



Revista Ibero Americana de Estratégia

E-ISSN: 2176-0756

admin@revistaiberoamericana.org

Universidade Nove de Julho

Brasil

da Assunção Moutinho, José; Kniess, Cláudia Terezinha; Maccari, Emerson Antonio
A INFLUÊNCIA DA GESTÃO DE PROJETOS NA ESTRATÉGIA DE TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O CASO DE UMA
PREFEITURA DE MÉDIO PORTE

Revista Ibero Americana de Estratégia, vol. 12, núm. 1, enero-marzo, 2013, pp. 181-207

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=331227376008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

**A INFLUÊNCIA DA GESTÃO DE PROJETOS NA ESTRATÉGIA DE TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O
CASO DE UMA PREFEITURA DE MÉDIO PORTE**

**THE INFLUENCE OF PROJECT MANAGEMENT IN THE STRATEGY OF
VOLUNTARY TRANSFERS OF UNION RESOURCES FOR BRAZILIAN
MUNICIPALITIES: THE CASE OF A MEDIUM-SIZED CITY HALL**

**LA INFLUENCIA DEL PROYECTO DE ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE
TRANSFERENCIA VOLUNTARIA DE LOS FONDOS DE LA UNIÓN DE CIUDADES DE
BRASIL: EL CASO DE LA CIUDAD DE MEDIANOS**

José da Assunção Moutinho

Doutorando do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Nove de Julho – PPGA/UNINOVE

Gerente de Projetos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

E-mail: moutinho_pmp@yahoo.com.br (Brasil)

Cláudia Terezinha Kniess

Doutora em Ciência e Engenharia de Materiais pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Professora do Programa de Mestrado Profissional em Administração - Gestão de Projetos da Universidade Nove de Julho – PMPA-GP/UNINOVE

E-mail: ctkniess@uninove.br (Brasil)

Emerson Antonio Maccari

Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo – USP

Coordenador do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Nove de Julho – PPGA/UNINOVE

Email: maccari@uninove.br (Brasil)

A INFLUÊNCIA DA GESTÃO DE PROJETOS NA ESTRATÉGIA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O CASO DE UMA PREFEITURA DE MÉDIO PORTE

RESUMO

A redefinição das atribuições das esferas brasileiras de governo, introduzida com o advento da Constituição Federal de 1988, implica numa estratégia de intenso processo de migração de recursos da União para as Prefeituras. Não obstante o aumento da arrecadação, a esfera municipal carece de recursos extras visando atender às crescentes demandas locais e vislumbra nas transferências voluntárias esta possibilidade. Desta forma, elaborar projetos objetivando a captação de recursos e gerenciá-los de maneira efetiva é vital para a materialização das necessidades da população. No entanto, a introdução de práticas em gerenciamento de projetos, inovadoras no ambiente público, implica na definição de novos paradigmas pautados em resultados. Neste sentido, o estudo objetiva identificar como as práticas de gerenciamento de projetos influenciam o processo de transferências voluntárias de recursos em municípios brasileiros de médio porte. O procedimento metodológico utilizado nesta investigação conta com o estudo de caso como estratégia de pesquisa, norteado por um conjunto de proposições teóricas. As evidências empíricas apontam para a busca pela efetividade das ações desenvolvidas, utilizando o Escritório de Projetos, estrategicamente posicionado, como instrumento integrador entre os diversos empreendimentos e responsável pela disseminação das práticas em gerenciamento de projetos no ambiente público municipal. O estudo ainda revela a necessidade de um salto qualitativo das práticas adotadas por parte das principais partes envolvidas (ministérios, prefeituras e agentes financeiros) no gerenciamento das transferências voluntárias.

Palavras-chaves: Gestão de Projetos; Estratégia de Transferências Voluntárias; Recursos da União, Municípios Brasileiros.

THE INFLUENCE OF PROJECT MANAGEMENT IN THE STRATEGY OF VOLUNTARY TRANSFERS OF UNION RESOURCES FOR BRAZILIAN MUNICIPALITIES: THE CASE OF A MEDIUM-SIZED CITY HALL

ABSTRACT

The redefinition of the responsibilities of Brazilian Government spheres, introduced by the advent of the Federal Constitution of 1988, implies an intense process of migration strategy of the Union's resources to the municipalities. Referring to the increase in revenue, the municipal sphere lacks extra features in order to meet the increasing local demands and glimpsed in the voluntary transfers this possibility. In this way, draw up projects aimed at fundraising and manage them effectively is vital for the materialization of the needs of the population. However, the introduction of project

management practices, innovative in the public environment, implies defining new paradigms based on results. In this sense, the study aims to identify how project management practices influence the strategy of the voluntary transference process of resources in midsize Brazilian municipalities. The methodology procedure used in this research relies on the case study as a research strategy, guided by a set of theoretical propositions. The empirical evidences point to the search of action's effectiveness developed by the project management office, strategically positioned as a tool of integration between the various projects and responsible for dissemination of project management practices in the municipal public environment. The study also reveals the need for a qualitative leap of the practices adopted by the major parties (ministries, city halls and financial agents) in the management of voluntary transfers.

Keywords: Project Management; Strategy of Voluntary Transfers; The Union's Resources; Brazilian Municipalities.

LA INFLUENCIA DEL PROYECTO DE ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE TRANSFERENCIA VOLUNTARIA DE LOS FONDOS DE LA UNIÓN DE CIUDADES DE BRASIL: EL CASO DE LA CIUDAD DE MEDIANOS

RESUMEN

La reorientación de las esferas del gobierno brasileño introdujo con la llegada de la Constitución de 1988, implica una estrategia de proceso de intensa migración de los fondos federales a los gobiernos locales. A pesar del aumento de los ingresos, el municipio necesita recursos adicionales para satisfacer la creciente demanda en los traslados locales y voluntarias prevé esta posibilidad. Por lo tanto, el desarrollo de proyectos dirigidos a la recaudación de fondos y su gestión eficaz es vital para la realización de las necesidades de la población. Sin embargo, la introducción de prácticas de gestión de proyectos, entornos públicos innovadores, implica la definición de nuevos paradigmas orientados por resultados. En este sentido, el estudio tiene como objetivo identificar cómo las prácticas de gestión de proyectos influyen en el proceso de las transferencias voluntarias de recursos en los municipios de rango medio. El enfoque utilizado en la presente investigación tiene el estudio de caso como una estrategia de investigación, guiado por un conjunto de propuestas teóricas. Los estratégicamente la evidencia empírica apunta a la búsqueda de la eficacia de las medidas adoptadas, con la Oficina de Proyectos, posicionados como una herramienta integradora entre los diferentes proyectos y responsables de la difusión de las prácticas de gestión de proyectos en el salón público. El estudio también pone de manifiesto la necesidad de dar un salto cualitativo de las prácticas adoptadas por las principales partes interesadas (ministerios, ayuntamientos y agentes financieros) de la gestión de las transferencias voluntarias.

