

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Maiquel Angelo Dallabrida**

**ESTUDO SOBRE OS MÉTODOS DE ELABORAÇÃO DE**  
**PROJETOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PANAMBI**

**Porto Alegre**

**2012**

**Maiquel Angelo Dallabrida**

**ESTUDO SOBRE OS MÉTODOS DE ELABORAÇÃO DE  
PROJETOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PANAMBI**

**Trabalho de conclusão de curso de Especialização  
apresentado ao Programa de Pós-Graduação em  
Gestão Pública da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do título de Especialista em Gestão  
Pública.**

**Orientador: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato**

**Tutor Orientador: Vanessa Regina Bettiol de  
Oliveira**

**Porto Alegre**

**2012**

**Maiquel Angelo Dallabrida**

**ESTUDO SOBRE OS MÉTODOS DE ELABORAÇÃO DE  
PROJETOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE PANAMBI**

**Trabalho de conclusão de curso de Especialização  
apresentado ao Programa de Pós-Graduação em  
Gestão Pública da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.  
Orientador: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato  
Tutor Orientador: Vanessa Regina Bettiol de Oliveira**

Conceito final:

Aprovado em ..... de ..... de .....

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. .... – Instituição

## RESUMO

Este estudo foi realizado na Prefeitura Municipal de Panambi, Rio Grande do Sul, e o objetivo principal é analisar as causas do não cumprimento dos cronogramas dos projetos de captação de recursos elaborados pela instituição e maneiras de evitar que isso ocorra.

Complementando este objetivo, foi realizado um levantamento da forma que os projetos são elaborados pela Prefeitura, um levantamento teórico sobre os principais temas a serem trabalhados e também sugeridas melhorias em todo o processo.

Como conclusão, identificando os problemas que causam o não cumprimento dos cronogramas e buscando a melhor forma de realizar todo o processo de elaboração e execução dos projetos, é relatado um plano de melhoria que busca o modelo ideal para uma elaboração e execução eficientes dos projetos, consequentemente permitindo a otimização do cumprimento do cronograma destes.

**Palavras-chave:** Projetos. Prefeitura. Panambi. Cronograma.

## SUMÁRIO DE FIGURAS

QUADRO 1 - EXEMPLO DE CRONOGRAMA .....	25
QUADRO 2 - EXEMPLO PASSO A PASSO .....	26
QUADRO 3 – QUADRO RESUMO – ETAPAS DE ANDAMENTO DOS PROJETOS .....	32
QUADRO 4 - ROTATÓRIAS – CHECK LIST .....	35
QUADRO 5 - ROTATÓRIAS - PASSO A PASSO .....	37
QUADRO 6 - ARQUIBANCADA – CHECK LIST .....	41
QUADRO 7 - ARQUIBANCADA - PASSO A PASSO .....	43
QUADRO 8 - PAVIMENTAÇÃO - CHECK LIST .....	46
QUADRO 9 - PAVIMENTAÇÃO - PASSO A PASSO .....	48
QUADRO 10 - CONSTRUÇÃO DE EMEI - CHECK LIST .....	51
QUADRO 11 - EQUIPAMENTOS - CHECK LIST .....	54
QUADRO 12 - QUADRO COMPARATIVO .....	56

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO .....	8
2.1 DEFINIÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	8
2.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS .....	10
2.2.1 OBJETIVO GERAL.....	10
2.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
2.3 JUSTIFICATIVA .....	11
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	13
3.1 COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL .....	14
3.2 CULTURA ORGANIZACIONAL .....	15
3.3 GESTÃO OPERACIONAL.....	16
3.4 FUNDAMENTOS DE UM BOM GESTOR DE PROJETOS.....	18
3.5 A QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO .....	19
3.5.1 A MELHORIA CONTÍNUA.....	20
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	22
5 ANALISANDO OS PROJETOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS.....	28
5.1 O ATUAL PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS.....	28
5.2 DEFINIÇÃO DOS PROJETOS E A FORMA DE ANÁLISE .....	33
5.3 A ANÁLISE DE CADA PROJETO.....	33
5.3.2 CONSTRUÇÃO DE ARQUIBANCADA NO ESTÁDIO PIRATINI .....	39
5.3.3 PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DA AVENIDA DOS IMIGRANTES.....	45
5.3.4 CONTRUÇÃO DE EMEI NO BAIRRO ITALIANA .....	50
5.3.5 AQUISIÇÃO DE UM TRATOR E UM SCRAIPER .....	52
5.4 OS PROBLEMAS ENCONTRADOS .....	55

5.4.1 ETAPA 2: ELABORAÇÃO DOS PROJETOS TÉCNICOS.....	56
5.4.2 ETAPA 4: EXECUÇÃO DA OBRA E/OU AQUISIÇÃO DO EQUIPAMENTO .....	59
5.5 O PLANO DE MELHORIA.....	62
5.5.1 CURTO PRAZO.....	63
5.5.2 PRAZO MÉDIO .....	65
5.5.3 LONGO PRAZO .....	66
6 CONCLUSÃO .....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo tem como principal objetivo compreender as causas do não cumprimento do cronograma dos projetos de captação de recursos elaborados pela Prefeitura Municipal de Panambi e propor melhorias para evitar que isso ocorra.

Para isso, o trabalho foi dividido em três etapas, visando atingir o objetivo a que se propõe.

Na etapa inicial foi feito um estudo bibliográfico sobre os pontos a serem considerados durante uma elaboração de projetos de captação de recursos.

Na segunda etapa foram definidos os procedimentos metodológicos para escolha dos projetos a serem analisados bem como a sua forma de análise.

Por fim ocorreu um levantamento de como está sendo realizada atualmente a elaboração dos projetos de captação de recursos na Prefeitura Municipal de Panambi e a partir do levantamento histórico dos projetos já elaborados foi feita uma análise de onde estão os maiores problemas em sua execução além de ser apresentado um plano de melhoria a curto, médio e longo prazo.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

Este capítulo está dividido em três subseções. Na primeira subseção será exposto o tema e formulado o problema de pesquisa, permitindo ao leitor o entendimento do contexto em que o trabalho será realizado. Na segunda subseção serão definidos os objetivos da pesquisa, que balizará todo o andamento do trabalho. Na terceira subseção será apresentada a justificativa do estudo, para transmitir ao leitor a importância do estudo.

### 2.1 DEFINIÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Com a intenção de aperfeiçoar o método de elaboração dos Projetos de Captação de Recursos da Prefeitura Municipal de Panambi, é necessário primeiramente localizar o leitor quanto ao município de Panambi, os projetos de captação de recursos e a estrutura disponível na Prefeitura Municipal.

O estudo será realizado na Prefeitura Municipal de Panambi, mais especificamente no departamento Central de Projetos.

