

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

IRAIR ILDO VALESAN

UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS

SÃO PAULO

2019

Irair Ildo Valesan

Uma análise dos processos de Gestão de políticas públicas municipais.

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador/a: Prof./Prof^a.Dr^a. Maria Aparecida Perez.

SÃO PAULO

2019

Ficha Catalográfica

VALESAN, Irair Ildo

Uma análise dos processos de Gestão de políticas públicas municipais. Irair Ildo Valesan. São Paulo: FLACSO/FPA, 2019.

169 páginas

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas) Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestria Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2019.

Orientadora: Maria Aparecida Perez

Irair Ildo Valesan

Título: Uma análise dos processos de Gestão de políticas públicas municipais.

Dissertação apresentada ao curso Maestría em Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em _____

Prof./Profa., Dra Maria Aparecida Perez FLACSO Brasil/FPA

Prof./Profa. Cecilia de Almeida Gomes

Prof./Profa. Eduardo Tadeu Pereira FLACSO Brasil/FPA

AGRADECIMENTOS

Agradeço às instituições FLACSO e Perseu Abramo pela oportunidade de realizar um curso de mestrado profissional de alta qualidade e importância política e social.

Agradeço aos professores extremamente qualificados e conhecedores em potencial de suas matérias, sempre dedicados, motivados, que em muito contribuíram para ampliar nossos conhecimentos.

Aos companheiros e companheiras de curso, um agradecimento todo especial por todos esses períodos em que passamos juntos e que foram muito ricos e produtivos.

Não poderia faltar um agradecimento de forma especial às mulheres companheiras do curso de Mestrado. Fiquei, sim, impressionado. Guerreiras, ativas, cultas, combativas, motivadas, determinadas a assegurar seu espaço no meio político e na sociedade e em defesa de suas convicções políticas e de causas sociais. Bem-vindas.

Logo no início do curso, percebi que eu deveria ouvir mais do que falar. Eu estava certo. Apreendi muito com todos e todas.

Agradeço a minha orientadora Cida Perez, pela coragem de encarar um assunto tão “diferente”. Políticas públicas é um tema corriqueiro, mas, quando se fala em Gestão de políticas públicas vira um assunto nem sempre agradável e muito árido e complexo.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar os processos e procedimentos adotados e o índice de sucesso alcançado na implantação de projetos e/ou políticas públicas, observando as dificuldades e/ou barreiras na gestão das políticas públicas. A pesquisa tem como base um trabalho prévio de análise quantitativa e qualitativa sobre o tema, desenvolvido nos anos de 2013/2014 em 30 (trinta) municípios de 5 (cinco) estados, registrado em destaque no livro: Formação de Gestores públicos/FORGEF. Complementamos o trabalho com o desenvolvimento de uma pesquisa *on-line*, buscando observar o olhar de outros sujeitos com experiência de gestão municipal, e atualizar dados coletados junto às prefeituras envolvidas na FORGEF, acerca da regularidade/manutenção ou superação dos problemas apresentados na pesquisa anterior. Dentre os principais achados dessa pesquisa, podemos destacar a realidade difícil para os municípios visitados, nos quais, predominam como principais problemas: a falta de recursos financeiros; recursos humanos; infraestrutura e planejamento estratégico de médio e longo prazo, falta de controle dos processos, e problemas de comunicação institucional, fragilidade no gerenciamento de projetos, considerando as dificuldades no exercício da governabilidade na condução, planejamento e execução dos projetos.

Palavras Chaves: Políticas Públicas; Gestão Municipal; Planejamento Estratégico, Comunicação institucional; Controle do processo.

SUMMARY

The present research has as objective to analyze the processes and procedures adopted and the success index achieved in the implementation of public projects and / or public policies, observing the difficulties and / or barriers in the management of public policies. The research is based on a previous work of quantitative and qualitative analysis on the theme, developed in the years 2013/2014 in 30 (thirty) municipalities of 5 (five) states, registered in the book: Training of Public Administrators / FORGEP. We complement the work with the development of an online survey, seeking to observe the look of other subjects with experience of municipal management, and to update data collected from the municipalities involved in FORGEP about the regularity / maintenance or overcoming of the problems presented in the previous research . Among the main findings of this research, we can highlight the difficult reality for the municipalities visited, where the main problems predominate: the lack of financial resources; human Resources; infrastructure and medium and long term strategic planning, lack of process control, and institutional communication problems, fragility in project management, considering the difficulties in the exercise of governance in the conduct, planning and execution of projects.

Keywords: Public Policies; Municipal Management; Strategic Planning, Institutional Communication; Process control.

LISTAS DE SIGLAS

AMM – Associação Mineira de Municípios
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CGU – Controladoria-Geral da União
CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de administração municipal;
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EGP – Escritório de Gerenciamento de Projetos
FORGEP – Formação de Gestores Públicos
FLACSO – Faculdade latino-americana de ciências Sociais
FPA – Fundação Perseu Abramo
FIOCRUZ– Fundação Oswaldo Cruz
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de desenvolvimento humano
IPTU – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
LOA – Lei Orçamentária Anual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LAI – Lei de acesso à Informação
NPM – New Public. Management
NGP – Nova Gestão Pública
PES – Planejamento Estratégico Situacional.
PPA – Plano Plurianual
PMI – Project Management Institute
PMBok– Project Management Book of Knowledge
PMO – Project Management Office

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SIC – Sistemas de Informação ao Cidadão

TCU – Tribunal de Contas da União

UBQ – União Brasileira para a qualidade

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Momentos Explicativos do PES.	
Quadro 2 - Quadro comparativo de Programas e Projetos.	36
Quadro 3 – Articulação das Abordagens: PMBoK, Secchi, Matus, no gerenciamento de processos.....	44
Quadro 4- Situação das Prefeituras quanto ao domínio do processo de gerenciamento de projetos.	68
Quadro 5 - Situação das Prefeituras quanto ao entendimento da importância do uso de metodologia de gerenciamento de projetos.	71
Quadro 6 - Situação das Prefeituras na existência ou não de uma metodologia de gerenciamento de projetos, implantada e em uso.	72
Quadro 7 - Situação das Prefeituras relacionadas ao escritório de Projetos.....	74
Quadro 8 - Situação das Prefeituras quanto à utilização de sistemas de monitoramento e controle de projetos.	77
Quadro 9 - Situação das Prefeituras quanto à utilização de sistemas de monitoramento, controle e indicadores.....	79
Quadro 10- Situação das Prefeituras quanto ao controle de gestão e aplicação de indicadores estratégicos.....	82
Quadro 11 - Situação das Prefeituras quanto aos indicadores de desempenho de projetos.....	83
Quadro 12 - Situação das Prefeituras quanto à gestão financeira dos programas e projetos.....	84
Quadro 13 - Situação das Prefeituras quanto ao controle e gestão financeira organizacional.	86
Quadro 14 - Situação das Prefeituras quanto à capacidade de captação de recursos..	87
Quadro 15 - Situação das Prefeituras quanto à capacidade de prestar contas dos	89
Quadro 16- Situação das Prefeituras quanto ao entendimento da origem e da demanda de programas e projetos.....	90
Quadro 17 - Situação das Prefeituras quanto à priorização do portfólio de projetos e...	92
Quadro 18 - Situação das Prefeituras quanto ao planejamento de ações,.....	95
Quadro 19 - Situação das Prefeituras quanto à gestão interna dos processos.	96
Quadro 20 - Situação das Prefeituras quanto à gestão da comunicação corporativa	98
Quadro 21 - Situação das partes interessadas nos projetos.....	99
Quadro 22 - Situação da gestão de riscos nos projetos.	100
Quadro 23 - Situação quanto a lições aprendidas.....	101
Quadro 24 - Situação das Prefeituras quanto ao (PES).	103
Quadro 25 - Resumo das questões da Pesquisa <i>On-line</i>	112

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Triângulo de Governo de Carlos Matus.....	23
Figura 2 – Macrofluxo Organizacional do Processo de Gerenciamento de projetos.	41
Figura 3 – Análise de Causa Raiz ou 5 Porquês	62
Figura 4 – Resumo dos temas pesquisados.	103

Sumário

Introdução.....	12
Capítulo 1. Fundamentos e conceitos de Políticas Públicas e Planejamento estratégico situacional- PES.....	20
1.1. Políticas Públicas.....	20
1.2. Planejamento Estratégico Situacional/PES.....	22
1.3. Ciclo de Políticas Públicas.....	27
1.4. Conceitos relacionados ao Gerenciamento de Políticas Públicas.....	32
1.5. Fluxo do Processo de Gerenciamento de Projetos.....	39
Capítulo 2. Planejamento estratégico, monitoramento e controle.....	46
2.1. Planejamento como ferramenta fundamental do processo.....	46
2.2. Planejamento e Políticas Públicas.....	49
2.3. Referenciando Planejamento, Monitoramento, Controle e Custeio com as pesquisas realizadas (FORGEP e On-line).....	55
Capítulo 3. Apresentação das pesquisas realizadas.....	59
3.1. Projeto FORGEP.....	59
3.2. O Legado do Projeto FORGEP para as Prefeituras.....	109
3.3. Pesquisa On-line.....	111
Capítulo 4. Comunicação institucional.....	121
4.1. Lições Aprendidas e base de conhecimento da informação.....	127
4.2. Referenciando a comunicação com as pesquisas realizadas.....	129
Considerações finais.....	131
Referências Bibliográficas.....	149
Anexos.....	158
Anexo 1 – Livro FORGEP.....	158
Anexo 2 – Notícias.....	159
Anexo 3. Fotos e Trechos do Livro Luiz Inácio Lula da Silva – A verdade vencerá.....	161
Apêndices.....	162
Apêndice A – Pesquisa on-line – Regras Básicas.....	162
Apêndice B – PES.....	163
Apêndice C – Visão dos entrevistados.....	164
Apêndice D – Gestão Financeira.....	165
Apêndice E – Conhecimento da Sociedade.....	166
Apêndice F – Manutenção dos Projetos.....	167
Apêndice G – Registro da Pesquisa.....	168

Introdução

O presente estudo tem por objetivo analisar os processos e procedi adotados e as dificuldades que a Gestão enfrenta para que a implantação de projetos e/ou políticas públicas tenham um bom término. Para alcançar o objetivo, lançamos mão de um levantamento bibliográfico, documental. A partir disso, a pesquisa procurou relacionar os dados coletados com os processos, procedimentos e metodologias fundamentadas no PES — Planejamento Estratégico Situacional. No que diz respeito aos conceitos e concepções sobre o PES, a partir de Matus (1989; 1993; 2005; 2006), estabelecemos diálogo com autores como: Belchior (1999); Cardoso (2011); Friedmann (2006); Vaz (2009); Pires; Amaral; Santos (2014), bem como, relacionando tais conhecimentos a outras ferramentas, conceitos e concepções de planejamento, pautada no gerenciamento de projetos, a partir do diálogo com: Montes (2017); Heldman (2015), dentre outros.

Assim, o alcance desse objetivo nos possibilitou compreender os motivos pelos quais as políticas públicas aparentemente bem elaboradas e de grande importância para a população, se tornam muitas vezes projetos malsucedidos que não atingem os resultados esperados.

A pesquisa base, da qual participamos tanto do processo de formação dos gestores, como dos processos de coletas de dados e sistematização da pesquisa, que foi estruturada com questões relacionadas à gestão municipal, realizada em 30 municípios de 5 estados no período de 2013 e 2014 acompanhando o projeto de formação de gestores públicos FORGEP, idealizado pela FLACSO.

A Formação FORGEP foi sistematizada e socializada por meio do livro FORGEP — Projeto de formação de gestores públicos FORGEP (2015), esse livro e os cadernos de formação construídos para esse projeto, estão registrados no **anexo 1** dessa dissertação. Importa, destacar que esses materiais serviram de base para a presente pesquisa de mestrado, considerando os conceitos básicos tratados na pesquisa, relacionados à gestão de políticas públicas, bem como, as

estratégias de pesquisa e resultados alcançados pelo trabalho realizado ao longo de 2 anos.

Para tanto, foram organizadas 21 (vinte e um) questões com temas relacionados à gestão de políticas públicas, desde sua elaboração e plano de governo municipal, passando por planejamento estratégico, planejamento de programas e projetos, processos de implantação de políticas públicas, processos de manutenção pós-implantação e infraestrutura necessária para a boa gestão dos programas e projetos.

Contudo, no intuito de coletar dados atuais sobre o olhar de sujeitos com experiências municipais, acerca dos problemas norteadores dessa pesquisa, bem como, atualizar dados coletados nas prefeituras envolvidas no FORGEP, lançamos mão de uma pesquisa *on-line*, feita por meio da ferramenta TREETON¹, enviada para 220 pessoas, escolhidas de forma direcionada, com base em *e-mails* registrados do projeto FORGEP, e *e-mails* dos participantes do curso de mestrado da FPA. Consideramos neste caso, uma pré-análise de pessoas com conhecimento e vivência na área pública, dentre as quais 180 pessoas escolhidas foram envolvidas no curso FORGEP, e outras 40 foram escolhidas por seu perfil de experiências em gestões municipais e que estavam estudando e pesquisando sobre Políticas Públicas no curso de mestrado. Nesta pesquisa, procuramos sintetizar os temas da primeira pesquisa, resumidos em 15 questões com respostas simples do tipo **SIM** e **NÃO**.

Portanto, a pesquisa que ora apresentamos no mestrado da FPA, configura-se como uma pesquisa de caráter qualitativo de base documental e bibliográfica, na medida em que não nos deteremos na quantidade de respondentes e nem daremos ênfase aos dados quantitativos apresentados, e sim partiremos para análise dos dados FORGEP (pesquisa anterior), somado a uma atualização de alguns pontos

¹ Treeton é uma plataforma web, baseada na nuvem, que atende empresas e organizações públicas com foco de atividades direcionadas a projetos, sendo composta de servidores, banco de dados, sistemas de gerenciamento de projetos e gestão administrativa e financeira, sistemas de pesquisa e divulgação das ferramentas e metodologias de gerenciamento de projetos fundamentadas no PMBoK.

coletados, por meio da pesquisa *on-line*, ambas com a intencionalidade de analisar causas, consequências das dificuldades das gestões municipais, e assim, apontarmos sugestões para qualificação das gestões de políticas públicas nas cidades brasileiras em especial as relacionadas ao planejamento e a comunicação.

Uma releitura da pesquisa FORGEP agora associada aos fundamentos de Carlos Matus, nos permitiu analisar todo o fluxo do processo, com o propósito de entender o ponto de vista da análise qualitativa ali formatada e os impactos positivos e negativos no processo de gestão e implantação dos projetos.

Entendemos que o presente estudo se justifica por compreender que o espaço público faz parte de uma realidade compartilhada, na qual, cada sujeito pode inserir-se por meio de palavras e ações, configurando essa realidade em um espaço político por excelência, porque a experiência política nunca ocorre no isolamento, mas, depende da convivência do encontro de seres humanos diferentes. (ARENDR, 2007). Daí a busca de envolvimento de diferentes sujeitos, de diferentes perfis, dando vez e voz as suas experiências e compreensões dos limites e possibilidades para uma gestão pública de qualidade.

Desta forma, a importância do estudo da gestão em políticas públicas, se justifica ainda, pelo alcance do tema em toda sociedade; incluindo cidadãos que acessam as políticas, gestores e funcionários, na perspectiva de que todos possam corroborar de uma forma ou outra, com as políticas públicas em todo seu ciclo, para a obtenção da transformação social desejada.

As políticas públicas são propostas para transformar uma situação social, os projetos são ferramentas para a realização desta transformação, possibilitando que condições desfavoráveis possam ser alteradas para condições mais favoráveis, fruto da implementação das Políticas Públicas. A hipótese desta pesquisa é que os projetos quando bem elaborados, monitorados, avaliados, acompanhados com boas práticas de gestão, podem ter mais êxitos do que aqueles que não contam com estes fatores em suas execuções.

Compreender o processo da gestão das políticas é importante para apontar sugestões e partilhar sucessos. O campo é complexo, envolve projetos que devem ser priorizados, executados e monitorados, utilizando-se de ferramentas, metodologias, pessoal qualificado, e outras tantas etapas e ações específicas para atingir seus objetivos e resultados, dentro do prazo previsto e do custo estimado.

Dados estatísticos recentes do *Gartner Group*² demonstram que cerca de 60% dos projetos são malsucedidos, porque em parte não são finalizados, e/ou, custam mais do que o previsto, e/ou, demoram mais do que o previsto, e não atingem integralmente seus objetivos, e assim, geram prejuízos financeiros e sociais.

Todo e qualquer projeto caracterizado como malsucedido gera, quer seja na área pública ou privada, além do aumento de custos e de tempo, o desgaste pessoal, o comprometimento de agendas e de desenvolvimento de outros projetos dependentes, ou não, deste em curso. Na área pública, o impacto é maior se considerarmos as questões abrangentes de governabilidade: a exploração; o desgaste político; e as perdas e tudo isso pode ser evitado com a gestão adequada de todo o processo de implantação. Por que isso acontece? Por que os projetos são malsucedidos?

Este estudo busca responder estas e outras perguntas relacionadas ao tema, na pesquisa de 2015, buscou-se entender se o gestor público, ou responsável por projetos, tinha o conhecimento adequado do processo de gestão de políticas públicas, se na prefeitura havia ferramentas de gestão de projetos, e metodologia qualificada, e, ainda, se possuíam formação adequada e aprimoramento continuado em novas tecnologias.

Partimos de algumas questões problematizadoras tais como: Existe relação entre o desempenho das políticas públicas municipais e os procedimentos adotados na

² *Gartner group*: é uma empresa de consultoria fundada em 1979 por *Gideon Gartner*, desenvolve tecnologias relacionadas a introspecção necessária para seus clientes tomarem suas decisões todos os dias. Disponível em: <https://www.gartner.com/em>. Acesso em: 19 fev. 2019.

gestão destas políticas? Se existe, é possível apurar e apontar os procedimentos que impactam negativamente o desempenho das políticas públicas?

Para tanto, enquanto opções metodológicas, a pesquisa pretendia contar com um levantamento documental nas prefeituras envolvidas, contudo, nem todos os participantes tiveram condições de disponibilizar documentos oficiais das prefeituras, ficando esse levantamento reduzido aos poucos documentos e ao acesso, apenas em casos específicos, aos dados disponibilizados na internet, partindo-se então para empiria feita por meio de entrevistas, questionários e reuniões com sujeitos envolvidos em gestões de políticas públicas nas cidades definidas e visitadas pelo projeto.

Para o processo de sistematização e análise dos dados, estabelecemos permanente diálogo com um conjunto de autores que produzem conhecimentos acerca dos conceitos, processos e procedimentos da Gestão de Políticas Públicas. Dentre eles, Matus (1989; 1993; 2005; 2006), Barcaui (2012), Heldman (2015), Mulcahy (2013), Ohn0 (1997), Vargas (2014), aprofundando os conceitos de planejamento, monitoramento, gerenciamento de riscos, indicadores, avaliação, e procedimentos como: Portfólio de Projetos, Escritórios de Projetos, dentre outros.

A luz do diálogo conceitual sobre Políticas Públicas, Ciclos de Políticas Públicas, Programas, Projetos, peças normativas, buscamos autores como Secchi (2014), Farah (2011), Bucci (2006), Derani (2009), dentre outros.

Como sistematização do levantamento documental, bibliográfico, e da empiria para coleta de dados, organizamos essa dissertação em 4 capítulos e conclusões finais, conforme descrição abaixo:

No capítulo 1: Plano de governo de Carlos Matus³, conceitos relacionados a políticas públicas. Para analisar as pesquisas realizadas, consideramos de

³ Uma referência na área pública é o chileno Carlos Matus principalmente pelo PES—Planejamento Estratégico Situacional, e por sua vivência na área pública. Nasceu no Chile, em 1931. Formou-se, em 1955, na Escola de Economia da Universidade do Chile, desempenhou funções como assessor do Ministro da Fazenda e como Ministro da Economia do Governo do Presidente Salvador Allende, de 1971 a 1973. Foi considerado um estudioso da América Latina e um dos maiores do mundo

fundamental importância o entendimento de conceitos relacionados à gestão de políticas públicas. Ao partir do conceito de Plano de Governo e Triângulo de Governo, segundo Matus (2006), este capítulo apresenta além de conceitos básicos e fundamentais da metodologia de Matus, uma associação com os processos e procedimentos da pesquisa FORGEP, como, por exemplo, é feito o planejamento estratégico, o planejamento operacional dos projetos, entre outros, elencando pontos de impacto na gestão de políticas públicas.

No capítulo 2: Planejamento estratégico, monitoramento e controle de projetos como principais ferramentas de gestão de políticas públicas, com a abordagem da Capacidade de governo. Este capítulo apresenta, além de conceitos básicos e fundamentais da metodologia de Matus, um aprofundamento específico em planejamento estratégico, monitoramento e controle de projetos em execução, trazendo a visão também dos conceitos de planejamento elaborados pelo PMI (*Project Management Institute*)⁴ que é uma organização que estuda gestão de programas e projetos há mais de 40 anos com divulgação e abrangência mundial do tema, trazendo, ainda, uma revisão de literatura sobre tais conceitos, relacionados principalmente a planejamento em setores públicos.

Procuramos também neste capítulo, demonstrar os recursos técnicos e de infraestrutura, necessários para o bom desenvolvimento do planejamento estratégico de políticas públicas, de monitoramento e controle de projetos, demonstrando os recursos que têm influência na gestão dos projetos, como, por exemplo, se existem ferramentas de gestão, metodologia de gerenciamento de

sobre planejamento estratégico de governo, capacidade de governo, governabilidade, estilos estratégicos de governo, entre outros assuntos.

⁴ O PMI é a maior associação sem fins lucrativos do mundo para profissionais de gerenciamento de projetos, com mais de meio milhão de associados e de Profissionais Certificados em 185 países. Trabalha há mais de 40 anos, ao redor do mundo na divulgação do gerenciamento de projetos tendo como base, padrões de credenciais mundialmente reconhecidas, programa de pesquisa e nossas oportunidades de desenvolvimento profissional. Esses produtos e serviços são a base de um maior reconhecimento e aceitação do papel bem-sucedido do gerenciamento de projetos por parte de governos, organizações, academia e indústrias. Disponível em www.pmi.org, Acesso em: 10 dez.2018.

projetos, pessoal qualificado entre outros processos e procedimentos da pesquisa FORGEP, elencando pontos de impacto na gestão de políticas públicas.

No capítulo 3: Apresentação das pesquisas realizadas. Abordamos inicialmente a pesquisa FORGEP, realizada em 30 municípios das 5 regiões brasileiras, base para o presente estudo. E apresentaremos ainda, a pesquisa *on-line* aplicada em algumas das prefeituras envolvidas na pesquisa anterior, e com pessoas com experiência de gestão pública que participaram do curso de mestrado da FPA. A proposta é considerar o olhar e compreensão de outro conjunto de experiências sobre gestão pública, no sentido de averiguar as semelhanças e as diferenças de outros sujeitos sobre os problemas de gestões deficitárias.

Serão também estudados casos exitosos de algumas gestões, buscando dialogar com as questões problematizadoras e com a hipótese levantada nesta pesquisa. Dessa forma, organizamos esse capítulo da seguinte forma: pesquisa realizada em parceria com o projeto FORGEP; pesquisa complementar *on-line*; legado do Projeto FORGEP.

No Capítulo 4: Fluxo do processo organizacional e Comunicação institucional. Por que as informações não chegam ao cidadão comum? Na perspectiva de responder a essa questão, trataremos de dois temas fundamentais em gestão de políticas públicas: Gestão da comunicação institucional; Gestão das partes interessadas.

O tema comunicação institucional não somente nas Prefeituras, mas, em qualquer órgão público, ou empresa da iniciativa privada, é fundamental. Os trabalhos realizados devem ser amplamente difundidos e divulgados na sociedade para que a população saiba quais serviços públicos estão disponíveis e como acessá-los. Além da necessidade de transparência e publicidade dos investimentos e gastos públicos, enquanto exigência legal que abordaremos desse capítulo.

Portanto, nessa pesquisa estão presentes questões como: 1. Considerando aqui as pesquisas realizadas, a comunicação entre a Prefeitura e a Sociedade é

pertinente e eficaz? 2. Será que os munícipes conseguem acompanhar os projetos que estão sendo realizados, levando em conta a gestão financeira, as datas de início e fim dos projetos e dos resultados alcançados? 3. Os gestores públicos conhecem e sabem quem são as partes interessadas?

As partes interessadas na implantação das políticas públicas devem ser identificadas, para que sejam entendidas como importantes nos projetos, analisando sua colaboração, seja de forma positiva, ou negativa, e o envolvimento delas, nas diversas fases do ciclo de vida da política pública. É importante, também, saber qual tipo de informação institucional deve ser gerada, com qual frequência e como gostariam de recebê-la, para que a informação possa ser eficiente e eficaz, e assim, possa atingir os objetivos e chegar ao público alvo - o cidadão.

Nas conclusões finais apresentaremos uma breve sistematização dos passos e achados das pesquisas, bem como, a avaliação dos processos da gestão das políticas públicas nos municípios envolvidos e a experiência dos demais gestores envolvidos. Na análise do processo de gerenciamento de políticas públicas serão elencadas as principais dificuldades de gestão baseados nos 3 (três) vértices do triângulo de governo apresentado por Matus. Também serão apresentadas sugestões para aprimoramento dos processos e dos procedimentos, visando à melhoria dos resultados e redução dos desperdícios na gestão pública.

Capítulo 1. Fundamentos e conceitos de Políticas Públicas e Planejamento estratégico situacional- PES.

- *Políticas Públicas*
 - *PES – Planejamento estratégico situacional.*
 - *Ciclo de políticas públicas*
- *Conceitos relacionados a gerenciamento de políticas públicas.*
 - *Fluxo do processo de gerenciamento de políticas públicas*

Este capítulo procura elucidar conceitos e temas relacionados à gestão de políticas públicas, bem como, orientar o desenvolvimento e aplicação de boas práticas de gerenciamentos projetos, procurando não se restringir em listar e comentar os temas e perguntas realizadas, mas, também corroborar com um conjunto de conhecimentos que poderão contribuir para a melhoria de todo o processo de gestão. Apresentamos o conceito de Plano de Governo, baseado no triângulo de governo e nos fundamentos de Carlos Matus — Planejamento estratégico situacional; Ciclo de políticas públicas — Visão estratégica.

Também serão apresentados, além de conceitos básicos e fundamentos da metodologia do PES, incluindo os procedimentos e fluxo estratégico de políticas públicas, uma associação desses com os processos e procedimentos da pesquisa FORGEP, como, por exemplo, de que forma são feitos o planejamento estratégico e o planejamento operacional dos projetos, entre outros, elencando pontos de impacto negativo na gestão de políticas públicas.

1.1. Políticas Públicas.

Políticas Públicas nascem de ideias consolidadas, geralmente, nas propostas/planos de governo, que viram ações de governo; essas se transformam em programas e projetos que se materializam beneficiando as pessoas. E para o diálogo sobre políticas públicas trazemos Celina Souza que nos aponta algumas correntes conceituais:

[...] Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24).

No que diz respeito aos conceitos, podemos ainda considerar que políticas públicas são nada mais, nada menos, que um conjunto de ações, projetos, atividades, e funções ligadas ao governo, com finalidade de fornecer resultados positivos as questões que envolvem as necessidades da sociedade (INFOCIDADÃO, 2017).

Desta forma, podemos depreender das citações acima, que as políticas públicas são ações do governo e dos governantes, elaboradas e implementadas com o objetivo de atender à demanda pública por melhorias de serviço, obras, e novas tecnologias para resolução de problemas diversos, e assim, garantir o atendimento dos direitos previstos na constituição.

As Políticas Públicas podem tomar forma por meio de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação em rede de atores, gasto público direto, contratos com *stakeholders*⁵, dentre outros.

A relação das Políticas Públicas com a concepção de Estado em ação, nos fez dialogar com a abordagem conceitual de Farah, Bucci e Derani. Para Farah (2011, p. 54) “políticas públicas são entendidas como um curso de ação do Estado, orientado por

⁵ O conjunto dos interessados (stakeholders) de um projeto engloba todas as pessoas que de alguma forma podem influir no sucesso do projeto. Assim considera-se interessado desde o patrocinador, os fornecedores, os membros da equipe de projeto, os membros da diretoria da empresa e o público externo (usuários e vizinhos) que seja afetado pelo projeto. Cada projeto tem seu grupo de stakeholders próprio. A questão crítica é identificar todos os que podem influir. Disponível em: <http://www.gestaodeprojeto.info/analise-dos-stakeholders>. Acesso em 11 mar. 2019.

determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses”. Para Bucci (2006, p. 264), Políticas Públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Para Derani (2009, p. 131), o conceito de política pública está centrado na concepção de que, trata-se de um “fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais”.

1.2. Planejamento Estratégico Situacional/PES.

Os conceitos desenvolvidos por Matus (2005) norteiam e fundamentam as pesquisas apresentadas no presente trabalho, bem como, a análise qualitativa dos resultados, descritos e referenciados nos capítulos seguintes. Ele criou uma metodologia que fundamenta à gestão de políticas públicas com ênfase no planejamento estratégico, na organização e priorização das ações de governos, na necessidade da visão de todo o processo e dos procedimentos detalhados. Essa metodologia se organiza em momentos que consideram e analisam os problemas, até ser identificada a origem deles, e as possíveis soluções decididas em um jogo, levando em conta os interesses individuais dos atores e a força política que representam na tomada da decisão (MATUS, 2005):

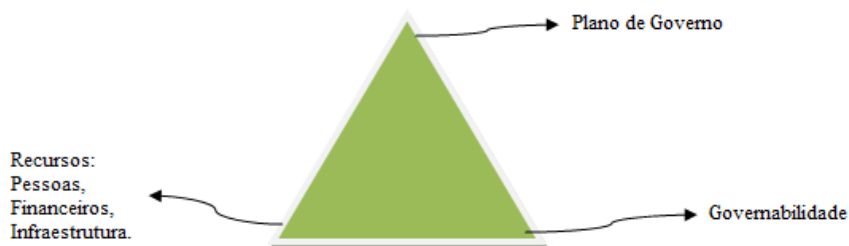
[...] o conceito de jogo social, em que não é possível prever o futuro, não existem relações lineares em que uma causa leva a uma consequência. Todos os jogadores têm limitações de informação e de recursos para pretender ganhar o jogo. Predomina a incerteza, cuja fonte nasce da combinação de duas variáveis: (1) dificuldade para enumerar possibilidades e (2) dificuldade para enumerar probabilidades. Do cruzamento entre possibilidades bem definidas e mal definidas e probabilidades conhecidas e não conhecidas surgem situações que vão do universo bem definido à incerteza dura, esta última representativa dos sistemas reais vivenciados na prática social, na qual não é possível enumerar todas as possibilidades futuras e é impossível atribuir probabilidades objetivas. Daí o célebre alerta aos planejadores: o ator pode escolher o seu plano, mas não pode escolher as circunstâncias em que tem que realizá-lo. (MATUS, 2005, p.524).

Os Estudos teóricos sobre o PES, ganharam força e materialidade, a partir das experiências difundidas e fundamentadas para o setor público, e no Brasil, foi utilizada em gestões públicas, notadamente, nas administradas pelo Partido dos Trabalhadores, tais como: Campinas, Porto Alegre, Santo André, Piracicaba, Belém, Macapá, assim como, foi difundido por instituições como a Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, Central Única dos Trabalhadores - CUT e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE, sendo portanto, adotado por várias instituições governamentais e não governamentais.

Na **Figura 1**, a seguir, Matus, não só encontrou uma forma criativa e simples de apresentar a gestão pública, mas, também, encontrou na mesma figura uma forma de síntese. Em 3 (três) pontos da figura do triângulo equilátero, e na busca da igualdade dos lados e ângulos que o compõem, está o resultado a ser alcançado pelo gestor público.

A força deve ser equivalente e o mais próximo da igualdade nos 3 ângulos. De nada adianta ter boas ideias (plano de governo), se não se tem uma boa equipe para implantar (recursos) ou se não houver um bom relacionamento com o mundo que o rodeia (governabilidade). Parece bem simples o entendimento, mas, na prática, enfrentam-se muitas dificuldades (BELCHIOR, 1999).

Figura 1 – Triângulo de Governo de Carlos Matus



Fonte: Matus (1993)

O vértice “A” trata do **Plano de Governo**, ou seja, conforme já falamos, são as ideias propostas pelo futuro governante em campanha; são propostas feitas pela

comunidade, por entidades sociais, por partidos coligados, que se constituíram na plataforma de governo. Uma vez eleito, essa plataforma é negociada com os envolvidos e vira plano de governo que deve subsidiar os planejamentos da gestão, inclusive o PPA, que irá orientar a elaboração do orçamento público conforme a LOA (Lei Orçamentária Anual). O orçamento é elaborado anualmente, e é um momento para se reverem as metas propostas no plano de governo em função de novas necessidades apresentadas pela coletividade, ou novos projetos que venham a ser propostos a partir da conjuntura política.

O vértice “B” trata da **Governabilidade**, entendendo-se por governabilidade a capacidade do governo em administrar, controlar, conduzir e agrupar forças dos diferentes entes sociais e conduzi-las para um esforço comum; no caso aqui tratado, é o de orientar o esforço para viabilizar o plano de governo.

O autor considera que a governabilidade, com foco técnico e metodológico, consiste em uma relação entre as variáveis que o ator controla, e as que ele não controla, no processo de governo, ponderadas pelo valor, ou peso, dessas variáveis para a ação do ator. Quanto mais variáveis decisivas o ator controla, maior é a sua liberdade de ação e maior sua governabilidade sobre o sistema (MATUS, 1993).

Amélia Hanzer, que conceitua governabilidade e a diferença entre governança e governabilidade, indica que: “Governabilidade diz respeito às condições de legalidade de um determinado governo para atentar às transformações necessárias. A capacidade de governabilidade resulta da afinidade de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade” (HANZER, Canal do educador)⁶.

Para a autora, a governança está relacionada à capacidade de colocar as condições da governabilidade em ação, e assim, relaciona-se à governança, com liderança e capacidade de fazer acontecer.

⁶Disponível em <https://educador.brasilecola.uol.com.br/politica-educacional/governabilidade-governanca.htm>. Acesso em: 1 fev.2019.

O vértice “C” trata dos recursos necessários, ou seja, **a capacidade de governo**, para concretizar as ações de governo propostas pelo plano, transformando-as em políticas públicas implantadas. Consideram-se aqui recursos financeiros, de pessoal e infraestrutura. Um ponto de extrema importância na implantação desta metodologia é considerar que estes três pontos devem representar ângulos o mais próximo possível, articulados uns aos outros.

Não é possível conseguir, no decorrer da gestão, resultados na implantação de políticas públicas nas quais visualizamos um plano de governo muito bem elaborado, mas, os recursos não são equivalentes às demandas que o plano exige, ou, se o governo não apresenta habilidade de conduzir o plano de governabilidade; por outro lado, não adianta ter bons recursos e não ter um plano compatível para aproveitar os recursos disponibilizados, enfim, na visão de Matus, é preciso buscar o equilíbrio dos vértices para obter bons resultados.

Outros conceitos importantes, segundo Matus (2006), relacionados com o tema, são a identificação do ator; definição do problema; a divisão do processo em 4 momentos explicativos e o jogo social, entre outros. O ator deve preencher três critérios: ter base organizativa, ter um projeto definido e controlar variáveis importantes para a situação proposta. O ator pode estar representado pela direção de um sindicato, de um partido político, ou de uma associação de moradores, ou pode ser uma pessoa, por exemplo, o presidente do sindicato, o prefeito, o secretário de saúde ou de educação.

Os momentos são equivalentes às fases ou etapas do processo de gestão de políticas públicas. O autor aplica o conceito de momentos, por acreditar que dessa forma, melhor se representa uma ideia de agilidade e dinamismo do processo. Os 4 momentos do PES são: 1. O momento explicativo: selecionando e compreendendo o problema (foi, é, tende a ser); 2. O momento normativo: as propostas de ação em diferentes cenários (deve ser); 3. O momento estratégico: construindo a viabilidade do plano (pode ser do deve ser); e 4. O momento tático-operacional: a gestão o plano (fazer, avaliar, recalculando e fazer) (MATUS, 2006).

A **Quadro 1** a seguir, nos apresenta sistematicamente, os 4 momentos do PES segundo Carlos Matus.

Quadro 1 - Momentos Explicativos do PES.

1- Normativo	Seleção, descrição e explicação do problema (o que é o problema e qual a causa raiz)
2- Explicativo	Desenho de um plano para enfrentar o problema (o que se deve fazer)
3- Estratégico	Análise da viabilidade política do plano e dos caminhos estratégicos (o que pode ser)
4- Tático-Operacional	Gestão e implantação do Plano (Fazer o proposto)

Fonte: Elaboração do Próprio autor

Nosso estudo considera que os momentos definidos pelo PES; M1, M2, M3 se encaixam no planejamento estratégico, e o M4 se caracteriza no processo de implantação.

