios pode variar?

Questão 8.3 – No seu entendimento, quem são os principais atores que definem o sucesso de os projetos desenvolvidos pela secretaria?

Questão 8.4 – Você percebe alguma importância no papel desempenhado pelo EGP no sucesso do projeto? Caso afirmativo, qual?

**Proposição 9:** A correta definição do modelo de Escritório de Gerenciamento de Projetos para a organização é essencial para prover foco adequado nos procedimentos de gerenciamento de projetos (RAD; RAGHAVAN, 2000, HOBBS; AUBRY, 2008; RODRIGUES; RABECHINI JR.; CSILLAG, 2006; CARVALHO; RABECHINI Jr., 2011; DAI; WELLS, 2004; OE6).

Questão 9.1 – Como esta secretaria percebe a atuação do escritório de projetos nos procedimentos de gerenciamento de projetos?

Questão 9.2 – Na sua visão, como o escritório de projetos poderia ter uma maior influência no desempenho dos projetos desenvolvidos por esta secretaria?

## APÊNDICE 2 – Organograma da Prefeitura Municipal de Três Rios