O município de Panambi localiza-se no Planalto Rio-Grandense, mais especificamente na Região Noroeste Colonial. É privilegiado pelo entroncamento das BRs 158 e 285, as quais cortam o Estado de norte a sul e de leste a oeste, respectivamente, duas das principais estradas federais utilizadas para o escoamento da produção agrícola e o transporte da produção industrial rumo aos portos e demais regiões do País. Está a 380 km de distância da capital do Estado e atualmente possui mais de 38.000 habitantes. Panambi se tornou conhecida como a “Cidade das Máquinas” graças ao crescimento de seu parque industrial, cuja

projeção ultrapassou as fronteiras do país. Este adensamento setorial teve sua origem no ano de 1914 com o surgimento das primeiras oficinas. Nos últimos oitenta anos, Panambi se transformou num centro industrial de reconhecida importância para o Estado, conquistando com mérito absoluto o slogan de “Terceiro Pólo Metal mecânico” do Rio Grande do Sul.

A Prefeitura Municipal de Panambi conta hoje com cerca de 1.300 funcionários e é estruturada em Secretarias e Departamentos, para melhor atender a população. São seis secretarias e quatro departamentos (departamentos independentes, embora sem o status de Secretaria), são eles:

- Secretaria de Administração e Recursos Humanos;
- Secretaria da Fazenda e Planejamento;
- Secretarias de Obras, Urbanismo e Vias Públicas;
- Secretaria da Saúde e Saneamento;
- Secretaria de Educação e Cultura;
- Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços
- Departamento Jurídico;
- Departamento de Trânsito;
- Departamento de Habitação;
- Departamento de Assistência Social.

A Central de Projetos, setor a que se refere este trabalho, está ligada diretamente a Secretaria da Fazenda e Planejamento. Neste setor, que conta atualmente com 3 funcionários, são elaborados projetos para captação de recursos externos, especialmente nos governos estadual e federal. São projetos que abrangem todas as áreas de serviços públicos, exigindo coordenação com os técnicos responsáveis nos diversos setores da Prefeitura (engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, professores, etc), para buscar o máximo de excelência nos

projetos elaborados, sempre alinhados com as exigências dos programas disponíveis para captação.

Com a captação dos recursos obtidos com estes projetos se consegue um aumento na capacidade de investimento da administração pública municipal, atingindo metas e demandas que dificilmente seriam atingidas apenas com o orçamento próprio.

Um projeto de captação de recursos é um trabalho que exige esforços conjuntos dos diversos setores da Prefeitura, desde a elaboração até a execução, sendo que a Central de Projetos tem o papel fundamental de centralizar as informações e coordenar as ações entre os setores internos da Prefeitura e também com os órgãos financiadores (governo estadual, federal, caixa econômica federal, etc).

O problema é que os projetos de captação de recursos externos da Prefeitura Municipal de Panambi praticamente nunca cumprem o cronograma inicialmente previsto. Surgem diversos empecilhos durante o andamento destes, gerando atrasos na execução, insatisfação da população e problemas com os órgãos fiscalizadores externos. São esses empecilhos que pretendemos desvendar. Portanto, a grande dúvida: Porque os projetos elaborados pela Prefeitura Municipal de Panambi nunca cumprem o cronograma previsto? Como isso pode ser evitado?

## 2.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

### 2.2.1 Objetivo Geral

Buscar compreender as causas do não cumprimento do cronograma dos projetos de captação de recursos e maneiras de evitar que isso ocorra.

### 2.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever como atualmente são elaborados os projetos de captação de recursos na Prefeitura Municipal de Panambi;
- Identificar onde estão os problemas no andamento dos projetos de captação de recursos, desde a elaboração, passando pela execução, até a prestação de contas;
- Sugerir melhorias no método de elaboração dos projetos, buscando o cumprimento do cronograma e a gestão eficiente dos mesmos.

### 2.3 JUSTIFICATIVA

Na divisão dos impostos arrecadados pelo Poder Público é sabido que a maior fatia vai para o Governo Federal. Com isso, se pretende que o Governo Federal execute uma política igualitária no país, buscando incentivar áreas e regiões de acordo com os interesses nacionais.

Também é sabido que, a nível municipal, a maior parte do orçamento normalmente se gasta com custeio de serviços básicos, restando poucos recursos para investimentos de grande monta, ou seja, para inovar.

Dessa forma, para atender aos dois propósitos mencionados anteriormente, alcançar a estratégia do governo federal e ao mesmo tempo aumentar a capacidade de investimento dos municípios, o governo federal abre programas de investimento onde os municípios cadastram projetos para captação de recursos. São projetos que devem atender tecnicamente a estratégia do governo federal, que, por sua vez,

aprovando o projeto técnico do município, auxilia no aumento da sua capacidade de investimento.

Na maioria das vezes apenas com recursos desse tipo que os municípios conseguem construir pontes, realizar obras de saneamento, comprar maquinários, melhoras as vias urbanas, estradas do interior, etc.

Por isso a importância de os municípios possuírem projetos bem feitos, com servidores bem preparados não só para elaborar os projetos, mas também para executá-los e efetuar sua prestação de contas. Quanto mais eficiente o município for, mais chances têm de aumentar sua capacidade de investimento com recursos estaduais e federais.

Este trabalho busca estudar o cumprimento do cronograma dos projetos de captação de recursos elaborados pela Prefeitura Municipal de Panambi, identificando suas possíveis falhas e buscando alternativas para seu melhor andamento.

### 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A rotina de elaboração de projetos de captação de recursos é diretamente afetada pela capacidade de operação de uma organização pública.

Como os projetos de captação de recursos são desenvolvidos passando por diversos setores e são feitos para atender as mais diversas áreas, o gestor de projetos consegue ter uma boa visão da gestão geral de sua organização (no nosso caso a Prefeitura Municipal de Panambi).

Questões estruturais ou de comportamento organizacional afetam diretamente a execução dos projetos de captação, já que, para que eles sejam executados, dependem diretamente do funcionamento dos processos organizacionais da Prefeitura.

Por exemplo, um projeto de captação de recursos com o objetivo de pavimentar com asfalto um bairro da periferia da cidade. Para sua elaboração, será necessária a participação de engenheiros, topógrafos, analistas de cadastro, etc. Para sua execução será necessária a participação de servidores da Secretaria de Obras (operários, operadores de máquina, assistentes administrativos) até funcionários do setor de compras, licitações, contabilidade, jurídico e outros, que realizam os procedimentos legais de contratação.

Ou seja, com apenas um projeto de captação, pode mobilizar vários setores diferentes dentro de uma mesma organização, o que carece de coordenação e empenho comum. Pontos importantes devem ser levados em conta e por isso devem ter um breve levantamento teórico para entendimento de todos.

### 3.1 COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

Berge (2010) interpreta que Comportamento Organizacional objetiva prever, explicar e compreender o comportamento humano nas organizações.