Criar uma metodologia não é tarefa simples, e mesmo, que esteja baseada em alguns conceitos pré-existentes é necessário complementar a base conceitual, adaptá-la a realidade do espaço em que será implantada, e mais do que isso, encontrar formas práticas e simples de divulgar, disseminar e de motivar as pessoas a utilizá-la. Segundo Matus (1993) o PES, é um método de alta complexidade e alta potência, apropriado para o nível diretivo de instituições de grande porte e com pessoal especializado, o autor considera ainda, o sistema de planejamento estratégico, como um dos principais instrumentos para governar, pois, planejar não é fazer plano. Mas, sim, fazer o plano vigente, ou o plano em ação.

Incorporamos em nosso estudo o detalhamento da implementação do programa/projeto que dá a visão global macro do processo de gestão de políticas públicas, desde o nascimento da ideia ou proposta, até a sua efetiva implementação ou execução, e a manutenção permanente do produto ou serviço criado.

Conhecer o fluxo de processos da forma mais detalhada possível, é fundamental para uma organização quer seja pública ou privada, pois, somente assim terá êxito na construção de seu produto ou serviço, e poderá entender melhor o desenvolvimento do trabalho, influir mais na qualidade, custo e tempo, que são fatores essenciais para promoção de projetos exitosos.

1.3. Ciclo de Políticas Públicas.

Uma outra forma de abordar o Macro fluxo do processo de gerenciamento de políticas públicas, é a perspectiva de ciclos de políticas públicas, também conhecido como *policy cycle*, que significa um processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como *policy making process*, organizado de forma sequencial e interdependente (SECCHI, 2012).

De acordo com Clarice Seixas Duarte (2013) o processo de definição e implementação de políticas públicas envolve uma série de atividades e etapas distintas, ou seja, processos, subprocessos, procedimentos que são, na prática os ciclos de políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas representa o fundamento de sua gestão. Todo gestor público, e quem, de alguma forma, trabalha com programas e projetos na área pública, deveria conhecer o fluxo de processos de gestão de políticas públicas, não apenas o macro fluxo estratégico, mas, também o macro fluxo de implementação, e também, o detalhamento de ambos, ou seja, os processos e procedimentos de cada componente deste fluxo.

O ciclo de políticas públicas tem função estratégica, ou seja, desde o quando a política pública nasce como proposta ou ideia, passando pela formulação, formação de agenda, priorização, implementação e avaliação, como também, detalha o processo de implementação em sua continuidade em que programas e projetos são planejados de forma mais detalhada, momento em que ocorre a licitação e aprovação, execução e acompanhamento do projeto até sua efetiva implementação.

Detalhamento dos ciclos de políticas públicas

A seguir uma breve definição de cada uma das fases do ciclo de políticas públicas contemplando em uma visão macro de todo esse ciclo, desde o nascimento até a efetiva implementação.

O ciclo de políticas públicas, segundo a definição de Leonardo SECCHI (2012), inclui sete fases principais que consistem em: 1. identificação do problema; 2. formação da agenda; 3. formulação de alternativas; 4. tomada de decisão; 5. implementação; 6. avaliação; 7. extinção da política pública.

Optamos por detalhar da segunda a sexta, considerando que a formação de agenda contempla um procedimento inicial de identificação do problema, que em alguns casos são caracterizados como diagnóstico (planejamento tradicional) ou levantamento situacional (PES). Assim como, consideramos que a extinção da política, pode ser uma etapa, que decorra de uma avaliação positiva, por ela ter cumprido seus objetivos, metas, e ter solucionado o problema que motivou sua formulação, por isso, não se faz mais necessária sua execução, ou por ter tido na etapa de avaliação, um apontamento de uma política malsucedida, e assim, sua permanência não mais se faz necessária, ou até mesmo, por decisão discricionária do gestor na troca de mandatos que pode optar pela extinção, por não considerar a política como importante e/ou necessária.

Formação de Agenda:

Partindo da identificação de problema, que segundo SECCHI:

[...] É a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. (SECCHI, 2012, p. 34)

Para o autor se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, ele poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda.

Portanto, definição de agenda diz respeito às ações e demandas que os governos querem dar atenção. É um conjunto de temas tidos como relevantes para atender as demandas públicas, e que darão orientação e priorização à gestão do

governo. A agenda pode ser política, quando os temas são percebidos como importante para intervenção pública, ou, uma agenda formal, que já está previamente acordada e está em andamento (COBB E ELDER, 1983, apud SECCHI, 2012).

Formulação de alternativas:

A formulação de política pública consiste num processo destinado à geração de um conjunto de escolhas de políticas ou alternativas plausíveis para atender a um tema ou demanda da agenda.

Para SECCHI (2012) essa etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias, ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Neste sentido, um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos.

Conforme Queiroz (2016), devido a sua complexidade, considera-se importante a existência de um método que organize as diversas etapas desse processo, para facilitar o consenso em torno da melhor ação ou tema, que levará a tomada de decisão, ações essas que poderão desdobrar-se em outros ciclos das políticas públicas.

Tomada de decisão:

A tomada de decisão é o processo de preferência dos atores envolvidos na definição da agenda, que tem a responsabilidade de escolher as alternativas mais apropriadas entre as disponíveis. É a escolha de uma ação ou tema, e a escolha de alternativas, de aceitação ou negação, que requer do agente público, além da observância de regras, normas e formas de deliberação, informação, e conhecimento sobre o tema e atores envolvidos, para adotar a decisão com maior chance de êxito. É preciso decidir não apenas sobre o instrumento normativo adequado, se emenda constitucional, lei, decreto, portaria, resolução, mas, também, sobre conteúdos, recursos, impactos, resultados e prazos (SECCHI, 2012).

É possível fazer uma relação dos conceitos de tomada de decisão em SECCHI (2012), com o triângulo de Governo de Matus (2006), na medida em que, essa tomada

de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e são tratadas as demandas da população e das articulações políticas (governabilidade), a luz das condições estruturais e orçamentárias do governo (capacidade de governo), sem perder de vistas suas propostas iniciais apresentadas quando da eleição (Plano de Governo). Para Secchi, a tomada de decisão deve traduzir como são explicitadas as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público.

Implementação de Políticas Públicas:

É a fase em que são viabilizadas e executadas as ações do Plano Plurianual - PPA. Nesta fase as intenções de governo são materializadas, por meio, de programas e projetos. É a fase da concretização das soluções previstas para resolver problemas, gerar melhorias e investimentos em novas tecnologias. É a fase que produz resultado.

Corroborando com alguns achados das pesquisas tratadas nesse estudo, buscamos o diálogo com SECCHI (2012), que nos chama atenção para alguns desafios dessa fase: a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico, ou problema administrativo, mas sim, em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos. São muitos os exemplos brasileiros de "leis que não pegam", "programas que não vingam", ou projetos de solução aos problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação, e muitas vezes, se tornam projetos malsucedidos, alguns exemplos, poderão ser vistos e analisados no capítulo 3, em que abordaremos a pesquisa FORGEP, realizada em 30 municípios, e a pesquisa *on-line* realizada com gestores envolvidos na pesquisa FORGEP, como também, os estudantes do curso de mestrado em Política Pública, Estado e Sociedade/FPA/FLACSO, que em geral, possuem experiências em gestões municipais.

Neste estudo, nos debruçamos no debate e aprofundamento teórico acerca da gestão de processos para qualificação das Políticas Públicas, e isso, nos fez perceber que, muitas vezes, as questões referentes aos programas/ações/projetos malsucedidos, são agravadas nessa fase do ciclo das Políticas Públicas, o que nos faz comungar da ideia de SECCHI (2012) quando destaca a importância de lançar mão de instrumentos

mais estruturados para análise dessa fase, que podem assim levar a resultados mais exitosos na gestão das Políticas Públicas;

[...] A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2012, p. 45).

Segundo Sabatier (1986), existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas: Modelo *top-down* (de cima para baixo) caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas; e o Modelo *bottom-up* (de baixo para cima) caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto organizar e modelar a implementação de políticas públicas.

Tendo em vista o atendimento do objetivo proposto em nossas pesquisas, e para testar a hipótese que levantamos, percebemos que a perspectiva *bottom-up*, corrobora com nosso estudo, na medida em que, parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada, na prática, as estratégias dos implementadores, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar "como a política pública deveria ser", entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou às imprecisões prescritivas (SECCHI, 2012).

Importa perceber que essas fases são cíclicas e dinâmicas, e assim, as gestões precisam compreender o ciclo das Políticas Públicas, enquanto forma didática e operacional de entendimento e intervenção nas ações. Dizemos isso, para reforçar a ideia de que tanto as fases até aqui expostas, como a próxima a ser apresentada – a avaliação, devem fazer parte da materialização das políticas de forma mais contínua e articulada.

Avaliação de Políticas Públicas:

Essa etapa consiste em avaliar as políticas implementadas, ou em fase de implementação, para tomar medidas corretivas, ou ajustes necessários. A avaliação pode ter então caráter preventivo, corretivo e de prestação de contas, e é tida como um ato de gestão, de diagnóstico e monitoramento.

[...] A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. [...] a distinção entre avaliação *ex-ante* (anterior à implementação) e avaliação *ex-post* (posterior à implementação), existe ainda, a avaliação *in-itinere*, também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos (COSTA E CASTANHAR, 2003 apud SECCHI, 2012, p. 49).

Para o trabalho de análise dos achados de nossas pesquisas, e a articulação com os conteúdos afetos aos processos e procedimentos de gerenciamento de projetos, a avaliação *in-itinere* se fez chave em nosso estudo. Essa fase do ciclo foi vista com especial atenção na medida em que avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões, e os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal (SECCHI, 2012).

1.4. *Conceitos relacionados ao Gerenciamento de Políticas Públicas.*

Gestão de políticas públicas

Nesse momento cabe destacar que nossas pesquisas têm como foco, compreender os processos das Políticas Públicas, especialmente, a gestão dessas políticas.

Desta forma, pesquisar a gestão de políticas públicas, é estudar e entender todo o processo, os subprocessos e os procedimentos correspondentes à sua

implementação. Assim, podemos dizer que tanto o curso FORGEP, como a pesquisa FORGEP e a pesquisa *on-line*, possibilitaram conhecer conceitos e ferramentas de apoio à gestão de Políticas Públicas, ou seja, pesquisas na área de gestão pública incluem: planejamento, coordenação, direção, assessoramento, implementação e avaliação de políticas públicas.

Para o debate sobre ferramentas de apoio à gestão, podemos dialogar com Henri Mintzberg⁷, que classifica a estrutura organizacional eficiente como aquela que é consistente em fatores situacionais que seguem determinados parâmetros. Para aplicar essa classificação, o autor divide a organização em seis partes básicas, formando assim o modelo das 6 forças: 1. Ápice estratégico, formada por sua alta cúpula administrativa deve se encarregar de fazer com que a empresa cumpra as suas diretrizes organizacionais, como a missão, a visão e os valores; 2. Linha intermediária, formada por pessoas que fazem a ligação entre o ápice estratégico e o núcleo operacional; 3. Núcleo operacional, fazem parte todas as pessoas que estão ligadas a algum tipo de produção, é o núcleo operacional quem faz, de fato, uma empresa “acontecer”; 4. Tecnoestrutura, formada por quem define as regras e processos que a organização deve seguir, mas, que não tem nenhum vínculo direto com a organização; 5. Equipes de apoio, formadas pelos funcionários que não estão ligados diretamente à produção do produto ou serviço da instituição; e, 6. Ideologia, pessoas de qualquer uma das divisões anteriormente citadas, pode fazer parte do grupo que preza pela ideologia da empresa, ou seja, que faz cumprir as doutrinas que o ápice estratégico ditou como fundamentais. Grupos como a CIPA e conselhos podem ser considerados como os mantenedores da ideologia da organização.

O Autor traz ainda a teoria muito difundida que é a dos 5 P's da estratégia, segundo o autor, em um planejamento estratégico as ações podem ter cinco diferentes papéis: plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva. Abordaremos a seguir, pontos acerca de cada um desses papéis: **Plano**, a estratégia é considerada um plano quando

⁷ O canadense Henry Mintzberg nasceu em 1939, na cidade de Quebec e é PhD em administração pela MIT Sloan School of Management. Com mais de 140 artigos e 13 livros publicados, o autor é reconhecido por suas teorias abordando o planejamento estratégico das organizações. Disponível em: <https://blog.asaas.com/licoes-de-administracao-deixadas-por-henry-mintzberg/>. Acesso em 14 jun.2019

é criada para lidar com uma determinada situação; **Pretexto**, quando a estratégia tem a finalidade de confundir ou despistar um concorrente; **Padrão**, é aquela adotada constantemente ao longo dos anos e que possui um fluxo de ações pré-determinadas;; **Posição**, quando a empresa passa a ocupar a liderança no mercado ou alguma outra posição privilegiada, pode se utilizar disso para adotar uma estratégia de posição; **Perspectiva**, quando a estratégia possui um conceito abstrato no pensamento humano. Desse modo, uma pessoa tem uma ideia, que é compartilhada com outras pessoas e, a partir das perspectivas de cada um, se define o que será feito de fato (MINTZBERG, 2006).

Segundo Mafra; Naves (2009) a preocupação da administração pública gerencial em adotar a descentralização, que no âmbito das políticas públicas pode ser caracterizada como um processo de reestruturação interna ao aparelho do estado, no intuito de proporcionar mais poder àqueles que estão perto dos cidadãos e de suas necessidades, se traduz na transferência do poder do nível nacional para as instâncias subnacionais, o que permite planejar, gerir, executar e tomar decisões de forma mais eficiente, daí a imensa responsabilidade de qualificar as gestões municipais. Contudo, a descentralização não pode ocorrer dissociada do processo político, e fundamentalmente precisa somar-se com a capacidade de influir e orientar as políticas públicas para as necessidades da sociedade (apud, FERREIRA, 2011, p. 66-67).

Plano Governamental

Dialogando com o Triângulo de Governo de Matus, podemos relacionar o plano governamental com os três vértices: 1. **Plano de governo**, parte da proposta apresentada para a população no processo eleitoral; 2. **Capacidade de governo**, na medida em que para governar precisa-se de um planejamento governamental⁸; 3. **Governabilidade**, importa compreender que o plano governamental precisa considerar a relação e articulação com os diversos atores políticos, imbuídos da missão de efetivar

⁸ O planejamento governamental acrescenta ao conceito as características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa. Para realizá-la, é preciso conhecimento aprofundado sobre as razões do estágio de desenvolvimento nacional, as formas de operação do Estado e as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/visao-geral/o-que-eacute-planejamento-governamental>. Acesso em 11 de mar/2019.

um planejamento para atender as demandas da sociedade. Planejar consiste em formular as políticas públicas, selecionar as opções e definir objetivos, diretrizes, programas e meios adequados à realização do que se pretende. O plano de governo, com alcance para todo o mandato, é instrumento precioso para o planejamento. (BRASIL, 2008, p. 8). E o plano governamental é composto por: Plano de Governo; PPA, Plano Diretor, Plano de Carreiras, Cargos e salários, previsão orçamentária e financeira, dentre outros.

Para cada programa/projeto é realizado um planejamento estratégico, um estudo aprofundado dos objetivos, da influência que representa no meio que será inserido, de custos, orçamentos, riscos, custeio permanente, dentre tantos outros (QUEIROZ, 2016).

Programas e Projetos

As políticas públicas são elaboradas, priorizadas e agrupadas em temas convergentes e convenientes para a gestão de políticas públicas. Esse agrupamento em temas específicos se dá o nome de programas, e esses dão origem aos projetos. Esse agrupamento também permite uma gestão mais eficiente de recursos financeiros e de pessoal. (QUEIROZ, 2016). Os projetos se caracterizam por desmembramentos para execução e implementação do programa. Projeto é o esforço temporário para criar um produto ou serviço originado de uma ação de governo (QUEIROZ, 2016).

Project Management Book of Knowledge - PMBok (2014) considera o projeto a base suprema da inovação, trata-o como um esforço temporário empreendido para criar um novo produto, serviço ou resultado exclusivo. Mas, alerta que apesar de seu caráter temporário, não significa que o produto gerado por ele terá início e fim bem definidos. Chega-se ao final quando os objetivos tiverem sido atingidos, e quando se percebe que sua existência não é mais necessária, e assim, ele é encerrado.

Enquanto Programa, é considerado agregador de projetos coordenados, portanto, é o conjunto de projetos coordenados entre si de forma articulada e dinâmica e que visam objetivos comuns. Essa integração pode ocorrer de 2 formas: desmembramento de um

projeto em diversos outros projetos menores, em função de sua extrema complexidade; e, agregação de projetos relacionados e executados de forma paralela. (PMBok, 2014).

A estrutura de um programa é parecida com a de um projeto, apesar dos objetivos serem mais amplos. Contudo, diferentemente do que acontece em um projeto, o programa não inclui a descrição das atividades e outros aspectos operacionais, pode envolver atividades repetitivas e cíclicas e sua finalização pode não estar ligada a uma data específica.

O **Quadro 2** a seguir, traz um comparativo entre Programas e Projetos, muito importante para o processo de formulação de Políticas Públicas, no momento da caracterização da ação e o uso devido da conceituação, pois, muito comumente esses termos são usados de forma inadequada.

Quadro 2 - Quadro comparativo de Programas e Projetos.

	Projetos	Programas
Escopo	Objetivos bem definidos, assim como as ações necessárias para que se consiga alcançá-los (tem um detalhamento operacional referente à execução das atividades).	Escopo é maior, os objetivos são mais complexos e os benefícios alcançados são mais significativos.
Planejamento	Planos são detalhados e orientam as equipes para o trabalho que deve ser realizado.	Planos criados são de alto nível, voltados para orientar os gerentes dos projetos.
Sucesso	É mensurado com base nos objetivos detalhados no escopo (como prazo, custos, entregas, entre outros).	Sucesso é mensurado pelos benefícios alcançados e pelo atendimento das necessidades.

Fonte: Espinha (2018)⁹.

Ciclo Orçamentário

Para Queiroz (2016) o ciclo orçamentário, no sentido amplo, é um conjunto de etapas do processo de planejamento e orçamento público. Um conjunto de instrumentos legais define as diretrizes, as metas e a alocação de recursos para a formulação e implementação das políticas públicas. Ele é materializado e se caracteriza por três processos:

⁹ Disponível em: <https://artia.com/blog/entenda-a-diferenca-entre-projetos-programas-e-portfolios>. Acesso em 11 de mar/2019.

a) PPA, Plano Plurianual.

O Plano Plurianual (PPA) deve partir do programa do governo eleito e defini o cenário, ou, o planejamento governamental para um período de quatro anos, cuja formulação é obrigatória para o setor público e indicativo para o setor privado.

b) LDO, Lei de diretrizes orçamentárias.

A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) define as diretrizes para o orçamento, fixa a política de gasto do governo e orienta o processo orçamentário anual.

c) LOA, Lei orçamentária anual.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, organiza e aloca os recursos, o que permite o custeio e a implementação das políticas públicas. A LOA compreende o orçamento fiscal e da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. É a LOA que estima a receita e fixa a despesa que a Administração Pública está autorizada a gastar.

Importa ainda, listar alguns conceitos e procedimentos que são operacionalizados no decorrer de um projeto pautados pela Lei 8.666/1993¹⁰ que disciplina as regras, os termos conceituais, sobre cada etapa na contratação de um serviço, ou de uma obra que dará materialidade a uma política pública. As pesquisas realizadas, apontaram limites de capacidade técnica em algumas prefeituras que mitigam a possibilidade de projetos bem-sucedidos, e uma das grandes dificuldades está na compreensão e operacionalização dessa lei.

Licitação e aprovação do projeto

Todos os processos de licitações e contratos nas esferas públicas devem ser pautados na lei 8666, que determina a forma de licitação e os procedimentos de acompanhamento.

¹⁰ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Trazemos aqui esta lei comentada, ALMEIDA (s/d). Disponível em <https://dmg1h5j42swfq.cloudfront.net/2018/11/06144342/Lei-8666-atualizada-e-esquemmatizada.pdf>. Acesso em 11mar.2019.

Alguns temas e conceitos, trabalhados no decorrer dessa dissertação têm definição e regras estabelecidas por essa lei, dentre eles, os termos aditivos de contratos, a obrigatoriedade da divulgação dos valores e prazos dos serviços e obras contratadas, a diferença de funções de gestor de contrato e fiscal de contrato.

Execução do projeto

A execução do projeto ocorre conforme art. 6.º da Lei de Licitações: VII - Execução direta – em que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios; VIII - Execução indireta – em que o órgão ou entidade contrata com terceiros (BRASIL, 1993).

A definição da forma de execução do projeto deve estar prevista no Projeto Básico¹¹ ou, no Termo de Referência que é o instrumento que basicamente define o que vai ser licitado, e conseqüentemente, contratado, quer seja, serviço, ou obra, já que serve de instrumento mínimo para o planejamento e elaboração das propostas. No caso de obra o projeto executivo que pode ser elaborado “concomitantemente” com a execução da obra ou serviço.

Prestação de contas do projeto

A prestação de Contas compreende o conjunto de informações e documentos que tem por objetivo dar transparência às ações realizadas por uma instituição. O TCU trata a prestação de contas como obrigação social e pública de prestar informação sobre algo pelo qual se é responsável, e considera como um procedimento (base) para a transparência e controle Social (BRASIL, 2010).

Nesta fase, que ocorre paralela à fase de execução, são elaborados relatórios de acompanhamento físico e financeiro, prestação de contas do projeto, aos atores

¹¹Usa-se ainda, o termo de referência ou o projeto básico é o documento, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm>. Acesso em 10 jul, 2019.

Mas, comumente usa-se o Termo de Referência como origem para contratações de Produtos em Organizações Internacionais como PNUD- O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ou UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, e em alguns casos para orientar compras.

envolvidos e a sociedade, avaliação, orientação e redirecionamento das atividades do projeto, custos e prazos.

Quanto mais bem elaborado o projeto básico, e quanto mais continuada forem as formas de registro, melhor se dará a prestação de contas, que precisa ser considerada muito mais do que preenchimento de formulários de demonstrações físicas-financeiras e documentos fiscais e extratos bancários. Daí a relevância de relatórios descritivos de atividades, fotos, vídeos, listas de participantes, resultados de pesquisas, materiais de divulgação, dentre outros (BRASIL, 2010).

1.5. Fluxo do Processo de Gerenciamento de Projetos.

Como vimos, a aplicação de políticas públicas obedece a um processo bastante longo, rigoroso e burocrático, desde a ideia proposta até a sua efetiva implantação. Neste processo, predominam ações de planejamento e monitoramento e controle.

Mas, o que é processo? Falar em processo no campo do planejamento é focar nas fases específicas e necessárias, para que o planejamento possa funcionar como o esperado por seus realizadores. No livro FLACSO/FORGE (2015), somos alertados de que é importante conhecer cada fase do processo de gerenciamento, contudo, é fundamental ter a noção do todo, tendo em mente onde queremos chegar e qual nosso objetivo.

Anteriormente, já tratamos os ciclos e fases dos processos das Políticas Públicas, passaremos agora a apresentar o macrofluxo dos processos de gerenciamento de projetos, desde a deflagração de início do projeto até a decisão de manutenção permanente do projeto, de acordo com os resultados apresentados no decorrer do processo.

Gerenciar projeto pressupõe planejar, por isso, veremos nesse macrofluxo que o planejamento ocorre em diversas fases do processo e, como é importante

perceber que o conceito e a forma de planejar, são diferentes nas diversas fases desse processo.

Foi possível nessa pesquisa, explorar os diversos pontos do processo de gerenciamento de projetos para aperfeiçoar os resultados, uma vez que são determinantes para o fluxo entre, o que foi planejado inicialmente, e a execução. Também é preciso entender que a ausência de observação no acompanhamento, e não correção dos processos, pode ocasionar prejuízos, desgastes políticos e resultados inadequados.

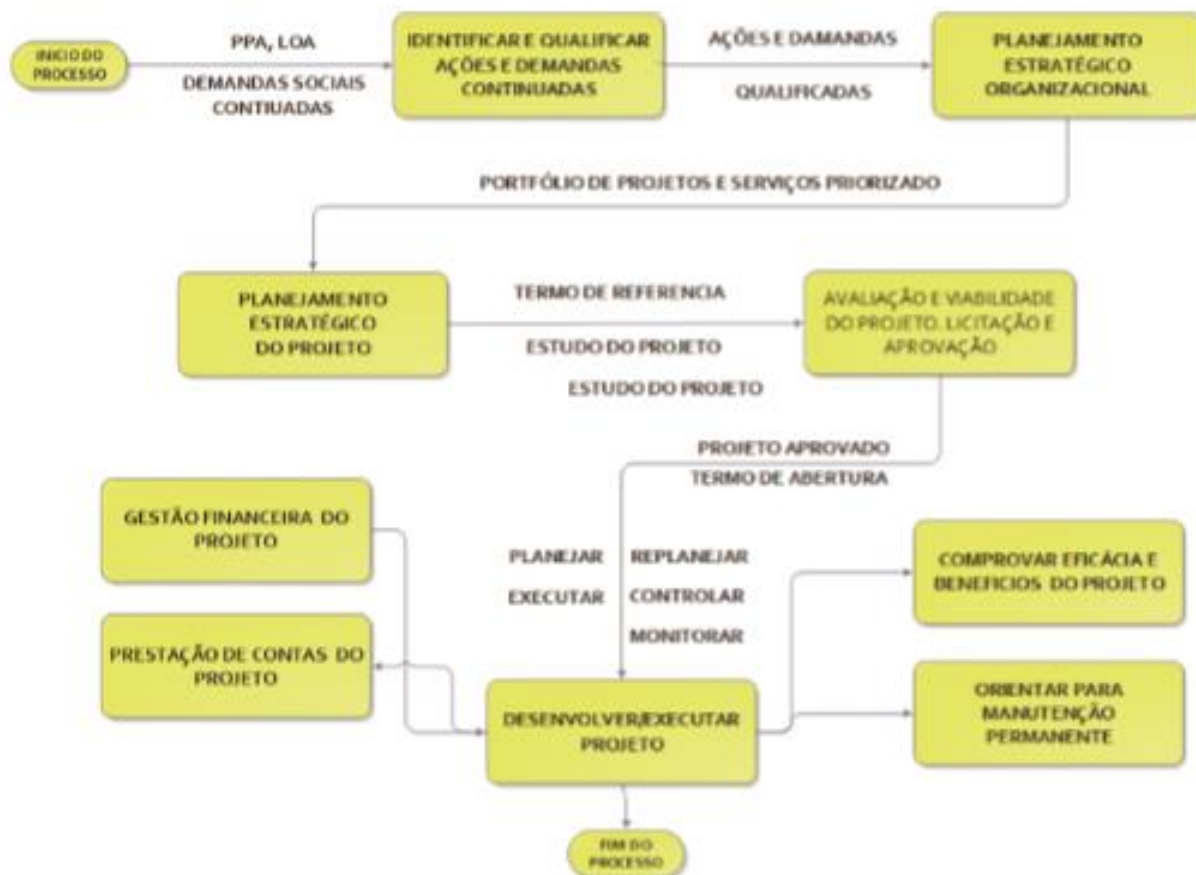
PMBok (2014), aponta que os processos de gerenciamento de projetos, trazem mais controle e praticidade para o desenvolvimento de tarefas. Assim como, Matus (2006) aponta que os momentos, ou fases do Planejamento do Estratégico Situacional, também corroboram com busca de qualidade na execução das ações/projetos/programas/políticas públicas. E ainda, SECCHI (2012) didaticamente apresenta a organização em ciclos da política pública, com intuito de trazer a partir do conhecimento de cada processo que envolve toda a vida de uma Política Pública.

O Macrofluxo descrito na **figura 2** abaixo, parte da abertura do processo, apontando que se deve considerar as demandas sociais continuadas, e a previsão do atendimento tanto no PPA, como na LOA; em seguida, se faz necessário identificar e qualificar essas demandas continuadas, contemplando-as no planejamento estratégico e organizacional, desdobrando-se, na elaboração do Portfólio de Projetos. Esse portfólio deve passar por um planejamento estratégico de cada projeto que o compõe, indica-se que seja feito o termo de referência, para avaliar a viabilidade do projeto, dando origem aos processos de aprovação, licitação e contratação dos serviços necessários para execução do projeto. Somente após essa aprovação, deve ser feito o termo de abertura, a partir de então, segue a gestão financeira do projeto até o final da execução.

O desenvolvimento e execução do Projeto deve ser acompanhado e monitorado, incluindo assim, o processo de prestação de contas, bem como, de forma continuada deve ser feito a comprovação de eficácia e dos benefícios que o projeto tem traduzido

aos atores envolvidos, para que então se aponte a manutenção permanente, ou, até mesmo a extinção, ou finalização do processo.

Figura 2 – Macrofluxo Organizacional do Processo de Gerenciamento de projetos.



Fonte: transcrito do livro FORGEP página 312

Para um melhor entendimento do processo, dividimos o fluxo em 9 macrofases, conforme **figura 2**; sua representação e estudo se fundamentam nos momentos do (PES) Planejamento Estratégico Situacional, e nas melhores práticas de gerenciamento de projetos do PMBoK, que serão explicadas na sequência deste trabalho.

Do Livro FLACSO/FORGEP (2015, p. 312 - 313 - 314) dialogando com as melhores práticas inseridas no PMBoK (2014) trazemos os processos de gerenciamento de projetos, organizados em fases, a saber:

Fase 1: Identificação e qualificação das ações e demandas continuadas com base no PPA, na LOA e nas demandas continuadas, analisar e qualificar as ações. As ações do PPA representam o desejo do gestor público e de sua equipe para atingir os objetivos do planejamento estratégico, a partir do primeiro ano, e com revisão anual até o fim do mandato. Inicialmente, as ações ali descritas precisam ser avaliadas e qualificadas em termos de planejamento financeiro, resultado esperado, e do próprio entendimento mais detalhado da ação, e de sua viabilidade e exequibilidade. Por outro lado, entende-se, que a necessidade das pessoas é contínua e, no dia a dia, há sempre novas necessidades, que geram novas demandas por ações.

Fase 2: Planejamento estratégico organizacional, com base no estudo prévio realizado para entendimento das ações. Elas são avaliadas com a visão estratégica da organização, para entender sua importância política e social e a adequação orçamentária. Assim, elas são priorizadas, considerando o portfólio de projetos em andamento. A saída dessa fase é um portfólio de projetos atualizado.

Fase 3: Planejamento estratégico do projeto, para cada projeto priorizado na **fase 2**, é realizado um planejamento estratégico, um estudo aprofundado dos objetivos, da influência que representa no meio que será inserido, de custos, orçamento, riscos, custeio permanente, dentre tantos outros pontos, que serão detalhados ao longo deste capítulo. A saída dessa fase é um documento, em geral, conhecido como Termo de Referência, contemplando o estudo do projeto.

Fase 4: Avaliação e viabilidade do projeto, com base no estudo realizado na **fase 3**, o projeto representado no Projeto Básico, ou Termo de Referência, passa por todas as secretarias, ou áreas internas que se relacionam com ele, para análise e entendimento de sua viabilidade técnica e orçamentária. Também é nessa fase que ocorre a licitação, a aprovação da empresa vencedora e o encaminhamento para execução. Projetos reprovados são arquivados.

Fase 5: Gestão financeira do projeto, com o projeto em execução, é necessário administrar e gerenciar o orçamento, os custos e as aquisições, com foco na

gestão financeira, garantindo que o projeto tenha recursos, e que vai realizar seu fluxo de desembolso financeiro até o final.

Fase 6: Desenvolvimento/execução do projeto, nessa fase, são realizados os planos de trabalho, e a criação dos produtos, ou serviços idealizados, incluindo todas as áreas e processos do PMBoK e as fases de gerenciamento de projetos.

Fase 7: Prestação de contas do projeto, principalmente para projetos realizados com recursos públicos, ou de outros organismos públicos ou privados; é necessário fazer prestação de contas dos projetos, de acordo com o previsto e o realizado para cada fase.

Fase 8: Comprovação da eficácia e dos benefícios, após sua realização, o projeto deve ser entendido e visto pela sociedade, para que se reconheça o trabalho realizado e o resultado do projeto. Assim, é preciso divulgar, para que o produto, ou serviço seja utilizado, valorizando o investimento realizado.

Fase 9: Encaminhamento para manutenção permanente, nessa fase, se faz a gestão e o custeio do produto ou serviço gerado. O projeto é concluído com a entrega de seu produto, ou serviço gerado, mas, sua vida útil continua, para que gere os benefícios esperados.

Como exemplo da aplicação de ferramentas, pode-se citar o PES com forte aplicação nas duas primeiras fases do processo, em que ocorre o planejamento estratégico da organização pública. É uma ferramenta de entendimento, análise e orientação para as soluções de problemas e necessidades levantadas.

E assim, nosso estudo nos fez, realizar um exercício de relação entre as distintas abordagens sobre fases/etapas e processos de uma política pública, seja ela um projeto ou, um programa. Partimos então para apresentação dessa sistematização, relacionando as etapas no macrofluxo apresentado na **figura 2**, com a abordagem de cada um dos autores já referenciados, conforme demonstrado no **quadro 3** a seguir:

Quadro 3 – Articulação das Abordagens: PMBoK, Secchi, Matus, no gerenciamento de processos.

PMBOK	MATUS – PES	SECCHI- CICLOS
Iniciação (fase: Identificação)	Momento Explicativo (fase: Identificação)	Identificação do problema (fase: Identificação)
Planejamento (fases: Organizacional e estratégico)	Momento Normativo (Fase: planejamento organizacional)	Formação da agenda (fases: Organizacional e estratégico)
Execução (fases: avaliação e viabilidade, gestão financeira, desenvolvimento e execução)	Momento Estratégico (Fases: planejamento estratégico, avaliação e viabilidade)	Formulação de alternativas (fases: avaliação e viabilidade)
Monitoramento e controle (fases: prestação de contas, comprovação da eficácia)	Momento Tático Operacional (Fases: gestão financeira, desenvolvimento e execução prestação de contas, comprovação da eficácia, e manutenção permanente)	Tomada de decisão (Fase: gestão financeira)
Encerramento (fase: manutenção permanente)		Implementação (Fases: desenvolvimento e execução)
		Avaliação (fases: prestação de contas, comprovação da eficácia)
		Extinção da política pública (fase: manutenção permanente)

Fonte: Elaboração do autor

O objetivo desse capítulo, com detalhamento das diversas abordagens sobre as fases do processo de gerenciamento do projeto, é fazer com que as pessoas entendam que há um longo caminho, entre o momento que nasce uma ideia, até a sua efetiva implantação enquanto política pública, e a decisão pela sua continuidade e/ou extinção.

Esse é um caminho que precisa ser estudado, conhecido e adaptado à realidade de cada instituição, tornando-se assim, uma metodologia de trabalho para a aplicação e implantação de políticas públicas, na qual diferentes ferramentas se complementam e viabilizam o processo.

Desta forma, tendo trazido nesse capítulo os referenciais teóricos sobre políticas públicas, conceitos, e ciclo, bem como, os conceitos e fundamentos do PES, passamos no capítulo seguinte à compreensão e aplicabilidade dos procedimentos e ferramentas de planejamento estratégico, monitoramento e controle nos processos de gerenciamento das políticas públicas.

Como estabelecido no objetivo geral desse estudo, passaremos no próximo capítulo, para o aprofundamento teórico e orientações práticas de aplicação do Planejamento Estratégico Situacional — PES para assim, corroborar com o processo final de análise dos achados das pesquisas realizadas, e contribuir com sugestões de aprimoramento da gestão de políticas públicas municipais.

Capítulo 2. Planejamento estratégico, monitoramento e controle.

- Planejamento, Monitoramento e controle
 - Planejamento e Políticas Públicas
- Referenciamento do planejamento, monitoramento e controle e custeio com as pesquisas realizadas.

Neste capítulo, será feita a abordagem da **Capacidade de governo** baseado no triângulo de governo e nos fundamentos de Carlos Matus. Serão apresentados além de conceitos básicos e fundamentais da sua metodologia, um aprofundamento específico em planejamento estratégico, monitoramento e controle de projetos em execução. Serão aprofundados também, conceitos de planejamento elaborados pelo PMI - *Project Management Institute*, trazendo ainda, uma revisão de literatura sobre tais conceitos, relacionados principalmente ao planejamento em setores públicos.

Procuramos, ainda, neste capítulo, demonstrar os recursos técnicos e de infraestrutura necessários para o bom desenvolvimento do planejamento estratégico de políticas públicas, e de monitoramento e controle de projetos, analisando os recursos que têm influência na gestão dos projetos, como, por exemplo, se existem ferramentas de gestão, metodologia de gerenciamento de projetos, pessoal qualificado, entre outros processos e procedimentos da pesquisa FORGEP, elencando pontos de impacto na gestão de políticas públicas.

2.1. Planejamento como ferramenta fundamental do processo.

Planejar é inerente à vida dos seres humanos; as escolhas das decisões cotidianas são realizadas, ou deveriam ser, com vistas aos resultados esperados para o dia em curso. Neste caso, o planejamento quando focado na perspectiva política, assume um significado próprio, como aponta BERCOVICI (2005, p. 69 e 70):

[...] O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais que um programa, é um ato de direção política, pois, determina a vontade estatal por

meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações.

Como sublinhado pelo autor, o plano é mais que um programa, ou seja, o planejamento na perspectiva política é um fio condutor, que tem a missão de contemplar as demandas expressas pela agenda pública, mas, que também necessita manter firmes os objetivos políticos, de maneira que esta dinâmica de disputa seja equilibrada para possibilitar a governança.