Palabras-clave: Gestión de Proyectos; Estrategia Transferencias Voluntarias; Recursos de la Unión; Municipios Brasileños.

1 INTRODUÇÃO

No processo de redefinição dos papéis dos entes da federação na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os municípios brasileiros foram colocados como o elo local do poder público junto à população. Esta estratégia de descentralização trouxe consigo a responsabilidade de oferecer um conjunto de serviços à comunidade que até então era de responsabilidade das esferas superiores. Se por um lado, as receitas próprias municipais crescem continuamente, por outro crescem também as demandas dos munícipes. Desta forma, mesmo que as receitas provenham de transferências constitucionais ou ainda do incremento da arrecadação própria, tornam-se insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras, sejam de infraestrutura, de equipamentos sociais, culturais, turísticos, esportivos, de saúde ou educacionais (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

Atento às demandas locais, o Governo Federal definiu como estratégia a descentralização de parte das ações implementadas pelos Ministérios utilizando-se das transferências voluntárias como instrumento legal viabilizador. Estas transferências são definidas como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000a). Assim, o poder público municipal percebe neste tipo de transferências intergovernamental um caminho para o equilíbrio da equação orçamentária. Todavia, para a efetiva materialização destas transferências voluntárias é imperativo que os entes proponentes apresentem proposta de trabalho, cujos interesses comuns entre partes (Prefeitura e Ministério) estejam evidenciados.

Surge então a necessidade de se apresentar projeto. A elaboração de projetos, entendidos como sendo “quaisquer séries de atividades e tarefas que possuem um objetivo específico a ser atingido dentre de determinadas especificações, que possuem datas de início e término definidas, limites de recursos financeiros e consomem recursos” (KERZNER, 2009, p.2) nem sempre é tarefa simples, seja na definição de seus elementos, no seu planejamento, na sua execução ou até mesmo no processo de prestação de contas.

A visão contemporânea de gestão define novos formatos organizacionais que transformam substancialmente a produção de bens e serviços públicos. A mais visível destas mudanças é a gestão pública baseada em programas e projetos, que normalmente possuem formatos gerenciais transversais às esferas de governo, focando o atendimento de necessidades bastante definidas. Sua forma de financiamento e alocação de recursos normalmente é compartilhada entre entes da

federação (União, Estados e Municípios), e sua gestão tende a estar fortemente relacionada a indicadores de desempenho, que permitem avaliar sistematicamente o seu desempenho, bem como deliberar sobre a sua ampliação, redução, continuidade ou mesmo descontinuidade (KLERING *et al.*, 2011).

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

O volume total de recursos financeiros transferidos voluntariamente do Governo Federal para municípios brasileiros tem sido bastante expressivo nos últimos anos. De acordo com o boletim gerencial do Sistema de Convênios e Contratos de Repasses – SICONV 2009-2010-2011 (BRASIL, 2012a) de um total de R\$32,5 bilhões transferidos para estados, municípios ou instituições privadas sem fins lucrativos, as prefeituras foram contempladas com R\$19,32 bilhões a título de transferências voluntárias, correspondendo a cerca de 59% do total de recursos transferidos. Assim como crescem as transferências, cresce a fiscalização. A execução de convênios entre entes governamentais têm sido alvo das principais Cortes de Contas. Garantir a correta execução dos programas federais e a eficaz aplicação dos recursos, com o objetivo de atender às necessidades requeridas pela sociedade, é um constante desafio para os gestores públicos, os quais podem se valer de um conjunto de conhecimentos aplicáveis a esta área.

Neste contexto, o presente artigo busca aliar os aspectos do gerenciamento de projetos às estratégias de transferência voluntária de recursos da União para municípios por meio de um conjunto de instrumentos customizados e adequados a esta realidade. Estudo realizado por Eckert (2010) aponta para este sentido, indicando que o sistema federativo brasileiro merece pesquisa mais aprofundada da relação que os municípios têm em todas as formas de estratégia compartilhada de políticas públicas. Na mesma linha, estudo realizado por Cataia (2011) sobre o federalismo brasileiro, analisa as relações intergovernamentais entre a União e municípios, a partir das transferências voluntárias, e aponta a carência de pesquisas que avaliem a materialização, nos municípios, das verbas oriundas das transferências voluntárias, notadamente quando são pautadas por interesses não estritamente político-partidários.

Neste âmbito, o problema de pesquisa está relacionado ao fato dos projetos decorrentes das transferências voluntárias da União para Municípios de médio porte necessitarem efetivamente de

um adequado gerenciamento sob pena de não se materializarem em benefícios para a população local. Diante deste contexto, a questão de pesquisa, a qual o estudo pretende responder, é como as práticas em gerenciamento de projetos podem influenciar o processo de transferências voluntárias de recursos para municípios brasileiros de médio porte? O objetivo deste trabalho é então identificar e analisar como práticas de gerenciamento de projetos podem influenciar o processo de transferências voluntárias de recursos do Governo Federal para municípios brasileiros de médio porte.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão da literatura realizada ao longo da pesquisa que serviu para emoldurar esta pesquisa, contou com uma breve análise sobre o contexto da organização do Estado Brasileiro e o papel dos municípios, sucesso em projetos, escritório de gerenciamento de projetos e culminou com o gerenciamento de projetos no contexto da administração pública.

2.1 A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E PAPEL DOS MUNICÍPIOS

A nova ordem da organização institucional e tributária, fruto da Constituição Federal do Brasil de 1988, significou uma transferência real de renda e poder para os municípios, passando a assumir uma maior carga de responsabilidades, expandindo assim as competências dos municípios no que se refere à prestação de serviços públicos. Em seu estudo, Arretche (1999) já destacava a necessidade de se implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais. Notadamente no campo das políticas urbanas, o arranjo aumentou a participação dos municípios, particularmente das grandes cidades, tanto no financiamento como na gestão dessas políticas. Em sua pesquisa, Santos (2012, p.848) caracteriza esta estratégia de distribuição de serviços como “parte de um padrão mínimo de direitos de cidadania.”

Em sua obra Campello e Matias (2000) trazem uma análise sobre as finanças municipais sob o ponto de vista do tomador de decisões. Um posicionamento que, segundo os autores, permite estabelecer as dificuldades que se apresentam nos processos decisórios, a relevância de cada conjunto de informações, a praticidade e eficiência de cada procedimento e as interferências que agem sobre esses processos. Eles ressaltam: “o poder local, por estar mais próximo dos problemas e por ser suscetível ao controle da sociedade, mostra-se mais adequado para atender às demandas sociais.” (Ibid, p.21).