É um conceito importante para nosso estudo, pois do Comportamento Organizacional podem derivar vários problemas referentes à execução dos projetos, já que vários destes problemas podem ser gerados nas relações de poder, níveis de satisfação, etc.

Para tanto, ainda segundo a apostila de Berge, pretendemos trabalhar mais especificamente a abordagem da teoria de comportamento meso-organizacional, que nada mais é que compreender o comportamento de equipes e grupos dentro de uma mesma instituição. Trabalhando fatores como liderança, socialização e outros fatores relacionados diretamente o trabalho em grupo, foco principal na elaboração e execução dos projetos de captação de recursos.

Casos de sucesso ou de fracasso no comportamento de uma organização podem estar relacionados à chamada teoria da expectativa. Criada por Victor Vroom se refere basicamente ao fato de que a intensidade do esforço de um servidor está relacionada à expectativa do resultado que ele tem do serviço que ele executar. A tendência é o servidor realizar um trabalho com mais ênfase caso ele tenha a expectativa de, com ele, conseguir notoriedade para ser promovido, receber um elogio, ter uma boa avaliação de desempenho, entre outras coisas.

Ainda hoje, pouca coisa nesse sentido é desenvolvida nas instituições públicas. Programas de melhorias constantes e de conseqüente melhoria da motivação dos servidores são feitos em sua maioria no setor privado. Programas de reconhecimento público, melhoria de processos através de grupos de trabalho e sugestões, avaliações de desempenho, rotação de cargos e programas de treinamento soam quase como utopia especialmente em Prefeituras de pequenas cidades, como é o caso de Panambi.

São fatores que podem ser diferenciais para o bom desempenho de uma administração e conseqüentemente para a elaboração de bons projetos de captação de recursos.

Trabalhar a questão do comportamento organizacional e das relações sociais dentro de uma instituição envolve diretamente a conhecida e tão criticada burocracia, que, segundo Berge (2010, pág. 65) é um fenômeno complexo e multidimensional que pode ser entendido como um sistema social, como uma organização burocrática, ou como grupo social.

Ou seja, dentro de uma organização burocrática, todo o desempenho pode estar relacionado as relações sociais dentro dela, portanto, fatores de motivação devem ser considerados relevantes.

### 3.2 CULTURA ORGANIZACIONAL

Outro aspecto relevante para o bom andamento dos projetos de captação de recursos é a Cultura Organizacional.

Segundo Berge (2010, Cultura e Mudança Organizacional) a cultura permeia a estrutura, os processos e as pessoas de uma organização, interferindo diretamente no seu desempenho.

A cultura é bastante complexa, emerge dos interesses e valores das pessoas, sendo difícil de manipular e de controlar através de ações gerenciais. Ao gestor, cabe compreendê-la e tentar orientá-la para o atendimento dos objetivos da instituição.

É da cultura no setor público o chamado “jeitinho”, que de acordo com Motta e Alcadipani (1999) ocorre quando a determinação que impossibilitaria ou dificultaria a ação pretendida por uma determinada pessoa é reinterpretada pelo responsável por

seu cumprimento, que passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo.

Dessa forma, com esse jeitinho, o indivíduo consegue realizar um trabalho sem seguir a norma correta da instituição, realizando o caminho de acordo com as suas necessidades específicas e com resultado final que de alguma maneira realiza o objetivo proposto, mas que mais para frente pode prejudicar uma tentativa de controle ou avaliação por parte da organização.

Outro fator da cultura organizacional que influencia diretamente na forma de elaboração e execução dos projetos de captação de recursos é a gestão baseada na rotina. De certa forma, como tudo é definido em Lei, cada servidor preocupa-se apenas em realizar as atividades rotineiras a que seu cargo se refere, que ocupam a maior parte do seu dia. Projetos de captação de recursos são atividades fora da rotina de trabalho, descentralizados e que tomam um tempo que os servidores, influenciados pela cultura organizacional, julgam não ter. Dessa maneira se cria uma resistência quanto à realização das atividades referentes aos projetos de captação, dificultando o andamento deles dentro do cronograma proposto.

### 3.3 GESTÃO OPERACIONAL

Gestão operacional nada mais do que a gestão da prestação dos serviços públicos, é considerada mais a nível macro, focando mais na forma de gestão dos processos e projetos.

A captação de recursos por meio de projetos pode e deve ser baseada no método PEAC, de planejamento, execução, avaliação e controle. Esse ciclo serve principalmente para obter aprendizado com a rotina, no nosso caso para obter projetos cada vez mais eficientes e eficazes.

Na apostila de Gestão Operacional, de Malmegrin (2010), a gestão pública é apresentada em três níveis:

- Gestão Estratégica: gestão das políticas públicas (longo prazo);
- Gestão Tática: planos diretores e planos plurianuais (médio prazo);
- Gestão Operacional: gestão dos serviços públicos voltados aos usuários (curto prazo).

Nota-se que um projeto de captação de recursos pode fazer parte de qualquer um destes tipos de gestão, pois abrange diretamente a realização de obras de infraestrutura, programas diversos e até mesmo a formulação de planos diretores, planejamento estratégico, entre outros. Este é mais um empecilho para seu andamento, pois mesmo que se refira a gestões superiores da pirâmide, ele sempre é tratado como de gestão operacional.

Interpretando o que define Malmegrin (2010) projeto é um conjunto de atividades de execução única, necessárias para obtenção de uma solução para um produto em específico.

O que diferencia os projetos de captação de recursos da maioria dos projetos no setor público é que, para sua execução, ele depende quase que totalmente dos processos de trabalho da organização. Por exemplo, o nosso projeto de pavimentação asfáltica das vias de um bairro, depende do processo de compras e licitações, do processo de execução de projetos técnicos, do processo de regularização dos terrenos, do processo de asfaltamento e ainda de todo o processo legal do órgão que estiver financiando a obra.

Então, no nosso caso, projetos e processos ficam totalmente interligados e uma gestão integrada entre eles é a mais recomendada. Como define Malmegrin (2010):

Para a gestão integrada das ações relativas a uma determinada prestação de serviço público, a associação processos e projetos é considerada imprescindível.

Também é importante ressaltar a opinião de Malmegrin, a qual concordo totalmente, colocando que, quando não integrados os projetos competem com os processos pela alocação de recursos escassos, sejam eles humanos, tecnológicos ou financeiros. Isso realmente acontece, dificultando e muito a governabilidade da instituição e a execução eficiente para a população em geral.