O planejamento como instrumento político, é um campo no qual convergem diferentes contribuições das ciências humanas e das ciências sociais aplicadas, por isso, sofre influência das correntes de pensamento tributários dessas ciências. Uma das correntes iniciais da teoria do planejamento é tributária do pensamento de Saint-Simon (1933) que considera planejamento um tema científico, identificando-o com as ciências exatas, como a engenharia, a análise de sistemas; identificando o planejamento como uma atividade neutra, apoiada nos números e dados que se cruzam. Perspectiva essa, que foi sofrendo rupturas, uma vez que os fatos foram sinalizando para a mobilidade da teia social, na qual se aplicam os planejamentos.

Segundo Friedmann (2006), há quatro correntes do pensamento sobre o planejamento: 1. Reforma social, o planejamento como aplicação do conhecimento científico aplicado à política; 2. Análise de política, não apresenta uma posição filosófica definida, cerca-se de especialistas em áreas, acreditam que utilizando as técnicas científicas estarão mais perto da razão em suas análises; 3. Aprendizagem social, superação das contradições entre a teoria e a prática, entre saber e agir; 4. Mobilização social, esta corrente afasta-se de todas as outras, focando na primazia da ação coletiva sobre todas as outras ações.

No Brasil, atualmente, o instrumento de planejamento utilizado nas três esferas de governo é o Plano Plurianual — PPA. O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição

Federal¹², regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, e estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. O PPA é aprovado por lei quadrienal, com vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Em alguns municípios, como SP, o Plano de Metas traduz o PPA e o Plano de Governo para a ação dos 4 anos do governo. A LOA deve servir para concretizar as metas estabelecidas tanto no PPA, como no Plano de Metas.

Há uma questão central para a definição de um planejamento de governo, além de considerar a orientação política, que é a identificação de quais problemas devem ser enfrentados.

[...] Problemas sociais, por definição, são socialmente produzidos, e têm, portanto, múltiplas soluções, a depender dos atores sociais envolvidos. Exige grande esforço de delimitação, sua explicação é situacional e relativa a quem o faz, e sua solução raramente se dão por consenso. Tudo isso aponta para a necessidade de discutir, difundir e consolidar o conceito de problema e um método de análise adequado entre todos os envolvidos na elaboração do PPA. (CARDOSO; CUNHA, 2015, p.39)

A citação acima pressupõe que no processo de elaboração do PPA, haja o envolvimento dos atores e partes interessadas, mesmo que nem sempre exista consenso para a definição do que precisa ser feito. O principal desafio é traduzir no PPA, o atendimento às múltiplas soluções aos problemas sociais.

Considerando o planejamento estratégico da gestão pública, pode-se afirmar que os caminhos definidos pelo planejamento, identificam e definem quais são as ações necessárias para que os objetivos sejam alcançados. Sendo assim, o Planejamento Estratégico Institucional considera que planejar significa organizar as ações para o

¹² Na seção denominada “Dos Orçamentos” na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) vemos essa integração, por meio da definição dos instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA, os quais são de iniciativa do Poder Executivo **Art. 165**. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - O plano plurianual;

II - As diretrizes orçamentárias;

III - Os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

futuro desejado, atribuindo metas, recursos humanos e orçamentários para a realização dessas ações.

O planejamento é estratégico, na medida em que, organiza mudanças e considera a análise da situação social presente; apresenta coerência com identidade, missão e visão institucional; orienta em longo prazo a ação institucional; prioriza as ações em função das mudanças, e cria coesão institucional; considera os recursos previstos tanto humanos, materiais, como financeiros. O que faz o planejamento ser de fato estratégico, é a condição de envolver toda a instituição com suas orientações ao longo do tempo previsto pelo planejamento, priorizando as ações que sustentam e motivam as decisões.

Dois operações fundamentais caracterizam o planejamento e o fazem vantajoso como uma modalidade de gestão do trabalho: Pensar antes de atuar, pois, é necessário o julgamento prévio das ações para fazer a transição da situação presente para o futuro desejado; avaliar periodicamente o nível de consecução dos objetivos e metas.

2.2. Planejamento e Políticas Públicas.

Como pontuado anteriormente, o planejamento é uma função importante em tudo que fazemos, quer seja em nossa vida pessoal, ou profissional; considerando o âmbito da gestão pública, ou o âmbito privado, planejar é fundamental. Sendo assim, é possível afirmar que o planejamento está sempre presente, e pauta as ações públicas, ou privadas.

É importante considerar também que, mesmo entre aqueles que informam planejar suas ações, e os que realizam os planejamentos na gestão pública, é possível encontrar diferentes resultados, alguns mais bem-sucedidos, e outros menos.

É inegável que o campo de ação da gestão pública, que é a própria sociedade pulsante, assim como, a vida de cada cidadão apresenta sempre um grau de complexidade que dificulta o controle dos resultados, pois:

[...] quer ocorra em sociedades arcaicas quer em modernas, é sempre complexo e pluridimensional; pode, pois, ser apreendido a partir de ângulos distintos, acentuando cada um destes apenas certas dimensões. Todo comportamento remete para, e só se toma compreensível, dentro de uma totalidade, quer dizer: constelações compostas de recursos, representações, ações e instituições sociais intervêm nas mais elementares relações entre pessoas. (SILVA e PINTO, 2001, p.17-18).

Concordando com a dificuldade em avaliar os fatores interferentes no resultado final de um planejamento, em casos de maior, ou menor sucesso, diante dos objetivos iniciais elencados, é importante que a avaliação processual e final seja focada, em primeiro lugar no próprio planejamento, na metodologia proposta e aplicada, e nas fases de execução e acompanhamento, afinal, como referido pelos autores citados acima, o planejamento é sempre complexo e pluridimensional.

A gestão pública é um campo dinâmico, determinado por diferentes fatores presentes no contexto das relações sociais. É importante destacar os condicionantes históricos que impulsionam as transformações no modo de ser e de atuar das instituições, assim como, transformam amplamente a sociedade.

Quanto à administração pública, a década de 1990 foi marcada por uma série de alterações fundamentadas no modelo neoliberal instaurado em toda América latina, desde os anos 1980 (VAZ, 2009).

O impacto desse modelo propõe algumas ideias que além de terem sido incorporadas na administração pública, foram também assimiladas pelo movimento de “*accountability social*”, que são os movimentos ligados à sociedade civil organizada que investigam, denunciam abusos cometidos, e cobram responsabilização.

Essas ideias foram definidas por VAZ como “[...] o Estado incorpora as práticas privadas de gestão, quase por definição, superiores às práticas da organização pública” (VAZ, 2009, p.37), o autor aponta essa ideia parte da

influência pós derrocado do bloco socialistas na década de 1980, que impõe uma noção de que a empresa privada é uma organização paradigmática por natureza, alçada à condição de ser uma referência a ser seguida.

Estes e outros fatores como: avanço das tecnologias da informação (TI), privatização dos serviços e empresas públicas, transferências de execução nas diferentes esferas públicas, “levaram à demanda por uma maior capacidade de planejamento, monitoramento e controle na administração pública” (VAZ, 2009, p.37).

Diante deste quadro situacional, emerge a necessidade de se incorporar à gestão pública o exercício de um controle maior, com possibilidade de agilidade na prestação de contas, e também, da transparência das informações, o que gerou um novo olhar, e além disso, uma aprendizagem que instrumentalizasse os gestores para enfrentar os desafios postos.

[...] várias iniciativas buscam estruturar o planejamento estratégico e o orçamento público por programas e projetos. O núcleo do planejamento e do orçamento passa a ser uma definição de objetivos, ações e produtos claramente definidos, para incidir sobre problemas selecionados, o que faz com que o monitoramento se oriente para o cumprimento de metas de programa/projeto, vinculando execução física, público-alvo, horizonte temporal, custos, encadeamento de ações (VAZ, 2009, p.38).

Contudo, se faz ímpar, compreender que os objetivos e finalidades das gestões públicas são diferentes do setor privado, daí a necessidade de parcimônia para replicar as ideias e experiências da iniciativa privada para as experiências do serviço público.

Porém, um vez adotada a ideia de que a gestão pública pode ser qualificada e ser mais eficiente à medida que incorpora as práticas privadas de gestão, pressupõe-se a compreensão de que os métodos e ferramentas de controle e monitoramento, utilizando-se de metodologias e boas práticas de gestão de programas e projetos para planejar e monitorar, demandam que a gestão de políticas públicas estude, entenda e aplique os processos, subprocessos e procedimentos correspondentes, com a devida comunhão aos princípios, objetivos e finalidades, referentes ao dever do estado, na

garantia dos direitos e democratização do acesso aos serviços público, com qualidade que atendam as demandas da população.

Nessa direção, o autor destaca ainda a gestão pública como ambiente complexo, conforme descrito a seguir:

A expansão da demanda das práticas de monitoramento enfrenta o fato de que o Estado opera em um ambiente complexo. As transformações produzidas pelas políticas públicas dependem do encadeamento de efeitos de uma ou mais políticas públicas, ao longo do tempo, e de processos sociais e econômicos complexos, de difícil compreensão. Nesse sentido, o desempenho de uma organização, programa ou política pública é apenas parte desses processos complexos, nos quais aparecem relações de multicausalidade (VAZ, 2009, p. 38).

E assim, no presente estudo, buscamos, demonstrar as funções do planejamento no processo de gestão de políticas públicas, com destaque para três pontos do processo em que se atua com planejamento: 1. Planejamento estratégico da organização; 2. Planejamento estratégico do projeto; e 3. Planejamento operacional.

Evidenciamos também, além das funções, a importância do planejamento no contexto do processo; assim, um programa-projeto bem planejado terá maior possibilidade de se tornar um projeto bem-sucedido.

Enfatizamos mais uma vez, a necessidade dos gestores públicos em conhecer o fluxo do processo de gerenciamento de políticas públicas desde o início, quando nasce a proposta de políticas públicas, até sua implantação e acompanhamento pós-projeto, incluindo todos os subprocessos e procedimentos relacionados. Também evidenciamos que, em todas as fases do ciclo, ocorrem além do planejamento, a execução, o monitoramento e o controle, que podem gerar replanejamento de ações estratégicas de correções e ajustes.

Cabe ressaltar que para realizar um projeto bem-sucedido é necessária metodologia, ferramentas, processos definidos, equipe motivada e capacitada.

A complexidade encontrada na elaboração e acompanhamento do planejamento estratégico na gestão pública, e nas instituições privadas, apresentam pontos comuns, uma vez que o planejamento será sempre um campo de disputa de valores, interesses e narrativas.

O que diferencia são as variadas dimensões, por exemplo, é inegável considerar que o impacto de um planejamento elaborado para um grupo de 50 pessoas, difere do impacto de um planejamento destinado aos grupos de 12.000.000 (como é a população do município de São Paulo), ou mesmo, os impactos de um planejamento para toda população de um país como o Brasil, de dimensões continentais.

Importante considerar, também, que não se fala apenas da dimensão quantitativa, mas, é necessário levar em conta os fatores intervenientes em todo processo de planejar, pois, quanto mais participativo o processo, maior a possibilidade de aceitação dos resultados. Podemos dar como exemplo, o PPA 2016/2019 elaborado para o governo da Presidenta Dilma Rousseff, que realizou ampla consulta à população na busca das possibilidades de atendimento da demanda social, com as possibilidades da gestão para o futuro governo, como sinalizado na apresentação do documento:

[...] O duplo desafio de preservar as conquistas e aprofundar os avanços, não é somente uma opção do governo federal, mas, sobretudo uma escolha da própria sociedade, traduzida inclusive nos espaços de discussão do próprio PPA 2016-2019, que contou com ampla participação social nas suas diferentes etapas de elaboração (BRASIL, PPA 2016/2019, 2015, p.8).

Há diferenciadas correntes teóricas sobre o planejamento, sendo importante conhecê-las, para utilizar as mais adequadas aos contextos com quadros situacionais diversos, observar os componentes do planejamento, executá-los com cuidado, envolver o maior número possível de participantes, realizando uma escuta qualificada que possa contemplar os diferentes anseios e aspirações, avaliar com o cuidado para dar significado aos dados quantitativos, assim como, aos qualitativos e representações sociais dos grupos envolvidos.

Porém, o principal desafio, é lembrar sempre que na gestão pública, ou na esfera das instituições privadas, o planejamento é essencial, e não se pode preteri-lo, sob o risco de navegar à deriva no processo histórico.

Não é possível desvincular planejamento, monitoramento e controle, pois, toda a ação planejada deve ser monitorada e controlada, para que o status de retorno seja analisado se está de acordo com o planejado, ou se precisa de novas medidas, ou ações corretivas.

Desta forma, monitorar e controlar significa avaliar custos, riscos, aquisições, qualidade no andamento das atividades, e o envolvimento das partes interessadas, entre outros.

Consideramos, ao longo do processo desenhado, três pontos fundamentais na qual a função de planejamento é evidenciada e não pode ser ignorada: 1. Ocorre nos ciclos, definição da agenda, formulação de políticas públicas, tomada de decisão; 2. Ocorre no ciclo de Planejamento de Programas e projetos. Em ambos creditamos os conceitos básicos do PES como fundamento; 3. Ocorre no ciclo da Execução em que creditamos a função de planejamento aos conceitos básicos do PMBOK.

O terceiro ponto de planejamento se encontra no ciclo identificado como execução. Neste ponto, o projeto já foi previamente e detalhadamente planejado, percorreu todas as áreas que participam do processo licitatório, e foram aprovados. Também neste momento já houve decisão sobre a execução indireta, com a contratação da empresa terceirizada; ou execução direta, realizada por equipe da Prefeitura.

Para efeito deste estudo, vamos considerar o planejamento de projetos executados por meio da celebração de contratos. Aqui o planejamento em nosso entendimento toma forma diferenciada e única, sendo que o encaminhamento para a metodologia de planejamento desenvolvida pelo PMI e descrita no PMBOK, é mais adequada para ser aplicada. Também nesta metodologia encontramos todos

os processos e procedimentos de planejamento, os processos e procedimentos de execução, monitoramento e controle de projetos, são 49 processos na versão 6 do PMBoK.

Os processos do PMBoK estão agrupados para melhor entendimento, em áreas de estudo e conhecimento referentes as áreas de gestão: escopo; custo; tempo; qualidade; recursos humanos; riscos; aquisições; comunicações; integração; partes interessadas.

Salientamos que neste ponto o papel do agente público é o de monitorar e controlar não somente a execução do projeto, mas, também, e principalmente, ressalta-se o tema que faz parte de nosso estudo: o planejamento.

O planejamento, aqui, definido como operacional, é sempre desenvolvido pela empresa contratada. Cabe aos gestores públicos responsáveis pelo projeto garantir que esteja de acordo com o planejamento estratégico realizado.

Assim, devem ser considerados objetivos a serem alcançados, prazos, data de início e fim, qualidade, custos, enfim, todos os processos relacionados. O não planejamento, ou replanejamento adequado, neste ponto, gera seguramente projetos malsucedidos, inacabados e com prejuízos à sociedade.

2.3. Referenciando Planejamento, Monitoramento, Controle e Custeio com as pesquisas realizadas (FORGEP e On-line).

Planejamento na Pesquisa FORGEP

Na pesquisa FORGEP, com o tema número 15, planejamento de projetos, ressaltamos nas entrevistas e nos contatos realizados, que a maioria das Prefeituras (80% delas) não pratica o que podemos chamar de planejamento adequado, ou, bom planejamento. Para a maioria, ainda falta conhecimento dos conceitos, da metodologia, do processo, e assim, desconhece o momento mais adequado de fazer o planejamento.

Em algumas Prefeituras, não há procedimentos escritos de como, e o que planejar, ficando a cargo do gestor de cada área, decidir sobre o que fazer, ou ser definido segundo o termo de referência feito para contratação.

Para a minoria das prefeituras (20% das participantes), o planejamento é bem realizado, tem processos e procedimentos bem definidos, sistematizados com metodologia e ferramentas de apoio à gestão dos projetos.

O tema 21, que trata de Planejamento estratégico (PES), nos indica que há entre os entrevistados um grande conhecimento da existência da metodologia, ou um bom conhecimento da própria metodologia, mas, ela é pouco aplicada, possivelmente, pelas restrições financeiras, ou falta de priorização dos gestores pelo tema.

Monitoramento e controle na Pesquisa FORGEP

O monitoramento e controle podem ser referenciados em vários temas desta pesquisa como ação ativa, ou afetado por consequência da má utilização do tema na Prefeitura.

Por exemplo, o tema 03, que procura saber se a Prefeitura tem metodologia de gerenciamento de projetos implantado, ou em fase de implantação, e o tema 04, sobre a existência, ou não, de escritório de projetos, e o tema 05, sobre a utilização de ferramentas de gestão, e em todos esses temas, a maioria das Prefeituras não apresentou evidências de utilização, e são temas que influenciam diretamente no monitoramento e controle, porque as instituições precisam de ferramentas adequadas, metodologias e infraestrutura; portanto, podemos concluir que o monitoramento e controle na maioria das Prefeituras é deficitário.

Também neste sentido, os temas 07 e 08, que buscam entender se as Prefeituras possuem indicadores de desempenho de políticas públicas e de gerenciamento de projetos, contudo, ambos, não apresentaram bons resultados. Pois, para a maioria, ainda não existem bons indicadores de desempenho, ou não são aplicados, ou o tema é desconhecido. O tema 06, que tem foco específico no

monitoramento e controle, também indica que para a maioria das Prefeituras este processo não é bem executado.

Custeio na Pesquisa FORGEP

O custeio de políticas públicas, que ocorre no período pós a implantação do projeto até o final de sua vida útil, foi analisado pelo tema 14, que trata da priorização do portfólio de programas, projetos e serviços continuados. O custeio é um serviço continuado que a Prefeitura deve realizar no município, como, por exemplo: limpeza de praças, manutenção de escolas, entre outros, e que deve passar também por processo de gestão estratégica para definir prioridades e aplicação de recursos do orçamento. Em muitos casos, o trabalho não é realizado, ou por falta de recursos humanos e financeiros, ou por dificuldade de contratação de empresa terceirizada, falta de mão-de-obra qualificada, entre outros motivos.

A dificuldade de realizar os trabalhos de manutenção permanente nos projetos é uma dificuldade de todos, mas, com certeza é mais sentida entre os municípios menores, com menos renda, e com dificuldade de obter recursos dos governos estadual e federal.

Planejamento da Pesquisa On-Line

O Planejamento, visto a partir da pesquisa *on-line*, nas questões 01 e 02, demonstraram que a exemplo da pesquisa FORGEP, as metodologias para planejamento de políticas públicas, apesar de conhecidas, são pouco aplicadas, ou aplicadas de forma incompleta e inadequada.

Ainda, pelas respostas das questões 03 e 04, relacionadas ao planejamento, a maioria das pessoas entrevistadas (60%) considera que os projetos não são bem planejados.

Monitoramento e controle na Pesquisa On-line

O monitoramento e controle nesta pesquisa, é representado pelas questões 07 e 08, e demonstram que as datas de início e fim dos projetos não são conhecidas por

84% dos entrevistados, e a gestão financeira dos projetos para a maioria (63%) não é eficiente. Desta forma, torna-se difícil um bom monitoramento e controle de projetos, na medida em que informações como essas não são devidamente tratadas, assimiladas e registradas pela gestão.

Custeio na Pesquisa On-line

As questões de 13, 14 e 15 que tratam respectivamente do atendimento à saúde, utilização das academias e do incentivo à utilização das academias com professores de ginástica, revelam que realmente as Prefeituras em sua maioria não atende de forma adequada. Assim, 84%, 68%, 58%, respectivamente, se declararam insatisfeitos com o atendimento.

O estudo de boas práticas de gerenciamento de projetos representado no livro PMBoK nos orienta para 10 áreas de aplicação e gestão: custo; escopo; tempo; recursos humanos; qualidade; riscos; comunicação; partes interessadas; aquisições; integração. Considera ainda, as fases: planejamento; execução; monitoramento e controle dos projetos. Todas essas áreas de estudo e aplicação, são de extrema importância, mas, pela extensão e abrangência de cada tema seria difícil representá-las neste trabalho.

Desta forma, elegemos 2 pontos que consideramos de extrema importância para aprofundar nosso estudo. O planejamento já explorado até aqui, e a comunicação que será apresentada no capítulo 4. A comunicação está presente em todas as fases do projeto: desde sua elaboração como proposta embrionária; passando pelas fases de planejamento; negociação política; relacionamento com a equipe de projeto; fornecedores, parceiros, e com a parte interessada mais importante, que são os municípios.

Pelas pesquisas aqui representadas vimos que a comunicação não é adequada, mesmo que ela esteja presente em todos os temas pesquisados, de forma direta ou indireta. E assim, dada essa relevância do tema, iremos aprofundá-lo no capítulo a seguir.

Capítulo 3. Apresentação das pesquisas realizadas.

- *Projeto FORGEP*
- *O legado do Projeto FORGEP para as Prefeituras*
- *Pesquisa On-line*

Neste capítulo, aborda-se inicialmente a pesquisa FORGEP, realizada em 30 municípios das 5 regiões brasileiras, que consideramos como base para o presente estudo, seguido da pesquisa *on-line* aplicada com servidores e gestores de algumas das prefeituras envolvidas na pesquisa anterior, e, com pessoas com experiências de gestão pública, estudantes do curso de mestrado da FPA.

O propósito é considerar o olhar e compreensão de outro conjunto de experiências sobre gestão pública, no sentido de averiguar as semelhanças e diferenças dos sujeitos, sobre os problemas de gestões deficitárias, como, também, os casos de sucesso de algumas gestões, buscando dialogar com as questões problematizadoras e a hipótese levantada nesta pesquisa. Assim, organizamos esse capítulo da seguinte forma: Projeto FORGEP; Pesquisa complementar *on-line* e Pesquisa Legado do Projeto FORGEP.

3.1. *Projeto FORGEP.*

Em 2013, foi colocado em execução um projeto que há muito tempo a FLACSO Brasil estava buscando condições favoráveis, e principalmente financeiras para execução do Projeto FORGEP — Formação de Gestores Públicos¹³. Este projeto teve como público alvo 30 municípios em 5 estados brasileiros (Pernambuco, Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo), sua principal missão era a de formar gestores públicos em temas relacionados à gestão de projetos públicos. A chegada do

¹³ FORGEP – este trabalho está disponível em livro digital, sendo que a pesquisa completa está reproduzida no capítulo 4 – A gestão de Projetos e Processos como desafio. Disponível em: www.flacso.org.br. Acesso em: 1 nov. 2018

curso nesses estados, está registrada nas notícias apresentadas no **anexo 2** dessa dissertação.

Apesar da previsão inicial de 500 participantes a formação FORGEP, contou com cerca de 800 pessoas em 30 prefeituras envolvidas, dentre eles, a pesquisa alcançou cerca de 130 pessoas respondentes às questões da pesquisa.

Essa pesquisa teve caráter qualitativo e quantitativo, na medida em que foram feitas as exposições dos números, e a análise global do universo de 30 prefeituras, apresentado os percentuais coletados em cada questão, e descrevendo uma análise do conjunto respondido em cada questão, a luz dos referenciais teóricos destacados para os temas abordados.

Dentre os temas apresentados destacamos os seguintes: O Planejamento estratégico com ênfase no PES; Gestão de Convênios e Prestação de Contas; Fundos Públicos Privados; Emendas Parlamentares; Melhores Práticas de Gerenciamento de Projetos; Elaboração de Projetos, entre outros temas importantes.

Agregamos à agenda de formação uma pesquisa para buscar resposta a um tema que nos inquietava e que, na realidade, dava forma e fundamento ao projeto em curso. Por que tantos projetos falham ou não são bem-sucedidos? Convém ressaltar que este ponto em questão, “projetos malsucedidos”, não é um problema relacionado, exclusivamente, com o setor público. A iniciativa privada também apresenta um alto índice de projetos malsucedidos.

Dados estatísticos fornecidos pelas principais empresas de consultoria do mercado nacional e internacional reproduzem bem esta situação.

[...] *Gartner group* diz que 70% dos projetos falham no cumprimento de cronograma, Custos e metas de qualidade e que 50% são executados acima do orçamento proposto inicialmente quando da elaboração do projeto. (GARTNER, 2015, apud Instituto Minere, Disponível em: institutominere.com.br. Acesso em 20 fev.2019)

[...] *Chaos* divulgou que 50% dos projetos são cancelados e 82% são entregues com atraso. (GARTNER, 2000 apud in Estatísticas – *The Chaos Report*: Disponível em <https://slideplayer.com.br/slide/295532/>. Acesso em 20 fev .2019)

É preciso conhecer e compreender quais as ferramentas e procedimentos de gerenciamento devem ser escolhidas para melhorar os processos que se relacionam ao desenvolvimento de programas e projetos públicos, desde o início da ideia proposta, até o seu desfecho. Dessa forma, é possível aperfeiçoar de modo contínuo o projeto/política pública, tendo em vista que os processos são dinâmicos.

Voltando à questão da pesquisa realizada em paralelo à formação do projeto FORGEP, destaca-se seu principal objetivo de compreender por que os projetos públicos, com boas e bem-intencionadas propostas e ideias, que nasceram com os governos, se tornaram ao longo de seu processo de implantação, um grande problema, de difícil solução, e às vezes abandonado, fruto de processos judiciais, em busca de responsabilidades, passando ao cidadão, a ideia de desperdício, e mau uso do recurso público.

Uma, importante e prática, ferramenta está descrita e comentada capítulo 4 do Livro FORGEP (2015) intitulado “Estudo dos Porquês?” Tal ferramenta nos ajuda a entender os motivos que levam bons projetos a uma implantação malsucedida. Precisávamos de uma metodologia que pudesse nos apresentar os problemas até a determinação de sua causa raiz¹⁴, para assim, compreender os motivos do insucesso dos projetos.

A análise de causa-raiz é uma ferramenta que consiste em identificar a causa raiz do problema. Sempre se inicia com uma hipótese inicial, a partir da qual é levantada uma sequência de “porquês”, até ser encontrada a causa raiz. É chamado também de 5 Porquês, uma vez que a pergunta costuma ser formulada cinco vezes para compreender o que aconteceu. Conseqüentemente, para cada resposta (motivo) devemos perguntar o respectivo “por que” e assim sucessivamente. (REDE JUNTOS, s/d).

¹⁴ Disponível em: <https://wiki.redejuntos.org.br/busca/o-que-e-analise-de-causa-raiz-ou-5-porques>. Acesso em 01 fev.2019.

Figura 3 – Análise de Causa Raiz ou 5 Porquês



Fonte: REDE JUNTOS; PLATAFORMA DIGITAL.s/d.

Desta forma, buscamos em Matus (1993) e em sua metodologia de planejamento estratégico (PES), ferramentas adequadas ao planejamento e identificação de problemas. O PES utiliza uma ferramenta gráfica para desmembrar o problema aparente, aprofundando no seu entendimento e chegando ao nó crítico, ou aquele que no seu entendimento representa a causa raiz.

Em contraponto a esta proposta de Matus, consideramos ainda, a metodologia dos “5 porquês” (**Figura 3**), criada no Japão por Taiichi Ohno e aplicada na fábrica de automóveis Toyota, dentro de um conceito mais amplo e denominado de Sistema Toyota de Produção (OHNO, 1997). Importa, compreender que a similaridade dessa metodologia com o PES, é o fato da busca da causa raiz dos problemas a serem enfrentados, e que serão tratados no planejamento, ao tempo, que vale destacar como diferença, o fato do PES trabalhar com o fluxograma explicativo, que mapeia, os problemas e busca uma relação causal e define os nós explicativos¹⁵ e os atores que os

¹⁵ Dentre as várias causas do problema estão aquelas que serão os pontos de enfrentamento de tais problemas, que chamamos de **nós críticos**, sobre os quais serão elaboradas as propostas de ação. Na seleção dos nós críticos, observam-se três critérios representados pelas seguintes perguntas que devem ser aplicadas a cada causa do problema: a) A intervenção sobre esta causa trará um impacto representativo sobre os descritores do problema, no sentido de modificá-los positivamente? b) A causa

controlam. Enquanto, na metodologia dos 5 porquês, aponta-se uma sequência de perguntas a partir do problema, com vistas a chegar na causa raiz do problema, e assim, planejar formas para enfrentá-lo. Desta forma, é comum, haver adequações e articulações entre as diversas propostas metodológicas de planejamento.

Apesar de considerar, que ambas as propostas são eficazes, optamos, nesse estudo, pela simplicidade dos porquês elaborada por *Ohno* em detrimento da proposta de Matus, para encontrar os problemas mais comuns representados nos 21 temas da pesquisa. Neste sentido, também, procuramos determinar porque o problema acontece e sugerir, ou orientar, mudanças para mitigar, ou resolver, de forma definitiva o problema.

Assim, nos defrontamos durante a pesquisa, com os mais variados exemplos de projetos malsucedidos como obras inacabadas: escolas; pontes; creches; prédios públicos; hospitais; praças. São diversos os exemplos de iniciativas que foram objeto de descontinuidade ao longo do processo, ou na pós-implantação, caindo no desuso e abandono, motivados por planejamento, e/ou gestão inadequada.

Citamos a seguir os 30 municípios visitados pelo projeto FORGEP em sua formação, porém, toda a análise da pesquisa apresentada neste trabalho, considera a visão global dos municípios, e nunca uma citação nominativa e individual.

No estado da Bahia, os municípios de Alagoinha, Camaçari, Dias D'Ávila, Pojuca, São Sebastião do Passé e Simões Filho. No estado do Espírito Santo, os municípios de Anchieta, Conceição da Barra, Jaguaré, Itapemirim, Piúma, São Mateus, Serra e Vitória. No estado de Minas Gerais, os municípios de Betim, Juiz de Fora e Sarzedo. No estado de Pernambuco, os municípios de Cabo de Santo Agostinho, Escada, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Rio Formoso e Sirinhaém. No

constitui-se num centro prático de ação, ou seja, há possibilidade de intervenção direta sobre este nó causal (mesmo que não seja pelo ator que explica) ? c) É oportuno politicamente intervir ? Quando todas as três questões são respondidas afirmativamente, o nó deve ser selecionado como crítico, ou seja, como ponto de enfrentamento. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2153.pdf>. Acesso em: 27 de jun. 2019.

estado do Rio Grande do Sul, os municípios de Canoas, Esteio, Pelotas, Rio grande e São José do Norte.

Passamos por esses municípios no período das manifestações de junho/2013, que mobilizaram um sentimento de insatisfação com a classe política, apresentando uma série de ataques e denúncias, contra o partido da presidenta eleita e a instalação da Lava Jato¹⁶, uma investigação com traços de parcialidade, com foco central no Partido dos trabalhadores. Os diversos ataques levaram a quebra de apoio parlamentar e popular à Presidenta Dilma Rousseff, que, somada a uma organização dos partidos, e movimentos conservadores de oposição ao governo, levaram ao impeachment da presidenta.

Os municípios são os que mais sofrem com as crises, tanto econômica, como política, principalmente aqueles que contam com menor arrecadação de recursos sejam próprios ou captados, que provoca um atraso no processo de desenvolvimento. O cenário que encontramos nos municípios visitados reproduziu um quadro de desalento e incerteza, mesmo os mais desenvolvidos. Apresentavam dificuldades de alocação de recursos em projetos prioritários, e possuíam um orçamento com investimentos restritos, inclusive, em áreas fundamentais para sociedade.

Vale destacar ainda, que pensar em formação e desenvolvimento de pessoas, como algo que é fundamental para uma entidade pública, notadamente uma Prefeitura, pois, um quadro de pessoal capacitado em todo o ciclo de formulação, em sua área de atuação, políticas públicas possibilitariam uma melhoria no processo de gestão dessas políticas, gerando projetos com mais qualidade e melhores resultados.

Contudo, a maioria das prefeituras apresentou um *turn-over* de funcionários, e principalmente, de contratados, mesmo em cargos mais elevados, como o de secretário. Era comum voltar ao mesmo município, 2 ou 3 meses depois, e encontrarmos novas pessoas. Os servidores com quem havíamos conversado e que

¹⁶ Operação deflagrada pela Polícia Federal em março de 2014 para investigar um esquema de corrupção ligado a Petrobrás e grandes empreiteiras. Compreendido por alguns como uma investigação de caráter político e parcial, e por outros como um movimento de limpeza moral das relações entre o setor público e os empresários.

passavam pela formação já não ocupavam os mesmos cargos; portanto, não estavam mais envolvidos com o projeto, ou, tinham sido afastadas de suas funções, ou por iniciativa própria ou por composição política. A troca dos responsáveis pela implantação e implementação de um projeto pode levar a um problema: que é a sua descontinuidade.

Em troca de gestões os projetos podem ser abandonados, mudam os interesses e a compreensão dos problemas a serem superados, bem como, a prioridade política. Não é rápido e fácil formar as pessoas no negócio público. Entender a complexidade da nova área e da área pública demanda tempo, por isso, se faz ímpar superar a falta de sensibilidade política dos mandatários, e/ou seus quadros de confiança recém-chegados na gestão, para então perceber que este tempo de assimilação precisa ser feito com respeito e participação dos quadros existentes na gestão no momento das alterações de mandatos governamentais.

As prefeituras convivem com um orçamento apertado, com poucos recursos, e algumas com restrição ao crédito, inclusive do governo Federal, por não estarem em dia com as contas, como ainda, descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷.

A demanda pelo atendimento público é sempre crescente, em quantidade e na qualidade do serviço, o que é esperado, pois, representa o retorno dos impostos pagos. Contudo, funcionários, contratados e colaboradores reclamam constantemente de acúmulo de tarefas e trabalho em excesso.

Apesar de encontrarmos um cenário não muito favorável, foi desenvolvido um trabalho produtivo que agregou conhecimento aos munícipes, acerca do gerenciamento de políticas públicas e de projetos, além de ter contribuído para um melhor entendimento daquilo que consideramos de fundamental importância: saber quais são os motivos que levam boas e importantes propostas de políticas públicas se tornarem projetos deficitários em sua implantação.

¹⁷ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 13 de jan.2019.

Os 21 pontos ou temas levantados nesta pesquisa serão descritos a partir desse ponto com o título, explicação/descrição da situação relatada pelos respondentes, e a pontuação percentual encontrada de prefeituras. Quando o percentual for menor que 20%, será considerado como um resultado ruim; entre 20 e 40% como satisfatório, e se maior que 40%, será avaliado como bom.

Passaremos então, a abordar os 21 temas e suas respectivas análises e percentuais.

1. Domínio do processo de gerenciamento de projetos.

O gerenciamento de projetos, apesar de ocorrer desde a Antiguidade, como área de conhecimento é muito recente. Teve origem na área militar no período pós-Segunda Guerra, e por anos esteve relacionado aos projetos espaciais, de armamentos e as grandes obras de engenharia civil. Somente a partir dos anos 1970 é que o gerenciamento de projetos começou a ser utilizado em diversos setores da economia (PESTANA; VALENTE, 2009, p.4).

O processo de gerenciamento de projetos contempla as fases que reproduzem todo o percurso de uma política pública, desde o seu nascimento como ideia e proposta de governo, até o seu desfecho, ou seja, a implantação e uso continuado. Somente o conhecimento completo deste processo pode garantir um bom desempenho do trabalho realizado e êxito na implantação da política pública.

Em diálogo com os referenciais teóricos como: Matus (1989, 1993, 2005, 2006), Barcaui (2012), Heldman (2015), Vargas (2014), organizamos uma formulação própria do processo de planejamento em 9 fases, sendo reproduzidas a seguir para o entendimento dos leitores (FLACSO/FORGEF, 2015, p. 313 - 314):

Fase 1 — Elaboração de propostas para formação do PPA considerando o plano de governo, as necessidades públicas, e as disponibilidades de recursos da LOA, (Lei Orçamentária Anual).

Fase 2 — Trata do planejamento estratégico da Organização; ou seja, das propostas apresentadas, quais as são factíveis, dado o orçamento disponível e custo necessário, mapeando qual deve ser a prioridade, e assim, gerando o portfólio de projetos priorizados.

Fase 3 — Planejamento estratégico do projeto, também conhecido como planejamento básico, em que são definidos os recursos financeiros, prazos, fornecedores, parceiros, entre outros itens que compõem o bom planejamento do projeto.

Fase 4 — Aprovação interna pelas diversas áreas ou secretarias: Gabinete do Prefeito e Setor Jurídico.

Fase 5 — Gestão financeira do projeto em aprovação, caracterizando-o como aprovado e em execução.

Fase 6 — O Projeto é aprovado e será executado pela empresa contratada, ou eventualmente desenvolvido diretamente pela Prefeitura, caso tenha, recursos e infraestrutura para esse fim.

Fase 7 — Prestação de contas do projeto, internamente para os diversos atores da Prefeitura, e para organizações públicas e privadas, das quais foi obtido empréstimo ou parceria.

Fase 8 — Comprovação da eficácia e benefícios do projeto. Após sua realização, o projeto deve ser entendido pela sociedade, que o avalia, e dele se beneficia.

Fase 9 — Encaminhamento para manutenção permanente e custeio. É nesta fase que o projeto demanda constantes investimentos de manutenção e melhorias, até o fim de sua vida útil.