Mesmo com o incremento de novos recursos garantidos pela Constituição de 1988, o fato é que os municípios brasileiros não partem de um mesmo patamar para a assunção dos encargos antes de responsabilidade da União ou dos estados. Um agravante a este fato é a insuficiência dos mecanismos redistributivos existentes, sobretudo para o nível municipal. O processo de descentralização, embora passe pelas discussões da democratização e da eficácia, tem como patamar inicial a necessidade de serem criados instrumentos que coloquem os municípios em condições minimamente equânimes para execução das políticas que lhes são repassadas (ABRUCIO; COUTO, 1996). Este fato é corroborado ao se analisar a realidade dos municípios do país, grande parte – especialmente os menores – possui pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar uma resposta adequada ao assunto, sobrevivendo basicamente de transferências.

Na década seguinte à promulgação da Constituição de 1988, a autonomia municipal passou a ser questionada. O expressivo aumento da quantidade de municípios no país fundamentou o argumento que a criação de novos municípios implica em menor repasse para todos os outros municípios, pelo fato do Fundo passar a ser dividido por um número maior de municipalidades, acarretando em normatizações com o objetivo de interditar os desmembramentos municipais (BRASIL, 1996). Um dos argumentos é que os municípios não possuem critérios objetivos e responsáveis para um uso mais racional do orçamento local. A persistência do clientelismo, a incapacidade de gerar receitas próprias e a obsolescência da administração tributária levariam os municípios, especialmente os pequenos, a sobreviverem dos repasses da União e dos estados. Esses argumentos, utilizados ainda hoje, são somados à ideia de que os recursos locais são mal gastos, portanto, haveria um problema de “gestão” do orçamento municipal (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

Assim, no ano de 2000 o governo federal instituiu a Lei Complementar nº 101. O código de conduta para os administradores públicos de todo o país, introduzido pela conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF (BRASIL, 2000a), define um conjunto de normas para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como são gastos os recursos da sociedade. Este instrumento aplica-se aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal). Além de fixar limites para dívida pública esta Lei também determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas pré-existentes. A consequência destas restrições faz com que o governante consiga pagar as despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros.

Como discutido anteriormente, os entes subnacionais assumiram maiores responsabilidades no provimento de serviços públicos para atendimento da comunidade regional no período pós-88.

A Influência da Gestão de Projetos na Estratégia de Transferências Voluntárias de Recursos da União para Municípios Brasileiros: O Caso de uma Prefeitura de Médio Porte

Aliado a isso, a sociedade também intensificou sua cobrança por ações concretas. O poder público precisou a partir de então, buscar alternativas e soluções exequíveis para responder a essas demandas sociais. Como soluções viáveis surgem as parcerias intergovernamentais e as transferências voluntárias de recursos resultantes do processo orçamentário dos governos superiores, ano a ano. Trata-se de uma ação voluntária do governo superior dedicar uma parte dos recursos de seus orçamentos para serem transferidos aos governos subnacionais. O caput do artigo 25, da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a) define assim o conceito de transferência voluntária:

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

Como observado no instrumento legal, a característica deste tipo de transferências é não haver contingência legal que restrinja a discricionariedade do governo estadual ou federal que transfere o recurso financeiro, ou seja, decidir o município com o qual estabelecerá tal cooperação. Também não existe norma que obrigue o município a aceitar a relação de cooperação proposta pelo governo estadual ou federal. Nesse sentido, a transferência voluntária envolve uma cooperação espontânea de dois níveis de governo, regulada pelas próprias partes envolvidas.

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

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

para um ajuste no marco legal brasileiro no sentido de se ter, de forma mais contundente, transferências motivadas por critérios técnicos.

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

2.2 ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

A definição de Escritório de Gerenciamento de Projeto - EGP é amplamente discutida na literatura, apontando para uma imprecisão no seu conceito. Tal indefinição deriva do fato da diversidade de significados e pontos de vista. Para Prado (2000), o Escritório de Projetos caracteriza-se como sendo um pequeno grupo de pessoas que tem relacionamento direto com todos os projetos da organização, seja prestando consultoria e treinamento seja realizando auditoria e acompanhamento de desempenho dos projetos.

Por outro lado, o EGP também pode ser definido como sendo uma entidade organizacional que provê foco institucional nos procedimentos de gerenciamento de projetos (SHENHAR e DVIR, 2010). O mesmo funciona como um mecanismo que permite a continuidade organizacional das experiências e lições aprendidas em gerenciamento de projetos, além de realizar atividades ligadas ao desenvolvimento de políticas, procedimentos, treinamentos, ferramentas e consultoria em gestão de projetos (RAD; RAGHAVAN, 2000).

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

O posicionamento estratégico de um escritório de projetos na estrutura organizacional é fundamental. Neste sentido, Carvalho e Rabechini Jr. (2011) indicam que as ações e processos em gerenciamento de projetos, com foco na eficácia, devem estar consolidados por meio de escritórios de projetos posicionados de forma estratégica, permitindo a integração dos vários esforços em gestão de projetos existentes numa organização. Investigações acerca da criação e utilização de EGPs e de seus ambientes operacionais apontam evidências de uma série de funções e serviços que influenciam o desempenho de projetos por meio da demonstração de um grau de correlação (DAI; WELLS, 2004). A materialização de um EGP, como agente integrador, pode ser responsável por fornecer um ambiente propício ao gerenciamento do portfólio de uma organização, por meio da otimização de recursos e da garantia de um melhor desempenho global (KERZNER, 2009).

2.3 O GERENCIAMENTO DE PROJETOS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

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

Dentre as principais restrições para a implantação de práticas em gerenciamento de projetos na administração pública, Wirick (2009) destaca: ambiente com conflito entre objetivos e resultados; grande variedade de partes interessadas; interesses políticos sob intensa pressão da mídia; pouca tolerância ao risco de fracasso; dificuldade em identificar missões e medidas de resultados; questões legais e imposições políticas e processuais influenciando na entrega dos

projetos; diversas funções administrativas desenvolvidas externamente ao ambiente dos projetos; recursos humanos restritos devido a aspectos legais de contratações; e, ambientes podem incluir visões políticas divergentes. Além das restrições identificadas no ambiente público, não se pode deixar de mencionar que os projetos desenvolvidos precisarão atender gerações futuras para as quais ainda não foram identificadas as reais necessidades. Como fator restritivo adicional, a relativa falta de maturidade em gerenciamento de projeto também torna esta prática mais difícil no setor público.

Por outro lado, é notório que a tradicional burocracia, tão marcante na máquina pública, passou nas últimas décadas por significativas mudanças, perdendo espaço para iniciativas inovadoras e para a pró-atividade. Seja sob qualquer denominação: “reforma”, “modernização”, “reinvenção”, a maior parte dos governos está agora bem diferente do que era há alguns anos (PETERS, 2008). O *New Public Management*- NPM (HOOD, 1991) tem sido o modelo dominante de reforma da máquina pública com foco principal na utilização mais eficaz e eficiente de recursos do Estado. Mas para alcançar esse propósito torna-se necessário que o setor público atue de modo similar ao setor privado. Um dos componentes necessários a esta reforma é a ampliação da autonomia dada aos gestores públicos e às suas organizações, partindo da premissa que se o talento gerencial não estivesse confinado a normas internas, o setor público seria mais eficiente (DILULIO, 1994). A respeito da nova administração pública Bresser-Pereira (2005) ressalta que não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: a mesma tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar.