### 3.4 FUNDAMENTOS DE UM BOM GESTOR DE PROJETOS

Na página “<http://www.pmhut.com/>” existem diversos bons artigos referentes a trabalho de gerencia de projetos. Tomando por base um dos artigos disponíveis no site, se pode expor claramente o que necessita ter um bom gestor de projetos. É importante colocar alguns dos pontos importantes, para contextualizar os leitores sobre a rotina destes profissionais:

- Responsabilidade sem autoridade: O artigo explicita bem o fato de que o gerente de projetos em seu trabalho necessita o uso de diversos recursos, entre eles pessoas, equipamentos, serviços de suporte, etc. O problema é que na grande maioria das vezes o gestor de projetos não controla os recursos. Estes recursos geralmente estão em secretarias e departamentos diferentes, gerenciados por pessoas diferentes. Dessa forma, o gerente de projetos fica na difícil missão de gerenciar estes recursos sem de fato controlá-los, buscando sempre a melhor execução de um projeto.

- A fonte de poder: Mesmo não tendo autoridade sobre todos os recursos, o gerente de projetos tem muito poder sobre a execução dos mesmos. Seu comportamento e análise durante a execução é fundamental para suspender a execução de um projeto se ele não estiver contente com a forma que está sendo feita, por exemplo.

- Transitoriedade de Projeto: São as equipes e não os gerentes que executam os projetos. Como os projetos são temporários é necessário ao gerente de projetos ter a habilidade proativa de reunir (unir) e mobilizar pessoas que não costumam trabalhar juntas em torno de um objetivo comum (o projeto).

- Fazer a limonada com os limões disponíveis: Nem sempre as pessoas certas estão disponíveis para auxiliar na execução de um projeto. Desta forma, o gerente de projetos deve fazer o melhor possível para montar boas equipes com as pessoas que estão disponíveis.

- Ferramenta e técnicas especializadas: Existem muitas ferramentas e técnicas para auxiliar o gerente no bom andamento dos projetos. Para tanto, é necessário ao gerente o interesse em busca de sua própria melhoria contínua, se motivando a aprender sempre e também motivando a sua equipe.

### 3.5 A QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

Vários conceitos referentes ao bom gerenciamento de projetos tomam forma a partir dos programas de qualidade no serviço público.

De acordo com Ferreira (2003), que se baseou no Repertório PQSP (2002), O principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado quanto às dimensões cultural e da gestão pública é o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). O programa tem dois objetivos gerais; o primeiro é “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços”, e o segundo é “apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na

racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle de resultados”

Ainda segundo Ferreira (2003), o programa baseia-se na conhecida estratégia denominada “gerenciamento de qualidade total” (Bresser Pereira, 1998), que se apóia em dois pilares: o cliente e as pessoas da organização. É na satisfação do cliente que se mede o nível de serviço oferecido e é também para satisfação destes que os processos de melhoria devem ser baseados. Quanto às pessoas da organização, o programa de qualidade se refere que é delas que dependem os fatores de qualidade da prestação dos serviços ao cliente e o objetivo é fazer com que todos sejam responsáveis por seu próprio desempenho e que todos se comprometam a atingir a qualidade de maneira altamente motivada (Feigenbaum, 1994; Juran 1997).

### 3.5.1 A MELHORIA CONTÍNUA

Um dos objetivos deste trabalho é sugerir melhorias no processo de elaboração de projetos de captação de recursos. O gerenciamento de qualidade trabalha com diversas teorias referentes a melhorias, entre elas a melhoria contínua.

Gilmore (1990) define a melhoria contínua como a integração das filosofias organizacionais, estruturais e técnicas para atingir a melhoria de desempenho sustentável em todas as suas atividades de forma ininterrupta.

Yen-Tsang (2011, pág. 18) em sua compilação sobre melhoria contínua define:

A melhoria contínua é um conjunto de processos organizado e contínuo que envolve toda a organização focando em mudanças locais pequenas, coordenadas, freqüentes, e de curto ciclo. Essas mudanças são de baixo impacto isoladamente, porém, quando acumuladas, geram resultados significativos. O objetivo

desses processos deve estar voltado para a melhoria sustentável e contínua do desempenho da organização.

Baseado nessas teorias, este trabalho buscará não só sugerir melhorias a curto, médio e longo prazo na elaboração dos projetos de captação de recursos, mas também incentivar a criação de uma rotina de melhoria contínua no processo.

Referente a este tipo de ação, Yen-Tsang (2011) ainda foi muito feliz ao afirmar que:

Dentro deste processo, os líderes devem estabelecer claramente os objetivos estratégicos de longo prazo para gerir as iniciativas de melhoria contínua e os recursos humanos serão revalorizados mediante delegação de autonomia, investimento em aprendizagem e incentivo à aprendizagem. As ferramentas da qualidade, a gestão da qualidade ou qualquer outro processo padronizado para detectar e resolver problemas são os meios de externalizar o conhecimento dos funcionários para a melhoria contínua, sendo assim, quanto mais os funcionários estiverem envolvidos, mais esta *capability* estará evidente.

#### 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste trabalho será feito um levantamento do histórico de 05 projetos de captação de recursos elaborados pela Prefeitura Municipal de Panambi no período de dois anos (2009-2011).

Na total foram elaborados 101 projetos no período, mas estes 05 foram escolhidos partindo dos seguintes critérios:

1 - estágio de andamento do projeto: preferência sobre projetos que estão em estágio mais avançado de execução, de preferência em prestação de contas ou com obra com mais de 90% de conclusão;

2 - maior quantidade de informações confiáveis sobre seu andamento: alguns projetos não têm muitos dados de controle referentes ao seu andamento, pois até o ano de 2009 e em parte do ano de 2010 a central de projetos não possuía um controle do tipo.

3 - peculiaridade do projeto: dentre os projetos restantes dos dois primeiros critérios, procurou-se escolher uma variedade maior de tipos de projeto, diferenciando-se pelo seu objeto (objetivo), forma de execução, tempo de execução, etc. Embora claro, o procedimento padrão de elaboração seja igual para todos, mudando apenas a forma de execução.

Como já mencionado, a Central de Projetos da Prefeitura Municipal de Panambi elaborou e cadastrou mais de 101 projetos de captação de recursos entre 2009 e 2011. Destes, 67 não passaram da fase de cadastramento, sendo então descartados pelo critério 1.

Dos 34 projetos restantes, que são os projetos aprovados em órgãos federais ou estaduais, 22 foram descartados pelo pelo critério 2 (quanto a quantidade de informações disponíveis e confiáveis).

Dos 12 projetos restantes, 05 foram escolhidos de maneira definitiva, já que representaram 05 padrões de elaboração e andamento encontrados entre os 12 projetos disponíveis.

Os projetos são:

- Construção de 05 mini-rotatórias em pontos específicos da cidade;
- Construção de Arquibancada no Estádio Municipal Piratini;
- Pavimentação Asfáltica da Avenida dos Imigrantes;
- Construção de EMEI no Bairro Italiana;
- Aquisição de um Trator e um Scaiper.