Sobre esse tema, uma das questões levantadas na pesquisa FORGEP, buscou compreender o domínio do processo de gerenciamento e no quadro **04**, os dados apresentados demonstram que 13% das prefeituras possuíam um bom domínio e

conhecimento do processo de gerenciamento, enquanto que, 30% apresentaram domínio parcial, e a maioria, correspondente a 53% das prefeituras, apresenta pouco, ou nenhum, domínio e conhecimento do processo de gerenciamento.

O desconhecimento demonstrado no processo de gerenciamento de projetos em políticas públicas, no todo ou em parte, é preocupante, porque indica que essas prefeituras não dominam o projeto, e não têm controle sobre ele na forma mais básica de gestão; é necessário definir um responsável que tenha a visão completa do processo e a responsabilidade pelo acompanhamento e gestão do projeto, portanto, esta carência de conhecimento, se apresenta como um limitador nas gestões públicas nas prefeituras envolvidas.

Quadro 4- Situação das Prefeituras quanto ao domínio do processo de gerenciamento de projetos.

13%	Das Prefeituras têm um bom domínio e conhecimento do processo como um todo.
30%	Das Prefeituras têm domínio parcial do processo com aplicação de procedimentos pontuais de gestão.
53%	Das Prefeituras visitadas têm pouco ou nenhuma visão do processo, conhecem algumas fases, como por exemplo, gestão financeira, e entendem que é tudo o que precisa ser feito para gerenciar o projeto ou política pública.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP páginas 266 e 267.

2. Importância do uso de metodologia de gerenciamento de projetos.

A metodologia de gerenciamento de projetos é criada com base em conhecimento e domínio de conceitos a eles relacionados e que, uma vez alinhados e adaptados à realidade de cada município, se tornam boas práticas internas de gerenciamento norteando e facilitando o desenvolvimento dos projetos. Temos boas referências em metodologia: as que se baseiam no PMBoK¹⁸ (*Project Management Book of Knowledge*) do PMI (*Project Management Institute*)¹⁹ e como referência

¹⁸ PMBoK como a própria sigla sugere, o **PMBOK** é uma Base de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos, do inglês **Project Management Base of Knowledge** (PMBOK). É um conjunto de melhores práticas do mercado para a gestão de projeto. A 5ª edição do PMBOK (PMBOK 5) divide as práticas de gestão de projetos em 10 áreas de conhecimento, as áreas de conhecimento são descritas no Guia para 05 fases de gestão de projetos, a saber: Iniciação, Planejamento, Execução, Monitoramento e Controle, Encerramento. Disponível em: <https://www.portalgsti.com.br/pmbok/sobre/>. Acesso em 1 fev.2019.

¹⁹ O PMBOK é uma obra do instituto denominado PMI (Project Management Institute). O PMI publicou a primeira edição do PMBOK em 1996, e a segunda em 2000, e até hoje é responsável por gerenciar e

complementar, poderíamos sugerir os conhecimentos e as experiências de aplicação do PES – Planejamento estratégico situacional de Matus.

O uso de metodologia baseada nas melhores práticas de gestão de projetos e adaptada à realidade de cada Prefeitura é fundamental para o bom desempenho e resultado adequado do projeto. É necessário um grande investimento na conscientização das pessoas que trabalham relacionadas aos projetos dos ganhos e da importância da metodologia.

No **Quadro 5** podemos perceber o quanto as prefeituras têm entendimento da importância do uso da metodologia de projetos, sendo que 26% das prefeituras o entendem como importante, enquanto 74% desconhecem qualquer metodologia de gerenciamento de projetos, e assim, não entendem sua importância.

O resultado da questão 02 demonstra que as prefeituras possuem pouco conhecimento e entendimento da importância do que representa uma implantação de metodologia de gerenciamento de projetos, e o quanto ela influencia o bom resultado do projeto.

Apenas 26% dos entrevistados declararam ter consciência de que uma metodologia elaborada é importante para o projeto, enquanto, a maioria ainda desconhece, ou não está preparado para trabalhar projetos utilizando-se do conhecimento de processos e melhores práticas de gerenciamento de projetos.

Uma metodologia parte de um encaminhamento estratégico de entendimento da organização sobre determinado problema e sua solução. Compreende e prioriza a metodologia, criando estrutura e capacidade técnica para sua implantação. Em algumas prefeituras, vimos os esforços pontuais de algumas áreas ou secretárias, para o desenvolvimento da metodologia, propondo capacitação e criação de equipe, mas, esta proatividade setorial não tem a mesma força e eficácia de uma determinação organizacional.

atualizar as melhores práticas utilizadas por gerentes de projetos em todo mundo. Disponível em: <https://www.portalgsti.com.br/pmbok/sobre/>. Acesso em 1 fev.2019.

Em duas prefeituras vimos que este propósito ocorria em áreas distintas, parecendo uma competição entre elas, fato que denota a necessidade de um comando da organização, enfatizando os pontos estratégicos. O direcionamento não pode ser setorial. Uma organização precisa trabalhar com uma única metodologia de gerenciamento de projetos. É um esforço muito grande que pressupõe continuidade, para não se tornar ele próprio, um exemplo de projeto de implantação malsucedido.

Importa compreender a distinção entre projeto e processo. Um projeto estará sempre ligado à inovação, já um processo é reconhecido pelo aprendizado, por meio de repetições, um projeto pode conter diversos processos para sua realização, como, por exemplo, segundo o PMBoK (2014), processo é um conjunto de ações e atividades inter-relacionadas e realizadas para obter um resultado.

Diego Matheus (2013), destaca características comuns entre processo e projeto, dentre eles: realizado por pessoas; restringido por recursos limitados; planejado, executado e controlado. O autor contribui com essa distinção apontando que:

Definição de Projeto, Trabalho temporário que produz um resultado único, possui um começo, meio e fim. *Exemplos de projeto: construir um prédio, escrever um livro, criar linha de automóvel.* Características de um projeto: Temporário; Gera resultado único; elaborado progressivamente.

Definição de Processo, Trabalho contínuo que produz resultados padronizados, possui entradas, ferramentas e técnicas para gerar saídas. *Exemplos de processo: revisar livros, fabricar automóveis, manutenção de equipamentos.* Características de um processo: Contínuo; Gera resultados padronizados; fortemente definido. (Disponível em: <http://www.diogomatheus.com.br/blog/gerenciamento-de-projetos/diferencas-entre-projeto-e-processo/>. Acesso em: 14 jun.2019)

Segundo Kerzner (2001), um projeto somente alcança sua excelência, ou se torna bem-sucedido, se desenvolvido com base em processos repetitivos, elaborados e adaptados à realidade de cada organização. Esse processo repetitivo pode ser entendido como a metodologia de gerenciamento de projetos. Enquanto, para Charvat (2003), metodologia é um conjunto de orientações e princípios que podem ser adaptados e aplicados em uma situação específica.

Desta forma, podemos considerar que a metodologia prevê um conjunto de métodos que envolvam, práticas em gerenciamento de projetos, ferramentas de apoio, banco de dados, adaptados à realidade de cada organização pública ou privada.

Quadro 5 - Situação das Prefeituras quanto ao entendimento da importância do uso de metodologia de gerenciamento de projetos.

26%	Das Prefeituras têm o entendimento da importância do uso de metodologia em gerenciamento de projetos.
74%	Desconhecem qualquer metodologia, ou até o termo metodologia de gerenciamento de projetos, e não entendem sua importância, ou necessidade

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 268.

3. Metodologia de gerenciamento de projeto implantado e em uso.

A maioria das prefeituras desconhece o tema gerenciamento de projetos, e não entende, imagina, ou sequer consegue dimensionar, os ganhos que teria trabalhando com uma metodologia de gerenciamento de projetos.

O tema 03 buscou identificar o percentual de Prefeituras que têm essa metodologia criada e implantada na gestão. Não nos preocupamos, aqui, em validar a metodologia, ou nos certificar de que ela está implantada em todas as fases do processo, porque demandaria muito tempo e investimentos. Mas, com certeza, identificamos indícios, registros e documentações que indicavam o uso de metodologia desenvolvida.

O propósito do **quadro 6** é identificar indícios de utilização de metodologia seguindo os padrões de elaboração de metodologia, podemos nos certificar que 13% dessas têm metodologia de gerenciamento de projetos em pleno uso, enquanto que 21% estão em fase de estudo e desenvolvimento, com possibilidade de implantação e uso a curto prazo, mas, a maioria correspondente a 66% das prefeituras, não manifestou nenhuma ação no sentido de entender e desenvolver a metodologia.

Mais uma vez defendemos o alto grau de importância de uma metodologia baseada nas melhores práticas, ou seja, aquelas que lançam mão de metodologias de gerenciamento de projetos, buscando qualificar o impacto desses projetos na gestão das políticas públicas locais, otimizando assim, o alcance dos objetivos e os bons

resultados. Desta forma, o desenvolvimento e aplicação prática da metodologia precisam ser definidos como prioridade de sua gestão, e como objetivo estratégico.

Sobre o conceito de melhores práticas, fruto de uma aplicação adequada de procedimentos e ferramentas de gerenciamento de projetos, podemos destacar o conceito aplicado em empresas privadas que podemos correlacionar em experiências de gestão pública, com as devidas ressalvas é claro. Estamos falando de *Benchmarking*²⁰, na medida em que é um importante **instrumento de gestão** das empresas, realizado por meio de pesquisas para comparar as ações de cada empresa, com o objetivo de melhorar as funções e processos, uma vez que analisa as estratégias e possibilita a outra empresa criar e ter ideias novas em cima do que já é realizado.

Quadro 6 - Situação das Prefeituras na existência ou não de uma metodologia de gerenciamento de projetos, implantada e em uso.

13%	Das Prefeituras têm metodologia de gerenciamento de projetos desenvolvida, adaptada a sua realidade, e em uso.
21%	Das Prefeituras estão em fase de estudo e desenvolvimento, e início de implantação de metodologia de gerenciamento de projetos.
66%	Das Prefeituras não manifestam nenhuma ação no sentido de entender o tema e desenvolver a metodologia.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 269.

4. Escritório de projetos implantado ou em fase de implantação.

Segundo o (PMBok, 2014), um escritório de gerenciamento de projetos (EGP ou em inglês, PMO), é uma estrutura organizacional que padroniza os processos de governança relacionados aos projetos e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas.

²⁰ O **benchmarking competitivo** está relacionado com os processos e gestão de empresas concorrentes. É uma área delicada, pois empresas concorrentes defendem e escondem as práticas que as levam ao sucesso. O **benchmarking genérico** consiste na comparação de parâmetros da funcionalidade das empresas, em aspectos como o tempo que um determinado produto demora a chegar ao cliente, desde que foi requisitado.

O **benchmarking funcional** é muitas vezes comparado ao genérico porque é relativo a um processo de atuação da empresa, como a distribuição. Existe também o **benchmarking interno**, que é tomar como referência as práticas e processos de outros setores dentro da própria empresa, e tentar apropriá-los ou melhorá-los para outros setores. No âmbito interno, o *benchmarking* favorece a própria empresa, uma vez que não precisa ter custos com pesquisas externas, e é um processo mais fácil de ser executado. Disponível em: <https://www.significados.com.br/benchmarking/>. Acesso em 14 jun. 019.

De acordo com Barcaui (2012), um escritório de projetos pode contribuir para o crescimento e a rentabilidade da organização, por meio da promoção das melhores práticas em gerenciamento de projetos de maneira consistente e progressiva. Para este autor, o escritório pode atuar para liderar a melhoria contínua, tanto em gerência de projetos, quanto em processos de negócios da organização.

Ainda na visão de Barcaui (2012) o escritório de projetos pode ser o ponto de apoio na organização, em termo de satisfação de clientes, crescimento do negócio e rentabilidade, desenvolvendo ao mesmo tempo, as capacidades de nossos gerentes de projeto.

Na área pública os termos negócio e rentabilidade, utilizados por Barcaui não se encaixam bem, mas, passam a ter significado, a partir do momento em que pensamos em implantar projetos com menor custo, com mais qualidade, e em menor tempo, com menor desperdício de investimentos públicos.

O escritório de projetos se torna fundamental e imprescindível na gestão de projetos públicos, à medida que, a Prefeitura e seus gestores tomam consciência da necessidade da metodologia e da aplicação de métodos, ferramentas e procedimentos para gerir seus projetos (BARCAUI, 2012).

Trata-se de uma área física reservada dentro da própria Prefeitura em que, pelo menos uma pessoa, dependendo do tamanho da Prefeitura, e da quantidade de projetos em curso, assuma a gestão estratégica dos projetos, dos processos e procedimentos relacionados aos projetos. Essa pessoa também tem a função de organizar os indicadores de desempenho dos projetos e apresentá-los periodicamente aos gestores e ao Prefeito.

As Prefeituras indicam como justificativa pela existência, ou não, do Escritório de Projetos: o custo e falta de recursos financeiros. É preciso avaliar de outro ângulo e entender que a gestão dos projetos, de forma estruturada e com efetivo gerenciamento, traz retorno financeiro. Na medida em que gera projetos mais confiáveis, com melhores

resultados e melhor qualidade; projetos, enfim, que cumprem prazos e são bem-sucedidos no que diz respeito aos objetivos e resultados.

A propósito, segundo Pestana; Valente (2009)

[...] a gestão estratégica de projetos é utilizada por organizações dos mais diversos ramos de atividade, inclusive na área pública, e tem sido de fundamental importância para transformar o planejamento em resultados, otimizar a alocação de recursos, diminuir as surpresas, trazendo maior eficiência à gestão de projetos. A utilização de boas práticas em gerenciamento de projetos no setor público é ainda mais recente. Porém, as exigências crescentes dos cidadãos por serviços públicos de qualidade reforçam a importância desta prática em todas as esferas do poder público. (p.6)

Conforme demonstrado pela pesquisa no **quadro 7**, nas prefeituras visitadas pelo projeto, o percentual das que tem efetivamente um PMO sendo bem utilizado é baixo, cerca de 10%, enquanto, 12% das prefeituras demonstraram estar em fase de implantação ou entendimento e estruturação do (PMO), buscando recursos e infraestrutura para implantá-lo. A maioria correspondente a 78% das prefeituras visitadas, não apresenta motivação nem entendimento para implantação do escritório, não dispõe de recursos financeiros e pessoal com potencial para viabilizar a implantação do PMO.

Quadro 7 - Situação das Prefeituras relacionadas ao escritório de Projetos.

10%	Das Prefeituras têm o escritório de projetos bem implantado, com metodologias adequadas, procedimentos descritos, e apresentam resultados estatísticos e indicadores de desempenho dos projetos.
12%	Das Prefeituras estão em fase de entendimento da importância do escritório de projetos, e buscam recursos financeiros, e/ou identificam pessoas que possam fazer a gestão do escritório, e dos processos relacionados.
78%	Das Prefeituras não apresentam motivação, ou entendimento da necessidade e importância de implantação do escritório de projetos.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 270.

5. Utilização de ferramenta de apoio (Sistema de gestão ou de apoio).

Quanto à utilização de ferramentas para apoio ao desenvolvimento de projetos, podemos constatar que a maioria não utiliza o potencial de opções tecnológicas que estão disponíveis no mercado, tais como: sistemas de gestão de programas e projetos,

bancos de dados ou ferramentas que forneçam relatórios, a partir de sua base de dados e extraídos de forma automática de forma rápida e confiável.

Os principais problemas relatados na pesquisa apontam para a predominância da utilização de planilhas em Excel, ou similar, com os dados ainda dispersos em computadores locais, e com dificuldades de criar relatórios com uma visão única dentro da Prefeitura.

A tecnologia com relação à infraestrutura de rede e servidores é precária na maioria das prefeituras, não é tecnologia de última geração, a internet é lenta na maioria deles e, em alguns casos, não há um link próprio de internet.

Em algumas prefeituras, existe o esforço da equipe de Tecnologia da Informação no sentido de criar ou adaptar ferramentas livres, ou com desenvolvimento próprio, mas, que não apresentam uma evolução adequada e concisa pela carência de investimentos, ou por se tratar de temas com formação muito ampla; não há sequer, por parte da equipe a disponibilidade de tempo para dedicação em absorver as novas tecnologias.

Em algumas Prefeituras identificamos sistemas de gestão de projetos integrados com sistemas corporativos e financeiros, e que geram relatórios estratégicos e gerenciais e podemos dizer que em alguns casos, o tema chega perto do desconhecimento, o que é mais preocupante.

Apesar de compreendermos que até os anos 1990 muitos projetos de grande sucesso foram gerenciados, sejam obras, ou serviços, sem o aparato dos processos e mecanismos de controle de gerenciamento de políticas públicas, com uso da tecnologia da informação, que dispomos na atualidade. Contudo, importa compreender que a época, tínhamos outras legislações e procedimentos para a implementação e acompanhamento das políticas públicas, bem como, um número menor de cidades com acesso aos investimentos públicos de forma descentralizada, podemos destacar como exemplo: a exigência legal do PPA a partir da Constituição de 1988, a descentralização dos papéis entre os entes da federação na execução das Políticas, a Lei de

Responsabilidade Fiscal, o SICONV²¹, como ferramenta de repasse de recursos por meio de contratos e convênios entre a União e os estados e municípios, o repasse de recursos fundo a fundo, como é o caso da Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Pública.

Por isso, na atualidade, acreditamos que para um bom gerenciamento se faz necessário uma base estruturada dados, preferencialmente apoiadas pela tecnologia da informação com servidores e computadores, rede interna e de acesso à internet e sistemas de gestão integrados e confiáveis e um consistente processo de formação de quadros e informação ao cidadão. Contudo, vale destacar que temos no Brasil, localidades sem energia elétrica, ou com a oferta deficitária desse serviço, e isso, limita o acesso as tecnologias. Esse fato, também mitiga investimentos na formação da equipe técnica e de sistemas, e na formação dos usuários finais, ou seja, aqueles que utilizam as ferramentas.

As abordagens e análises acima partem dos dados registrados no **quadro 08**, em que apenas 10% das prefeituras se utilizam de sistemas de gestão de gerenciamento e controle de projetos, 20% estão conscientes da importância da tecnologia e incentivam colaboradores na busca da melhoria do parque tecnológico, e a maioria correspondente a 70% das prefeituras não apresenta um parque tecnológico bem estruturado, e não dispõe de sistemas de gestão de projetos corporativos e o acesso à internet não é adequada.

²¹ O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) surgiu em 2008 como uma iniciativa do Governo Federal em prol da simplificação, automação e racionalização dos processos de transferências voluntárias da União, tornando-se responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final. O SICONV inaugurou uma nova era na gestão pública, renovou a relação entre a Administração Pública Federal com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as Organizações da Sociedade Civil, automatizando os processos de transferências e desburocratizando as atividades fins, com foco na substituição do processo físico pelo eletrônico e no registro de todos os procedimentos, o que permite maior transparência e celeridade na execução das transferências voluntárias da União. Os avanços tecnológicos alcançados pelo SICONV, desde sua criação, há dez anos, tornaram essa ferramenta referência na transferência de recursos públicos, principalmente pela sua rastreabilidade, simplicidade e transparência. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/sobre-a-plataforma>. Acesso em 27 de jun. 2019.

Quadro 8 - Situação das Prefeituras quanto à utilização de sistemas de monitoramento e controle de projetos.

10%	Das Prefeituras utilizam sistemas de gestão de gerenciamento, e controle de projetos, integrados com sistemas corporativos, com emissão automática de relatórios estratégicos e gerenciais, a partir da base de dados do sistema. Essas Prefeituras apresentaram parque tecnológico atualizado, com tecnologias de ponta e acesso à internet.
20%	Das Prefeituras estão conscientes da importância das tecnologias, e incentivam seus colaboradores na busca e melhoria do seu parque tecnológico, e na contratação ou desenvolvimento de sistemas.
70%	Das Prefeituras não apresentam um parque tecnológico bem estruturado, têm dificuldade de formar, ou manter seu quadro de informática, não dispõem de sistemas de gestão de projetos corporativos, e o acesso à internet não é adequada.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 271.

6. Monitoramento e controle de projetos em execução.

O monitoramento e controle de projetos deve ser uma prática constante em todas as fases ou momentos do processo. Lembrando que dividimos o processo de gerenciamento de projetos de políticas públicas em 9 fases já descritas nesse trabalho, e que tem similaridade com os 4 momentos da metodologia defendida por Matus, pois, o caminho é o mesmo, somente com um maior detalhamento quando apresentadas em fases.

Entendemos em nossa pesquisa que a maioria das Prefeituras, desde o começo do processo até a fase de execução do projeto, após aprovação interna, tem um monitoramento adequado dos projetos, porém, problemas transparecem e se tornam críticos à medida que, os projetos são colocados em execução, quer seja internamente com equipe da própria Prefeitura, ou quando há terceirização, sendo este o caso da maioria dos projetos. Desta forma, consideramos que não há um acompanhamento adequado e consistente de gerenciamento junto aos projetos em execução. Assim, percebemos que as carências das ferramentas de monitoramento se agravam na fase de execução das ações, programas e projetos.

Mesmo quando a execução do projeto é terceirizada, a responsabilidade sobre o projeto e seu resultado, não deixa de ser da Prefeitura. Pode-se até responsabilizar a empresa contratada pelo resultado inadequado, contudo, o desgaste junto à sociedade é grande, e normalmente, é difícil explicar um resultado negativo sem desgaste político.

Monitorar projetos significa criar e acompanhar índices de controle físicos e financeiros do andamento do projeto, isto significa participar junto com a empresa executante do planejamento e replanejamento do projeto em andamento, para perceber os problemas e participar das soluções propostas, fazendo com que o desfecho do projeto seja compatível com as ações que a originaram, ou seja, o que está sendo realizado é compatível com o que foi planejado. Souza (2013), nos alerta sobre o uso polissêmico do termo monitoramento, para ele, o acompanhamento físico-financeiro visa verificação da situação da execução daquilo que foi planejado e inserido na peça orçamentária, que disciplina os gastos e investimentos de programas, ações e projetos implementados por determinado órgão.

[...] Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores, informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados (VAITSMAN, RODRIGUES E PAES-SOUSA, 2006, p. 21).

Em algumas Prefeituras a função de gerenciamento de projetos foi confundida com a função do fiscal de contratos²² (que garante, por exemplo, que o piso contratado seja exatamente o piso que foi colocado na obra), função essa, exigida na legislação que regular os contratos e licitações no serviço público, a Lei 8.666/1993²³, mas, reiteramos que são coisas diferentes, a gestão vai muito além da fiscalização, e deve ser executada, necessariamente, por profissionais diferentes, tendo em vista a

²² Considerado, na maioria das vezes, apenas mais uma formalidade a ser cumprida durante a execução dos contratos, a fiscalização dos contratos tem sido relegada a um segundo plano, colocada como uma atividade acessória que se soma a outras atividades ordinárias do servidor. Não é incomum que se nomeie o fiscal de contratos sem lhe desincumbir de outras tarefas que lhe são afetas, sem considerar que será necessário dedicar parte de seu tempo ao labor de fiscal. Outras tantas vezes, a capacidade técnica do servidor a ser nomeado é desconsiderada pela autoridade que o nomeia. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24855/aspectos-gerais-sobre-o-fiscal-de-contratos-publicos>. Acesso em 14 jun.2019

²³ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Que prevê a atuação de um responsável do setor responsável pela fiscalização do bem ou serviço contratado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 27 jun.2019.

necessária segregação de funções²⁴, devendo inclusive ser observado os perfis e vínculos profissionais do servidor com a prefeitura. Portanto, quando nos reportamos à função de gerenciamento de projetos, estamos falando da função de gerente de projetos, que pode envolver um conjunto de contratos que terão cada um deles seus respectivos fiscais.

Vale ressaltar que no guia PMBOK (2014), é descrito o gerente de projeto como alguém que precisa reconhecer quais pessoas na organização são influentes e formadoras de opinião e tomadora de decisões, para tanto, ele precisa ter: liderança, habilidade para construir boas equipes, motivação própria e, ao mesmo tempo saber motivar a equipe, ter boa comunicação, ser influente e saber tomar decisões e ter habilidade para negociações, e ele quem vai conduzir um projeto que a organização definiu como estratégico, precisa ser um agente de mudanças e conciliar o potencial tecnológico com o potencial de capital humano da instituição.

No **quadro 09** os dados demonstram que apenas 20% das prefeituras exercem de forma adequada o monitoramento e controle dos projetos, e em 35% das prefeituras há um desconhecimento ou apenas se encontram em fase de estudos para implantação de indicadores de desempenho dos projetos. Enquanto 45% das prefeituras estavam sem processos e procedimentos de acompanhamento e monitoramento de projetos, e desconhecem indicadores e a importância dos projetos em execução.

Quadro 9 - Situação das Prefeituras quanto à utilização de sistemas de monitoramento, controle e indicadores.

20%	Das Prefeituras exercem de forma adequada o monitoramento e controle de projetos em execução, com acompanhamento de indicadores, e participação direta no planejamento e replanejamento do projeto.
35%	Das Prefeituras executam de forma adequada os projetos em andamento, mas, ainda desconhecem, ou estão em fase de estudo e implantação de indicadores de desempenho
45%	Das Prefeituras não apresentam processos e procedimentos de acompanhamento e monitoramento de projetos, e desconhecem indicadores e a importância da gestão dos projetos

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 272

²⁴ Segregação de funções – princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de formulação, autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria, ou fiscalização, conforme Acórdão 38/2013 – Plenário: Disponível em: <http://professoraantonieta.com.br/destaques/tcu-2/licitacoes-em-geral/conceito-de-segregacao-de-funcao/>. Acesso em 10 fev.2019.

7. Indicadores de desempenho estratégico de ações de governo.

Importa conceituar indicador, para tanto lançamos mão do diálogo com Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009):

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado (apud Uchoa, Carlos Eduardo: ENAP/DDG, 2013. p. 07)

Na perspectiva de definição de Indicadores estratégicos é necessário levar em conta que estes devem ser definidos pela organização para analisar o resultado alcançado por suas ações propostas e identificar em que proporção seus objetivos estratégicos definidos foram atingidos no decorrer da gestão.

A maioria das Prefeituras define e disponibiliza publicamente seus objetivos estratégicos, contudo, não foi possível evidenciar sua aplicabilidade de forma eficaz, ficando a impressão de que para a maioria delas existe a boa intenção, mas, o indicador de resultado não é confiável, ou não foi claramente definido e socializado.

Estamos falando de indicadores estratégicos, definidos em conjunto com o PPA no início das atividades da gestão, e que são revistos e reprogramados no decorrer do mandato.

Alguns indicadores podem ser compostos e mensurados por índices, aplicados a determinado tema ou setor especificamente, ou, para um conjunto de áreas e setores, por exemplo, na educação é possível definir o índice de evasão de alunos do ensino médio, índice de defasagem da idade e série no ensino fundamental, índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)²⁵ entre tantos outros. Assim como, um

²⁵ IDEB, O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em 09 mar.2019.

índice composto que pode ser utilizado para elaboração de indicadores de diversas áreas/setores como o Índice de desenvolvimento humano (IDH)²⁶.

Ao criar os índices deve-se necessariamente reproduzir a situação atual e estabelecer propostas para os anos que se seguem, por exemplo, se o índice percentual de crianças de 5 meses a 6 anos na escola é de 70% no momento atual, quanto queremos que ele esteja no próximo ano (75%) e no ano seguinte (80%) se tornando assim, um comprometimento público pela melhoria da vida da população e dos indicadores aplicados. Posteriormente, é necessário atrelar indicadores de desempenho de projetos aos indicadores estratégicos para avaliar a evolução dos indicadores dado os esforços realizados para alcançá-los.

A propósito, segundo Januzzi (2009) e Guerra (2014), a relação entre os indicadores de desempenho e os indicadores estratégicos, é que ambos têm como espírito: aferir e superar os desafios, alcançando os resultados planejados. Os indicadores nas políticas públicas apontam, indicam, aproximam, deixando claro por meio de índices e dados, estabelecendo uma relação entre o que foi planejado, o que foi concluído, e o que foi realizado. Segundo Peter Drucker²⁷ “o que não é medido não pode ser gerenciado”. Esse é o cerne dos indicadores de desempenho: aferir o que está sendo executado, e fazer a gestão de forma monitorada para o atingimento das metas propostas.

A pesquisa apontou, conforme descrito no **quadro 10**, que 35% das prefeituras evidenciam controles e indicadores e exercem de forma eficaz a gestão de indicadores

²⁶ IDH, O **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)** é uma unidade de medida utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda. A utilização de um indicador que envolvesse outras variáveis que não somente a questão econômica ocorreu pela primeira em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esse indicador foi criado pelo paquistanês *Mahbub Ul Haq* e pelo indiano Amartya Sen. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baseia-se em três principais indicadores: **Educação, Saúde e Renda**. A importância desses indicadores é a abrangência que eles possuem, pois, de modo geral, todos os cidadãos de qualquer país, em alguma medida, são alcançados por uma dessas variáveis. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-idh.htm>. Acesso em 09 mar.2019.

²⁷ Conhecido como pai da administração moderna, Disponível em: www.administradores.com.br/frases/peter-drucker/. Acesso em 20 mar. 2019.

e 65% das prefeituras não evidenciaram de maneira formal os indicadores, e nem apresentam processos ou procedimentos de controle de gestão de indicadores.

Quadro 10- Situação das Prefeituras quanto ao controle de gestão e aplicação de indicadores estratégicos.

35%	Das Prefeituras evidenciaram controles e indicadores, e exercem de forma eficaz a gestão dos indicadores estratégicos da organização.
65%	Das Prefeituras não evidenciaram de maneira formal os indicadores estratégicos, e não apresentaram processos ou procedimentos de controle e gestão de indicadores estratégicos da organização.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP páginas 273 e 274.

8. Indicadores de desempenho.

A melhoria contínua dos processos envolve a criação e utilização de indicadores de desempenho para avaliar resultados globais, produtos, serviços de apoio e atividades. O uso de indicadores passou a ser elemento essencial no processo de tomada de decisão, contudo, é importante que o conjunto de indicadores desenvolvidos tenha como foco, ampliar o atendimento aos requisitos dos clientes ou de desempenho da organização, podendo proporcionar melhorias não só nas atividades, como nas estratégias e objetivos organizacionais (LOBATO et al. 2009).

Para Lobato (2009) uma forma de classificação de indicadores de desempenho é a de causa e efeito, em que os indicadores de efeito podem ser interpretados como os indicadores de resultado, e os de causa interpretados como indicadores de tendência. Os indicadores de desempenho são variados e relacionados a um determinado serviço ou atividade, indicando de forma quantitativa, ou por ações não mensuráveis, as atividades da organização específica. Os indicadores podem ser classificados de acordo com os níveis: Estratégicos, Gerenciais e Operacionais.

Um projeto além de contribuir com os indicadores estratégicos na avaliação dos resultados alcançados, também precisa ter indicadores próprios de desempenho para avaliar sua execução comparando o realizado com o previsto. Para Hartz (2011), a medição de desempenho permite a análise mais detalhada de informações que possibilitam a comparação e criam condições para melhorar o processo. Destaca ainda,

que a medição de desempenho, é mais que uma ferramenta gerencial, é uma medida estratégica de sobrevivência institucional.

Não é possível sem indicadores de desempenho do projeto, monitorar e controlar o projeto, nem gerenciar o projeto e alimentar os relatórios gerenciais. Algumas Prefeituras aplicam indicadores físicos, mas, ignoram em parte, os indicadores financeiros, outras aplicam em parte e há prefeituras que têm um bom controle físico e financeiro.

Como exemplo de indicadores físicos e financeiros de programas e projetos em execução, podemos citar: variação de prazos (cronograma); variação de custos; índice de desempenho de prazos; índice de desempenho de custos; previsão de estimativa de término no ritmo orçado; estimativa para concluir projetos; variação no término; análise de variação; tendência e desempenho do valor agregado.

Podemos citar como indicadores do projeto que contribuem para compor os indicadores estratégicos e gerenciais: percentual de melhoria da taxa de mortalidade infantil alcançada com a implantação do(s) projeto(s); percentual de melhoria de aprovação escolar alcançado após a implantação do projeto; número de pontos de alagamentos que deixaram de existir na cidade após a implantação do projeto, entre outros. Contudo, vale destacar que tais indicadores, devem ser entendidos como referências, sem deixar de lado que outros fatores podem influenciar nos resultados a serem obtidos com a execução de uma dada política.

No **quadro 11** identificamos a situação das prefeituras quanto aos indicadores de desempenho de projetos, em que 40% das prefeituras apresentam indicadores, registros e acompanhamento, enquanto 60% das prefeituras não apresentam ou não são adequados, ou não têm clara a importância dos indicadores de desempenho.

Quadro 11 - Situação das Prefeituras quanto aos indicadores de desempenho de projetos.

40%	Das Prefeituras apresentam indicadores de desempenho de projetos físicos e financeiros, e fazem registro e acompanhamento dos mesmos.
60%	Das Prefeituras não os possuem, não os têm de forma adequada, ou não têm clara a importância de indicadores de desempenho de projetos físicos e financeiros.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 275 e 276.

9. Gestão financeira do projeto.

A correta gestão financeira do projeto é de vital importância para se obter o resultado esperado do projeto, garantindo que ele tenha recursos até o final, para cumprir os objetivos propostos, os valores previstos e o acompanhamento dos valores realizados.

A maioria das Prefeituras entende a necessidade do controle financeiro do projeto para seu bom andamento, e para a necessidade de prestar contas aos parceiros públicos ou privados, mas, nem todas conseguem na prática, ter uma efetiva gestão financeira; algumas, não têm sequer controles financeiros mínimos, não prestam contas na forma exigida pela lei, ficando impossibilitadas de buscar novos investimentos.

A falta de confiança nas informações, se deve também, ao fato de que algumas prefeituras não têm à disposição sistemas de controle e gestão administrativo-financeira, e assim, utilizam controles manuais, por meio de planilhas que estão dispersas pela rede e não integradas entre si. Em algumas Prefeituras, encontramos sistemas de gestão próprios, ou contratados, o que torna possível não somente o controle financeiro do projeto para prestação de contas, e controle dos indicadores de evolução dos projetos, mas, também para controlar compras, custos e orçamento.

Conforme demonstrado no **quadro 12**, podemos identificar que 25% das prefeituras exercem muito bem o processo de gestão financeira dos programas e projetos; 40% apresentam apenas têm indícios de que tem gestão financeira, e 35% não apresentam processos, e nem procedimentos de gestão financeira.

Quadro 12 - Situação das Prefeituras quanto à gestão financeira dos programas e projetos.

25%	Das Prefeituras exercem muito bem seu processo de gestão financeira dos programas e projetos, utilizando-se de sistemas de gestão e processos bem definidos.
40%	Das Prefeituras apresentam indícios de ter gestão financeira adequada de seus programas e projetos, utilizando-se de planilhas e outros controles, mas, que precisam a curto prazo investir em sistemas e na melhoria de processos para ter um controle mais eficaz.
35%	Das Prefeituras não apresentam processos e procedimentos de gestão financeira que pudessem ser considerados adequados ou bons, não têm sistemas de gestão, poucos tem controle consistente em planilha, e não têm previsão de investir em sistemas e melhoria de processos.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 277.

10. Gestão financeira da organização.

Consideramos que para uma boa análise do processo financeiro relacionado aos programas e aos projetos que representam as políticas públicas, seria muito importante saber como estão às finanças da Prefeitura como organização. A maioria passa atualmente por um momento delicado e difícil do ponto de vista financeiro. A crise reduziu a captação de impostos, dificuldades de repasses federais por falta de recursos, ou por inadimplência da Prefeitura. Com isso, a receita como um todo, foi afetada e reduzida, enquanto, as despesas cresceram; portanto, essa conta não fecha.

Na busca do equilíbrio fiscal e financeiro, as Prefeituras estão cortando investimentos em programas e projetos, até mesmo os prioritários, como a saúde e educação, reduzindo custos com pessoal, entre outros gastos.

Ao município, no que diz a Constituição Federal (CF) de 1988 em seu Art. 156, compete instituir e cobrar três tipos de impostos: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). (SANTOS, et al. 2012, p. 116)

Contudo, nossa pesquisa, identificou que a dificuldade de captar recursos, torna muitas vezes, as prefeituras reféns dessa arrecadação, o que limita sua capacidade de ampliação e melhoria da qualidade dos serviços públicos sob sua responsabilidade. Aquelas que têm parque industrial instalado, ainda contam com retorno do ICMS por parte do governo estadual, além de outros impostos, bem como, de royalties de empresas, principalmente as ligadas à Petrobrás. Desta forma, algumas prefeituras sentem menos dificuldades, mesmo com a queda acentuada de venda nas empresas.

De uma maneira geral, o quadro financeiro organizacional não é adequado para se pensar em curto prazo em investimentos e melhorias públicas, com isso, a repercussão negativa sobre projetos novos, e em andamento é sentida, e as consequências são obras paradas; projetos não iniciados; projetos descontinuados, sendo, mais preocupante as obras paralisadas que geram muitas vezes, deterioração e

as perdas de forma total, ou o recomeço das obras, com custos maiores para recuperar o que foi deteriorado.

Uma parte significativa das Prefeituras visitadas pelo projeto FORGEP recebeu de alguma forma, investimentos da Petrobrás, relacionados ao refino ou exploração do petróleo. Tais prefeituras tiveram, em momento recente, retorno financeiro, o que possibilitou um grande desenvolvimento, mas, no momento de crise política por qual passa a estatal, o quadro que se apresenta a curto prazo, é de redução significativa, tanto de novos investimentos da Petrobrás, como de receitas oriunda direta ou indiretamente das operações da empresa.