Para Peters (2008) não obstante a eficiência e a eficácia introduzidas no setor público por meio das reformas, vários problemas contemporâneos no ato de governar foram gerados. Tais problemas têm sido em grande parte políticos, refletindo a tendência de se enfatizar valores administrativos em detrimento dos valores democráticos. Com o objetivo de analisar a aplicação das práticas em gerenciamento de projetos na implementação de programas para desenvolvimento em esfera de governo local, Nel (2001) identificou que a eficiência e a eficácia com que o governo local cumpre seu papel de desenvolvimento dependem, em grande parte, da capacidade das autoridades de gerenciar projetos de desenvolvimento. O estudo concentra-se no papel do gestor público em relação às fases do ciclo de vida do projeto, destacando a estreita colaboração das comunidades locais na identificação de suas prioridades. A investigação também revela a necessidade de se realizar avaliação dos projetos visando, desta forma, analisar a qualidade dos serviços ou produtos resultantes. Como resultados, a pesquisa ainda aponta a identificação de deficiências a serem evitadas em outros projetos e defende a replicação de empreendimentos bem-sucedidos.

O Escritório de Projetos tem sido utilizado como ferramenta eficaz frente ao aumento das exigências na condução de projetos no setor público (REGO; SILVA, 2011; SIQUEIRA *et al.*, 2010; FURTADO *et al.*, 2011; TOSCANO *et al.*, 2008) e ao ingresso de uma cultura de gerenciamento de projetos no âmbito público, com reflexos na eficiência quando norteados por esta nova metodologia de trabalho, com destaque para a existência de algumas peculiaridades (IACZINSKI; SCARPIN, 2006).

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

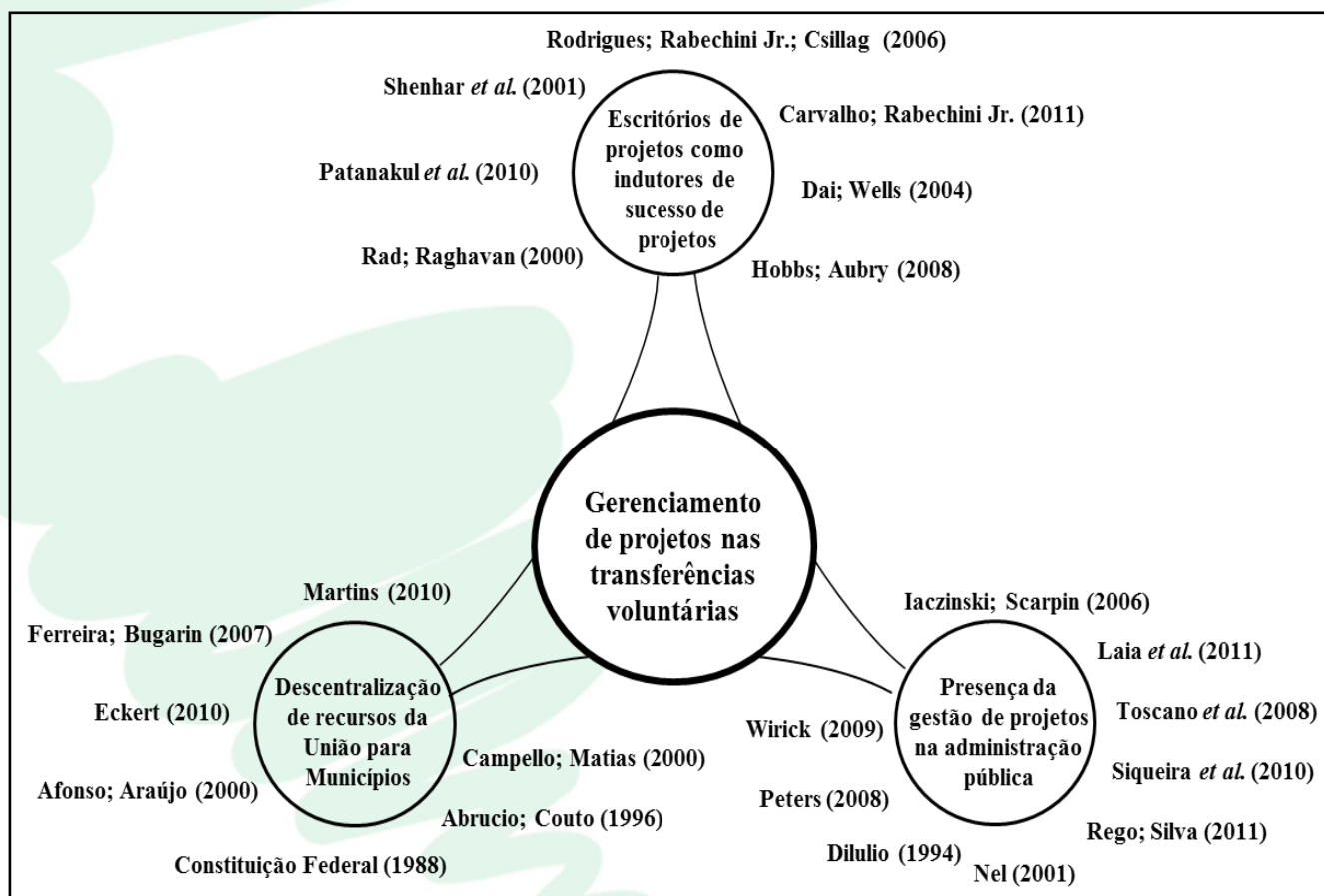
O tema escolhido para o presente estudo refere-se à gestão de projetos na captação de recursos oriundos de transferências voluntárias e faz parte de uma área de investigação ainda pouco explorada. Por este motivo o estudo exploratório prestou relevante serviço na identificação e clarificação do problema a ser estudado durante o processo investigativo, resultando posteriormente na definição das questões de pesquisa. Gil (1999) destaca que a pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão global acerca de determinado fato. Portanto este tipo de pesquisa é realizado, sobretudo, quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

A questão central de pesquisa: “Como as práticas em gerenciamento de projetos podem influenciar o processo de transferências voluntárias de recursos para municípios brasileiros de médio porte?” apresenta um enfoque contemporâneo sem a possibilidade de controle sobre os eventos comportamentais. Desta forma, a literatura aponta para o estudo de caso, como estratégia de pesquisa mais adequado (YIN, 2010). A estratégia do estudo de casos, orientada por avaliações qualitativas, tem sido frequentemente utilizada na condução de pesquisas científicas na área de ciências sociais aplicadas. Esta avaliação é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos, em contrapartida à avaliação quantitativa. De acordo com Martins e Theóphilo (2009, p. 61-62), “A estratégia de pesquisa estudo de casos pede avaliação qualitativa, pois seu objetivo é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente”.