O levantamento histórico buscará analisar o cumprimento do cronograma dos projetos de captação de recursos, obtidos através de controle já existente na Prefeitura Municipal. A análise partirá dos dois controles disponíveis na Central de Projetos para cada projeto.

O primeiro é o controle de cumprimento do cronograma. Este controle é lançado quando é feito o cadastramento no SICONV, lá no início da elaboração do projeto.

O SICONV é o Portal dos Convênios do Governo Federal, portal o qual este disponibiliza programas passíveis de convênios com municípios, estados, etc. É neste sistema que municípios como Panambi cadastram seus projetos de captação de recursos para análise do Governo Federal, a fim de firmar convênio e obter recursos financeiros pros projetos e conseqüentemente pro município.

Voltando a explicação sobre o check list, nele são definidas as etapas e os prazos de cumprimento e, com o andamento do projeto, vão sendo colocadas as datas reais de execução e relatada a causa caso não tenha sido cumprido o planejamento inicial.

Os cronogramas dos projetos sempre são divididos nas mesmas 05 etapas:

1 – cadastramento do projeto em programa específico e tramitação do mesmo dentro do respectivo Ministério;

2 – elaboração e aprovação do projeto técnico;

3 – realização e aprovação do procedimento de contratação de mão-de-obra e/ou compra do material/equipamento para executar o projeto;

4 – execução e aprovação do objeto principal do projeto;

5 – prestação de contas do convênio.

Na coluna “data prevista” é assinalada a data prevista para conclusão da etapa e marcado verde no respectivo campo quando ela foi executada de acordo com o planejamento. O campo é marcado em vermelho quando ela não foi executada no prazo estipulado, sendo então escrita a justificativa na coluna “motivo”.

Na coluna “data execução” é assinalada a data da execução em si, sendo marcado verde no respectivo campo para quando ela já foi executada e vermelho no caso de ela estar em execução e com data superior a data prevista (em situação de atraso no cumprimento do cronograma).

Exemplo:

<b><i>Cronograma - Check List - Campo do Piratini</i></b>							
<b>Nº</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>DATA PREVISTA</b>	<b>DATA EXECUÇÃO</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>DIAS DE ATRASO NA ETAPA</b>	<b>DIAS DE ATRASO NO TOTAL</b>
1	Início da vigência do convênio - tramitação no Ministério - chegada do projeto na Caixa Federal	Min. Esporte	31/12/2009	31/12/2009	Etapa cumpriu o prazo previsto.	0	0
2	Elaboração e aprovação do projeto técnico (projeto de engenharia)	Central de Projetos - Caixa Federal	31/03/2010	03/02/2011	O terreno possuía registros antigos no cartório de registro de imóveis e não tinha o contrato de cessão de uso averbado nelas. Toda a parte de dominialidade do terreno teve que ser refeita. O projeto técnico sofreu diversas alterações, inclusive quando já estava finalizado, em Setembro/2010, teve que ser refeito pois a Prefeitura não tinha a contrapartida estipulada.	309 dias	309 dias
3	Execução e aprovação do processo licitatório para contratação de empresa executora da obra	Central de Projetos - Caixa Federal	31/06/2010	28/06/2011	A fase de contratação de empresa levou 1 mês a mais do que o previsto. O restante do atraso se deve ainda a etapa da elaboração do projeto técnico.	56 dias	365 dias
4	Execução da obra e aprovação da medição pela Caixa Federal	Empresa executora - Central de Projetos e Caixa Federal	31/11/2010	28/11/2011	A execução ocorreu dentro do prazo estipulado.	(-)4 dias	361 dias
5	Prestação de contas do convênio	Central de Projetos	31/12/2010		Em andamento.		

**Quadro 1 - Exemplo de Cronograma**

O segundo é o controle do passo a passo cumprido pelo projeto em seu andamento. Neste controle são lançados todos os ofícios e ações emitidas pelos participantes do projeto, para se ter um controle mais minucioso do seu andamento.

É o passo a passo que forma o controle de execução do cronograma, possibilitando a análise e formação de justificativa caso o cronograma não esteja sendo cumprido. Também com o passo a passo é possível verificar com quem o projeto está, o que pode estar atrasando o mesmo, etc.

Exemplo:

<b><i>Passo a Passo - Campo do Piratini</i></b>		
<b>DATA</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>EMISSOR</b>
23/03/2009	Comunicação de destinação de emenda parlamentar de R\$ 100.000,00 através do Min. Do Esporte	Deputado
05/06/2009	Data de cadastramento da proposta no siconv - proposta 36610/2009	Central de Projetos
10/11/2009	Solicitada adequação na proposta de trabalho	Min. Esporte
27/12/2009	Informada disponibilidade de recursos, objeto e solicitada documentação complementar para celebração de convenio - ofício 1122/2009	Caixa Federal
28/12/2009	Enviada declaração de previsão orçamentaria	Central de Projetos
30/12/2009	Plano de trabalho aprovado	Caixa Federal
31/12/2009	Assinado contrato entre Prefeitura e Caixa Federal	Caixa-Prefeitura
08/01/2010	Aberta conta conveniada	Min. Esporte
15/01/2010	Caixa informa celebração do convenio e atendimento a todos os procedimentos legais	Caixa Federal
23/02/2010	Solicitada apresentação do projeto de engenharia da obra	Caixa Federal
05/04/2010	Finalizados desenhos técnicos da obra	Prefeitura - Engenharia
22/06/2010	Assinado novo contrato de cessão de uso com Clube Piratini	Prefeitura - Dept. Jurídico
22/09/2010	Autorizado início da licitação - ofício 3846/2010	Caixa Federal
12/11/2010	Suspensa autorização do início da licitação em virtude de mudanças no projeto técnico - solicitadas alterações no projeto - ofício 4682/2010	Caixa Federal
01/12/2010	Solicitada prorrogação do prazo de vigência do contrato, por mais 360 dias - ofício nº 821/2010	Prefeitura - Central de Projetos
10/12/2010	Solicitada redução nos valores do projeto, já que Prefeitura não possui valor da contrapartida financeira necessária - ofício 858/2010	Prefeito
13/12/2010	Assinada prorrogação do prazo de vigência do contrato, por mais 360 dias, para prestação de contas	Caixa-Prefeitura

**Quadro 2 - Exemplo passo a passo**

Com este procedimento será possível determinar um padrão dos maiores gargalos/entraves em todo o andamento dos projetos para enfim sugerir melhorias.

Será utilizada a experiência profissional do autor do projeto de pesquisa, bem como pesquisas em bibliografia do tema.

## **5 ANALISANDO OS PROJETOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS**

Este capítulo será dividido em cinco subseções referentes ao estudo de caso para melhoria na elaboração dos projetos de captação de recursos da Prefeitura Municipal de Panambi/RS.

A primeira subseção se refere à apresentação da forma que hoje é feita a elaboração dos projetos na Prefeitura Municipal.