Portanto, a pesquisa nos mostra conforme apresentado no **quadro 13**, que o controle e gestão financeira em 40% das prefeituras está sob controle, com possibilidade de manter investimentos prioritários, enquanto, em 60%, temos indícios de dificuldades financeiras e investimentos parados, sem perspectiva de reverter a situação a curto prazo.

Quadro 13 - Situação das Prefeituras quanto ao controle e gestão financeira organizacional.

40%	Das Prefeituras demonstram ter uma situação financeira sob controle. Não sobra dinheiro, mas, pelo menos visualizam a possibilidade de manter investimentos prioritários, e possuem capacidade de captação de recursos.
60%	Das Prefeituras apresentam indícios de estar enfrentando dificuldades financeiras, com investimentos parados, sem perspectivas de reverter o quadro no curto prazo.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 278.

11. Captação de recursos.

A maioria dos municípios brasileiros não sobrevive somente de sua receita local, ou seja, com impostos diretos e com os repasses estadual e federal conforme previsão legal. Existem ainda, tanto por parte do governo federal, do estadual, e de outras entidades públicas, como, por exemplo, as estatais como é o caso da Petrobrás, ou ainda, empresas privadas nacionais e internacionais, o fomento de programas e projetos que disponibilizam recursos, às vezes até a fundo perdido, para que as Prefeituras realizem as ações para a população em diversas áreas/setores.

As Prefeituras visitadas demonstraram consciência e entendimento da importância desses recursos, mas, grande parte delas, não consegue aproveitá-los e em alguns casos, vimos que recursos provenientes das parcerias e fontes citadas acima, foram captados pelos municípios, mas, não foram executados por falta de conhecimento e pessoal qualificado, o que levou a perda de prazo, e o município teve que devolver o recurso captado.

É importante que a Prefeitura tenha uma área interna para gestão de captação de recursos, para controlá-los e captar novos recursos continuamente. As Prefeituras que apresentaram estrutura constituída obtiveram mais recursos, o que acaba compensando os custos da criação da nova área. Já aquelas Prefeituras que não viabilizaram a criação desta área, não obtiveram recursos novos, ou não controlaram de forma adequada os recursos obtidos. O ideal é que essa área centralize os processos de captação para que tenha controle da organização. Outras Prefeituras criaram a estrutura de forma descentralizada, ou seja, por secretarias, mas, também obtiveram bons resultados, mesmo considerando que algumas áreas foram mais beneficiadas que outras, talvez pelo maior interesse e qualificação destas áreas.

Tais análises partem dos dados coletados que ora demonstramos no **quadro 14**, destacando que em 20% das prefeituras o processo de captação de recurso, tem equipe preparada e funciona muito bem; em 45%, a captação se dá por demanda, de forma pontual e não há equipe estruturada para esse fim, enquanto que em 35% das prefeituras não há nenhum processo definido para captação de recursos, apesar de haver equipe estruturada, porém, desconhecem a priorização de projetos e investimentos.

Quadro 14 - Situação das Prefeituras quanto à capacidade de captação de recursos financeiros para programas e projetos.

20%	Das Prefeituras exercem muito bem o processo de captação dos recursos para programas e projetos, com equipe estruturada de captação, considerando as demandas e as prioridades definidas pelo planejamento estratégico do município.
45%	Das Prefeituras buscam seus recursos de forma pontual, por demanda, não tem uma equipe ou área estruturada, mas, conseguem mesmo assim, com bastante dificuldade a captação de recursos, mesmo que muito aquém do necessário, e do que é possível e disponibilizado pelo sistema. Não há claramente uma estrutura definida, priorização dos projetos e dos investimentos.
35%	Das Prefeituras não demonstram nenhum processo definido de captação de recursos, equipe

interna estruturada para realizar a captação, e desconhecem sua priorização de projetos e investimentos. A maioria é inadimplente com o governo federal, e quando consegue algum recurso, não está preparada internamente para gerir os recursos e os investimentos, e muitas vezes sequer consegue fornecedores para executar as ações e/ou projetos e programas.
--

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP páginas 279 e 280.

12. Prestação de contas.

Alinhado com o tema da questão anterior que trata da captação de recursos, é importante, também, que a Prefeitura tenha em seu quadro uma estrutura, mesmo que mínima, para realizar a prestação de contas dos recursos captados, nos moldes exigidos pelo financiador e no tempo e prazos determinados.

Esta é uma das grandes dificuldades das Prefeituras, porque existem padrões distintos de prestação de contas, entre as esferas governamentais e as agências de financiamento, e assim, as prefeituras que já apresentam dificuldades para criar qualquer estrutura interna, quer por restrição de custos quer por falta de profissionais qualificados e habilitados, acabam abrindo mão de recursos, por considerar, antecipadamente, que não possuem capacidade técnica de prestar contas.

Os governos Estadual e Federal condicionam à efetiva prestação de contas, não apenas a liberação de novos recursos, como também, a continuidade dos investimentos atuais. As Prefeituras nem sempre estão preparadas, pois, muitas vezes não apresentam condições ideais para captar e prestar contas dos recursos captados. Isto é um fato, e deve ser considerado, tanto pelos governos, quanto por empresas que liberam recursos, para que promovam uma forma mais padronizada e simplificada de prestação de contas. Assim, com treinamento e formação não somente em prestação de contas, mas, em gestão física e financeira de projetos, principalmente em locais mais afastados e carentes, os municípios poderiam usufruir dos recursos.

Dessa forma, como podemos ver no **quadro 15**, a pesquisa nos mostrou que a capacidade de prestar contas dos projetos, em 55% das prefeituras está adequada, pois, elas apresentam estrutura física e de pessoal, além de dispor de alguma forma de controle sistêmico de suas contas. Contudo, em 45% das prefeituras, a prestação de contas dos projetos, não está adequada, algumas estão inclusive inadimplentes, por

isso, inabilitadas para novas captações, na maioria desses casos, essas prefeituras não possuem estrutura física e pessoal disponível para tais ações.

Quadro 15 - Situação das Prefeituras quanto à capacidade de prestar contas dos investimentos realizados em programas e projetos.

55%	Das Prefeituras demonstram que prestam contas de forma adequada de seus projetos, ou da maioria deles, para instituições Estaduais, Federais e outras instituições públicas e privadas. Estas Prefeituras, apresentaram uma estrutura física e pessoal, mesmo que mínima, e dispõem de alguma forma de controle sistêmico, ou de planilhas em que conseguem consolidar suas contas.
45%	Das Prefeituras não executam de forma adequada a prestação de contas dos seus projetos. Algumas são consideradas inadimplentes, portanto, não têm direito a novos empréstimos ou qualquer outra forma de recursos públicos sem que antes prestem contas dos recursos recebidos. A maioria destas não tem estrutura interna de pessoal com dedicação exclusiva e, portanto, não tem pessoal qualificado e habilitado.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 281.

13. Entendimento da origem e demandas do projeto.

Os programas e projetos relacionados às políticas públicas, devem ter diálogo e origem no que está representado pelo PPA – Plano Plurianual. O PPA foi estabelecido como ferramenta de controle e gestão pública pela constituição de 1988, portanto, é lei que deveria ser seguida e cumprida na íntegra.

O PPA deve ser elaborado no primeiro ano de governo, por 4 anos, seguindo até o primeiro ano da gestão seguinte, tendo previsto revisões anuais para se adequar ao orçamento e prioridades definidas.

O PPA deve ser ajustado de acordo com o plano de governo do mandato eleito, como também, a partir de demandas continuadas que são originadas dos munícipes, de entidades sociais, político-partidárias e de vários outros atores que compõem a sociedade. Assim, se constrói o Plano Plurianual que norteará a gestão e possibilitará o esforço de continuidade na gestão seguinte.

O PPA é fundamentado nos objetivos estratégicos do governo, respeitando o orçamento limitado pela LOA – Lei Orçamentária Anual, às necessidades prementes da coletividade, como também, deve dialogar com demandas e composições políticas, com vistas à governabilidade, para que todas estas ideias e propostas possam se transformar em ações e metas, programas e projetos.

É preciso entender que o processo de gestão de políticas públicas é dinâmico, e que esse dinamismo pode gerar demandas espontâneas por projetos que são importantes para o gestor público. As demandas continuadas são representadas pelas necessidades dos munícipes, e dos diversos atores, e, dos imprevistos, riscos, desastres naturais, entre outros, que demandam muitas vezes projetos que precisam ser analisados e priorizados considerando os demais projetos em curso ou priorizados.

Em algumas prefeituras, o PPA não é bem aplicado, às vezes são simplesmente copiados do PPA anterior. Nesse sentido, não é dada a ele a importância devida. O **quadro 16**, que 40% das prefeituras demonstram conhecimento e boa aplicabilidade do PPA, mas, 60% desconhecem a origem dos projetos, e não têm domínio do processo do PPA, e não entenderem a aplicabilidade e obrigatoriedade desse instrumento.

Quadro 16- Situação das Prefeituras quanto ao entendimento da origem e da demanda de programas e projetos.

40%	Das Prefeituras demonstram conhecimento e boa aplicabilidade do PPA. Acompanham as ações de governo priorizadas, e atendem a sociedade para as demandas de rotina, cadastram estas demandas, negociam sua priorização, prazos e orçamento. Possuem sistema de gestão do PPA, e do processo de gestão estratégica das ações de governo, acompanhando com relatórios e reuniões estratégicas a avaliação dos projetos em andamento.
60%	Das Prefeituras desconhecem, ou não conhecem integralmente, a origem dos projetos de políticas públicas, não têm um domínio claro do processo do PPA, e não entendem sua aplicabilidade e obrigatoriedade para atender a legislação, ou não possuem processos sistêmicos de gestão do PPA, também não apresentaram procedimentos definidos de acompanhamento do Plano, reuniões periódicas, e atendimento para demandas continuadas.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 282.

14. Priorização e gestão do portfólio de projetos.

As ações de governo originadas do PPA, e de demandas de rotina devem ser priorizadas, considerando as principais necessidades do município, as promessas de campanha, as negociações políticas para garantir a governabilidade, a disponibilidade orçamentária do município. As ações se transformam em projetos, e serviços, que podem ser temporários atendendo ao conceito básico de projetos, ou serviços continuados como manutenção e custeio de ativos públicos, praças, prédios etc.

Os projetos e programas devem ser alinhados e priorizados de acordo com os objetivos estratégicos da organização. Desta forma, podemos citar como ferramenta para priorização dos projetos, o “Portfólio que se refere a uma coleção de projetos, programas e operações gerenciadas como um grupo para o alcance de objetivos estratégicos”. (PMBok, 2014, p.4). Importa destacar que os projetos e programas podem ser alinhados a um ou a mais portfólios.

Ainda, sobre o conceito referencial do PMBoK, Barcaui, Mario Sampaio e Leon Herszon consideram que portfólio:

[...] existe dentro de uma organização e consiste em um conjunto de componentes ativos e iniciativas planejadas ou futuras. Portanto, portfólios não são temporários como projetos ou programas e cada organização pode possuir um ou mais portfólio, cada um tratando de áreas ou objetivos de negócio específicos. (PMO, 2012, p. 594)

É importante entender a diferença entre projetos e serviços continuados, porque cada um deles se encaminha de forma diferente dentro da Prefeitura; o encaminhamento para busca de recursos é diferenciado e a gestão também. Os projetos criam produtos novos, como por exemplo: pontes, hospitais, escolas, praças, enquanto, os serviços continuados podem ser, por exemplo: a contratação de empresa especializada para manutenção permanente de praças e jardins, empresa especializada para segurança dos hospitais entre outros. Os projetos têm prazo de execução, são temporários e criam algo.

Um portfólio de projetos e serviços deve ser administrado pelo escritório de projetos, ou, por uma secretaria. Deve ter um responsável claramente definido, que vai prestar contas do andamento dos trabalhos. (BARCAUI, 2012).

Ainda referenciando Barcaui et al., criam um processo metodológico reproduzindo graficamente as fases da gestão de um portfólio, e a partir dele descrevem e conceituam cada fase do processo. As principais fases são: 1. Identificação das ações, propostas ou novos componentes que se transformam em projetos e serviços; 2. Categorização, momento em que se agrupam as ações em categorias; 3. Avaliação, na qual passam por um processo de validade, faz ou rejeita; 4.

Seleção, reproduz uma lista a partir do processo de avaliação; 5. Priorização, que hierarquiza a lista selecionada de acordo com critérios estratégicos; 6. Balanceamento de recursos, prevê recursos para cada item da lista; 7. Autorização, autoriza formalmente a realização da ação e alocação de recursos; 8. Acompanhamento, acompanha, monitora e gerencia o portfólio. (PMO, 2012, p.602 a 606)

No **quadro 17** verificamos que em 40% das prefeituras podemos verificar a criação de um banco de dados, sistemas de gestão, ou mesmo, planilhas com a relação priorizada de projetos e serviços, enquanto, em 60% das prefeituras não há gestão adequada e formalizada de portfólio de projetos e serviços.

Quadro 17 - Situação das Prefeituras quanto à priorização do portfólio de projetos e serviços continuados.

40%	Das Prefeituras demonstram um banco de dados utilizando-se de sistemas de gestão ou planilhas, com a relação priorizada de projetos e serviços continuados, ou processos administrativos, os quais foram analisados e priorizados com responsáveis definidos, relatórios estratégicos e gerenciais gerados com frequência, para serem analisados em reuniões estratégicas. A maioria dessas Prefeituras, presta conta à sociedade da evolução dos projetos, pela internet, pela imprensa, por reuniões dirigidas às entidades e organizações sociais, com material ilustrativo e impresso.
60%	Das Prefeituras não têm uma gestão adequada e formalizada de seu portfólio de Projetos e serviços ao nível organizacional, ficando às vezes a responsabilidade a cargo de cada secretaria. Não há uma estrutura de gestão direcionada para o controle como escritório de projetos, e também, não identificamos sistemas de gestão, ou um controle em planilha.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 283.

15. Planejamento dos projetos.

O planejamento é uma ação obrigatória no processo de gestão de programas e projetos em qualquer organização. Por entender que o planejamento ocorre de uma forma ou de outra, menos ou mais sistematizado, com menor ou maior periodicidade, com ou sem técnicas e procedimentos validados, com pouca ou muita participação, por isso, consideramos ser inadequado dizer que não há planejamento; o que pode ocorrer é que, em muitos casos o planejamento não é adequado, não é dada a ele a importância devida, tornando-o muito rápido, e, por isto, pouco eficaz, e o resultado na maioria das vezes, é um projeto mal planejado.

Segundo Montes (2017) uma visão geral sobre planejamento de projetos:

[...] O planejamento do projeto refina os objetivos do projeto e planeja o trabalho necessário para alcançá-los. O processo do planejamento requer que o gerente de projeto desenvolva o plano de projeto e seus planos complementares. A fase do planejamento definirá mais precisamente o escopo, o custo e o prazo do projeto, estabelecerá a organização do trabalho e fornecerá uma estrutura para revisão e controle do projeto. Mudanças significativas que venham a ocorrer durante os processos de execução e controle demandarão atividades do processo de planejamento. (p.87)

Já vimos que as ideias e propostas que viram ações passam por um longo caminho, até serem consideradas como um projeto a ser executado, e conseqüentemente se configuram como uma política pública implantada. O planejamento ocorre em mais de uma fase desse longo caminho, dentre as quais: no momento mais estratégico, enquanto ação de governo; ou em um momento estratégico, porém, ainda, com necessidade de planejamento mais detalhado para aprovação interna e contratação de empresa para execução; ou mesmo, no momento de execução, em que o planejamento operacional normalmente é executado pela empresa contratada.

O curso FORGEP, centrou seus estudos sobre planejamento de projetos, nas ferramentas, concepções e procedimentos do PMBok (2014), e os diversos autores que produzem e sistematizam conhecimentos dentre dessa concepção, construída pelo e para o mercado, mas, amplamente aplicada na gestão pública, dentre eles: Barcaui (2012), Heldman (2015), Mulcahy (2013), Vargas (2014).

Contudo, esse trabalho dissertativo se propõe entre seus objetivos, relacionar dados coletados com os processos, procedimentos e metodologias fundamentadas no PES, de Matus (1993), daí, é importante destacar o que Belchior (1999) destaca como diferencial entre o planejamento estratégico e o planejamento tradicional.

[...] Em oposição ao modelo tradicional, Matus constrói seu próprio modelo como um jogo semi-controlado, onde outros atores também participam com objetivos cooperativos e conflitivos. A partir dessa concepção básica ele tenta dar conta, uma a uma, das insuficiências que ele aponta no modelo normativo. Em primeiro lugar, ao reconhecer a existência de outros atores que não tem comportamento predizível, ele reconhece também a existência de mais do que uma explicação, que, por conseguinte, implica em que não há uma única apreciação da realidade. Pela mesma razão, o segundo elemento fica automaticamente considerado, visto que se há outros atores a considerar o recurso 'poder' passa a ser escasso. Em relação ao terceiro elemento, o Planejamento Estratégico Situacional considera a complexidade do sistema

social, portanto, a análise econômica não é a preponderante na explicação da realidade e na elaboração do plano. O quarto elemento também é levado em conta por essa concepção na medida em que propugna como essencial analisar a viabilidade política do plano, portanto, integrar o técnico e o político no âmbito do planejamento, que tem a máxima Malthusiana 'planeja quem governa'. Por fim, esse modelo não se propõe a "adivinhar ou predizer o futuro [...] visa, isso sim, a preparação para que se tente criar o futuro, com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de imaginar e descobrir" (Entrevista de Matus a HUERTAS, 1997, p. 15 apud BELCHIOR, 1999, p.30 - 31).

Dessa forma, ao considerar a ação dos diferentes atores e a complexidade do sistema social, planeja-se com grande margem de incerteza. O planejamento configura-se então como uma aposta contra as incertezas! Essa contraposição do Planejamento Estratégico Situacional em relação ao planejamento tradicional se rebete em quatro âmbitos diferentes do planejamento: como explicar a realidade, como conceber o plano, como tomar o plano viável e como agir de forma planejada. (BELCHIOR, 1999 p. 30 - 31)

No que diz respeito ao tema planejamento, com essa pesquisa é possível afirmar, que este tema não é desconhecido nas Prefeituras, contudo, é mal elaborado, e os motivos são muitos, dentre eles: a falta de tempo; a urgência dos projetos; a falta de recursos financeiros; a falta de pessoal qualificado, entre outros.

Não há procedimentos descritos pelas Prefeituras sobre o que planejar e como planejar. Algumas prefeituras, dizem, por exemplo, que fazem planejamento de gestão de riscos, e apresentam uma planilha com relação de riscos que devem ser acompanhados, mas, não sabem o que significa fazer a gestão de riscos, não há responsável definido para analisar monitorar, controlar riscos e gerenciar riscos; portanto, podemos dizer que não há planejamento adequado de riscos.

Importa, dizer que tivemos nessa pesquisa, algumas dificuldades de acesso às documentações das prefeituras, muitas vezes, em função das dificuldades já relatadas de documentação e sistemas de informação, este ponto em especial, de acesso às informações consideradas de gerenciamento de riscos, foi pouco, confirmada em documentação e sistematização, sendo possível apenas a coleta de impressões, e manifestações dos entrevistados e respondentes dos questionários, acerca da forma como eram feitos os planejamentos de gerenciamento de projetos.

Um conhecimento abordado no curso FORGEP, e conseqüentemente, nessa pesquisa, é que o planejamento interno, detalhado e efetivo, deve ocorrer nas fases

anteriores à fase de aprovação, quando ainda é possível uma ação favorável ou desfavorável, no sentido de aprovar ou não a contratação para execução do projeto. O planejamento operacional, feito após a contratação da empresa, deve ser feito por ela mesma, contudo, com a participação ativa da Prefeitura no acompanhamento e monitoramento, para que esse planejamento fique dentro das previsões, e colabore com a integração do planejamento estratégico realizado.

Neste sentido, no que diz respeito aos planejamentos de ações, programas e projetos, os dados estão sistematizados no **quadro 18**, em que descrevemos que 20% das prefeituras demonstram planejar de forma adequada seus projetos, enquanto que a maioria, cerca de 80% das prefeituras participantes do FORGEP, não possui uma gestão adequada e formalizada de planejamento.

Quadro 18 - Situação das Prefeituras quanto ao planejamento de ações, programas e projeto.

20%	Das Prefeituras demonstram planejar de forma adequada seus projetos. Entendem as fases de planejamento e a importância do planejamento estratégico. Acompanham o planejamento operacional realizado pela empresa contratada. Possuem procedimentos escritos sobre o quê, e como planejar os projetos. Possuem sistemas, e/ou planilhas para gestão e acompanhamento do planejamento.
80%	Das Prefeituras não têm uma gestão adequada e formalizada do planejamento dos projetos, mas, acreditam estar fazendo um bom planejamento. Não têm procedimentos formalizados, não têm conhecimento do que deve ser planejado, e o que considerar no planejamento. Não há sistemas formalizados para gestão, e controle do planejamento.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 284.

16. Gestão interna dos processos.

O processo de gestão de projetos nas Prefeituras, se considerarmos desde o nascimento da ideia até a conclusão e implantação da política pública consolidada, é muito longo e demandaria muito tempo para análise e pesquisa. Desta forma, consideramos a etapa do projeto, que é mais significativa, pois, vai desde o planejamento estratégico do programa/projeto até a aprovação e contratação da empresa para desenvolvimento do projeto.

Após o planejamento estratégico das ações, em que o trabalho de priorização e negociações gera uma lista de programas e projetos hierarquizados, que chamamos de

portfólio, vem o passo seguinte, que é planejar o programa/projeto escolhido, que deve ser trabalhado para cumprir o planejamento estratégico da Prefeitura. O planejamento deste projeto gera um documento interno, chamado de termo de referência. Esse documento contempla todo o planejamento estratégico do projeto, e é o instrumento necessário para que, ao tramitar internamente pelas áreas e secretarias da Prefeitura, o projeto seja entendido pelas pessoas responsáveis pela aprovação.

Como já descrito no tema anterior (15), encontramos os termos de referência bem planejados em algumas prefeituras, mas, a maioria não apresentou planejamento adequado. Este termo também deve conter todos os destinos por onde o processo deve passar internamente na Prefeitura, com nomes de áreas, responsáveis, assinatura e o prazo máximo que pode permanecer em cada área.

Após circular por todas às áreas internas, o processo normalmente é analisado e aprovado pelo Prefeito e comitê gestor, e estes, então, como avaliadores finais; registra-o com status de aprovado e o libera para ações de contratações e execução

No **quadro 19**, os dados da FORGEP nos apontam que 20% das prefeituras possuem desenhado e implantado o processo de gestão dos procedimentos internos de controle, análise e aprovação dos projetos, mas, 80% não têm gestão adequada.

Quadro 19 - Situação das Prefeituras quanto à gestão interna dos processos.

20%	Das Prefeituras demonstram possuir um processo desenhado e implantado de gestão dos procedimentos internos de controle de análise e aprovação dos projetos, com sistemas de gestão que sinalizam os prazos e as áreas por onde passa o projeto. O documento é bem elaborado, e o processo como um todo é sistêmico e bem idealizado.
80%	Das Prefeituras não têm uma gestão adequada, existem alguns controles, mas, não há formalização do processo, ou sistemas de gestão e controle, mesmo que em planilha. O Termo de referência não é bem elaborado, e, em alguns casos, não foi identificado, parecendo que o processo não existe.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 285.

17. Gestão da comunicação corporativa e de projetos.

Todas as áreas de gestão de projetos são importantes, segundo o PMBoK (2014), existem 10 áreas de estudo do gerenciamento de projetos²⁸, que devem ser aplicadas, na prática pelas organizações, e tem sua atividade principal orientada por projetos, como é o caso das Prefeituras; contudo, a área representada pelo gerenciamento da comunicação tem extrema importância, e parece sempre muito desprezada.

A comunicação em projetos é vital, desde o início do processo, quando ainda é ideia, até a aprovação para ação, com o planejamento de gestão e sua implantação. É necessário manter os atores e partes interessadas sempre bem informados sobre o que acontece o que está previsto no projeto e sobre o andamento do projeto. Portanto, a comunicação de que falamos é interna à organização e externa à organização com as entidades parceiras envolvidas, mídia, com os municípios, e toda a sociedade de uma maneira geral. É preciso comunicar, sobretudo, internamente como estímulo ao diálogo e a troca de informações, na busca pela qualidade (KUNSCH apud MILEIDE, 2007).

A comunicação corporativa, segundo REZ (2017) é:

[...] A comunicação corporativa é um aspecto essencial da comunicação que precisa ser estudado e colocado em prática em toda a organização para otimizar a eficiência do trabalho corporativo. O termo se refere tanto a comunicação que é realizada dentro da empresa, quanto externamente, entre público, parceiros e diferentes instituições. A comunicação corporativa pode usar diferentes tipos de mídia. (Marketing de Conteúdo no Brasil. Disponível em: <https://novaescolademarketing.com.br/comunicacao-corporativa/o-que-ecomunicacao-corporativa>).

O Diálogo com autores como KUNSCH (2003), TORQUATO (1986), SCROFERNEKER (2006), corrobora com o entendimento sobre a relação entre os conceitos de comunicação empresarial, organizacional, administrativa, institucional.

²⁸ A 5ª edição do PMBOK (PMBOK 5) divide as práticas de gestão de projetos em 10 áreas de conhecimento: Gerenciamento de integração, Gerenciamento de escopo, Gerenciamento de tempo, Gerenciamento de custos, Gerenciamento de qualidade, Gerenciamento de recursos humanos, Gerenciamento de comunicação, Gerenciamento de riscos, Gerenciamento de aquisições, Gerenciamento de partes interessadas. Disponível em: <https://www.portalgsti.com.br/pmbok/sobre/>. Acesso em 01 fev. 2019.

Para Kunsch (1999) a comunicação integrada deve ser entendida como uma filosofia, norteando e orientando toda a comunicação que é gerada na organização. Considera-la desta forma é também condição ímpar para que a comunicação seja fator estratégico no desenvolvimento organizacional. Para Kunsch (1997, p. 115) entende-se por comunicação integrada aquela em que as diversas subáreas da Comunicação atuam de forma sinérgica. Ela pressupõe uma junção da comunicação institucional, da comunicação mercadológica e da comunicação interna, que foram o composto da comunicação organizacional. Este deve formar um conjunto harmonioso, apesar das diferenças e das especificidades de cada setor e dos respectivos subsetores. A soma de todas as atividades redundará na eficácia da comunicação nas organizações. (Apud, FILHO et al, s/d, p. 3)

Todos os autores destacados no levantamento bibliográfico, seja na abordagem de uma das dimensões de comunicação acima citadas, comungam da ideia de que a falta de comunicação prejudica a todos que elaboram e desenvolvem as políticas públicas e que delas dependem, porque além de não diminuir o esforço dispensado com seu trabalho, mesmo assim, dificultam a compreensão e conhecimento dos que deveriam usufruir delas, e que muitas vezes nem sabem da existência de tais políticas.

No **quadro 20** podemos verificar que 30% das prefeituras possuem um processo adequado de gestão da comunicação, mas, 70% das prefeituras não possuem definido processo de gerenciamento da comunicação.

Quadro 20 - Situação das Prefeituras quanto à gestão da comunicação corporativa e de projetos.

30%	Das Prefeituras demonstram possuir um processo de gestão adequado com todos os atores envolvidos, do ponto de vista corporativo, e do andamento dos projetos.
70%	Das Prefeituras não tem um processo de gerenciamento de comunicação definida, não apresentaram estrutura de comunicação, e em alguns casos, o entendimento de que comunicação é importante para o envolvimento da sociedade, e de todos os atores que de alguma forma, estão envolvidos pelo projeto.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 286.

18. Envolvimento das partes interessadas no projeto.

Uma ação nasce ou nasceu do desejo de alguém, ou de mais de uma pessoa, ou entidade; muitas outras pessoas ou entidades podem estar envolvidas e de alguma forma serem afetados pelo andamento do projeto e pela implantação da política pública.

Sendo parte interessada e favorável ao projeto, ou, por algum interesse, ser contra o projeto, constituem-se em comportamento normal e esperável. É o que Matus (2006) chama de jogo²⁹.

É necessário identificar todas as partes interessadas nos projetos e mantê-los próximos e bem informados, identificar as informações que mais lhe interessam e o canal de comunicação que mais se identificam. Dentre as partes mais interessadas nas políticas públicas, estão, principalmente os Municípios, o Prefeito, Partidos Políticos, Entidades Sociais, as mais diversas mídias, entre outros.

Para captar esses interesses, a Prefeitura, em geral, precisa ter algum processo de participação social para registrar e sistematizar as manifestações individuais e coletivas por demandas de serviços públicos. Na pesquisa FORGEP, conforme **quadro 21**, podemos perceber que apenas 20% das Prefeituras participantes demonstram possuir gestão e controle das partes interessadas. Enquanto, 80% das prefeituras apresentaram apenas um controle parcial, ou mesmo, um desconhecimento das partes interessadas.

Quadro 21 - Situação das partes interessadas nos projetos.

20%	Das Prefeituras demonstram possuir gestão e controle das partes interessadas, com sistemas ou planilhas de controle, e mantêm um cadastro ativo e procedimentos de ações definidos.
80%	Das Prefeituras apresentam um controle parcial, ou, em alguns casos, o desconhecimento parcial do assunto, ou a importância que as partes envolvidas representam para o projeto. Não apresentaram processos e procedimentos de ação definidos ou controles sistêmicos.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 287.

19. Gestão de Riscos em projetos.

Santos Neto (2007), faz uma revisão de literatura sobre gestão de risco:

[...] O significado da palavra risco, segundo HOUAISS e VILLAR (2001), indica probabilidade de insucesso, de malogro de determinada coisa, em função de acontecimentos eventuais, incerto, cuja ocorrência não depende exclusivamente da vontade dos interessados. A origem etimológica da palavra “risco”, no entanto, apresenta algumas versões. Para BUENO (1974), esta palavra tem uma origem

²⁹ Essa dimensão e conceito de jogo em Matus, dialoga com a vértice do triângulo de governo – Governabilidade, ao tempo em que se relaciona também com o conceito de partes interessadas no PMBok (2014), pois, o plano, na vida real, está rodeado de incertezas, imprecisões surpresas, rejeições e apoio de outros atores.

marítima (*Rhízikon*, que deriva de *Rhiza*), da linguagem dos navegantes, com o significado de borda de penhascos, de recifes, que representavam sempre grande perigo. Já BERNSTEIN (1997), aponta a origem como do italiano antigo, derivando de *risicare*, que tem como significado “ousar”. De acordo com o PMBOK® (2004), “risco do projeto é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, terá um efeito positivo ou negativo sobre pelo menos um objetivo do projeto, como tempo, custo, escopo ou qualidade”. (p.16)

Essa abordagem do autor, dialoga com a ideia de planejamento como aposta, e enfrentamento das incertezas (Matus, 2006), como abordado nesse estudo. Risco, portanto, relacionando com a concepção e abordagem do PMboK (2014) é a ocorrência de um evento relacionado ao projeto, que pode ser positivo ou negativo para o projeto.

Os riscos acontecem em todas as fases do projeto, é necessário um esforço muito grande para identificá-los, fazer análise qualitativa e quantitativa, planejar respostas, caso aconteçam esses riscos, buscar soluções imediatas para aqueles riscos que podem ser resolvidos, buscar soluções alternativas para aqueles riscos que não têm solução imediata, e gerenciá-los e acompanhá-los no decorrer do projeto.

É necessário um esforço muito grande para gerenciar riscos, isso representa custo, e necessidade de pessoal qualificado, talvez seja este o principal empecilho para sua plena gestão. Por outro lado, gerenciar riscos significa evitar retrabalhos e desperdícios que ocorrem em quase todos os projetos. O **quadro 22**, aponta que 30% das prefeituras apresentam gestão adequada de risco, e 70% não apresentam controle.

Quadro 22 - Situação da gestão de riscos nos projetos.

30%	Das Prefeituras apresentam gestão adequada de riscos em projetos com modelos definidos, e processos sistêmicos de acompanhamento, e controle de riscos.
70%	Das Prefeituras não apresentam um controle efetivo de riscos, também não tem uma visão favorável a gestão dos riscos, ou por falta de pessoal, ou por considerar que sempre há algum jeito de justificar o evento negativo do risco, mesmo que isso represente elevado custo financeiro e desgaste político.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 288.

20. Lições aprendidas em projetos.

De que adiantam as experiências adquiridas em projetos, se elas não são objeto de registro e aprendizado pelas organizações. É necessário criar um banco de dados com informações sobre o andamento dos projetos, pontos positivos e negativos, o que foi bem-sucedido e realizado, o que não deu certo, e, porque não deu certo, como

deveria ser feito para que a tarefa, ou procedimento, ou aquela decisão, pudessem ser aperfeiçoadas.

Muitas vezes as ações/políticas/projetos não têm continuidade entre mandatos governamentais distintos, não apenas por falta de intencionalidade e cultura da descontinuidade, como também, pela ausência de dados e informações sistematizadas na instituição.

Portanto, nosso diálogo com os participantes da formação FORGEP, e da pesquisa junto às prefeituras, sempre pautou a importância do registro, documentação e informação, e assim, a assimilação dos conceitos, concepções, ferramentas e procedimentos de planejamento, gerenciamento de projetos, avaliação e monitoramento das ações/políticas/projetos.

No **quadro 23**, percebemos que 20% das prefeituras entendem a importância das lições aprendidas e registram bancos de dados, enquanto, 70% das prefeituras não entendem.

Quadro 23 - Situação quanto a lições aprendidas.

20%	Das Prefeituras demonstram que entendem a importância das lições aprendidas, registram-nas em bancos de dados, aproveitam-nas em novos aprendizados em treinamentos.
70%	Das Prefeituras não entendem muito bem a aplicação e a importância, ou não têm disponibilidade de tempo para se dedicarem a este tema.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 289.

21. Planejamento estratégico situacional (PES).

Notamos que há um esforço, na maioria das Prefeituras, em demonstrar publicamente por meio de informes, ou livros bem elaborados, o planejamento estratégico de ações do município, apresentando conceitos e procedimentos, objetivos estratégicos, áreas de atuação, e o resultado esperado.

Se avaliarmos todo o processo de gerenciamento de projetos, e os momentos ou as fases do projeto, definidos por Matus (1993), vemos que a motivação perde força, o planejamento nas fases seguintes não é bem elaborado, a gestão do projeto perde

importância e prestígio e os conceitos e as melhores práticas do gerenciamento de projeto são muitas vezes ignoradas.

Belchior (1999), buscou em seus estudos, entender a partir de algumas problematizações, o que motiva a escolha do PES como ferramenta de planejamento para uma melhor gestão das Políticas Públicas Municipais:

[...] referia-se às motivações que originaram a decisão de adotar um método de planejamento governamental, e, porque o Planejamento Estratégico Situacional foi escolhido. [...] questão importante aludia ao papel que o processo de implementação do método desempenhou no sentido de estabelecer as prioridades do governo. [...] se haveria diferença entre o comportamento das áreas-meio e o das áreas-fim frente a introdução dessa nova metodologia de planejamento. [...] se o Planejamento Estratégico Situacional foi incorporado pela hierarquia ou ficou apenas como instrumento geral do governo. (p. 3)

A autora, a partir das experiências de cidades de São Paulo, encontra achados similares a essa nossa pesquisa, e assim, nos leva a refletir sobre estratégias de qualificação nas gestões de políticas públicas, mesmo considerando os limites no conhecimento e aplicação do PES, junto às prefeituras.

[...] A despeito de que as experiências examinadas ficaram longe da concepção de planejamento proposto por Matus, há inegáveis sucessos no que se refere à instituição de mecanismos de decisão, programação, acompanhamento e controle de ações, que permitiram que esses governos locais alcançassem maior eficiência na prestação de serviços à população e no gasto dos recursos públicos. Desse ponto de vista, pode-se considerar que essa iniciativa deu a sua parcela de contribuição para a reforma do Estado como um todo e, em particular para a reforma da administração pública, na medida em que caminhou no sentido de instituir um mecanismo de modernização da gestão pública aliado a um sistema de controle de resultados; visto que a instituição do Planejamento Estratégico Situacional gerou a necessidade que as áreas-fim explicitassem melhor seus projetos e cumprissem os cronogramas previstos; e, que as áreas-meio respondessem com mais agilidade às necessidades do conjunto da administração. (BELCHIOR, 1999, p. 96)

No **quadro 24**, percebemos que 60% das prefeituras demonstram conhecimento e planejamento estratégico com ênfase no PES, e 40% das prefeituras não praticam e não conhecem o PES.

Quadro 24 - Situação das Prefeituras quanto ao (PES).

60%	Das Prefeituras demonstram conhecimento sobre planejamento estratégico com ênfase no PES, e utilizam de forma parcial, ou completa, os conceitos e ferramentas no planejamento estratégico das ações.
40%	Das Prefeituras não praticam o planejamento estratégico, e não conhecem formalmente o PES.

Fonte: Pesquisa realizada no âmbito do projeto FORGEP, registrada no livro FORGEP página 290.