Na sequência foram definidas as proposições teóricas. Yin (2010), ao tratar de formulação das proposições menciona que as proposições têm por objetivo dirigir a atenção para algo que deve ser examinado dentro do escopo do estudo. Ou seja, as proposições têm por finalidade conduzir o estudo para o caminho certo e indicar onde procurar valiosas evidências. Desta forma, a revisão

teórica preliminar possibilitou a identificação e formulação de proposições dando subsídio a um modelo teórico para o problema de pesquisa anteriormente definido. As proposições teóricas evidenciaram três pilares servindo para balizar teoricamente o gerenciamento de projetos no processo de transferência voluntária de recursos da União, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 – Polarização teórica do gerenciamento de projetos nas transferências voluntárias.



Fonte: Elaborado pelos Autores.

Como se pode observar, a problemática da pesquisa está envolta por um conjunto de conceituais visando definir e situar teoricamente os termos gerenciamento de projetos e transferências voluntárias em universos de análise distintos. A união dos conceitos surge como orientação para responder à questão principal da pesquisa. Os pilares identificados deram subsídio à formulação de nove proposições:

A Influência da Gestão de Projetos na Estratégia de Transferências Voluntárias de Recursos da União para Municípios Brasileiros: O Caso de uma Prefeitura de Médio Porte

- **Proposição 1:** O município desempenha um papel relevante no atendimento às demandas sociais, pelo fato de estar mais próximo do cidadão, no entanto, as receitas municipais são insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras.
- **Proposição 2:** Para fazer face ao crescente processo de descentralização dos recursos federais, os municípios devem criar estruturas específicas de gestão para ter condições de executá-las, proporcionando assim, o incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas.
- **Proposição 3:** Influência política no processo de definição dos municípios contemplados com recursos de transferências voluntárias sobrepondo-se ao estabelecimento de critérios técnicos.
- **Proposição 4:** Há fatores restritivos à prática de gestão de projetos no ambiente público com reflexos na implantação de Escritórios de Projetos.
- **Proposição 5:** A eficiência e eficácia das ações locais de governo dependem da capacidade de gestão dos seus projetos desenvolvidos.
- **Proposição 6:** A criação de escritório de projetos na administração pública objetiva disseminar a cultura de gerenciamento de projetos.
- **Proposição 7:** A utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos contribuem para o sucesso do projeto em determinada fase do seu ciclo de vida.
- **Proposição 8:** Distintas dimensões de sucesso são percebidas ao longo do ciclo de vida do produto.
- **Proposição 9:** A correta definição do modelo de Escritório de Gerenciamento de Projetos para a organização é essencial para prover foco adequado nos procedimentos de gerenciamento de projetos.

Estas proposições tiveram por finalidade a busca por elementos e evidências na tentativa da construção de uma teoria. Martins e Theóphilo (2009, p. 65) reforçam a afirmação “Enquanto em uma pesquisa convencional o investigador testa a adequação de uma realidade a uma teoria, em um Estudo de Caso, buscam-se elementos e evidências para demonstrar uma teoria – construir uma teoria – (*Grounded Theory*)...”. O *constructo* definido no protocolo de pesquisa visou buscar a necessária aderência entre a questão principal de pesquisa, as proposições orientadoras da pesquisa e as informações colhidas no campo, como subsídio à formulação das conclusões do estudo.

A seleção da unidade de análise resultou na definição do projeto de caso único (holístico) conforme preconizado por Yin (2010), pelo fato de ser representativo ou típico e de examinar a natureza global de uma organização ou de um programa, sem analisar subunidades selecionadas em um mesmo contexto. Desta forma, a unidade de análise definida é um ente municipal da federação brasileira: o município de Três Rios. O período analisado foi delimitado pelos anos de 2009 a 2012, coincidindo com o mandato do prefeito, viabilizando o ambiente da pesquisa. Desta forma, não houve a necessidade de se levar em consideração o processo conhecido como descontinuidade administrativa muito presente na alternância de poder público, com ressaltado por Nogueira (2006).

A investigação contou com o protocolo de pesquisa como importante instrumento orientador e regulador na condução da estratégia do estudo de caso, constituindo-se como um balizador de confiabilidade do procedimento de pesquisa. As trinta e quatro questões formuladas nortearam a pesquisa a manter o rumo da coleta. Elas vieram acompanhadas por uma lista de prováveis fontes de evidências e um conjunto de outras informações auxiliares. Este procedimento também visou garantir a homogeneidade dos procedimentos empregados durante toda a coleta de dados.

A confiabilidade do estudo de caso foi garantida por meio da triangulação de múltiplas fontes de evidências, aumentando a qualidade da pesquisa, conforme preconizado por Martins e Theóphilo (2009) e Yin (2010). Optou-se pela utilização da coleta de informações de fontes múltiplas visando corroborar os mesmos fatos, estabelecendo linhas convergentes de investigação. No estudo, foram utilizadas quatro fontes de evidências:

- a) **Evidências documentais:** Análise de documentos administrativos como relatórios dos projetos, atas de reuniões entre a prefeitura, Ministérios e o agente financeiro (Caixa Econômica Federal), assim como informações em sites oficiais (da Prefeitura de Três Rios e do Governo Federal). A vantagem deste tipo de fonte de dados reside na sua estabilidade (podendo ser revista repetidamente) e sua descrição (não foi criada em consequência do estudo de caso);

- b) **Registros em arquivos:** Documentos e projetos em arquivos internos da Prefeitura e registros organizacionais como os orçamentos anuais e estrutura organizacional, assim como o registro das propostas de projetos no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV;
- c) **Entrevistas em profundidade:** Realizadas conversas guiadas com todos os sete gestores municipais (secretários ou subsecretários afins) responsáveis pelo gerenciamento dos projetos oriundos de transferências voluntárias. As entrevistas ocorrem no próprio ambiente das secretarias no período de 16 a 21 de agosto 2012, possibilitando desta forma a utilização da observação direta como outra fonte de evidências.
- d) **Observação direta:** Oportunizada no ambiente de desenvolvimento da pesquisa. A pluralidade de ambientes das secretarias da Prefeitura Municipal de Três Rios revelando informações adicionais sobre os tópicos estudados, como condições das instalações, material existente, recursos computacionais, organização de arquivos e clima organizacional.

Os resultados advindos da coleta de dados, por meio das múltiplas fontes elencadas, permitiram o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação no fundamental processo de triangulação de dados. O procedimento de análise deixou claro que todas as evidências relevantes foram abordadas dando sustentação às proposições que parametrizaram a investigação.