A segunda subseção apresenta os projetos a serem avaliados e a forma que se dará a análise dos mesmos.

Na terceira subseção é feita a análise dos cinco projetos individualmente.

Na quarta subseção é feito um resumo dos problemas gerais encontrados em relação ao cumprimento dos cronogramas dos projetos de captação analisados.

Na quinta subseção é feito um plano de melhoria na elaboração dos projetos de captação de recursos da Prefeitura Municipal de Panambi/RS a curto, médio e longo prazo.

### **5.1 O ATUAL PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS**

A definição de um projeto a ser elaborado parte sempre de um dos dois caminhos. Ou o Prefeito determina ao Departamento Central de Projetos a elaboração de um projeto X, ou o próprio departamento visualiza um programa disponível para captação em alguma área específica e inicia o contato com o Prefeito e a Secretaria Municipal relacionada à área do programa disponível.

Não existe um plano de ação com os projetos a serem elaborados, normalmente a elaboração ocorre no imediatismo, a partir de demandas que surgem no dia-a-dia da Prefeitura Municipal.

Dessa maneira, a grande maioria dos projetos básicos elaborados são feitos rapidamente e sem muito estudo técnico da viabilidade deste, nem a sua forma e a abrangência dele dentro do da normativa do programa disponibilizado. Como não é exigido pelo Governo Federal a apresentação do projeto técnico (do engenheiro) em uma obra de infra-estrutura, por exemplo, o que se faz é uma estimativa de custos do projeto, o que chamamos de Projeto Básico. Dessa forma, o projeto de engenharia, o chamado Projeto Técnico, só é feito se a proposta for realmente aprovada pelo ministério respectivo.

No decorrer do trabalho veremos que o procedimento relatado no parágrafo anterior se torna problemático nas etapas posteriores do andamento do projeto.

É importante salientar que a elaboração do projeto não é feita apenas pela equipe da Central de Projetos. Obras de infra-estrutura, por exemplo, tem o orçamento calculado por engenheiro ou arquiteto que, embora sejam servidores da Prefeitura, não são diretamente ligados a Central de Projetos.

O que os funcionários da Central de Projetos fazem é reunir todas as informações necessárias para a elaboração, desde o contato com os técnicos, a confecção da justificativa do projeto, obtenção de documentos para anexar o projeto e até o cadastramento no SICONV. É nessa fase que é definido o cronograma de execução do projeto, objeto base de análise deste trabalho. Uma vez cadastrado no SICONV, o projeto tem um número de protocolo gerado e passa a se chamar proposta.

Com a proposta lançada no Sistema de Convênios, resta aos funcionários da Central de Projetos fazer o monitoramento do andamento desta, tentando facilitar a sua aprovação. Caso o projeto não seja selecionado pelo Governo Federal, ele é arquivado e recadastrado quando abrir outro programa semelhante.

Quando a proposta é aprovada, inicia a tramitação do projeto dentro do respectivo Ministério Federal. Durante essa tramitação, são solicitados mais documentos comprobatórios da Prefeitura (caso tenha faltado no momento do cadastramento), no intuito de poder firmar convênio entre o Ministério e a Prefeitura, bem como poder empenhar os recursos em dotação específica do Ministério Federal. Isso muitas vezes toma tempo e dá trabalho para a equipe da Central de Projetos.

Convênio assinado e recursos empenhados no Ministério, chega a hora da análise a aprovação do Projeto Técnico. Propostas bem elaboradas e com bom planejamento geralmente já anexaram o projeto técnico lá no cadastramento inicial da proposta no SICONV. Essas propostas geralmente passam para rapidamente para a próxima fase.

Mas na grande maioria das Prefeituras, entre elas a Prefeitura de Panambi, apenas o projeto básico é cadastrado no início do processo (como já mencionado anteriormente). Dessa forma, é necessário elaborar e anexar na proposta o projeto técnico nesta fase. O tempo geralmente é curto, exigindo muito trabalho da equipe técnica da Prefeitura para entregar tudo no prazo e adequado aquele orçamento aproximado que foi feito lá no início do processo de cadastramento.

Alguns ministérios delegam para a Caixa Econômica Federal o andamento do processo a partir daí. Desde a análise do projeto técnico, até a execução e a prestação de contas. Outros ministérios ou órgãos federais, como por exemplo, o FNDE, tomam conta de todo o processo.

Bem, dando andamento ao processo, uma vez aprovado o projeto técnico, o Ministério (ou a Caixa Federal) autoriza a abertura de processo licitatório, quando necessário, para contratação dos serviços, ou compra de equipamentos, etc. Nessa fase, são os funcionários da Central de Projetos, o responsável técnico do projeto (que elaborou o projeto técnico), os funcionários da Secretaria Municipal que vai receber o projeto e mais os servidores responsáveis pelo setor de Compras e Licitações que fazem todo o trabalho para comprar e/ou contratar de acordo com a Lei e a normativa do Ministério.

Após essa fase, toda a documentação deve passar por novo aval do Ministério (ou da Caixa Federal) para só então ser autorizado o início da obra, ou compra do equipamento ou qualquer outro que seja o objeto do projeto.

Bem, quando o objeto da proposta é a compra de um equipamento, de um trator, por exemplo, a partir do momento que o equipamento é entregue já se parte para a prestação de contas.

Mas quando o objeto da proposta é uma obra ou um programa esportivo, por exemplo, a execução deve ser feita pela Secretaria Municipal responsável pela área a que se refere o projeto. Quando é uma obra de pavimentação, por exemplo, é a Secretaria de Obras que executa a obra ou acompanhada sua execução (quando é contratada uma empresa para executá-la).

Nesta fase, a equipe da Central de Projetos e o técnico responsável pelo projeto técnico apenas acompanham a execução da obra, enviando relatórios para o Ministério (ou Caixa Federal) sobre o andamento da obra, solicitando repasses financeiros de acordo com o cronograma, etc. Grandes obras de infra-estrutura têm o seu cronograma dividido em etapas, dessa forma, ao completar cada etapa da execução a Prefeitura Municipal solicita o pagamento do respectivo valor. Isso é feito para garantir que, caso uma empresa tenha sido contratada para executar a obra, que ela não precise desembolsar muito para executar o seu trabalho. Imaginem uma obra que com previsão de dois anos na sua execução ter o seu pagamento feito apenas no final. As empresas não teriam condições de se manter durante ela.

Executado o projeto, é necessária então a prestação de contas da Prefeitura Municipal para com o Ministério. A prestação de contas serve para comprovar que a obra foi executada de acordo com o firmado entre as instituições. Devem ser enviados comprovantes de pagamento e relatórios informando se a meta prevista no projeto realmente foi atendida.

Aprovada a prestação de contas pelo ministério, o projeto é encerrado e arquivado por ambos os órgãos.