A **Figura 04** a seguir resume de forma visual o resultado dos 21 temas pesquisados. Os temas em vermelho tiveram uma avaliação negativa, os temas em amarelo tiveram uma avaliação satisfatória, e os temas em verde avaliação positiva.

Figura 4 – Resumo dos temas pesquisados.

Quadro resumo da pesquisa 1 - Projeto Forgep.				
Tema Avaliado	Avaliação positiva	Avaliação Moderada	Avaliação negativa	Avaliação realizada
1	13	30	57	●
2	26	0	74	●
3	13	21	66	●
4	10	12	78	●
5	10	20	70	●
6	20	35	45	●
7	35	0	65	●
8	40	0	60	●
9	25	40	35	●
10	40	0	60	●
11	20	45	35	●
12	55	0	45	●
13	40	0	60	●
14	40	0	60	●
15	20	0	80	●
16	20	0	80	●
17	30	0	70	●
18	20	0	80	●
19	30	0	70	●
20	20	0	80	●
21	60	0	40	●

● Se Avaliação positiva < 20%
 ● Se Avaliação positiva > 20 até 40%
 ● Se avaliação positiva > 40%

● 9,5% dos temas apresentados tiveram avaliação positiva.
 ● 71,5% dos temas apresentados tiveram avaliação moderada.
 ● 19% dos temas apresentados tiveram avaliação negativa.

Fonte: Elaboração própria, sistematizando a pesquisa FORGEP (2015).

Conforme resultado avaliativo, depreende-se que apenas os temas: 21 e o tema 12, tiveram avaliação positiva, o que representa 9,5% dos temas pesquisados. Ficando a maioria dos temas com avaliação satisfatória, mas, considerando a pontuação desta avaliação que vai de 40 a 60, vemos que a maioria dos temas considerados satisfatórios tem pontuação baixa, pois, ficaram muito próximo do limite de uma avaliação negativa.

Mesmo considerando, que o universo de municípios tratados em nossa pesquisa represente um número pequeno diante do total de municípios, e que a maioria deles, são municípios pequenos e pobres, esperávamos encontrar um quadro melhor.

Quando falamos quadro melhor, nos referimos a encontrar prefeituras que apesar das dificuldades orçamentárias, financeiras e fiscais em que elas se encontram, elas pudessem buscar o aperfeiçoamento de sua gestão, que as trocas de experiências e a expertise de outras prefeituras pudessem ser socializadas e proliferadas. Contudo, as experiências junto às prefeituras suscitaram questionamentos como: O que efetivamente impacta na condução e na organização adequada dos processos e das atividades constitucionalmente definidas para o município? Teriam os municípios recursos compatíveis destinados pelos governos Estaduais e Federal? Teriam os municípios suporte dos estados e do governo federal para a execução de suas atividades e responsabilidades constitucionais? Por que seus processos de gestão ainda se apresentam e são executados de forma pouco consistente?

Portanto, se quisermos fazer uma avaliação geral dos temas pesquisados, vemos que o cenário na maioria das Prefeituras está muito longe de um quadro ideal, não somente para gestão de políticas públicas, mas, também representa o cenário de dificuldades em relação à gestão financeira, de pessoal e administrativa de uma forma geral.

Perguntamo-nos, por que organizações centenárias, que tiveram muito tempo, muita vivência administrativa, muitas experiências e investimentos ao longo da sua vida institucional, não conseguiram se estruturar e ainda apresentam um quadro avaliativo tão inadequado?

Contudo, vale destacar que quando falamos de um quadro avaliativo inadequado, importa recorrer ao que já apontamos no decorrer dessa pesquisa, e desse trabalho dissertativo, pois, à luz do debate feito em várias disciplinas do curso de mestrado da FLACSO/FPA, e mesmo no curso FORGEP, foi possível perceber que várias são as variáveis para essa avaliação, dentre elas: 1. A cultura da descontinuidade na gestão pública, pautada por intencionalidades políticas, e a

permanente decisão de desconstruir as marcas do governo anterior, especialmente, quando não são alinhados politicamente; 2. As dificuldades orçamentárias, financeiras e fiscais dos municípios, pela centralidade de arrecadação ao nível federal, tornando os municípios dependentes; 3. A carência de recursos humanos e capacitação; 4. As fragilidades de sistemas informatizados para os diversos ciclos das políticas, dentre outras.

Cabe ressaltar ainda que tais variáveis tiveram nas últimas décadas, instrumentos importantes para mitigação das mesmas, mas, os resultados ainda não estão universalizados, podemos destacar, por exemplo: 1. O PPA, como esforço para mitigar a descontinuidade; 2. A Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas para regularidade fiscal e apresenta regras a serem cumpridas pelas gestões ao final do mandato para evitar impactos negativos entre mandatos governamentais; 3. A elaboração de guias e cartilhas de apoio à gestão municipal, elaboradas pelo CGU, TCU, Ministério do Planejamento; 4. Os decretos de transição que regulamentam normas a serem cumpridas pela gestão que sai e pela gestão que entra, dentre outras.

Desta forma, quando falamos que esperávamos encontrar uma condição mais adequada nas gestões municipais, partimos da premissa de que tais avanços pudessem ter minimizado às dificuldades das gestões municipais no que diz respeito a dar continuidade e seguir aprimorando suas gestões a partir das experiências já vividas e ferramentas desenvolvidas, ao tempo, em que compreendemos que esse processo não é linear e homogêneo, estando os municípios em níveis diferentes no enfrentamento dessas dificuldades, levando em conta: características geográficas e populacionais, acesso à comunicação e a internet, cultura política local e etc..

Sob o tema “A organização pública se reinventa” Barcaui (2012) indica uma forte orientação do setor público no contexto mundial com objetivo de rever seus processos, melhorar e se reinventar no direcionamento de aplicar melhores práticas de atendimento e gestão da atividade pública. Esta prática conhecida por NPM (*New Public Management*) ou NGP (Nova Gestão Pública) segundo Barcaui se manifesta em quatro principais aspectos: 1. Uma visão mais ampla e em larga escala de mecanismos

de mercado para aquelas partes do setor público que não podem ser transferidas para o setor privado; 2. Descentralização espacial e organizacional intensificada do gerenciamento e da produção de serviços; 3. Uma retórica constante na necessidade de melhorar a qualidade dos serviços; 4. Uma insistência igualmente incansável na maior atenção de atender os desejos dos usuários ou consumidores individuais (cidadãos). (p.105)

Concordamos que o assunto relacionado a busca por uma melhor administração pública tem sido amplamente debatido principalmente nos governos Petistas de Lula e Dilma, em que houve um forte investimento neste tema, principalmente nos itens 3 e 4 relatados por Barcaui, mas, na prática, em nossas pesquisas, os efeitos não foram sentidos na mesma proporção.

As mudanças somente serão aplicadas na medida em que uma nova cultura possa ter continuidade na troca de gestão, e que governos, em todos os níveis, tenham a consciência do benefício que trazem para a sociedade, e o quando essa consciência política possa se traduzir em investimento financeiro, infraestrutura e pessoal. E assim, haja a continuidade nos serviços públicos demandados e oferecidos à população.

Em um ambiente heterogêneo, em que existem diversas formas de contratação, celetistas, servidores de carreira, cargos em comissão com a indicação política, todos com diferentes interesses e motivações, cabe perguntar como é possível criar um ambiente motivador e desafiador, no sentido de buscar novas práticas, melhorias, aperfeiçoamento profissional e melhor resultado eficaz/eficiente, e de qualidade no desenvolvimento e na implantação de políticas públicas.

Não há como ser eficiente na prestação de serviços públicos e na implantação de políticas públicas, se os processos de trabalho não estão definidos, e se não são consistentes, conhecidos e aplicados.

É prática comum nas Prefeituras as contratações temporárias de pessoal e de empresas terceirizadas, também, é comum a ocupação de cargos por indicação política, os denominados comissionados, além dos celetistas e concursados. O que

provoca a seguinte inquietação: O que leva muitos colaboradores, quer sejam contratados, ou servidores ativos, a não terem motivação no cumprimento de suas tarefas e atribuições?

Como criar um ambiente motivador, desafiador e profissional, quando esse mesmo ambiente está cercado por individualidades, por interesses e expectativas diversas de retorno e tempo de alocação em seu trabalho. Um trabalhador temporário sabe que não tem vida longa no que faz, e que por mais que demonstre resultado, é pouco provável que se efetive.

Como induzir o profissional a pensar e ter uma visão de longo prazo quando a realidade das Prefeituras indica um ambiente instável e de visível descontinuidade de gestão e de processos? De outra forma também, não é possível imaginar que a Prefeitura contrate de forma efetiva todo o contingente de força de trabalho que necessite para prestar os serviços e manutenção permanente. Tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal, limita em 60% os gastos com pessoal³⁰, bem como, vale reiterar as dificuldades orçamentárias, financeiras e fiscais em que se encontram as prefeituras.

O que fazer para motivar e tornar as pessoas eficientes, eficazes no que fazem para que o contribuinte sinta um melhor atendimento e retorno dos impostos que paga?

Encontramos em algumas Prefeituras, um programa que busca gratificar os servidores pelos bons serviços prestados, pela assiduidade, pelo desenvolvimento profissional e educacional que apresentam ao longo da sua carreira.

Apesar das dificuldades de se implantar um programa desta natureza, pela abrangência e diversidade dos cargos, pela complexidade da estrutura pública, pela dificuldade de controlar o processo, é uma proposta que tem resultado. O retorno financeiro sempre é motivador para as pessoas e verificamos comparativamente que

³⁰ Na esfera municipal, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: - 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver - 54% para o Poder Executivo. Disponível em: <https://poderdacontabilidade.com.br/limite-de-gastos-com-pessoal/>. Acesso em 28 mar.2019

nas Prefeituras em que estava implantado programa de gratificação, havia um diferencial no atendimento ao público, havia melhoria de processos, e melhor ambiente de trabalho, e aumentavam as perspectivas de desenvolvimento pessoal e profissional.

Matus, não relacionou em sua obra, e não vimos claramente descrito em sua metodologia os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, dando-nos o entendimento de que o foco de seu trabalho são os processos e procedimentos os quais procurou reproduzir em sua metodologia de planejamento estratégico situacional (PES), em detrimento do envolvimento pessoal que motiva e estrutura o processo.

No livro PMO, escritório de projetos, programas e portfólio, na prática, Barcaui (2012) procura definir a responsabilidade corporativa e faremos esse diálogo, buscando compreender e relacionar o papel dos agentes públicos no processo de governança.

[...] Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando a sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações. A responsabilidade corporativa é um conjunto de conceitos e ações e isto inclui toda e qualquer atitude que tomemos para que este fim seja alcançado. As instituições e a forma com que elas procedem são desenhadas para servir os membros da sociedade como um todo e não apenas pessoas privilegiadas. Os processos das instituições são desenhados para responder às demandas dos cidadãos dentro de um período de tempo razoável. (BARCAUI, 2012, p. 622)

O autor associa governança aos conceitos de efetividade, eficiência e eficácia: A boa governança deve garantir que os processos produzam resultados (eficácia) que busquem ir ao encontro das necessidades da organização, ao mesmo tempo, em que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição (eficiência). Isso também implica que os recursos naturais sejam usados sustentavelmente e que o ambiente seja protegido. (BARCAUI, 2012).

Um grande desafio para as Prefeituras, é criar um ambiente motivacional adequado, o que pressupõe investimentos em infraestrutura física e tecnologia atualizada, plano de carreira e outros fatores motivacionais.

Desta forma, significa falar que o processo de gestão corporativa é extremamente complexo e que somente é viabilizado por meio de uma visão de

continuidade, de longo prazo, de investimentos financeiros, de definição, padronização e melhoria de processos.

3.2. O Legado do Projeto FORGEP para as Prefeituras.

Apesar das dificuldades encontradas, provocadas pelo quadro político instável ao nível nacional, e que repercute diretamente nas Prefeituras, entendemos que o projeto FORGEP não só atingiu claramente seu objetivo de formar funcionários e servidores em gestão de políticas públicas, como também, procurou entender os problemas que afetam diretamente o desenvolvimento de projetos, e ainda, orientou as prefeituras para soluções práticas no sentido de resolver, ou mitigar tais problemas.

O número recorde de participantes, acima do previsto inicialmente que era cerca de 500, e no final computamos mais de 800, deu visibilidade ao tema de gestão de políticas públicas, chamando a atenção dos gestores públicos.

Mapeamos de forma macro o processo e o desenhamos, mostrando a visão do todo, desde o nascimento da ideia proposta até sua implantação; entendemos sua aplicabilidade, e sobretudo, identificamos os pontos fracos e problemas que repercutem no bom desenvolvimento dos projetos.

Elaboramos a pesquisa dos 21 temas que compõem com bastante abrangência o processo de gestão de políticas públicas, na forma quantitativa e qualitativa, apontando os pontos fortes e fracos, problemas comentados e orientando para soluções.

Desenvolvemos uma metodologia orientada ao gerenciamento de projetos, modelo futuro, conforme as melhores práticas do PES, de Carlos Matus, e das melhores práticas de gerenciamento de projetos desenvolvidas pelo PMI, e disponibilizadas no livro PMBoK. (2014)

Sugerimos e comentamos temas alternativos para serem agregados às boas práticas de gerenciamento de projetos como, por exemplo, a metodologia dos porquês, que permite encontrar a causa raiz dos problemas, temas ligados à melhoria da comunicação corporativa e de projetos, temas ligados à gestão de riscos entre outros.

Elaboramos e disponibilizamos uma metodologia de mapeamento de processos que foi aplicada o gerenciamento de projetos, e pode ser utilizada pelas Prefeituras para mapear outros processos administrativos e operacionais.

Todo este trabalho está descrito e registrado no livro FLACSO/FORGE (2015) em seu capítulo 4, como também, agregamos um conjunto expressivo de conhecimentos da área pública, e todo o histórico do acompanhamento do projeto em todas as Prefeituras visitadas pelo Projeto.

Na visão da FLACSO, o projeto FORGE corrobora com o fortalecimento institucional, sendo esse, uma das principais necessidades das organizações sociais, juntamente com a demanda pelo novo Marco Legal da Sociedade Civil. O projeto assumiu como desafio: mapear e diagnosticar os processos de gestão de projetos nas prefeituras e organizações sociais, para que, tais processos pudessem servir para implementar uma fase de modelagem de processos e discutir sobre as oportunidades de melhoria identificadas no mapeamento desses. Desta forma, contribuindo com sugestões de reformulação das organizações, no que diz respeito a sua estrutura, seu fluxo de trabalho, uso de recursos humanos e materiais, relação entre as pessoas e a formação de novos funcionários (FLACSO/FORGE, 2015)

O projeto FORGE, foi sistematizado num livro³¹, e teve dois objetivos centrais, que foram superados: “[...] A formação de 500 gestores públicos municipais e de organizações sociais, em 23 municípios de 5 estados brasileiros; e o mapeamento de

³¹ Além do livro FORGE, Projeto de Formação de Gestores Públicos, com 1000 exemplares editados e enviados gratuitamente para as Prefeituras, também foram criados cadernos com resumo de cada módulo do curso e distribuídos para os participantes do curso. As imagens do curso em todas as prefeituras foram registradas em foto e vídeo conforme evidenciadas a seguir e estão disponíveis para consulta. Disponível em <http://flacso.org.br/forge>. Acesso em 10 fev.2019.

processos, desenvolvimento e implementação de instrumentos de gestão de projetos”. (FLACSO/FORGEF, 2015, p. 21)

3.3. Pesquisa On-line.

A pesquisa do Projeto FORGEF foi realizado entre 2013 e 2014, e finalizada no início de 2015, passamos por 4 (quatro) anos de turbulência política, e em meados de 2018, decidimos realizar uma pesquisa *on-line*. Como não há recursos suficientes para repetir o projeto FORGEF, optamos por uma pesquisa qualitativa junto às prefeituras visitadas pelo projeto FORGEF, e, entre estudantes das turmas do curso de mestrado de políticas públicas da FLACSO/FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, porque esses alunos, em sua maioria vivenciaram de alguma forma as gestões municipais.

Utilizamos a internet como ferramenta para fazer chegar às 15 perguntas propostas aos entrevistados e optamos por perguntas com simples resposta “SIM” ou “NÃO”. Os objetivos específicos desta pesquisa estão alinhados com a pesquisa realizada pelo projeto FORGEF, direcionando o foco para os temas de planejamento, comunicação do projeto e institucional e manutenção permanente de produtos e serviços gerados pelos projetos.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa, não formalizada nas prefeituras pelo entrave burocrático que demandaria muito tempo e inviabilizaria a pesquisa, daí a opção em contatos pessoais com gestores e funcionários envolvidos nas prefeituras, a partir do banco de dados de *e-mails* colhidos no decorrer do curso FORGEF. Com o apoio e desenvolvimento realizado pelo site www.treeton.com.br o questionário permaneceu disponível por 60 dias, desde 10/05/2018 até 10/07/2018. As telas desse questionário estão disponíveis nos **apêndices A a G** dessa dissertação.

Como evidência da pesquisa elaborada e disponibilizada na *Web* geramos *Prints* dos formulários e anexamos a esta dissertação (**anexos 3 a 9**). O primeiro formulário faz uma apresentação da pesquisa; responsável; orientadora, e as regras básicas da

pesquisa. Os demais formulários apresentam as perguntas com opção de resposta “SIM” ou “NÃO”, e o último formulário agradece a participação na pesquisa.

Enviamos os questionários *on line* para 180 destinatários de nossa base do FORGEP e 40 destinatários das turmas do curso de mestrado, informando que a pesquisa estava disponível, solicitando a participação voluntária, e informando sobre o anonimato dos respondentes. Obtivemos como resposta registrada em nossa base de dados 38 participantes, sendo 26 da base de dados do FORGEP e 12 dos participantes da turma do mestrado, essa amostra representou 17,27% do total dos 220 destinatários propostos, consideramos que por ser uma pesquisa qualitativa a amostra como razoável³², na medida em que limitamos a área e o perfil dos entrevistados, para fins de atualização e nova análise, e assim, encerramos a pesquisa na data proposta.

No **quadro 25**, apresentaremos as perguntas elaboradas na pesquisa *on-line* na coluna 1, a síntese quantitativa das respostas recebidas nas colunas 2 (SIM) e 3 (NÃO).

Quadro 25 - Resumo das questões da Pesquisa On-line.

Pergunta	% SIM	% NÃO
1 – Você conhece a metodologia de planejamento estratégico situacional (PES)?	65	35
2 – De acordo com seu entendimento, a Prefeitura de sua cidade utiliza a metodologia de planejamento estratégico situacional (PES).	24	76
3 – De acordo com seu entendimento os projetos elaborados pela Prefeitura são planejados?	40	60
4 – Você já ouviu falar em (PPA) Plano Plurianual.	64	36
5 – Você conhece o PPA de sua cidade?	30	70
6 – Os objetivos dos projetos elaborados pela Prefeitura são claros e de conhecimento público?	30	70
7 – As datas de início e fim dos projetos são claras e tornadas públicas?	16	84
8 - De acordo com seu entendimento a Prefeitura realiza uma boa gestão financeira dos projetos?	37	63
9 – Às vezes o valor orçado para o projeto não é suficiente para finalizar a obra gerando necessidade de aditivos contratuais. Você já ouviu falar de aditivos?	68	32
10- A Prefeitura disponibiliza para a sociedade, indicadores de desempenho e indicadores financeiros do projeto em andamento	18	82
11 – Você já foi consultado pela Prefeitura para saber quais projetos são mais importantes para a sua cidade?	34	66

³² o tamanho da amostra para uma pesquisa qualitativa não é um item extremamente importante, contudo, ele oferece um bom parâmetro para o que será pesquisado. Nesse caso, você não precisará calcular exatamente em números um total de amostra para a sua pesquisa. No entanto, é interessante que você limite a sua pesquisa a uma determinada área. Disponível em <https://projetoacademico.com.br/pesquisa-qualitativa/>. Acesso em 14 jun.2019

12 – Você entende que a Prefeitura aplica gestão de riscos nos projetos elaborados?	24	76
13 – Você entende que em sua cidade o cidadão é bem atendido pelo sistema de saúde público (SUS)?	16	84
14 – Os equipamentos de ginástica das praças de sua cidade (academia da saúde) funcionam bem e tem manutenção adequada?	32	68
15 – Em sua cidade a Prefeitura incentiva a prática de ginástica com utilização dos aparelhos disponibilizados em áreas públicas, (academias da saúde)?	22	78

Fonte: Elaboração do autor, com base na pesquisa *on-line*

A respeito do assunto PES – Planejamento Estratégico Situacional, que na pesquisa anterior demonstrou ser um tema bastante conhecido na maioria das Prefeituras visitadas, apesar de bem aplicado em algumas delas, e pouco aplicado ou não praticado na maioria.

Portanto, a aplicação da metodologia na íntegra, ainda é de pequena proporção, devido à indisponibilidade de investimentos para formação, estrutura da equipe, aquisição de ferramentas de gestão, também pela complexidade da metodologia, se considerarmos sua aplicação é necessário manter uma equipe dedicada com infraestrutura adequada, e isto representa custo ou investimento.

Em resposta à **pergunta 1**, 65% dos entrevistados dizem conhecer a metodologia PES, e 35% não conhecem, ou tem pouco conhecimento do assunto. Acreditamos ser este um índice bom e possivelmente relacionado ao fato de que nestas Prefeituras tanto as visitadas pelo FORGEP, quanto os participantes da pesquisa *on-line*, há uma predominância de gestões Petistas, tendo em vista que o PT, tem um histórico de valorização do planejamento estratégico, orçamento participativo, e gestão de projetos, por esse motivo creditamos o alto índice de conhecimento do assunto.

O percentual de 24% representado na **pergunta 2** para o SIM, indica a dificuldade de implantar e manter uma metodologia orientada à gestão estratégica e operacional nas prefeituras. É um tema bem conhecido, mas, de difícil aplicabilidade. Além da formação demorada da equipe; do custo de implantação; da infraestrutura necessária, temos também que considerar um fator importante para o baixo percentual, trata-se do fato da descontinuidade de políticas públicas representadas pelas

mudanças de governo, que pode passar de um Prefeito favorável ao tema, para outro que desconhece ou ignora a importância do tema.

O objetivo das perguntas de 3 a 6, é saber sobre a visão dos entrevistados, acerca do planejamento dos projetos, e verificar se as prefeituras planejam bem, se conhecem o PPA da cidade, ou, se de alguma forma foram ouvidos para elaboração desse, ou ainda, e se consideram os objetivos dos projetos claros e compreensíveis.

A **pergunta 3**, mede a percepção dos munícipes com relação ao planejamento dos projetos executados pela Prefeitura. Foram bem planejados? Observaram os prazos propostos? Atenderam os objetivos? Tivemos como resposta: 40% das pessoas entrevistadas acreditam que os projetos são bem planejados, contudo, 60% ainda percebe, ou tem conhecimento de projetos inacabados, abandonados ou com atraso na execução.

Em resposta à **pergunta 4**, 64% dos entrevistados dizem já ter ouvido falar do PPA, ou, o conhece mesmo que não de forma detalhada. É difícil para as Prefeituras criarem mecanismos eficazes para divulgar suas ações. O PPA em algumas prefeituras é divulgado na internet, bem como, o planejamento orçamentário e as despesas realizadas, mas, são muitas informações para serem integralmente assimiladas pelas pessoas, é necessária uma dedicação, e às vezes, além da falta de tempo das pessoas, outra dificuldade de acesso e compreensão, se dá em função do grande conhecimento técnico das ações e dos termos utilizados, que tornam a informação inacessível, e/ou, incompreensível para o cidadão comum.

A **pergunta 5**, trata o envolvimento da sociedade, pessoas, entidades, partidos políticos e outros atores, no acompanhamento e execução do PPA. Apenas 30% declaram conhecer e, de alguma forma se envolver nas ações do planejamento e implantação de políticas públicas em sua cidade. Falta de tempo, trabalho, família, entre outras tantas atividades do dia a dia das pessoas, que dificultam o envolvimento e participação ativa no acompanhamento do PPA.

Portanto, podemos considerar que as respostas a esta pergunta, representam muito bem, a dificuldade de envolvimento das pessoas na elaboração do PPA e a falta de comunicação corporativa das Prefeituras com seus munícipes. Somente 30% das pessoas entrevistadas conhecem o PPA da cidade, e mesmo assim, entendemos que esse conhecimento é mais superficial do que de um conhecimento consistente e amplo.

A **pergunta 6**, que trata do assunto Objetivo do Projeto, parece elementar à primeira vista, mas, basta passar em alguma obra municipal e perguntar o que vai ser construído ali, o que temos como resposta na maioria das vezes, é a ausência da informação, em geral, saberemos após a conclusão da obra. Essa impressão se confirma quando a maioria, que corresponde a 70% dos entrevistados, diz que os objetivos públicos das políticas públicas, e projetos em planejamento, ou sendo implantados, não são divulgados, ou não são conhecidos, ou não são bem claros e compreensíveis.

Existem muitos espaços nas cidades, terrenos baldios às vezes de grandes dimensões, e que com muita dificuldade de acesso às informações públicas, demoramos a saber se são propriedades da Prefeitura, ou de outra entidade pública. Por que esta informação não é estampada em uma placa? Por que não é divulgado claramente o que a Prefeitura vai fazer neste terreno?

As perguntas de 7 a 9, tratam da gestão financeira do projeto em execução, começando pela questão dos prazos (data início e fim), e a forma de aplicação dos recursos financeiros.

A **pergunta 7**, fala sobre a divulgação da data de início e fim dos projetos, a resposta NÃO, foi a maioria, correspondendo a 84% dos entrevistados, o que evidencia bem o que acontece, na prática. Na maioria das vezes a Prefeitura, não torna pública as datas de início e fim dos projetos, apesar da obrigação legal de publicidade na administração pública³³, contudo, por conveniência, por comodismo, por não querer se

³³ A Constituição Federal, em seu artigo 37, estabelece os 5 princípios da administração pública, Legalidade, Impessoalidade, **Publicidade**, moralidade administrativa e eficiência.

comprometer publicamente, enfim, vários podem ser os motivos, mas, o fato é que a divulgação das informações não tem sido uma prática recorrente.

Encontramos em alguns municípios, as placas das obras com a informação sobre o prazo para execução daquela obra. Contudo, o estado visual da placa, indica que ela foi colocada ali há muito mais tempo, e com a ausência da informação sobre início e fim da obra, apesar de evidente aos olhos da população, parece que aos olhos dos gestores públicos, o atraso não fica formalizado. É direito da sociedade, saber quanto tempo vai estar impactado pelos transtornos causados pela obra, e dever dos gestores informar e dar transparência dos dados inclusive de prazos e valores previstos no contrato para execução da obra.

Apesar dos avanços da tecnologia e dos procedimentos públicos apoiando as gestões públicas em suas gestões financeiras e da divulgação dos balanços na internet, ainda a maioria dos entrevistados não acredita que os gestores públicos realizam uma boa administração financeira de seus projetos. Na **Pergunta 8**, 63% dizem NÃO acreditar, enquanto 37% dizem SIM.

Na mesma linha da questão anterior, a **pergunta 9**, trouxe como resposta que 32% dos entrevistados dizem não ter conhecimento, sobre, por exemplo, os aditivos contratuais, e 68% dos entrevistados dizem conhecer ou já ter ouvido falar neles. Muitas vezes esses aditivos ocorrem, fruto de planejamento financeiro mal elaborado, mas, também é comum, os casos de demora excessiva com a tramitação interna dos projetos nas Prefeituras. Portanto, importa compreender que o Aditivo pode evidenciar diversos problemas, desde o mau planejamento até imprevistos na operacionalização dos procedimentos de contratação de serviços; compras de materiais; carência de pessoal técnico capacitado para monitorar a execução; atrasos na liberação de recursos; problemas climáticos; dentre outros.

Para as perguntas de 10 a 12, buscamos saber se a sociedade é envolvida ou conhece as informações financeiras; os prazos dos projetos; se já participou de consulta pública sobre obras e projetos; se tem entendimento de gestão de riscos, e do que representa a falta de gerenciamento de riscos nos projetos.

O resultado da **pergunta 10** demonstra a falta de comunicação, ou uma comunicação inadequada do ponto de vista institucional da Prefeitura com seus munícipes. Apenas 18% consideram que a Prefeitura disponibiliza informações financeiras da instituição, ou especificamente de projetos, enquanto 82% consideram que a prefeitura não disponibiliza.

De fato, pelo que pudemos constatar, algumas Prefeituras disponibilizam informações financeiras na internet; em seus sites; em encartes especiais e jornais da cidade. Outras Prefeituras, pouco divulgam suas informações, e algumas, demonstraram que apesar de dizerem que suas informações estavam disponibilizadas na internet, ao tentar acessar os links informados, observamos que esses não funcionavam.

Aliando a esses pontos, devemos considerar a falta de interesse dos contribuintes, ou por falta de tempo, ou, por não terem hábito de acompanhar e fiscalizar os atos da Prefeitura. Nos importa, trazer aqui o debate sobre alienação a partir dos estudos de Arendt trazido por Pereira (2013) na qual a autora considera que:

[...] o processo de alienação decorre de um contexto histórico atribulado, ao qual o ser humano parece não mais pertencer, ou melhor, ter a consciência de seu pertencimento, contudo, o pleno entendimento de que é incapaz de alterar a sua própria história, mantendo-se inerte e submisso ao que ocorre ao seu redor, alheio aos fatos sociopolíticos que o cercam. (PEREIRA, 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>. Acesso em: 14 jun. 2019.)

A preocupação é ainda maior quando consideramos o momento atual em que vivemos, o acesso à informação e a velocidade com que o tempo passa, deixando um rastro de puro desinteresse na participação do cidadão em um possível contexto de mudança, e isso se expressa nitidamente no momento da escolha de seus governantes por meio do voto.

A grande maioria, não procura informações das ações da prefeitura, e tais contribuintes, ao serem consultados sobre o assunto, dizem não saber, ou não terem sido informados.

Em resposta à **pergunta 11**, 34% declaram ter sido contatado de forma participativa, quer na elaboração do PPA, orçamento participativo, ou outros. O envolvimento dos munícipes é muito baixo, e neste caso, percebemos que decorre da falta de atitude e ação das Prefeituras no sentido de mobilizar a sua participação.

Gestão de riscos representada na pergunta 12 é um assunto pouco conhecido pela maioria. Apenas 24% dos entrevistados dizem entender que a Prefeitura trata riscos em seus projetos. O que pudemos constatar em nossos contatos com Prefeituras é que a maioria tem uma lista de padrão de riscos, que podem acontecer nos projetos, e apresenta essa lista nas propostas de projetos, mas, de fato, não acompanha e não cria responsáveis pelos riscos. Desta forma, o gerenciamento de riscos não existe, na prática.

As perguntas **13, 14 e 15** tinham por objetivo saber até que ponto as Prefeituras investem pelo menos o suficiente, no que é conhecido como custeio de políticas públicas implantadas. É aquele período que começa no momento seguinte à entrega dessa política para a população, quando efetivamente é utilizado de alguma forma pelos contribuintes, e vai até o final da sua vida útil. Também, procuramos entender nessas perguntas se as Prefeituras motivam o uso desses produtos ou serviços gerados pelo poder público através dos projetos. Focamos as perguntas sobre o SUS (Sistema Único de Saúde) na questão 13, e nas questões 14 e 15 sobre o funcionamento do Programa Academia da Saúde³⁴, formulado pelo Ministério da Saúde e implementado em parcerias com prefeituras, na perspectiva da atenção básica à saúde, em geral, as academias estão articuladas aos centros de saúde municipais.

A responsabilidade dos gestores públicos não termina com a implantação da política pública. Vimos até o momento, e teremos oportunidade de falar mais nos

³⁴O programa Academia da Saúde, lançado em 2011, é uma estratégia de promoção da saúde e produção do cuidado que funciona com a implantação de espaços públicos conhecidos como polos do Programa Academia da Saúde. Esses polos são dotados de infraestrutura, equipamentos e profissionais qualificados. Como ponto de atenção no território, complementam o cuidado integral e fortalece as ações de promoção da saúde em articulação com outros programas e ações de saúde como a Estratégia Saúde da Família, os Núcleos Ampliados de Saúde da Família e a Vigilância em Saúde. Disponível em http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_academia_saude.php. Acesso em 25 fev.2019

próximos capítulos sobre o longo processo ou caminho, que uma ideia proposta percorre até ser efetivada como política pública.

Nesta linha, por exemplo, uma praça pública requer manutenção e zeladoria permanente, a responsabilidade em última instância, cabe à Prefeitura o papel de manter tudo bem apresentável e apto para uso. Um hospital público deve funcionar bem, estar aparelhado com tecnologia atualizada, pessoal contratado, e trabalhando com formação adequada de seus quadros e salários pagos. Também procuramos entender aqui qual é, e como funciona a comunicação formal entre a prefeitura e os munícipes.

Na **pergunta 13** sobre a saúde, é um consenso em todas as cidades, quer de maior porte, ou de menor porte, que fica sempre a desejar o bom atendimento. Apenas 16% responderam **SIM**. Parece que o que a Prefeitura faz em muitas cidades, é no máximo o razoável, ou abaixo do aceitável para a maioria dos entrevistados. Com o que as pessoas comparam o atendimento deste serviço público continuado? A comparação é feita com os planos de saúde da iniciativa privada, que tem, em geral um nível melhor de atendimento principalmente nas internações.

A academia da saúde é uma política pública importante criada no governo de Dilma Rousseff (PT), que visa uma série de atividades em atenção preventiva à saúde do cidadão, com funcionamento das academias ao ar livre. Para a maioria dos entrevistados a resposta da **pergunta 14**, ou seja, 68%, dizem que essa ação pública não tem manutenção adequada. Após 2016 com a nova política econômica e social representada pelo neoliberalismo político, políticas públicas como esta, estão sendo abandonadas ou negligenciadas porque não são prioridades de governo.

A **pergunta 15** evidencia a falta de comprometimento com acompanhamento continuado das políticas públicas implantadas. Apenas 22% dos entrevistados dizem que há em seu município acompanhamento continuado com professores de ginástica em horários específicos do dia. Com tendências de abandono, falta de manutenção e descaso essa política pública tende a extinção. Não há investimentos necessários, e nem vontade política para sua continuidade.

Neste capítulo, apresentamos as pesquisas FORGEP e *On-line* que são os objetos dessa dissertação. Durante o período de aplicação das pesquisas e pelos resultados das pesquisas aqui apresentadas, podemos constatar que o ambiente público é carente não apenas de recursos financeiros, mas, também de conhecimento dos temas relacionados à gestão de políticas públicas, processos, metodologias e práticas de gerenciamento de projetos.

Capítulo 4. Comunicação institucional.

- Importância da comunicação institucional nas Prefeituras.
 - A comunicação como fundamento da governabilidade.
- Base de conhecimento e lições aprendidas como forma de gerar comunicação eficiente.
 - Por que as informações não chegam ao cidadão comum?

Neste capítulo, abordaremos a comunicação institucional, por entender sua importância nas Prefeituras. A comunicação como fundamento da governabilidade; base de conhecimento e lições aprendidas como forma de gerar comunicação eficiente. Por que as informações não chegam ao cidadão comum?

A Comunicação Organizacional é composta por: Comunicação Institucional (Relações Públicas); Comunicação Interna (Comunicação Administrativa) e Comunicação Mercadológica (Marketing), que segundo Kunsch (1997) pode ser administrada sob uma mesma direção:

[...] para as organizações, em geral, é muito importante a integração de suas atividades de comunicação, em função do fortalecimento do conceito institucional, mercadológico e corporativo junto a toda a sociedade. É preciso incorporar a ideia de uma comunicação globalizante, que nos ajude a compreender e acompanhar o ritmo acelerado das mudanças no Brasil e no mundo. Uma combinação parcial e fragmentada nunca conseguirá isso (KUNSCH, 1997, p. 116).

Para conceituar comunicação institucional, estabeleceremos diálogo com Pimenta (2002), que nos diz que a Comunicação Institucional é uma técnica de gestão, implementável em qualquer instituição: pública ou privada, pequenas/médias/grandes empresas, com vista a um bom funcionamento organizacional, a uma maior motivação e satisfação dos seus públicos internos, uma maior notoriedade por parte dos públicos externos, bem como, possibilita estabelecer e manter relações duradouras de confiança com os vários públicos e sociedade em geral.

A comunicação institucional das Prefeituras, seja com os atores sociais internos, ou externos à gestão é de alguma forma, trabalhado pelas instituições públicas, algumas com mais relevância, e outras, com menor consciência de sua importância, como também, algumas instituições contam com mais recursos e conseguem efetuar

uma comunicação de maior qualidade e eficácia, mas, o fato é que a comunicação em qualquer nível, em qualquer dimensão e espaço, forma ou localização geográfica, é extremamente complexa e de difícil aplicação.

A comunicação institucional busca aproximar de forma duradoura a instituição de seu público; em nosso estudo, referenciando as Prefeituras, temos como público toda a coletividade, contribuinte ou não de impostos, constituindo-se nos diversos atores sociais que a compõem, e que dela participam com interesse de forma ativa ou representativa.

No que diz respeito a comunicação institucional na esfera pública, compreende-se, como o processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade com objetivo de promover a troca, ou, o compartilhamento das informações de interesse público, e assim, a comunicação passa a desempenhar um papel importante de mediação para as práticas de boa governança. Considerando, que o relacionamento entre governo e cidadão na definição das políticas públicas envolve relações comunicativas em todas as suas etapas, desde a concepção até a avaliação (NOVELLI, 2006).