A presente investigação utilizou como estratégia para análise de evidências as proposições teóricas, pelo fato das proposições iniciais refletirem a questão de pesquisa e terem emoldurado o quadro de revisão teórica, ajudando a definir a estratégia da pesquisa – o estudo de caso. A presente investigação se valeu da combinação de padrão como técnica de análise de evidências. Esta lógica fundamenta-se na comparação entre padrão baseado empiricamente e um padrão previsto. Para Yin (2010) havendo coincidência entre os padrões, os resultados ajudam o estudo de caso a fortalecer a sua validade interna.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os principais resultados da pesquisa são descritos após a apresentação da unidade de análise definida para o estudo de caso.

4.1 UNIDADE DE ANÁLISE

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

Com o objetivo de concorrer a recursos oriundo de transferências voluntárias providas do processo de descentralização do orçamento dos Ministérios, no período de janeiro 2009 a junho 2012, a Prefeitura de Três Rios cadastrou 25 propostas no SICONV (BRASIL, 2009), das quais 15 materializam-se em convênios. Pelo fato de não estar no escopo deste trabalho, não foi realizada, nesta pesquisa, uma análise mais aprofundada sobre os motivos pelos quais não foi contratada a totalidade das propostas apresentadas. No período analisado, os convênios assinados entre a prefeitura e o Governo Federal alcançaram o montante total de R\$15,1 milhões, para a execução de diversos objetos. No entanto cabe destacar que para o município receber tais recursos houve a necessidade de disponibilizar uma contrapartida financeira no valor de R\$ 1,5 milhão, oriunda de receita própria indo ao encontro do item I do § 1º do art.36 da Lei 12.465/2011 (BRASIL, 2011).

O levantamento de todos os convênios da prefeitura de Três Rios, celebrados no período 2009-2011, no Portal da Transparência (BRASIL, 2012b), possibilitou a identificação das secretarias municipais diretamente envolvidas na gestão destes recursos.

4.2 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES DA PESQUISA

A partir da definição dos três pilares que nortearam o presente estudo, as nove proposições definidas objetivaram responder à principal questão de pesquisa formulada.

4.2.1 PILAR 1: DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIO

Os resultados da investigação indicam que o poder público municipal exerce uma função primordial no atendimento às demandas sociais, pelo fato de estar mais próximo do cidadão que qualquer outra esfera de poder. Tal proximidade possibilita um constante contato, participação e envolvimento com as comunidades locais, resultando na identificação de suas necessidades mais latentes. Campello e Matias (2000), em estudo sobre administração financeira municipal, indicam esta esfera de governo como mais adequada para atender às demandas sociais, por estar mais próximo aos problemas e suscetíveis ao controle da sociedade. No entanto há indícios de falta de integração entre os agentes públicos municipais na implementação conjunta de ações, devido a paradigmas culturais inerentes a este setor, levando assim à diminuição do potencial de efetividade das ações requeridas.

No entanto as receitas do poder público municipal tornam-se insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras, sendo fundamental recorrer a fontes de recursos extra-orçamentários com o intuito de materializar os projetos identificados, o que corrobora o estudo realizado por Afonso, Araújo (2010). Recursos provindos das esferas superiores constituem-se como a principal fonte para a execução de obras de maior vulto ou ainda para aquisição de equipamentos mais específicos.

Quanto à estrutura da prefeitura, apresentou-se de maneira bastante heterogênea. Mesmo que ainda discretamente, esta esfera busca criar estruturas internas específicas de gestão para propiciar condições de executar os projetos oriundos da descentralização de recursos federais. Este resultado corrobora o estudo de Eckert (2010) que indica a necessidade do aprimoramento das estruturas de gestão municipal proporcionando o incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas. As evidências apontaram que, de fato, as secretarias passam por um processo de adequação, mas não de forma homogênea, pois para cada realidade surge a necessidade de ações específicas, cada qual em seu tempo. Destaca-se ainda que, assim como na estrutura municipal, o governo federal e os agentes financeiros precisam se estruturar, definindo melhor seus processos visando ao incremento da qualidade na execução das políticas compartilhadas.

Quando analisado o processo de descentralização, constatou-se que a natureza discricionária das transferências voluntárias envolve tanto critérios técnicos, quanto a influência política. Por um lado, os critérios técnicos são necessários à celebração dos convênios, pois pressupõem que o município apresenta requisitos mínimos necessários à execução do projeto. Por outro lado, a influência política, neste processo, garante a indicação (no caso de emenda parlamentar) do recurso federal, assim como sua efetiva liberação. Estes resultados reforçam a pesquisa realizada por Ferreira e Bugarin (2007) que indica as transferências intergovernamentais no Brasil como sendo significativamente influenciadas por motivações político-partidárias. No que se refere ao nível de exigências dos editais, o estudo aponta para a necessidade de padronização dos editais e de uma maior transparência no julgamento das propostas apresentadas.

4.2.2 PILAR 2: PRESENÇA DA GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As evidências deixaram claro que há uma série de desafios a serem enfrentados na implantação de uma cultura pró-projetos na área pública. Diversos autores (IACZINSKI; SCARPIN, 2006; REGO; SILVA, 2011) relatam a existência de peculiaridades a respeito da implantação de escritórios de projetos em setores públicos. Dentre os principais obstáculos identificados durante a presente investigação, ressaltam-se a origem patriarcal, baseada em poder político e de influência, a estrutura organizacional estritamente funcional e pouco flexível e a falta de conhecimento sobre o que, de fato, o gerenciamento de projetos pode agregar à gestão de empreendimentos públicos.

As resistências culturais apontadas, inerentes ao próprio setor público e geralmente avesso a mudanças e à administração por resultados não invalidam o estudo de Peters (2008) que aponta para diversas iniciativas inovadoras no setor público com reflexos em sua eficiência e eficácia. Nesse sentido, os resultados apontaram para a necessidade de um intenso processo de planejamento estratégico das ações das secretarias municipais; que práticas de gerenciamento de projetos sejam incorporadas ao cotidiano da administração pública; que seja promovido o desenvolvimento de competências individuais e organizacionais (da própria prefeitura); que seja implantada uma gestão voltada para resultados e, por fim, que as secretarias sejam dotadas de recursos profissionais e/ou capacitações além de um intenso processo de estruturação.

Todavia, o incremento da eficiência e eficácia das ações locais desenvolvidas não é tarefa simples, pois pressupõe o efetivo gerenciamento dos projetos desenvolvidos. Percebe-se a falta de definição de um padrão de qualidade estabelecido por meio de indicadores de desempenho

causando, por vezes, certa insegurança no estabelecimento de metas mais específicas a serem atingidas. Assim, os indicadores primários apontados restringem-se a prazos e custos. As evidências ainda indicaram que a eficiência das ações pode ser incrementada por meio do compartilhamento de recursos entre diferentes projetos nas secretarias potencializando, desta forma, os resultados alcançados.