<b>Quadro Resumo - Etapas de andamento dos Projetos</b>			
<b>Nº</b>	<b>ETAPA</b>	<b>PARTES ENVOLVIDAS</b>	<b>TAREFA</b>
1	Proposição - Cadastramento e análise do Projeto via proposta no Siconv	Central de Projetos	Responsável pela elaboração do projeto básico e cadastramento do mesmo (através de proposta no SICONV)
		Departamento Técnico Municipal	Normalmente representado pela setor de Engenharia, realiza o levantamento prévio do valor do projeto.
		Ministério Federal	Analisa o projeto apresentado e, em caso de aceitação, tramita o mesmo pelos órgãos federais até a formalização de convênio.
2	Celebração/Formalização: Elaboração e aprovação do projeto técnico (projeto de engenharia)	Central de Projetos	Coordena o andamento da fase e o cumprimento dos prazos junto com o Departamento Técnico Municipal.
		Departamento Técnico Municipal	Normalmente representado pela setor de Engenharia, elabora o projeto técnico de acordo com os valores disponibilizados no projeto básico.
		Caixa Federal / Ministério	Avalliam o Projeto Técnico e em caso de aprovação autorizam o início da próxima etapa.
3	Execução e aprovação do processo licitatório para contratação de empresa executora da obra	Central de Projetos	Acompanhamento da etapa.
		Departamento Técnico Municipal	Responsável pelo projeto técnico, deve garantir que o objeto contratado seja idêntico ao proposto no projeto.
		Departamento de Compras e Licitações Municipais	Encaminha qualquer procedimento de compra relacionada ao convênio
		Caixa Federal / Ministério	Analisa o andamento da etapa e em caso de aprovação autoriza o início da próxima.
4	Execução da obra e aprovação da medição pela Caixa Federal	Central de Projetos	Acompanhamento da etapa.
		Departamento Técnico Municipal	Fiscaliza a execução da obra para garantir o cumprimento do objeto.
		Empresa Contratada	Executa a obra (quando for em regime de administração indireta)
		Secretaria Municipal executora do objeto	Executa a obra (quando for em regime de administração direta)
		Órgãos internos da Prefeitura	Auxiliam no andamento e tramitação do projeto
		Caixa Federal / Ministério	Analisa o andamento da etapa e em caso de aprovação autoriza o início da próxima.
5	Prestação de contas do convênio	Central de Projetos	Acompanhamento e coordenação da etapa.
		Departamento Técnico Municipal	Auxilia no levantamento dos custos do projeto.
		Secretaria Municipal executora do objeto	Auxilia no levantamento dos custos do projeto no caso de administração direta.
		Órgãos internos da Prefeitura	Auxiliam no andamento e tramitação da etapa. Especialmente os setores de Contabilidade, Compras e Tesouraria.
		Caixa Federal / Ministério	Analisa o andamento da etapa e emite parecer sobre execução do projeto.

**Quadro 3 – Quadro Resumo – etapas de andamento dos Projetos**

Como se pode notar, o processo de elaboração de um projeto para captação de recursos é longo e cheio de variáveis. Sua execução e seu sucesso dependem de diversos atores, tornando tudo ainda mais complicado. Projetos de pequeno porte

têm sua execução total em no mínimo um ano, aumentando o tempo de acordo com a dimensão do projeto e com o desempenho da sua execução.

## 5.2 DEFINIÇÃO DOS PROJETOS E A FORMA DE ANÁLISE

Os projetos avaliados foram escolhidos através de critérios previamente definidos, como pode ser visto anteriormente no capítulo número 4.

Os projetos são:

- Construção de 05 mini-rotatórias em pontos específicos da cidade;
- Construção de Arquibancada no Estádio Municipal Piratini;
- Pavimentação Asfáltica da Avenida dos Imigrantes;
- Construção de EMEI no Bairro Italiana;
- Aquisição de um Trator e um Scaiper.

A análise será feita para cada projeto individualmente e partirá dos dois controles disponíveis na Central de Projetos para cada projeto, cuja forma também foi apresentada no capítulo 4.

## 5.3 A ANÁLISE DE CADA PROJETO

Nesta sub-sessão vamos analisar individualmente o andamento dos 05 projetos selecionados para este trabalho.

### 5.3.1 Construção de 05 Mini-Rotatórias

Elaborado pela Central de Projetos, juntamente com o Departamento de Trânsito e o setor de Engenharia municipais, este projeto tem como objetivo principal a construção de cinco mini-rotatórias, a manutenção de faixas de pedestres e o rebaixamento de cordões meio-fio para auxiliar na mobilidade urbana municipal, principalmente na disciplina e controle de tráfego.

Cadastrado em 2009, foi elaborado a partir de uma demanda do próprio departamento de Trânsito, o qual havia feito um estudo técnico sobre o fluxo de veículos nas vias destinadas a receberem as mini-rotatórias. A central de projetos visualizou um programa aberto pelo Ministério das Cidades, que aceitava o cadastramento de propostas justamente para a área de trânsito de municípios de pequeno porte.

Acionado pela Central de Projetos e com autorização do Prefeito Municipal, o departamento de Engenharia julgou não ter tempo de realizar todo o projeto técnico no tempo estimado para o fim do recebimento das propostas por parte do Ministério das Cidades, realizando então uma estimativa de custos baseada na construção de outras mini-rotatórias no município.

A Central de Projetos montou toda a estrutura do projeto, utilizando como justificativa o estudo técnico feito pelo Departamento de Trânsito e usando como base de cálculo a estimativa de custos feita pelo Setor de Engenharia. Dessa forma, cadastrou o projeto no SICONV em 21/10/2009.

Ainda durante a fase de cadastramento da proposta, os 03 setores envolvidos (Central de Projetos, Depto. de Trânsito e Setor de Engenharia) elaboraram o cronograma prévio de execução do projeto, conforme o apresentado a seguir, já com seu respectivo andamento:

<b>Cronograma - Check List - Rotatórias</b>							
<b>Nº</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>DATA PREVISTA</b>	<b>DATA EXECUÇÃO</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>DIAS DE ATRASO NA ETAPA</b>	<b>DIAS DE ATRASO NO TOTAL</b>
1	Início da vigência do convênio - tramitação no Ministério - chegada do projeto na Caixa Federal	Min. Das Cidades	31/12/2009	31/12/2009	Etapa ocorreu conforme o planejado.	0	0
2	Elaboração e aprovação do projeto técnico (projeto de engenharia)	Central de Projetos - Caixa Federal	31/3/2010	23/3/2011	A Caixa Federal apontou diversos problemas no projeto técnico, inclusive quando a obra já havia iniciado.	357 dias	357 dias
3	Execução e aprovação do processo licitatório para compra do material	Central de Projetos - Caixa Federal	31/06/2010	23/3/2011	Como a obra é com execução direta pela Prefeitura Municipal, os materiais foram comprados através de registro de preço, com tempo bem menor do que o previsto.	(-)-90 dias	267 dias
4	Execução da obra e aprovação da medição pela Caixa	Central de Projetos, Secretaria de Obras e Caixa Federal	30/11/2010	em andamento - 90% concluído	A Secretaria de Obras tem diversos problemas na execução da obra. Praticamente não possui recursos humanos e materiais disponíveis para executá-las. Falta entendimento quanto ao andamento de convenio federais e qualidade na mão-de-obra executora.	189 dias (em fevereiro 2012)	456 dias
5	Prestação de contas do convênio	Central de Projetos	31/12/2010		não iniciou		