Observamos no decorrer da pesquisa FORGEP, em contato direto com os municípios, que diversas formas de comunicação são adotadas, sendo as mais comuns, a internet, por meio do site institucional, encartes impressos, divulgação na mídia local, entre outros, considerando limitações em capacidade de investimento financeira e de recursos humanos qualificados e capacitados para a comunicação.

Há, com certeza, um grande número de barreiras entre o emissor e o receptor da informação, interesses pessoais e políticos, de cultura, financeiros, legais, de capacidade de entendimento e interpretação, de disponibilidade de tempo para leitura, e entendimento da mensagem, pois, normalmente, um grande número de informações é repassado e, às vezes, não é uma simples leitura que daria conta da assimilação, mas sim, um aprofundamento da informação para entender a mensagem.

Neste sentido, podemos citar como exemplo de difícil assimilação, a disponibilização financeira de receitas e despesas da Prefeitura de forma detalhada, resumida, por secretaria ou setor, por ser uma exigência legal de âmbito federativo, ou seja, não somente para as Prefeituras, mas, para todas as instituições públicas nas três esferas de poder.

Analisando as Prefeituras que participaram da pesquisa, a sua maioria optou por divulgar essas informações na web, atrelada ao site institucional, por considerar está a forma mais econômica, pois, o volume de informações é grande, e assim, a forma impressa, geraria um custo adicional elevado.

No caso da esfera federal, temos o portal da transparência³⁵ que, disponibiliza normalmente diversos links com informações variadas, orçamentárias, de projetos, financeiro-institucional, planejamento (PPA), pareceres de tribunais, obras públicas etc. Sendo uma experiência replicada em gestões estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, em que, é possível nesse portal ter conhecimento sobre parcerias e repasses de recursos entre a União, estados e municípios.

Optamos por uma análise em caráter ilustrativo de nosso trabalho, baseada nas informações financeiras e de balanço, que são encontradas nos links referenciados pelo site. Em algumas Prefeituras, porém, ao acionar o link do site institucional para as informações financeiras, não tivemos êxito no acesso à informação, na medida em que a página não estava disponível.

Em outras, notamos que, ao clicar em páginas subordinadas, ou seja, ao buscar o detalhe do total de despesas de uma determinada secretaria, o site também respondia com mensagem relacionada à ausência daquele link ou informação, gerando desconfiança e insegurança para aqueles interessados na informação.

Entretanto, em outras Prefeituras, as informações se apresentavam de forma completa e consistente, sendo possível aprofundar a análise das informações disponibilizadas.

³⁵ Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 3 mar.2019.

Quando nos detivemos na síntese dos dados, por exemplo, quando consultamos o valor de receita e de despesa, e visualizamos o total do orçamento de uma prefeitura, uma ação simples e de entendimento da maioria das pessoas, e de posse dessas informações, saber se foi gasto mais do que foi arrecadado, se houve sobra de recursos em caixa, ou se a Prefeitura está deficitária. Contudo, quando buscamos o detalhe dessas informações, nos deparamos com uma quantidade enorme de informações, termos técnicos, e nomes de difícil entendimento, sendo muitas vezes, incompreensíveis para a maioria da população. Somente pessoas com conhecimento mais técnico, com tempo e paciência, poderiam fazer uma análise mais detalhada e conclusiva.

Dissemos que o público dessas informações, de uma maneira geral, é toda a sociedade, mas, nos perguntamos quantos e quais destes atores sociais visualizaram tais informações, e destes, quantos entenderam as informações ali expressas, e como saber se a informação prestada atingiu o resultado esperado, de informar com eficácia e eficiência à sociedade?

Apesar de vivermos na era da internet, ainda se faz necessário, um tempo considerável para que possamos assimilar esta tecnologia, o que ocorre é que ainda hoje existe um significativo número de pessoas que não tem acesso, ou ainda, desconhece ou não tem interesse nela. Assim como existem pessoas com acesso e entendimento da tecnologia, mas, que não encontram tempo adequado para pesquisar essas informações ou não sabem sequer de sua existência, nem de seu direito previsto em lei para ter acesso a elas.

A conclusão a que chegamos é que, para a grande maioria, por diversos motivos, as informações do portal da transparência não atendem ao objetivo estratégico de informar, portanto, não é uma comunicação eficaz do ponto de vista institucional.

A lei da transparência³⁶ e visibilidade das informações públicas, aprovada em 2009, também a exemplo das outras políticas públicas que avaliamos neste trabalho, nasce com o objetivo de tornar fácil e acessível, e de democratizar as informações das instituições públicas para todo o cidadão; entretanto, acreditamos, pelos motivos expostos, que este objetivo não foi atingido, ficando a informação disponibilizada para uma minoria que, de alguma forma, positiva ou negativa, se beneficia dela.

Outra iniciativa importante no que diz respeito a qualificação da comunicação institucional, foi a criação dos Sistemas de Informação ao Cidadão - SIC, e a LAI, Lei de acesso à Informação³⁷.

Destaco como diferença entre tais iniciativas, o fato da Lei da Transparência ser fruto do movimento da Gestão ao cidadão, com a divulgação das informações; e a Lei de acesso à informação, ser o movimento do cidadão à gestão, exercendo ao mesmo tempo, seu direito e seu dever de acompanhar as ações do governo, e assim, solicitando via esse canal as informações que desejar sobre uma ação em específico.

Outro instrumento importante de comunicação institucional são as ouvidorias públicas, que atuam no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que, as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A Ouvidora-geral da União³⁸, ligada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

³⁶ A Lei da Transparência (LC 131/2009), foi criada para divulgar em tempo real a receita e despesas de toda entidade pública (com o prazo máximo de 24h) em um site na internet. Disponível em: <http://sisgov.com/transparencia-acesso-informacao>. Acesso em 3 mar.2019.

³⁷ Lei nº 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em 3 mar.2019.

³⁸ Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em 3 mar.2019.

Para facilitar o contato com os órgãos do Poder Executivo Federal, a CGU desenvolveu o sistema eletrônico (e-Ouv) para recebimento e análise de manifestações. Esta ferramenta funciona de forma integrada, pois, permite escolher para qual órgão direcionar uma manifestação. Esta ferramenta foi disponibilizada a todos os estados e municípios, a partir da adesão ao sistema e-Ouv.³⁹

Contudo, vale destacar que os mandatos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma, ambos motivados pelo forte princípio da participação popular, lançaram mão dessas importantes ferramentas, ampliando-as e aprofundando-as. Estes governos compreendiam que o estado tem um papel fundamental na garantia dos direitos, bem como, defendiam que a sociedade precisa ter um canal permanente de diálogo com o estado.

Dessa forma, registramos no **anexo 3** dessa dissertação, o olhar do Presidente Lula sobre o papel de seu governo, imagens e depoimentos registrados no Livro Luiz Inácio Lula da Silva – A verdade vencerá.

Ainda assim, nossa pesquisa, nos mostrou que os atores sociais e partes interessadas, que deveriam de alguma forma, ser atingidos pela comunicação institucional, entretanto, a maioria deles ainda não tem o acesso devido a essa comunicação.

O PMBoK, em seu 5º volume (2013), apresenta a metodologia de gerenciamento de projetos e considera a comunicação como a área de estudo mais importante do

³⁹ O PROFORT auxilia a implementação e desenvolvimento de Ouvidorias Públicas de órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outros Poderes. Seu objetivo é aperfeiçoar a gestão de processos e a atuação integrada das ouvidorias, com o intercâmbio de informações, incentivo ao uso de tecnologia e promoção de ações de capacitação. O PROFORT oferece produtos para o cumprimento da Portaria Interministerial nº 424/2016, que torna obrigatória a criação de canais de recebimento de manifestações de ouvidoria para órgãos e entidades que recebam recursos federais por meio de transferências voluntárias. A iniciativa disponibiliza: Adesão simplificada ao e-Ouv Municípios - Sistema Informatizado de Ouvidorias dos Entes Federados, sem necessidade de instalação do sistema; Cessão gratuita do código-fonte do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) para estados, municípios e órgãos de outros Poderes para que instalem e implementem o sistema de acordo com suas necessidades; Cursos e treinamentos sobre atividades de ouvidoria; Material técnico e orientativo. Disponível em <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias>. Acesso em 3 mar.2019.

gerenciamento de projetos. Vale ressaltar, que os conceitos de gerenciamento de projetos em comunicação são considerados como conceitos de gestão estratégica e institucional.

A comunicação para atingir o objetivo, deve ser eficaz e eficiente. Segundo o PMBoK (2013), para ser eficaz, a comunicação, deve fornecer prontamente as informações certas para as pessoas certas no formato e meios certos, e ainda, para ser eficiente a comunicação deve fornecer apenas a informação necessária para as partes interessadas.

Segundo o PMBoK (2013), para uma boa gestão da comunicação é necessário planejar o gerenciamento das comunicações. Sendo este, um processo de desenvolver uma abordagem apropriada e um plano de comunicação do projeto, com base nas necessidades de informação e requisitos das partes interessadas. Nos ativos organizacionais disponíveis, deve-se considerar as seguintes perguntas sobre informação na comunicação: Quem (vai distribuir e receber a informação)? Como? Quando? Onde? Qual?

Gerenciar as comunicações, portanto, é o processo de criar, coletar, distribuir, armazenar e recuperar informações, dispondo-as ao final do projeto, de acordo com o plano de gerenciamento das comunicações. Controlar as comunicações significa monitorá-las e controlá-las para garantir que as necessidades de informações das partes interessadas sejam atendidas.

4.1. Lições Aprendidas e base de conhecimento da informação.

A gestão de políticas públicas, desde a formação de agenda e no decorrer de sua execução, gera ao longo desse processo: sinais, mensagens e alertas que podemos traduzir como lições aprendidas para serem consideradas no processo das próximas políticas públicas a serem implantadas.

Portanto, adaptado ao nosso trabalho, e com visão de instituição pública, podemos dizer que lições aprendidas são o conhecimento adquirido durante todo o processo de uma política pública, com eventos positivos e/ou negativos, e que servem como experiência referencial para a implantação de futuras políticas públicas.

É necessário documentar as lições aprendidas, armazená-las em banco de dados, utilizar-se de ferramentas de gestão para fazer bom uso dessa base de conhecimento, pois, ao contrário, a organização pode rapidamente regredir da maturidade para a imaturidade em gestão, o conhecimento é perdido, os erros do passado se repetem, e os pontos positivos não são repassados para projetos futuros.

Dawbor (FORGEP - 2015) tratando de contextos e desafios da gestão local em referência aos municípios visitados pelo projeto FORGEP, diz que não há participação efetiva da sociedade sem informação adequada. Depreende-se por informação adequada, a informação bem coletada, atualizada, disponível de maneira competente, de fácil acesso e diferenciada de acordo com cada usuário, ou cada ator social.

Importa, compreender a relação entre atores sociais e a comunicação institucional para a conquista da governabilidade e governança, Para tanto, Novelli (2006), estabelece uma relação direta entre comunicação e governança, e considera que é importante que a comunicação entre o poder público e a sociedade seja eficiente, para obter um bom resultado na governança e governabilidade do gestor público.

[...] A partir das formas de governança instituídas pela Constituição de 1988 e da Reforma do Estado realizada na década seguinte, a comunicação pública, ou seja, aquela comunicação praticada pelos órgãos responsáveis pela administração pública, assume, na prática uma importância significativa para o exercício da participação política e da cidadania. Cabe à comunicação pública, nesse contexto, extrapolar a esfera da divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadão e Estado. (NOVELLI, 2006, p. 77)

Feito, essas considerações, buscaremos identificar e analisar a partir dos dados coletados nas duas pesquisas (FORGEP e *online*), as diferentes experiências de comunicação.

4.2. *Referenciando a comunicação com as pesquisas realizadas.*

Em nossa pesquisa de campo no projeto FORGEP e na pesquisa *on-line* procuramos explorar o tema comunicação institucional e comunicação de projetos, buscando entender até que ponto a comunicação influencia o resultado alcançado na implantação de políticas públicas.

Entendemos as dificuldades dos municípios em tratar um tema tão complexo, e, ao mesmo tempo tão relevante, como é a comunicação e o envolvimento dos atores sociais. Isto ficou evidente não somente quando fizemos questionamentos diretos como no tema 17 – gestão da comunicação corporativa e de projetos, como também, em temas correlatos como o 18 - envolvimento das partes interessadas no projeto, entre outros temas, pois, mais uma vez afirmamos que a comunicação é peça chave e determinante do bom ou do mau andamento de todo o processo de gestão de políticas públicas.

Em ambos os temas citados no parágrafo anterior, os baixos indicadores de desempenho mostram bem a precariedade da comunicação corporativa na maioria delas. O resultado é sentido na sociedade pela desinformação, e no relacionamento muitas vezes desgastado de gestores com seus cidadãos.

Vimos que, às vezes, a comunicação pode ser simples, objetiva e de grande resultado, como é o exemplo de um município no Rio Grande do Sul, em que o Prefeito se posicionava todas as quintas-feiras, pela manhã, em uma plataforma de embarque de trens para divulgar propostas, ouvir reclamações, e prestar contas sobre projetos em andamento.

Na pesquisa *on-line*, pudemos constatar que perguntas diretas que representam a comunicação institucional, como a de número 10, que procura saber se a Prefeitura disponibiliza informações e indicadores financeiros institucionais e de projetos de forma adequada, e a de número 11 que questiona a participação do cidadão na formação de políticas públicas, se o munícipe já foi contatado para opinar sobre prioridades e

sugestões de projetos. As respostas dão uma ideia mais precisa, respectivamente, das barreiras da comunicação.

Assim, na questão 10, para 82% dos entrevistados a resposta foi não, ou seja, os dados relativos aos projetos não são disponibilizados ou não são conhecidos. Já na questão 11, 66% dos entrevistados dizem não terem sido consultados, o que dá uma ideia do descaso com o principal ator social, e parte interessada nos projetos, que é o cidadão.

Considerações finais.

- Por que os projetos falham?
 - Lições aprendidas.
- Melhoria do processo de gerenciamento de projetos.
- Descontinuidade dos projetos por influência política.
 - Sugestões e melhorias.

Construímos nossas considerações finais, abordando alguns pontos como: Por que os projetos falham? Lições aprendidas; Melhoria do processo de gerenciamento de projetos; Descontinuidade dos projetos por influência política; Sugestões e melhorias.

Para não alimentarmos um sentimento de fracasso ou crítica excessiva em relação às gestões municipais, é de suma importância, compreender que nosso objetivo nesse trabalho, foi por meio dos dados coletados identificar as dificuldades encontradas nas prefeituras nos processos de gerenciamento de seus projetos. Para com isso, elencarmos as possibilidades de superação.

Não temos dúvidas de que muitos avanços e experiências exitosas ocorrem continuamente nos municípios brasileiros, mesmo considerando as dificuldades de ordem financeira, de pessoal, de infraestrutura e de documentação e informação, o IPEA⁴⁰, o IBGE⁴¹, e tantos outros institutos e organizações nacionais, estaduais e mesmo internacionais, têm produzido relatórios e publicações com dados e informações das gestões municipais, em que é possível identificar avanços e boas práticas das gestões municipais.

Para reiterar nossa compreensão acerca das experiências de boas práticas em gestões municipais, podemos recomendar o acesso aos relatórios e prêmios de boas práticas, tais como: União Brasileira para a qualidade — UBQ⁴²; CEPAM — Centro de

⁴⁰ IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

⁴¹ IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

⁴²Disponível em:<https://ubq.org.br/2015/06/03/boas-praticas-na-gestao-municipal-ciclo-20142015/>. Acesso em 11 mar.2019

Estudos e Pesquisas de administração municipal (fechado pelo atual Governo Doria)⁴³; AMM — Associação Mineira de Municípios⁴⁴, dentre outros.

Contudo, apresentamos nessa pesquisa o relato da nossa caminhada, em 2013 e 2014, pelas 30 prefeituras nos 5 estados visitados, e o registro da grande preocupação quanto ao cenário encontrado e evidenciado pela pesquisa, mas, também ficou uma grande esperança na participação massiva das pessoas nas formações do FORGEP, e na pesquisa realizada.

Se, por um lado, encontramos Prefeituras em situações precárias, outras se motivaram e viram no próprio FORGEP uma oportunidade de recomeçar, criando um cenário de confiança e esperança, mesmo com a incerteza política que surgia a partir de 2013.

Passamos por um período de 4 anos em que vimos o Brasil mergulhar em uma crise profunda de cunho político, que por consequência, trouxe a crise financeira, o desemprego, a fome e a desesperança. As Prefeituras, no âmbito do poder público foram as que mais sofreram com essa crise. A descontinuidade de projetos importantes, a falta de investimentos em novos projetos, e manutenção e custeio de serviços públicos deficitário, em função da carência de recursos e redução na arrecadação de impostos, e outras rendas que alimentam o caixa da Prefeitura.

A pesquisa *On-line* nos apresenta este quadro agora mais instável que a primeira pesquisa. As pessoas se tornaram menos participativas na gestão pública, menos envolvidas, menos informadas, mais inconformadas e sem esperança.

Uma primeira resposta à pergunta que fizemos, no decorrer deste trabalho, no sentido de não entendermos por que instituições centenárias apresentavam ainda processos inadequados, falta de procedimentos ou procedimentos inadequados, infraestrutura deficitária, entre outros problemas que fragilizam a ação, poderiam ser respondidas com a afirmação de que todas as Prefeituras são, de certa forma, afetadas

⁴³Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Boas>. Acesso em 11 mar.2019

⁴⁴ Disponível em: <http://premiomineiroboaspraticas.amm-mg.org.br>. Acesso em 11 mar.2019

pelas crises financeiras e políticas, que são cíclicas, pelas trocas naturais de gestões a cada 4 ou 8 anos, e que normalmente paralisam obras, mudam todo o quadro de gestores, descontinuam projetos que contrariam a sua orientação política, enfim, fica a sensação para as pessoas que atuam diretamente com as Prefeituras, de que não há continuidade e sempre uma necessidade de recomeçar. Mesmo, reconhecendo que as mudanças são necessárias, e, em geral, o gestor público acredita estar fazendo o melhor, mas, é preciso entender que nem tudo precisa mudar.

Os processos e procedimentos, não somente os relacionados a gestão de políticas públicas, como visto neste trabalho, mas, também os demais processos administrativos, financeiros e operacionais, devem ser normatizados e melhorados a cada gestão, e não desprezados ou descontinuados, independente da concepção e linha política da gestão.

As tecnologias, ferramentas de apoio à gestão, escritório de projetos e processos, são sempre afetadas pelas mudanças de gestores públicos, e dos responsáveis pelas áreas e secretarias.

Toda mudança de gestão pública, ou de alinhamento político partidário, visando à governabilidade gera uma mudança no quadro funcional, e isso gera mudança de direcionamento de ações e investimentos, fazendo com que o cenário seja sempre de incerteza.

É preciso definir quais são as políticas públicas que, independente da orientação política do seu gestor, possam preservar sua existência, seguindo para um processo de melhoria contínua, para que não haja o risco de descontinuidade ou de abandono.

As pesquisas realizadas também demonstraram, de maneira geral, que os problemas dentre as Prefeituras mais vulneráveis que participaram das pesquisas, são comuns entre elas e se repetem.

A comunicação para com os munícipes é deficiente, mesmo nos dias atuais, em que dispomos de ferramentas que nos auxiliam na comunicação como a internet, na

medida em que informações como a data de início e fim do projeto, que são informações importantes, na maioria das vezes, não estão visíveis nas placas das obras.

Quanto à questão financeira das Prefeituras, se em algumas delas, bem geridas, notamos os processos, ferramentas e eficientes sistemas de gestão, em outras, não há gestão, e uma visível má administração dos recursos financeiros.

A gestão financeira inadequada dos projetos ficou visível, quando perguntamos na pesquisa *on-line*, questão 09, se as pessoas conheciam ou já ouviram falar de aditivos contratuais. Convém reiterar que os aditivos contratuais são necessários quando o valor orçado se torna insuficiente para finalizar, ou dar continuidade à obra, ou ao projeto em curso, ou, quando se faz necessária a ampliação de tempo para entrega, em função de contratemplos e atrasos em ações pactuadas. Ambos os casos demandam justificativas fundamentadas e amparadas nas normatizações vigentes.

Assim, a maioria dos entrevistados que corresponde a 68%, diz conhecer o termo aditivo contratual. E, em geral considera uma prática ruim, e pode ser provocada por equívocos no planejamento do orçamento, ou incoerências na execução, que, em geral faz com que os recursos não sejam bem aplicados, tendo em vista, as fragilidades ou inexistência de monitoramento e controle do projeto.

Foi possível observar nas respostas das pesquisas relacionadas à gestão de riscos, que estes processos e procedimentos não são aplicados, e, em alguns casos, mesmo as Prefeituras que estão com avaliação melhor, esse indicador não foi satisfatório. Não há uma conscientização no geral, de que os riscos devem ser tratados, monitorados e controlados.

Tais achados das pesquisas nos levam de forma sintetizada a concluir esse trabalho respondendo à questão inicial desse estudo: *Por que os projetos falham?* faremos isso em diálogo com as áreas de gestão de acordo com PMBoK (2013): Escopo, Custo, Tempo, Qualidade, Recursos Humanos, Riscos, Aquisições,

Comunicações, Integração, partes interessadas. E assim, levantando sugestões de superação das dificuldades para corroborar com a qualificação da gestão.

Por que os projetos falham?

A que devemos os altos índices de projetos malsucedidos na área pública? Muitos são os fatores determinantes. Se os fatores negativos não forem detectados a tempo, durante o desenvolvimento do projeto, ao longo do processo, somados eles determinarão o grau de incerteza do projeto, e às vezes, o seu fracasso.

Considerando os objetivos do projeto, por que os projetos falham?

Em alguns casos os objetivos propostos para a ideia ou ação de governo não foram bem elaborados e pensados. O objetivo geral não é claro, único e delimitado. Há múltiplos objetivos gerais, os objetivos específicos são difusos. Pode ser apresentado mais de um objetivo específico, mas, sempre alinhados ao objetivo geral.

Considerando a gestão de escopo, por que os projetos falham?

O escopo do projeto, o detalhamento do projeto, o desenho do projeto, o que se quer fazer, às vezes, não é bem especificado, analisado e validado pelas áreas envolvidas, fazendo com que, o processo de aprovação desse escopo seja inadequado, negligenciado e que importantes atores, que deveriam aprovar o escopo do projeto, sequer tomam conhecimento dele. Os critérios de aceitação são falhos ou inexistentes, o que deve ser aprovado? Por quem? Como?

A linha de base do escopo deve ser definida, ou seja, após o escopo ser definido, avaliado e aprovado, ele deve ser mantido como definição de uma linha de base. Novas mudanças, se necessárias, devem ser analisadas e aprovadas, para então gerar uma nova linha de base do escopo. Este processo é pouco conhecido e muitas vezes negligenciado.

Como não há um procedimento padrão, e muitas vezes ocorrem de fato um desconhecimento pela linha de base do escopo, as mudanças de escopo são trabalhadas após a avaliação e aprovação, podemos gerar assim mais custos, e alguns

casos, até mesmo sem conhecimento da gestão, o que entendemos como uma prática ruim.

Não seguir rigorosamente o escopo e fazer mais do que foi proposto, gera custos adicionais pelo trabalho supérfluo, desenvolvido sem a devida aprovação. Não há, muitas vezes, o envolvimento adequado das partes interessadas, principalmente na aprovação e validação do escopo, ou de uma nova linha de base do escopo.

Considerando a gestão de recursos humanos, por que os projetos falham?

Os papéis e responsabilidades em todo o processo de gerenciamento de políticas públicas devem ser claros e bem definidos. Desde o nascimento da proposta, até o final do processo, toda ação, tarefa, atividade devem ter responsáveis nomeados, e conhecer o que se espera deles, no que diz respeito aos seus papéis, bem como, os prazos e resultados esperados para as ações sobre sua responsabilidade.

O alto *turn-over* de profissionais nas Prefeituras, em todas as áreas, e não somente em funções gerenciais, é um fator altamente negativo para o bom andamento dos projetos. Assimilar, novos projetos e novas tecnologias demandam tempo e capacitação. Não é saudável perder com muita frequência, profissionais já capacitados e treinados, pois, torna-se difícil e oneroso reverter este quadro para um processo de formação e desenvolvimento de pessoas, tornando-as hábeis a exercer as novas atividades no projeto.

Considerando a gestão de recursos financeiros, por que os projetos falham?

A falta de controle e gestão de recursos financeiros em projetos é um ponto importante a se destacar. A dificuldade de fazer uma gestão eficiente do ponto de vista financeiro, é identificada, já na fase inicial do processo, quando o orçamento não é bem definido e detalhado, ou a origem dos recursos não é identificada.

Quando o recurso é disponibilizado, é necessário controlar os pagamentos e fazer a devida associação destes com o orçamento, e, fazer a prestação de contas. O que parece fácil para algumas Prefeituras, às vezes é muito difícil para outras, que

podem ser em função de: desconhecimento de como fazer o processo financeiro; dificuldade de controlar compras, aquisições e pagamentos, gerando assim, um descontrole financeiro, desvios de recursos e dificuldade em prestar contas.

Considerando o cronograma, por que os projetos falham?

O cronograma de tarefas e atividades do projeto é necessário para que o gestor possa saber o andamento do projeto do ponto de vista físico e financeiro. É necessário acompanhar no cronograma e informações como: quanto do previsto foi feito até o momento, quanto gastamos, e assim, identificar se estamos dentro do planejado.

As atividades às vezes não são delimitadas e/ou não têm responsáveis definidos, e/ou não tem data de início e fim definida, portanto, sem previsão de execução. As estimativas de término, quando existem, são otimistas e não realistas, não há sequenciamento adequado do trabalho a ser realizado, atividades e tarefas não são balanceadas, ou seja, não são bem distribuídas pelos recursos, podendo fazer com que algumas pessoas trabalhem mais, e outras menos, atividades sejam realizadas e outras não, ocorra falta recurso em uma atividade/ação e sobra de recursos em outras, e etc.

Considerando a gestão de riscos, por que os projetos falham?

Gerenciar riscos em projetos é algo complexo e oneroso. Por falta de recursos financeiros, e principalmente pelo fato de não dispor de pessoas com formação e conhecimento em gestão de riscos, as Prefeituras não aplicam de forma adequada a gestão de riscos em seus projetos.

Não há um planejamento claro do que fazer com os riscos, os riscos não são claramente identificados e planilhados, com ajuda de sistemas, ou de simples planilhas de computador. É preciso também saber o que fazer caso os riscos aconteçam, definindo o plano de respostas para os riscos. Há falhas na comunicação dos riscos, é preciso acompanhar e monitorar os riscos, e isto é negligenciado pela maioria que trabalha projetos.

Considerando a gestão das comunicações, por que os projetos falham?

Conforme visto no capítulo 3, a comunicação institucional é vital em qualquer organização pública ou privada, e a comunicação do projeto é muito importante também.

Os projetos falham porque a comunicação é ineficiente, não chega às partes envolvidas, ou partes interessadas no projeto, e estas, às vezes não entendem a importância e negligenciam seus riscos.

A comunicação precisa ser planejada e muitas vezes não é. Quem deve ser comunicado, o que deve ser comunicado, qual a frequência, e qual o canal de comunicação que melhor se adapta a cada parte interessada. Os relatórios de desempenho do projeto não circunstanciados, as informações não são consistentes, relevantes e verdadeiras.

Considerando a gestão das partes interessadas, por que os projetos falham?

As partes interessadas no projeto não são conhecidas, ou, são parcialmente conhecidas. Não há uma lista formal de quem são as pessoas interessadas no projeto, e o que elas representam para o projeto, qual é seu grau de importância, e como devem ser tratadas.

Considerando o planejamento, por que os projetos falham?

Foi observado, no decorrer dessa pesquisa, que o planejamento é o processo mais importante no fluxo de gerenciamento de políticas públicas, e que ele ocorre em mais de uma etapa do processo, com diferentes caracterizações e procedimentos.

Os projetos falham porque não são bem planejados, não é dada a devida importância e esse processo, a pressa em aprovar o projeto atropela os procedimentos de planejamento, as pessoas não conhecem o fluxo do processo e não diferenciam as diferentes formas de planejar.

Considerando o monitoramento e controle, por que os projetos falham?

Primeiro é preciso entender que o projeto deve ser monitorado e controlado em todas as fases do processo. A falta de conhecimento da importância em monitorar e controlar o projeto, faz com que tanto o monitoramento, como o controle, sejam executados em algumas etapas do projeto, e negligenciado em outras, pois, nem sempre existem ferramentas de apoio à gestão, e, não há conscientização do gestor da necessidade de instaurar um processo adequado para controlar e monitorar os projetos, assim como, não existem indicadores definidos, e nem procedimentos para acompanhá-los.

Considerando a metodologia e ferramentas de apoio, por que os projetos falham?

A falta de investimentos públicos na criação de uma metodologia interna de gerenciamento de políticas públicas e a adoção, ou desenvolvimento, de ferramentas de gestão e apoio à gestão, são os principais problemas enfrentados.

Em geral, as melhores práticas em gestão, não são bem compreendidas ou dominadas pelos gestores e profissionais das áreas, por diversos motivos, dentre os quais: não há um processo definido; não há um escritório de projetos bem implantado; as ferramentas são insuficientes ou às vezes não há evidências de ferramentas de apoio, e/ou as ferramentas não são integradas; o banco de dados não é único, por isso, tais bancos geram informações distorcidas.

Depois de mapear as considerações sobre os fatores que provocam as falhas nos projetos e a partir dos dados analisados nas duas pesquisas (FORGEP, e. *On-line*), buscou-se correlacionar essas informações com o levantamento documental, feito em estudos e pesquisas sobre esses temas. Assim, concluímos esse trabalho, elencando pistas de como resolver os problemas, apostando em mudanças de hábitos, na visão e responsabilidades dos gestores, para então, apontar como podemos reconhecer projetos bem-sucedidos.

Como resolver o Problema.

Entendemos, com esse estudo, que as ações de governo, ou seja, as ideias, as propostas de campanha que viram políticas públicas e projetos, nascem primordialmente do desejo de alguém para resolver algum problema. Não é concebível pensar em fazer políticas públicas sem fundamento, sem diagnóstico, e sem intencionalidade.

O problema deve ser decomposto até encontrar a causa raiz. Um problema só é verdadeiramente resolvido, se for encontrada a causa raiz e se aplicados os devidos procedimentos corretivos; do contrário, serão sempre paliativos que consomem recursos e tempo das pessoas e nada resolvem.

A metodologia PES desenvolveu processos e procedimentos que uma vez aplicados chegam à origem ou à raiz do problema. Por meio da aplicação dos conceitos de **nós críticos**⁴⁵, seu desmembramento vai mostrar o caminho do problema e a causa que o sustenta.

Outro processo interessante é o **estudo dos porquês**, em que são feitas perguntas para saber o porquê das ocorrências. As respostas viram um leque de opções que devem ser analisadas, e mais perguntas devem ser feitas para encontrar um nível abaixo de detalhamento, que pode levar a mais níveis e perguntas até encontrar a causa raiz. Normalmente em 3 ou 4 níveis de perguntas a causa raiz é encontrada.

Via de regra um problema somente é resolvido quando: há determinação e vontade política para resolver; a gestão pública apresenta condições de governabilidade; a Prefeitura apresenta condições ideais de infraestrutura e recursos; a causa raiz é encontrada; a política pública é bem elaborada e implementada; as pessoas e todas as partes interessadas são envolvidas; os processos de custeio são aplicados de forma correta durante toda a vida útil do produto ou serviço gerado (FORGEP, 2015).

⁴⁵ Nós críticos são causas determinantes do problema e que se caracterizam, por um lado, por terem alto impacto na descrição do problema e, por outro, por serem centros práticos de ação. (BELCHIOR, 1999)

Contudo, vale ressaltar que o cotidiano é dinâmico, precisamos levar em conta que as gestões públicas passam por disputa política e a conjuntura política local. Que tem relação com o conceito do vértice da governabilidade, trabalhada por Matus no PES. Portanto, às vezes, mesmo o projeto contemplando todos os processos e procedimentos de gerenciamento apresentados no decorrer dessa dissertação, não impede que as disputas políticas não dificultem os avanços.

Apostar na mudança de hábitos das pessoas é necessário.

A implantação da política pública “Academia da Saúde” revelou uma grande preocupação do governo Dilma, com a saúde das pessoas, e, com a saúde financeira do governo. Quanto mais pessoas fazem ginástica, menos pessoas, estarão nas filas de hospitais, UPAS, ou mesmo, buscando remédios e atendimento nas unidades de saúde, e isso representa menos gastos na área da saúde.

Entendemos que uma política pública nasce para resolver um problema, e nos perguntamos se os objetivos propostos para essa política pública resolveram o problema detectado e se atendeu seus objetivos?

As perguntas 14 e 15 da pesquisa *on-line* revelam um descaso completo com as academias espalhadas pelas cidades. Especificamente na pergunta, 14, 68% das pessoas dizem que as academias não têm manutenção adequada, e 78% apontam que as Prefeituras não motivam a prática de ginástica nestes lugares públicos.

Apostar na mudança de hábitos das pessoas é necessário, assim como, apostar na mudança de culturas e boas práticas nas gestões públicas. Portanto, políticas públicas bem elaboradas também devem considerar: os hábitos e a cultura das pessoas, as diferenças regionais de cultura, clima e diversidade.

O resultado que vimos municípios por onde passamos, e o que vemos no dia a dia passando pelas cidades, é que, as academias estão subutilizadas, e em alguns casos, abandonadas, não há previsão de verba para manutenção e custeio, não há incentivo à prática da ginástica.

Perguntamos, então, a partir da metodologia dos porquês, por que política pública com boas intenções, como essa, que visa melhorar a saúde das pessoas, não alcançam os objetivos propostos?

A resposta não é simples, e não queremos neste estudo consolidar o tema, mas, simplesmente abrir o debate para que as pessoas interessadas possam dar continuidade e corrigir os pontos negativos dessa importante política pública.

No Brasil não temos a cultura de fazer ginástica. O fato das academias estarem em locais públicos e a vista de todos, gera constrangimento em muitas pessoas, pela prática da ginástica. Na região sul, por exemplo, o clima frio e chuvoso e na região norte o sol intenso e muita chuva, dificultam em boa parte do ano, a utilização ao ar livre dos aparelhos.

As Prefeituras por outro lado, não cumpriram integralmente seu papel de motivar as pessoas a praticarem ginástica, ou seja, mudar a cultura e fazer com que as pessoas adquirissem o hábito saudável e contínuo. Pouquíssimas Prefeituras disponibilizaram professor orientador de ginástica, e algumas prefeituras que disponibilizaram, interromperam as atividades logo em seguida, possivelmente pela questão de custos.

O resultado é o abandono dos equipamentos, tais equipamentos muitas vezes ficam deteriorados pelo clima; pouco uso, ou mesmo uso indevido, e devemos nos perguntar se é possível mudar a cultura das pessoas, se é válido continuar investindo nessa política, e o que precisa ser feito para atingir o objetivo proposto de serem utilizadas para melhorar as condições de saúde das pessoas.

A visão e a responsabilidade da Gestão de Políticas Públicas

Segundo Ohlweiler (2007) para materializar políticas públicas, é imperioso que os governos e a sociedade se assumam corresponsáveis, e consigam construir espaços públicos de aprendizagem social, quer dizer, um planejamento temporalizado, mas, preparado para acontecer, ou mesmo, para os fracassos possíveis da democracia. O autor dialoga com Stewart e Ranson:

[...] o âmbito público é o espaço para a aprendizagem social. O Processo do governo pode classificar-se como um processo de aprendizagem. [...] O âmbito público é, por princípio, ilimitado. Está aberto a todos os cidadãos, alerta a todas às necessidades, sujeito a todas as discussões. Fechar ou limitar de aprendizagem não é parte das funções da gestão, mas sim sustentar os múltiplos canais de aprendizagem, ainda que nem todos estejam controlados por práticas anteriores. (STEWART E RANSON, 1996, p. 69, apud OHLWEILER, 2007, p 289)

A título de aportes finais, vale destacar, que há um novo modo de ser dos agentes públicos em relação à implementação de políticas públicas, que passam a adotar uma postura de gestão compartilhada, ou seja, sem abrir mão do protagonismo dos poderes públicos, fundamental em países periféricos como o Brasil, mas, abrem espaços de gestão, a fim de que todos os interesses sejam ponderados e outros setores participem da administração da coisa pública (OHLWEILER, 2007).

Portanto, esta visão de responsabilidade da gestão pública, pressupõe estratégias de gestão compartilhada, participação social e popular, em todas as fases do ciclo das Políticas Públicas. No decorrer desse estudo, trouxemos as iniciativas, de Ouvidoria, de Lei de Acesso à Informação, e da Lei da Transparência, ao mesmo tempo, em que, os dados coletados nas duas pesquisas (FORGEP e *online*), ainda retratam limites na formulação e implementação de iniciativas participativas.

A implantação da gestão compartilhada por meio dos Comitês Gestores, é uma iniciativa que destacamos como importante na superação da distância entre a gestão pública e as reais demandas da população, bem como, da centralização e hierarquização que muitas vezes amarram e impedem avanços da gestão das Políticas Públicas.