Ainda nesse mesmo sentido, os resultados apontaram para inexistência de compartilhamento de experiências de sucesso no desenvolvimento dos projetos, entre as secretarias municipais. Este fato é diretamente influenciado pela cultura organizacional caracterizando-se como fator limitante no ambiente público. A falta de uma maior integração entre as secretarias isola suas ações assim como a replicação de empreendimentos bem-sucedidos, como identificado no estudo de Nel (2001).

O Escritório de Projetos foi identificado como instrumento capaz de disseminar a cultura de gerenciamento de projetos na prefeitura por meio de treinamentos e capacitações dos gestores públicos. No entanto, percebeu-se um nível bastante heterogêneo de conhecimento acerca de práticas em gerenciamento de projetos, por parte dos gestores municipais, resultando em graus distintos de maturidade na mesma organização. O EGP também foi percebido como um centro de excelência responsável pela efetiva implantação de práticas de gerenciamento de projetos no ambiente público municipal. O resultado confirmou ainda Siqueira *et al.*(2010) e Furtado *et al.* (2011) que apontaram o escritório como responsável por influenciar a alta administração a instituir o gerenciamento voltado a resultados, criando desta forma um ambiente mais propício ao desenvolvimento de projetos.

4.2.3 PILAR 3: ESCRITÓRIOS DE PROJETOS COMO INDUTORES DE SUCESSO DE PROJETOS

A utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos foi mais intensamente percebida durante o planejamento dos convênios, notadamente pelo rigor necessário à apresentação das propostas. No entanto, houve também a indicação que as técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos prestam sua contribuição durante a execução do convênio, visto que a efetividade das ações precisa ser garantida. Reconheceu-se ainda que durante a execução e a prestação de contas dos convênios o processo é menos conturbado e complexo, quando comparado ao planejamento. No entanto, apontou-se para a indicação de um planejamento mais eficaz das ações a serem desenvolvidos nos convênios. O serviço prestado no auxílio ao relacionamento, no gerenciamento do fluxo de informações e na integração entre a prefeitura, os agentes financeiros e

os Ministérios, além da disponibilização de um conjunto de técnicas e ferramentas aplicáveis à gestão dos convênios.

A utilização de técnicas e ferramentas de gestão na fase inicial do projeto foi apontada como contribuinte para o seu sucesso. Nesta fase a participação do EGP é mais intensa e pode ser o diferencial para um planejamento mais minucioso podendo resultar em um projeto com maior probabilidade de êxito, já que a utilização de tais ferramentas não é praxe no ambiente público. Patanakul *et al.* (2010) enfatiza que a utilização de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos contribuem para o sucesso do projeto em determinada fase do seu ciclo de vida.

As evidências indicaram a inexistência de um conjunto de critérios de sucesso, definidos no âmbito da prefeitura, para os projetos resultantes de transferências voluntárias. Desta forma, o sucesso dos projetos é definido de forma subjetiva, para cada projeto, em cada secretaria. Como indicadores de sucesso foram apontados: a transferência dos recursos financeiros do governo federal para conta do projeto no município; a execução do recurso financeiro alcançando os objetivos propostos; a aprovação do projeto pelo órgão concedente; e o impacto social causado pelo projeto. Porém a relevância destes indicadores é dinâmica (SHENHAR *et al.*, 2001), podendo aumentar ou diminuir dependendo da fase em que se encontrar o projeto.

Da mesma forma, o sucesso não pode ser atribuído a uma única função no projeto, mas sim ao conjunto composto pelo corpo de gestão, responsável pela elaboração do projeto e sua condução, e pela equipe de profissionais que, de fato, materializou as ações. A importância do papel desempenhado pelo EGP no sucesso dos projetos foi reconhecida, indicando maior atuação do escritório na fase inicial de concepção e elaboração dos projetos. Sua importância também foi percebida como orientador na relação entre a prefeitura, o agente financeiro e os Ministérios.

A prefeitura precisa assumir, de fato, a gestão de seus empreendimentos por projetos e criar uma estrutura apropriada com funções e responsabilidades específicas. Diversos autores (RAD; RAGHAVAN, 2000; HOBBS; AUBRY, 2008; RODRIGUES; RABECHINI JR.; CSILLAG, 2006; CARVALHO; RABECHINI Jr., 2011; DAI; WELLS, 2004) discutem a correta definição do modelo de Escritório de Gerenciamento de Projetos para a organização como sendo essencial na promoção do foco adequado nos procedimentos de gerenciamento de projetos. Reconhecer e atuar como agente integrador e articulador entre todos os atores e durante todas as fases do convênio por meio de uma assessoria direta aos secretários, a definição de indicadores de qualidade para os projetos assim como o desenvolvimento de treinamento dos gestores municipais são atribuições que apontam para o caminho do incremento do desempenho dos projetos.

5 CONCLUSÕES

O estudo realizado leva a conclusão que o ente municipal é responsável pela implementação de políticas públicas compartilhadas com vistas ao atendimento de necessidades locais, valendo-se das transferências voluntárias como estratégia para incrementar seus orçamentos anuais. No entanto, destaca-se a necessidade de se desenvolver mecanismos de integração entre os múltiplos empreendimentos em busca da efetividade de suas ações.

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

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

O estudo ainda revela a importante contribuição de técnicas e ferramentas de gerenciamento, notadamente na fase inicial do convênio, visto que, via de regra, os gestores municipais possuem pouca experiência na elaboração dos projetos. O sucesso percebido evolui ao longo do ciclo de vida do produto, inicia-se com foco na eficiência do projeto e culmina com o impacto social causado na comunidade.

A investigação conclui que o EGP é percebido como indutor de sucesso de projetos. O Escritório de Projeto constitui-se como um centro de excelência disseminador de conhecimento e um mecanismo ativo fundamental para o êxito dos empreendimentos. No entanto, este escritório precisa ser estrategicamente posicionado na estrutura organizacional, e investido de autoridade e responsabilidade compatíveis com a sua atuação na prefeitura. O EGP pode, assim, ser entendido como núcleo propagador de novo paradigma fundamentado em resultados.

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

abordado ainda é pouco investigado pelos cientistas e que há um campo bastante fértil a ser explorado.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F.; Couto, C. A. (1996). Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. São Paulo em Perspectiva. v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set.
- Affonso, R.; Silva, P. (Org.). (1996). Descentralização e políticas sociais. São Paulo: Fundap, p.13-39, 1996.
- Afonso, J; Araújo, E. A. (2000). Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. In: 3º Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais – RFI, realizado na ESAF, 2000, Brasília. Anais eletrônicos... Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacao-esesaf/caderno-financas/CFP1/CFP_n1.pdf#page=19>. Acesso em: 09/02/2012.
- Arretche, M. (1999). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 14 nº 40, p. 111-141.
- Atkinson, R. (1999). Project management: Cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria. International Journal of Project Management, v. 17 nº 6, p. 337-342.
- Belassi, W.; Tukel, O. I. (1996). A new framework for determining critical success/failure factors in projects. International Journal of Project Management, v. 14 nº 3, p. 141-151.
- Brasil. Tesouro Nacional. Brasília. (2012a). Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em 15/02/2012.
- _____. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. (1996). Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Presidência da república, Brasília.

A Influência da Gestão de Projetos na Estratégia de Transferências Voluntárias de Recursos da União para Municípios Brasileiros: O Caso de uma Prefeitura de Médio Porte

- _____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República. Brasília.
- _____. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. (2011). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária 2012 e dá outras providências. Presidência da República. Brasília.
- _____. Portal da Transparência. Brasília, 2012. (2012b). Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em 10/01/2012.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2009). Portal dos Convênios: um novo paradigma nas transferências voluntárias da União. Brasília, Disponível em <www.convenios.gov.br>. Acesso em: 08/01/2012.
- Bresser-pereira, L. (2005). Gestão do setor público: Estratégia e estrutura para o novo Estado. In: SPINK, P. (Org.) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Carvalho, M.; Rabechini Jr., R. (2011). Fundamentos em gestão de projetos: construindo competências para gerenciar projetos. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Cataia, M. (2011). Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios). Revista Geográfica de América Central Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica. II Semestre 2011, p. 1-16.
- Campello, C.; Matias, A. (2000). Administração Financeira Municipal. São Paulo: Atlas.
- Dai, C.; Wells, W. (2004). An exploration of project management office features and their relationship to project performance. International Journal of Project Management. V. 22, Issue 7, p. 523-532.
- Dilulio, J. (1994). Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved? Washington, DC: The Brookings Institution, 1994. Disponível em: < <http://books.google.com.br/>>. Acesso em: 10/04/2012.
- Eckert, J. (2010). As dificuldades enfrentadas pelos municípios gaúchos na efetivação de convênios com a União: o caso prático da região do Vale do Taquari. 2010. Monografia – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- Ferreira, I; Bugarin, M. (2007). Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. Revista Brasileira de Economia. v. 61 n. 3, p. 271–300, Jul-Set.

- Furtado, M.; Fortunato, G. Teixeira, A. (2011). Gestão pública e de projetos: um estudo sobre a percepção dos gestores no gerenciamento de projetos no governo do Estado do Espírito Santo. *In: V Congresso ANPCONT*, 20 a 23 de junho 2011, Vitória. Anais eletrônicos... Vitória: ANPCONT, 2011. Disponível em: < <http://www.anpcont.com.br/site>>. Acesso em: 02/04/2012.
- Gil, A. (1999). Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- Hatash, Z.; Skitmore, M. (1997). Evaluating Contractor Pre-qualification Data: Selection criteria and project success factor. *Construction Management and Economics*. v. 15, nº 2, p. 129-147.
- Hobbs, B.; Aubry, M. (2008). An Empirically Grounded Search for a Typology of Project Management Offices. *Project Management Journal*, v. 39. Supplement S69-S82.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1), p. 3-19.
- Iaczinski, A.; Scarpin, J. (2006). Os quatro principais problemas para a implantação de escritórios de projetos em prefeituras municipais e as suas lições aprendidas. Project Management Institute. Disponível em: <<http://www.pmisc.org.br/uploaded/File/>>. Acesso em: 08/01/2012.
- Kerzner, H. Project Management: A systems approach to planning, scheduling and controlling. 10th ed. New York: John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, 2009.
- Klering, L. *et al.* (2011). Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. *Análise*. v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun.
- Martins, T. (2010). Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros. Brasília, 2010. Programa de Especialização em orçamento público, Tribunal de Contas da União (TCU), Senado Federal (SF), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Controladoria-Geral da União (CGU), 2010.
- Martins, G; Theóphilo, C. (2009). Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas. 2 ed., São Paulo: Atlas.
- Meirelles, H. (1993). Direito municipal brasileiro. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros.
- Navarre, C.; Schaan, J. (1990). Design of Project Management Systems from Top Management's Perspective. *Project Management Journal*, v.21, nº 2 p. 19-27.
- Nel, H. (2001). A project management approach to the implementation of development programmes within the local government sphere: an empirical analysis. *Development Southern Africa*. v. 18, n. 5.
- Nogueira, F. (2006). Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. São Paulo, 2006. Dissertação (mestrado em administração pública e governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas.

A Influência da Gestão de Projetos na Estratégia de Transferências Voluntárias de Recursos da União para Municípios Brasileiros: O Caso de uma Prefeitura de Médio Porte

- Patanakul, P.; Iewwongcharoen, B.; Milosevic, D. (2010). An empirical study on the use of project management tools and techniques across life-cycle and their impact on project Success. *Journal of General Management*, spring 2010, v. 35, issue 3, p.41-65.
- Peters, G. (2008). Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008. Disponível em:<www.enap.gov.br>. Acesso em: 12/04/2012.
- Pinto, J.; Slevin, D. (1989). Project Success: Definitions and measurement techniques. *Project Management Journal*. v.19, nº 1.
- Prado, D. (2000). *Gerenciamento de Projetos nas Organizações*. Belo Horizonte: Desenvolvimento Comercial.
- Rad, P.; Raghavan, A. (2000). Establishing an Organizational Project Office. *AACE International Transactions*.
- Rego, M.; Silva, T. (2011). Desafios na implantação do Escritório de Gerenciamento de Projetos em um Governo Estadual. *Revista Economia & Gestão*. v. 11, n.27, set./dez.
- Rodrigues, I.; Rabechini Jr. R., Csillag, J. (2006). Os escritórios de projetos como indutores de maturidade em gestão de projetos. *Revista Administração*. v.41, nº 3, p.273-287.
- Santos, A. (2012). Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. *Geo UERJ*, v.2, nº 24, p.825-852.
- Shenhar, A.; Dvir, D. (2010). *Reinventando Gerenciamento de Projetos: A abordagem diamante ao crescimento e inovação bem-sucedidos*. São Paulo: M.Books.
- Shenhar, A.; *et.al.* (2001). Project Success: A Multidimensional Strategic Concept. *Long Range Planning*, v. 34, p. 699-725.
- Siqueira, G. *et al.* (2010). Evolução da Gestão Pública no Acre: Sistema Integrado de Monitoramento. In: CARNEIRO, M. *Gestão Pública: O papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública*. Rio de Janeiro: Brasport.
- Toscano, T. *et al.* (2008). A experiência do *Project Management Offices* Central do Estado de Minas Gerais: a busca da maturidade em gerenciamento de projetos governamentais. In: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2008, Buenos Aires, Argentina. Anais eletrônicos..., Buenos Aires: CLAD, 2008. Disponível em: <http://www.followscience.com/content_uploads/>. Acesso em: 14/12/2011.

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

Yin, R. (2010). Estudo de caso: planejamento e métodos. 4ª. ed. Porto Alegre: Bookman.

Recebido: 02/01/2013

Aprovado: 14/02/2013