O comitê gestor de políticas públicas existe? Quais são suas funções? Tem o objetivo de sistematizar e definir padrões de gestão para políticas públicas?

Na esfera federal a experiência do processo de gestão coordenada e compartilhada de políticas públicas, pode ser exemplificada com a instalação do Comitê

Gestor de Políticas Públicas, GesPública⁴⁶, partindo da compreensão de que, um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial, o GesPública, foi criado para que se buscasse um modelo de excelência em gestão, focado em resultados e orientado para o cidadão (BRASIL, 2005).

Este Programa tem sido replicado por adesão em vários órgãos estaduais e municipais, e dentre suas principais funções, podemos destacar: alinhar o Plano Plurianual (PPA) com o decreto do GesPública, trocando o nome da ação prevista no PPA pelo nome do Programa; concluir o trabalho de discussão do anteprojeto da lei orgânica para envio à Casa Civil e encaminhamento ao Congresso Nacional; criar o ambiente virtual GesPública para modelagens e simulação de redes de gestão e disseminação de carta de serviços ao cidadão, indicadores e pesquisa de satisfação de usuários; ampliar o Prêmio Nacional da Gestão Pública; apoiar o desenvolvimento da Gestão da Cadeia de Petróleo e Gás; elaborar proposta de anteprojeto de lei de Defesa do Usuário do Serviço Público: fomentar ações de capacitação gerencial na administração pública; Implantar a Semana GesPública no calendário anual das ações do programa, atuando também como elemento mobilizador; **avançar na articulação federativa em especial quanto a apoios à gestão municipal**; buscar a mobilização política em torno da gestão pública; definir pontos da agenda de gestão de pessoas à luz das recomendações da do relatório da OCDE para fins de debate e proposição de medidas concretas; definir pontos em relação à agenda da regulação passíveis de implantação; elaborar pesquisa de satisfação nacional do usuário dos serviços públicos federais; fomentar a expansão do ensino e da pesquisa em gestão pública; implementar o Decreto Cidadão nas repartições federais (BRASIL, 2009).

Podemos encontrar também as experiências de Comitê Gestor, em políticas consolidadas enquanto sistemas com papéis e funções compartilhadas entre as esferas: Federal, Estadual, Municipal e o Distrito Federal. Podemos destacar como exemplos: SUS — Sistema Único de Saúde, SUAS — Sistema Único de Assistência

⁴⁶ Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, instituído pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, para apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br>. Acesso em 3 mar.2019.

Social, bem como, os programas sociais como: Minha Casa Minha Vida, Mais Educação, Academia da Saúde, dentre outros, que têm implementação nos diversos municípios brasileiros.

Respondendo à questão 2 desse tema, entendemos que o comitê tem evidenciado suas funções, diretrizes, processos e procedimentos com origem na proposta implementada pelo governo Federal, e com a responsabilidade de avaliar os programas e projetos em todas as esferas, padronizando os processos. Vemos no site da GesPública que há um direcionamento no sentido de divulgar metodologia de gestão, formação e orientação em metodologia de gestão de processos.

A presente pesquisa não se propunha a esgotar esse tema, mas, sim introduzi-lo nas discussões, e trazê-los para reflexão. Nesse sentido, avaliamos por meio das publicações expostas em sites de Prefeituras, instituições Federais e estaduais, que existe sim um encaminhamento para avaliação e gestão de políticas públicas, disseminado e aplicado.

O que entendemos, porém, é que especialmente na esfera municipal, ele ainda aparece difuso, separado por áreas, Educação, Saúde e outras, portanto, não convergente para uma proposta de unificação de processos e procedimentos de gestão e de adoção de ferramentas que orientem a padronização de ações e processos.

Respondendo à terceira e última questão desse tema, podemos dizer a partir desta avaliação, que o comitê gestor de políticas públicas nasceu com a função de sistematizar; padronizar; modelar os processos e definir ferramentas de apoio à gestão, mas, o que vemos, na prática é que a aplicação confronta esses objetivos, porque parece ter tomado muitos e diferentes caminhos, dificultando a própria gestão das políticas públicas nas diferentes esferas.

Como reconhecer um projeto público bem-sucedido? Ou como reconhecer as boas práticas?

Para cancelar um projeto como bem-sucedido é preciso uma avaliação detalhada de todo o processo, desde o início até a implantação, momento em que, está sendo, de alguma forma, utilizado pela sociedade.

O projeto atendeu aos objetivos propostos? É preciso saber quais os objetivos que foram propostos para o projeto, e se esses objetivos foram atendidos. Ou seja, saber se resolveu o problema que originou a demanda de política pública.

O projeto respeitou o orçamento original definido? De outra forma, também, não podemos considerar um projeto bem-sucedido, se ele custou mais do que foi planejado pelo orçamento original, e se foi contemplado com aditivos injustificáveis, no decorrer de sua execução e implantação.

O projeto ficou dentro do prazo acordado, data início e data fim? Um projeto em que a data inicial e final não é conhecida, e/ou, que é adiado sem a devida justificativa e transparência na informação, limita e/ou impede que seja considerado um projeto bem-sucedido.

Atendeu os padrões de qualidade esperados? Como imaginar um projeto bem-sucedido, sem que ele tenha atendido aos requisitos de qualidade, ou, sem que de fato esteja em funcionamento, ou mesmo, porque oferece riscos de alguma forma em sua execução.

Feito essas considerações temáticas e respondendo as questões geradoras de nosso estudo, partimos então, para apresentações finais sobre os principais tópicos apresentados, para tanto, se faz ímpar compreender que o fator motivacional desse trabalho de pesquisa foi o de buscar o entendimento do porquê que os projetos, definidos aqui como as políticas públicas das gestões municipais, nas experiências visitadas, falham ou não são bem-sucedidas.

A amostra dos municípios visitados muito embora pequena (30 municípios) de um total de 5640, teve significado em sua amplitude territorial. Foram 5 estados contemplando a região sul, sudeste e nordeste, envolvendo municípios de pequeno e médio porte, e alguns próximos as capitais, como também, mais afastados. Acreditamos que com isso, conseguimos demonstrar uma visão realista do cenário Brasileiro, mesmo que por amostragem.

A análise dos dados das pesquisas revelou uma realidade difícil para os municípios visitados nos quais predominam como principais problemas: a falta de recursos financeiros; recursos humanos; infraestrutura e a falta de planejamento de médio e longo prazo, entre outros.

Também entendemos e consideramos as dificuldades do exercício da governabilidade na condução, planejamento e execução dos projetos. Conforme vimos nesse trabalho, o triangulo de governo de Matos, que nos orienta para três vértices: Plano de Governo; capacidade de governo e Governabilidade. Matos reforça ainda, a extrema importância do equilíbrio entre esses vértices para o êxito dos projetos. Sendo assim, conciliar os diferentes interesses dos diversos atores na elaboração de políticas públicas é uma tarefa difícil, mas, necessária.

A governança pública é complexa em todas as esferas: Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal. Conforme avaliação sentida durante nosso trabalho, pois, há um consenso no fato os municípios receberam atribuições e atividades que antes eram executadas pelas demais esferas, sem que para isso tenham sido adequadamente contemplados com recursos que tais atribuições e atividades demandam.

Contudo, entendemos também que há espaço para investir e melhorar os processos de gestão relacionados às políticas públicas com ênfase em projetos. Apesar das dificuldades financeiras, acreditamos que é possível direcionar recursos para formação em gerenciamento de projetos, em infraestrutura, e na estruturação de um escritório de gerenciamento de projetos (EGP).

Esses investimentos podem trazer em curto prazo, o retorno em redução de custos e melhor qualidade dos projetos, melhor planejamento e gestão dos programas e projetos relacionados às políticas públicas.

Por fim, esperamos que os dados pesquisados e analisados, e os referenciais teóricos aqui levantados, possam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas no âmbito dos municípios Brasileiros.

Referências Bibliográficas

AMM. Associação Mineira de Municípios. Disponível em: <http://premiomineiroboaspraticas.amm-mg.org.br>. Acesso em 11 mar.2019

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. São Paulo: Editora Forense-Universitária, 10ª edição, 2007.

BARCAUI, André (org.). **PMO Escritórios de projetos, programas e portfólio na prática**. São Paulo: Brasport Livros e Multimídia LTDA, 2012.

BARBI, Fernando. C. Análise de Stakeholders. Disponível em: <http://www.gestaodeprojeto.info/analise-dos-stakeholders>. Acesso em 11 mar. 2019.

BELCHIOR, Miriam. **A Aplicação de Planejamento Estratégico Situacional em Governos Locais: Possibilidades e Limites - Os Casos de Santo André e São José dos Campos**. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV-EAESP, São Paulo, mimeo, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. O planejamento e a Constituição de 1988. In: ____ **Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988**, São Paulo, Malheiros, 2005. p. 69-103.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **PPA 2016-2019**. Brasília:2015

_____, **Lei da Transparência** (LC 131/2009). Disponível em: <http://sisgov.com/transparencia-acesso-informacao>. Acesso em 3 mar.2019.

_____, **Lei nº 12.527/2011** regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas.. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em 3 mar./019.

_____, **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <https://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 13 de jan.2019.

_____, **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 27 jun.2019.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: jan.2018.

_____, Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília: MP, 2008. 44 p.

_____, **Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**, instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br>. Acesso em 3 mar.2019.

_____. **Ouvidorias. Sistema e-Gov**. Disponível em : <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias>. Acesso em 3 mar.2019.

_____, **Ouvidoria Geral da União**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em 3 mar.2019.

_____. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 3 mar.2019.

_____, Ministério da Saúde. **Programa Academia da Saúde**. Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_academia_saude.php. Acesso em 25 fev.2019.

_____. **Índice de desenvolvimento da Educação Básica**. IDEB. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em 09 mar.2019.

BRANCALEON, Brígida B, et al. **Políticas Públicas Conceitos Básicos/ Material didático para Ensino a Distância**. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo: Ribeirão Preto, 2015, p.2)

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 264.

CAMBA Salete V. e LÁZARO, André. (Org) **FORGEP – Formação de Gestores Públicos**. São Paulo: FLACSO BRASIL. 2015. Disponível em: <http://FLACSO.org.br/files/2016/08/FORGEP.pdf> Acesso em: 10 nov. 2017

CARDOSO, José Celso Jr. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Brasília: IPEA, 2011, p.13

_____. E CUNHA, Alexandre S. (ORG). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p.39.

CEPAM. **Centro de Estudos e Pesquisas de administração municipal**. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Boas>. Acesso em 11 mar.2019

CHARVAT, Jason. **Project Management Methodologies**. John Wiley & Sons, NJ, 2003.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participação American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983. In SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set. out. 2003. In SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DAWBOR, Ladislau. Contexto e Desafios da Gestão Local. In CAMBA Salete V. e LÁZARO, André. (Org) **FORGEP – Formação de Gestores Públicos**. Capítulo 1. São Paulo: FLACSO BRASIL, 2015. Disponível em: <http://FLACSO.org.br/files/2016/08/FORGEP.pdf> Acesso em: 10 nov. 2017

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 140.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas, In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

DRUCKER. **Pai da Administração Moderna**. Disponível e [www.administradores.com.br/frases/peter Drucker](http://www.administradores.com.br/frases/peter%20Drucker). Acesso em 20 mar. 2019.

ESPINHA. 2018, Disponível em: <https://artia.com/blog/entenda-a-diferenca-entre-projetos-programas-e-portfolios>. Acesso em 11 de mar/2019.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas, Florianópolis**, jan./abr. 2004. p. 47. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2011.

FERREIRA, CASSIOLATO E GONZALEZ (2009): In Uchoa, Carlos Eduardo. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional** Coordenação Geral de Programas de Capacitação /DDG. _ Brasília: ENAP/DDG, 2013. 36p.

FERREIRA, P. A. **Gestão de Políticas públicas: uma proposta de modelo processual de análise**. Lavras: UFLA, 2011. 306, p.: il. Disponível em: http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1661/1/TESE_Gestao. Acesso em 11 mar.2019.

Ferramentas | Análise de Causa-raiz (ou 5 Porquês). Rede Juntos Plataforma Digital. Disponível em: <https://wiki.redejuntos.org.br/busca/o-que-e-analise-de-causa-raiz-ou-5-porques>. Acesso em 01 fev.2019.

Fiscal de Contrato. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24855/aspectos-gerais-sobre-o-fiscal-de-contratos-publicos>. Acesso em 14 jun.2019

FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral: In GIACOMONI, James; Pagnussat, José L (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v.1. p.69-112.

GARTNER, 2000 apud in Estatísticas – *The Chaos Report*: Disponível em <https://slideplayer.com.br/slide/295532/>. Acesso em 20 fev .2019.

GARTNER GROUP. Disponível em: <https://www.gartner.com/em>. Acesso em: 19 fev. 2019.

_____. 2015, apud Instituto Minere, Disponível em: institutominere.com.br. Acesso em 20 fev.2019)

GUERRA. Alexandre Lalau. **O uso de indicadores e sua aplicação no ciclo de políticas públicas de pequenos municípios**. Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA. ISSN 2237-4418, v. 29, n. 1, 2014.

HANZER. Governabilidade, Canal do educador. Disponível em <https://educador.brasilecola.uol.com.br/política-educacional/governabilidade-governanca.htm>. Acesso em: 1 fev.2019.

HARTZ, D. B.; OLIVEIRA, A. K. R. Indicadores do sistema de gestão da qualidade como ferramenta de melhoria contínua. In: **Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, XXXI, 2011, Belo Horizonte. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011_tn_sto_136_864_19114.pdf. Acesso em: 1 fev. 2019.

HELDMAN, Kim. **Gerência de Projetos: fundamentos**. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Campus,2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. In: **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Alínea, 2009.

KERZNER, H. **Applied project management best practices on implementation**. New York: John Wiley & Sons, 2001.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Planejamento de relações públicas na Comunicação Integrada. 3. ed. São Paulo: Summus, 1986. In NASSAR, Paulo, FIGUEIREDO, Rubens. **O que é comunicação empresarial**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

_____. **Relações públicas e modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional**. São Paulo: Summus, 1997.

_____. Gestão integrada da comunicação organizacional e os desafios da sociedade contemporânea. In: **Comunicação e sociedade**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), n.º 32, 2º semestre de 1999, pp 71-88

LOBATO, D. M.; FILHO, J. M.; TORRES, M. C. S.; RODRIGUES, M. R. A. **Estratégia de Empresas**, 9ed. Rio de Janeiro: FGV Management, 2009.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1993

_____. O Plano como Aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 115-144.

_____. **Triângulo de Governo**. Campinas: FUNDACIÓN ALTADIR, 2006. Disponível em: https://edsonpistori.files.wordpress.com/2012/05/triangulo_de_governo_carlos_matus.pdf. Acesso: 10 nov.2018.

_____. Adeus, Senhor Presidente - Planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris Editora, 1989. 204p. In: RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1992, cap.3, p. 107- 149.

_____. **Teoria do jogo social**. São Paulo: FUNDAP; 2005, p. 524

MAFRA, L.A.S; NAVES, F.L. **Gestão de Políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional**. Caderno EBAPE. V.7. p. 35 a 49. Mar. 2009.

MATHEUS, Diego. 2013. Blog. **Gerenciamento de Projetos**. Disponível em: <http://www.diogomatheus.com.br/blog/gerenciamento-de-projetos/diferencas-entre-projeto-e-processo/>. Acesso em: 14 jun.2019.

MOTA, Hugo. "O que é IDH?"; **Brasil Escola**. Disponível em <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-idh.htm>. Acesso em 10 mar. 2019.

MONTES, Eduardo. **Introdução ao Gerenciamento de Projetos: Como gerenciar projetos pode fazer a diferença na sua vida**, 1ª Ed. São Paulo; 2017.

MILEIDE, Aline. **A comunicação interna e o endomarketing como fatores estratégicos nas organizações**. (Administração e Negócios. Publicado em 06 novembro 2007). Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/2621/1/a-comunicaccedilatildeo-interna-e-o-endomarketing-como-fatores-estrategicos-nas-organizaccedilocirces/pagina1.html>. Acesso em: 27 jun. 2008.

MINTZBERG, Henry. **O Processo da Estratégia** - 4.ed. conceitos, contextos e casos selecionados. Lampel, Quinn & Ghoshal. 2006. Editora Bookman

_____. Disponível em: <https://blog.asaas.com/licoes-de-administracao-deixadas-por-henry-mintzberg/> Acesso em 14 jun.2019.

MULCAHY, Rita. **Preparatório para o exame PMP**. Minesota: RMC, Publications INC, 2013

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. **O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança**. Senado Federal. Secretaria de Pesquisa de Opinião Pública. USP. São Paulo/SP. 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138912>. Acesso em 12 mar.2019.

OHNO, Taiichi. **O Sistema Toyota de Produção**, Porto Alegre: Bookman Companhia, Ed. 1997.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. In. **Verba Juris** ano 6, n. 6, jan./dez. 2007 Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/viewFile/14868/8423>. Acesso em 11 mar.2019.

O Significado de Benchmarking. Significados. Disponível em: <https://www.significados.com.br/benchmarking/>. Acesso em 14 jun. 019.

PEREIRA, Cristiane. **O fenômeno da alienação política do ser humano no mundo moderno e o pensamento de Hannah Arednt**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 04 dez. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46039>. Acesso em: 14 jun. 2019.

PIMENTA, Maria Alzira. **Comunicação empresarial**. Campinas, SP: Alínea, 2002.

PEREIRA, Cristiane. **O fenômeno da alienação política do ser humano no mundo moderno e o pensamento de Hannah Arednt**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 04 dez. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46039>. Acesso em: 14 jun. 2019.

PIMENTA, Maria Alzira. **Comunicação empresarial**. Campinas, SP: Alínea, 2002.

Pesquisa qualitativa. 2019. Disponível em: <https://projetoacademico.com.br/pesquisa-qualitativa/>. Acesso em 14 jun.2019

PESTANA, C. V. S.; VALENTE, G. V. P. Implantação de Escritórios de Projetos na Administração Pública: a experiência da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (SEGER) [Artigo]. In: **I Congresso de Gestão Pública do ES (CONGEP)**. Vitória, 2009. Anais eletrônicos. Vitória: 2009.

PIRES, Roberto R.; AMARAL, Lucas A. e SANTOS, José Carlos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo (Org.). **Planejamento**

Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina. Brasília: ENAP, 2014. 135 p. (Caderno EIAPP)

PMI, PMBoK: **Guia do Conhecimento em Gerenciamento de projetos.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PMI. **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos:** Guia PMBOK. 3. ed. Newton Square, PA: Project Management Institute, 2004. Disponível em www.pmi.org, Acesso em: 10 dez.2018.

Planejamento Governamental. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/visao-geral/o-que-e-planejamento-governamental>. Acesso em 11 de mar/2019.

QUEIROZ, Antônio Augusto. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário.** Brasília, DF. DIAP, 2016. 84p..Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_o_EAD%2017%2004%202015](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015). Acesso em: 20 fev.2019

REZ (2017). O que é Comunicação Corporativa. MVKT. **Nova Escola de Marketing.** Disponível em: <https://novaescolademarketing.com.br/comunicacao-corporativa/o-que-ecomunicacao-corporativa>. Acesso em 12 fev.2019

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Jouwal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SAINT-SIMON, Claude Henri. Introdução aos trabalhos científicos do século XIX. In: GOUHIER, Henri. **A juventude de Augusto Comte e a formação do positivismo.** Paris: s. e., 1933.

SANTOS NETO, Norival Ferreira dos. **Gerenciamento de Riscos dos projetos – uma resposta de modelo de maturidade.** Campinas, SP: [s.n], 2007

SCROFERNEKER, Cleusa Maria Andrade. **Perspectivas teóricas da comunicação organizacional.** Disponível em: <http://www.eca.usp.br/alaic/boletin11/cleusa.htm>. Acesso em: 28 set.2006

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning. 2012.

SILVA, A., & PINTO, J. (2001). Uma visão global sobre as ciências sociais. In A. Silva, & J. Pinto (2001), **Metodologia das ciências sociais** (11ª. Ed.; p. 17-18). Porto Alegre: Edições afrontamento.

SICONV. O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/sobre-a-plataforma> Acesso em 27 de jun. 2019.

SOUZA, Marconi Fernandes. Conceitos Básicos em Monitoramento e Avaliação. **Curso de Ambientação para Servidores do INEP**. ENAP. Brasília, 2013.

SOUZA, Celina. “**Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**”, Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

_____, **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

TCU. **Acórdão 38/2013**. Plenário. Disponível em: <http://professoraantonieta.com.br/destaques/tcu-2/licitacoes-em-geral/conceito-de-segregacao-de-funcao/>. Acesso em 10 fev.2019.

_____. **Termo de Referência**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm>. Acesso em 10 jul. 2019

TORQUATO, Gaudêncio. **Comunicação empresarial/comunicação institucional**. São Paulo: Summus, 1986.

_____. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

UBQ. União Brasileira para a qualidade. Disponível em: <https://ubq.org.br/2015/06/03/boas-praticas-na-gestao-municipal-ciclo-20142015/>. Acesso em 11 mar.2019.

UFMG. Nós Críticos no site nescon medicina. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2153.pdf>. Acesso em: 27 de jun. 2019.

VAITSMAN. Jeni; RODRIGUES. Roberto. W.S; SOUZA. Paes- Souza. **UNESCO. Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, Brasília, 2017. Disponível em: https://www.faecpr.edu.br/site/documentos/politicas_programas_sociais.pdf. Acesso em: 10 de mar./2019.

VARGAS, Ricardo. **Manual prático do plano de projetos**. 5ª ed. São Paulo: Brasport Livros e Multimídia, Ltda., 2014.

VAZ, José Carlos O Monitoramento do Planejamento Governamental em Ambientes Complexos: Decisões e Requisitos. In: ROCHA, Marcia C. G. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico**. Brasília: ENAP, 2009, v. 1, p. 37-44. Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/586010/595099/caderno_eiapp_reduzido.pdf/bab98576-d1b2-4cac-80c8-8e63847e590c Acesso em: 02 nov. 2018.

VENÂNCIO. Douglas Alves. **Manual de Orientações e Normas ao convenente para Prestação de Contas de Convênio e Contrato de Repasse Federal.** Maceió/AL, 2010.

Anexos

Anexo 1 – Livro FORGEP

Publicações



Fonte: Imagens extraídas do site FLACSO.org.br/FORGEP.

Anexo 2 – Notícias



Notícia

PE e ES recebem Seminário de Encerramento do Forgep

15 de setembro de 2015

Na última semana as cidades de São Mateus e Anchieta, no Espírito Santo, receberam seminários de encerramento do projeto de Formação de Gestores Públicos (Forgep), desenvolvido pela Flacso Brasil em parceria com a Petrobras e as Prefeituras dos municípios de Anchieta, Piúma, Itapemirim, Vitória, Serra, São Mateus, Jaguaré e Conceição da Barra.

[leia mais](#) 



Notícia

Bahia recebe Seminário de Encerramento do Forgep

21 de agosto de 2015

Na última terça-feira (18) realizou-se na cidade de Camaçari (BA) o Seminário de Encerramento do projeto de Formação de Gestores Públicos (Forgep). O Forgep foi implementado em cinco Estados do país, desde 2014, pela Flacso Brasil em parceria com a Petrobras e as prefeituras envolvidas.

[leia mais](#) 



Notícia

Betim recebe primeiro Seminário de Encerramento do Forgep

19 de agosto de 2015

Betim (MG) realizou na quinta-feira (13) o primeiro de uma série de Seminários de Encerramento do Projeto de Formação de Gestores Públicos (Forgep).

O evento celebra a finalização das oficinas de gestão pública de programas e projetos, que capacitaram 76 servidores das prefeituras de Betim e Sarzedo, além de representantes de organizações sociais.

[leia mais](#) 



Fotografias

Seminário de Encerramento do Forgep - Betim/MG

Palavras-chave: **forgep, formação, gestão pública**

Seminário de Encerramento do FORGEP

Betim/MG | 13 de agosto de 2015

[leia mais](#) 

Fonte: Imagens registradas no âmbito do projeto FORGEP, nas prefeituras visitadas.

Anexo 3. Fotos e Trechos do Livro Luiz Inácio Lula da Silva – A verdade vencerá

“Eu achava que só era possível acabar com a fome se incluíssemos os pobres na política se conseguíssemos fazer com que eles entrassem no orçamento geral da União. Eu sabia que eu era um cidadão que tinha comida em casa e tinha consciência de que muitos brasileiros nada tinham para comer. Eu tinha certeza de que nós deveríamos estender a mão para aqueles que nada tinham para comer. Surgiu a partir daí o programa Fome Zero e outros programas de inclusão social.”

“Eu tenho mais orgulho é de ter mudado a relação do estado com a sociedade e do governo com a sociedade. O que eu quis como presidente foi fazer com que os mais pobres deste país se imaginassem no meu lugar.”



Fonte: Texto e Foto extraída do livro “Luiz Inácio Lula da Silva – A verdade Vencerá”.

“Quando nós fizemos o programa Fome Zero, e depois os outros programas sociais, foi tudo resultado de coisas começadas aqui no Instituto Lula. Aqui nós fizemos o programa Fome Zero, o programa Minha Casa Minha Vida, as políticas de inclusão social, a política de segurança pública, o programa da Juventude. Todos foram feitos antes de chegar ao governo. O Programa Fome Zero tornou-se política de governo em 2003 para combater a fome e garantir a segurança alimentar dos Brasileiros.”

Apêndices

Apêndice A – Pesquisa on-line – Regras Básicas

Plataforma WEB, TREETON.
Sistemas + Banco de Dados + Servidores WEB.

Home

Conheça mais sobre a Treeton

Vantagens do sistema baseado na nuvem

Conheça mais sobre o sistema Treeton

Como fazer Login no sistema?

Como utilizar a rotina esqueci minha senha?

(PMBok) Metodologia que fundamenta o sistema

Seja nosso cliente, contato Comercial. [Click aqui.](#)

PESQUISA ON LINE:

“COMO SE DESENVOLVEM AS FASES DE PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO E CONTROLE DE PROJETOS NAS PREFEITURAS.”

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa online, que será utilizada na dissertação de mestrado de IRAIR ILDO VALESAN, sob a orientação da Professora Doutora Maria Aparecida Perez, do Curso de Mestrado Profissional em Estado, Governo e Políticas Públicas da FLACSO do Brasil sendo realizado na cidade de São Paulo - SP.

O objetivo da pesquisa é conhecer melhor como se realizam as fases de Planejamento e Monitoramento e Controle nas Prefeituras no desenvolvimento de políticas públicas e Projetos.

As perguntas são de simples escolha, se no seu entendimento elas são afirmativas responda "SIM", se negativas "NÃO". Caso não souber a resposta, responda "NÃO".

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo o (a) senhor (a): recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa.

Esclarecemos, também, que não será exigido nenhuma informação de caráter pessoal, nem identificação sua ou da prefeitura de sua localidade. Suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa (ou para esta e futuras pesquisas) e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade.

São Paulo, 4 de julho de 2018.

Pesquisador responsável: Irair Ildo Valesan.

[Para participar da pesquisa, Click aqui.](#)

Desenvolvimento e suporte sob responsabilidade da TREETON Tecnologia On-Line

Digite aqui para pesquisar

POR 20:15
PTB 09/09/2018

Fonte : Rotina desenvolvida para web e disponibilizada no site treeton.com.br para os participantes.

Apêndice B – PES

https://treeton.com.br x mysql01-farm68.kinghos: x mysql01-farm68.kinghos: x Nova guia x

← → ↻ Seguro | https://treeton.com.br

TREETON Sistema TREETON - Gestão Corporativa para Empresas e Organizações Públicas e Sociais 09 Setembro de 2018, Domingo
Tecnologia On-Line

Usuário: Senha: **Login** **Esqueci minha senha**

Deslogado com sucesso

Plataforma WEB, TREETON.
Sistemas + Banco de Dados + Servidores WEB.

Home
Conheça mais sobre a Treeton
Vantagens do sistema baseado na nuvem
Conheça mais sobre o sistema Treeton
Como fazer Login no sistema?
Como utilizar a rotina esqueci minha senha?
(PMBok) Metodologia que fundamenta o sistema
Seja nosso cliente, contato Comercial. Click aqui.

PESQUISA ON LINE:
"COMO SE DESENVOLVEM AS FASES DE PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO E CONTROLE DE PROJETOS NAS PREFEITURAS."

O objetivo desta pesquisa é verificar as possibilidades de relacionar os resultados dos programas e projetos implantados nas prefeituras municipais, com a sintomia destes com o Planejamento Estratégico e Operacional.

Considerando ainda verificar se as boas práticas de gerenciamento de projetos possibilita agregar valores ao monitoramento e controle dos projetos em execução, na busca de eficiência e eficácia destes projetos.

Sendo assim é importante sua opinião sobre o tema em seu município.

Baseado nestas afirmativas responda:

Escolha SIM ou NÃO para responder as questões e depois click em Salvar.

01 - Você conhece a metodologia de planejamento estratégico situacional (PES)?
Selecione o desejado

02 - De acordo com seu conhecimento, a prefeitura utiliza a metodologia de planejamento estratégico situacional (PES)?
Selecione o desejado

Desenvolvimento e suporte sob responsabilidade da TREETON Tecnologia On-Line

Windows taskbar: Digite aqui para pesquisar, Links, 20:16, 09/09/2018

Fonte: Rotina desenvolvida para web e disponibilizada no site treeton.com.br para os participantes.

Apêndice C – Visão dos entrevistados

The screenshot displays the TREETON web platform interface. At the top, the browser address bar shows the URL <https://treeton.com.br>. The page header includes the TREETON logo, the text "Sistema TREETON - Gestão Corporativa para Empresas e Organizações Públicas e Sociais", and the date "09 Setembro de 2018, Domingo".

The main content area features a login section with fields for "Usuário:" and "Senha:", a "Login" button, and a link for "Esqueci minha senha". Below this, a green notification bar states "Deslogado com sucesso".

The central part of the page is a survey form titled "Plataforma WEB, TREETON." with the subtitle "Sistemas + Banco de Dados + Servidores WEB." The form contains three questions, each with a dropdown menu labeled "Selecione o desejado":

- 03 - De acordo com seu conhecimento, os projetos elaborados pela Prefeitura são planejados?
- 04 - Você já ouviu falar do PPA (Plano Pluri Anual)?
- 05 - Você conhece o PPA da sua cidade?

The fourth question, "06 - Os objetivos dos projetos são claros e são de conhecimento público?", is partially visible at the bottom of the form.

The footer of the page includes the text "Desenvolvimento e suporte sob responsabilidade da TREETON Tecnologia On-Line" and a Windows taskbar at the bottom showing the date and time as "POR 20:17" and "PTB 09/09/2018".

Fonte: Rotina desenvolvida para web e disponibilizada no site treeton.com.br para os participantes.

Apêndice D – Gestão Financeira

The screenshot displays the TREETON web application interface. At the top, the browser address bar shows the URL <https://treeton.com.br>. The page header includes the TREETON logo, the text "Sistema TREETON - Gestão Corporativa para Empresas e Organizações Públicas e Sociais", and the date "09 Setembro de 2018, Domingo".

The main content area features a login form with fields for "Usuário:" and "Senha:", a "Login" button, and a "Esqueci minha senha" link. Below the login form, a green message bar indicates "Deslogado com sucesso".

The interface is divided into a left sidebar and a main content area. The sidebar contains the following links:

- Plataforma WEB, TREETON.
- Sistemas + Banco de Dados + Servidores WEB.
- Home
- Conheça mais sobre a Treeton
- Vantagens do sistema baseado na nuvem
- Conheça mais sobre o sistema Treeton
- Como fazer Login no sistema?
- Como utilizar a rotina esqueci minha senha?
- (PMBok) Metodologia que fundamenta o sistema
- Seja nosso cliente, contato Comercial. [Click aqui.](#)

The main content area displays a survey with three questions:

- 07 - As datas de inicio e fim dos projetos são definidas e tornadas públicas?
Selezione o desejado
- 08 - De acordo com seu entendimento, a Prefeitura desenvolve uma boa gestão financeira dos projetos?
Selezione o desejado
- 09 - As vezes o valor orçado para o projeto não é suficiente para finalizar a obra gerando necessidade de aditivos financeiros contratuais. Você já ouviu falar em aditivo financeiro para os projetos em sua Prefeitura?
Selezione o desejado
- 10 - A Prefeitura disponibiliza para a sociedade informações e indicadores financeiros e de prazos do andamento dos projetos?
Selezione o desejado

The footer of the application states "Desenvolvimento e suporte sob responsabilidade da TREETON Tecnologia On-Line". The Windows taskbar at the bottom shows the search bar, various application icons, and system tray information including "POR 20:17" and "PTB 09/09/2018".

Fonte: Rotina desenvolvida para web e disponibilizada no site treeton.com.br para os participantes.

Apêndice E – Conhecimento da Sociedade

The screenshot displays the TREETON web application interface. At the top, the browser address bar shows the URL <https://treeton.com.br>. The page header includes the TREETON logo, the text "Sistema TREETON - Gestão Corporativa para Empresas e Organizações Públicas e Sociais", and the date "09 Setembro de 2018, Domingo".

The main content area features a login section with fields for "Usuário:" and "Senha:", a "Login" button, and a link for "Esqueci minha senha". Below this, a green banner indicates "Deslogado com sucesso".

The central part of the page is a survey titled "Plataforma WEB, TREETON." with the subtitle "Sistemas + Banco de Dados + Servidores WEB." The survey consists of several questions, each followed by a dropdown menu labeled "Selecione o desejado":

- 10 - A Prefeitura disponibiliza para a sociedade informações e indicadores financeiros e de prazos do andamento dos projetos?
- 11 - Você já foi consultado pela Prefeitura para saber quais ações ou projetos são mais importantes e mais prioritárias para a cidade?
- 12 - entende que a Prefeitura aplica gestão de riscos de projetos?
- 13 - Você entende que o cidadão em sua cidade é bem atendido pelo sistema de saúde do seu município?
- 14 - Os equipamentos de ginástica das praças e lugares públicos funcionam bem e tem manutenção adequada?

The footer of the page contains the text "Desenvolvimento e suporte sob responsabilidade da TREETON Tecnologia On-Line" and a Windows taskbar at the bottom showing the system clock as 20:18 on 09/09/2018.

Fonte: Rotina desenvolvida para web e disponibilizada no site treeton.com.br para os participantes.

Apêndice F – Manutenção dos Projetos

The screenshot displays the TREETON web application interface. At the top, the browser address bar shows the URL <https://treeton.com.br>. The page header includes the TREETON logo (Tecnologia On-Line), the system name "Sistema TREETON - Gestão Corporativa para Empresas e Organizações Públicas e Sociais", and the date "09 Setembro de 2018, Domingo".

The main content area features a login section with fields for "Usuário:" and "Senha:", a "Login" button, and a link for "Esqueci minha senha". Below this, a green notification bar states "Deslogado com sucesso".

The central part of the page is a survey form titled "Plataforma WEB, TREETON." with the subtitle "Sistemas + Banco de Dados + Servidores WEB." The form contains three questions, each with a dropdown menu labeled "Selecione o desejado":

- Question 13: "Você entende que o cidadão em sua cidade é bem atendido pelo sistema de saúde do seu município?"
- Question 14: "Os equipamentos de ginastica das praças e lugares públicos funcionam bem e tem manutenção adequada?"
- Question 15: "Em sua cidade a Prefeitura incentiva a prática de ginastica com utilização dos aparelhos disponibilizados em áreas públicas?"

A "Salvar" button is located at the bottom of the form. The footer of the page reads "Desenvolvimento e suporte sob responsabilidade da TREETON Tecnologia On-Line". The Windows taskbar at the bottom shows the search bar, taskbar icons, and system tray with the date "09/09/2018" and time "20:18".

Fonte rotina desenvolvida para web e disponibilizada no site treeton.com.br para os participantes.

Apêndice G – Registro da Pesquisa.

https://treeton.com.br x mysql01-farm68.kinghos: x mysql01-farm68.kinghos: x Nova guia x

← → ↻ Seguro | https://treeton.com.br

TREETON Sistema TREETON - Gestão Corporativa para Empresas e Organizações Públicas e Sociais 09 Setembro de 2018, Domingo
Tecnologia On-Line

Usuário: Senha: [Login](#) [Esqueci minha senha](#)

Deslogado com sucesso

Plataforma WEB, TREETON.
Sistemas + Banco de Dados + Servidores WEB.

Home
Conheça mais sobre a Treeton
Vantagens do sistema baseado na nuvem
Conheça mais sobre o sistema Treeton
Como fazer Login no sistema?
Como utilizar a rotina esqueci minha senha?
(PMBok) Metodologia que fundamenta o sistema
[Seja nosso cliente, contato Comercial. Click aqui.](#)

PESQUISA ON LINE:
"COMO SE DESENVOLVEM AS FASES DE PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO E CONTROLE DE PROJETOS NAS PREFEITURAS."

Pesquisa realizada com sucesso.
OBRIGADO pela sua participação.

Desenvolvimento e suporte sob responsabilidade da TREETON Tecnologia On-Line

Digite aqui para pesquisar

Links

POR 20:21
PTB 09/09/2018

Fonte rotina desenvolvida para web e disponibilizada no site treeton.com.br para os participantes.