**Quadro 4 - Rotatórias – Check List**

Conforme o cronograma, podemos observar que a etapa/ação 1, que é a análise, aprovação (neste caso) e tramitação da proposta dentro do Ministério das

Cidades ocorreu conforme o planejado, sendo cumprida em 31/12/2009. O valor total do projeto ficou em R\$ 172.423,93.

Para a análise da segunda etapa, vale ressaltar que o Ministério das Cidades, depois de aprovar o projeto básico delega para a Regional da Caixa Econômica Federal a parte de análise do projeto técnico, da forma de contratação e o acompanhamento da execução da obra. Ou seja, é a Caixa que assume a intermediação entre a Prefeitura e o Ministério Federal.

Dito isto, podemos observar no cronograma do projeto que a data prevista para envio do projeto técnico (de engenharia) por parte da Prefeitura e a análise e aprovação por parte da regional da Caixa Federal era 31/03/2010, ou seja, noventa dias para a execução da etapa.

Na coluna data de execução observamos que a data efetiva de elaboração do projeto técnico e aprovação pela Caixa se deu em 23/03/2011, ou seja, 357 dias (quase 01 ano) de atraso em relação ao previsto.

Para investigar as causas de tamanho atraso, podemos observar o controle do passo a passo do projeto, especificamente no período da ação/etapa 2 do cronograma:

<b>Passo a Passo - Projeto Rotatórias</b>		
<b>DATA</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>
23/2/2010	Solicitado projeto técnico com prazo de 30 dias para retorno	Caixa Federal
6/5/2010	Solicitada alteração no projeto técnico - Caixa	Caixa Federal
9/11/2010	Autorizado início de obra pela Caixa - extra-oficial	Caixa Federal
13/12/2010	Prorrogação de vigência por mais 01 ano	Caixa Federal
17/1/2011	Solicitada alteração no projeto técnico - Caixa	Caixa Federal
23/2/2011	Solicitada nova mudança no projeto - Caixa	Caixa Federal
1/3/2011	Enviada para Caixa alterações no projeto	Prefeitura - Engenharia
10/3/2011	Solicitada nova alteração no projeto - Caixa	Caixa Federal
20/3/2011	Enviada alterações no projeto - Prefeitura	Prefeitura - Engenharia
23/3/2011	Novamente autorizado o início de obra pela Caixa	Caixa
14/4/2011	Medição da primeira etapa da obra - Caixa	Caixa
10/8/2011	Enviadas notas da primeira medição - Prefeitura	Prefeitura - Engenharia
29/9/2011	depositado recurso na conta vinculada - Midades	Midades
23/11/2011	Início da execução do restante da obra - Prefeitura	Prefeitura/ Trânsito - Engenharia

**Quadro 5 - Rotatórias - Passo a Passo**

Observa-se que, entre a data da solicitação do projeto técnico pela Caixa e a aprovação do mesmo e autorização de início da próxima etapa, houve mais 4 solicitações de alterações no projeto.

Como acompanhei parte do andamento do projeto e faço contato diário com os técnicos envolvidos nele, inclusive da Caixa Federal, os problemas apresentados nesta etapa foram:

- como não foi elaborado o projeto técnico lá na etapa de cadastramento do projeto no SICONV, a estimativa de custos ficou abaixo do realmente necessário para a execução da obra. Dessa forma, o engenheiro responsável teve dificuldade

para adequar o projeto técnico aos valores atribuídos ao convênio por estimativa inicial.

- o engenheiro responsável pelo projeto na Prefeitura Municipal acumula diversas outras atividades na mesma, o que dificultou a elaboração do projeto dentro do prazo exigido pela Caixa (teve que fazer as pressas). Dessa maneira, cada detalhe esquecido no projeto era motivo de nova solicitação de alteração pela Caixa.

- a escolha, por parte do Prefeito Municipal, de executar a obra sob administração direta, ou seja, com mão-de-obra própria da Prefeitura. Como observado no passo a passo, o projeto chegou a ter autorização de início de obra em novembro de 2010, mas os funcionários da Prefeitura ao executar a construção da primeira mini-rotatória, fizeram de maneira diferente do projetado, necessitando então refazer todo o projeto técnico para a Caixa novamente analisar.

- inexperiência por parte dos técnicos municipais em relação à execução de obras de convênios com o Governo Federal, as quais possuem maiores exigências quanto a prazos, formas de execução e projetos técnicos mais detalhados. Isso levou a diversos erros desde a elaboração do primeiro projeto técnico e o início da execução da obra.

A terceira etapa do projeto, de contratação da mão-de-obra, andou mais rapidamente que o período estimado, mas mesmo assim não cobrindo o atraso na elaboração do projeto técnico.

A quarta etapa, de execução da obra, continua em andamento, mantendo o atraso da elaboração e aprovação do projeto técnico e adicionando mais 189 dias de atraso ao período estimado de execução. Com previsão estimada de 150 dias para execução das 05 mini-rotatórias, a mesma já dura 339 dias e não tem previsão de conclusão.

Os problemas de execução da obra se acumularam, tanto na dificuldade da Secretaria de Obras Municipal em disponibilizar mão-de-obra para a execução quanto em manter um estoque e controle próprios para execução apenas desta

obra, já que ao final de cada etapa deve se apresentar e prestar contas dos materiais utilizados para a mesma.

Somando todas as etapas deste projeto, já temos 456 dias de atraso em relação ao seu cronograma inicial, com previsão de no mínimo mais 120 dias até a execução total da obra e prestação de contas do convênio.

### 5.3.2 Construção de Arquibancada no Estádio Piratini

Elaborado pela Central de Projetos juntamente com o setor de Engenharia municipal, este projeto tem como objetivo principal a construção de arquibancada no Estádio Municipal Piratini.

Cadastrado em 2009, foi elaborado a partir de uma demanda do time de futebol profissional local, que participa da segunda divisão do Campeonato Gaúcho de Futebol. A Prefeitura Municipal foi contemplada com uma emenda parlamentar destinando R\$ 100.000,00 para realização deste projeto, restando a Central de Projetos montar e cadastrar o mesmo no programa específico designado pelo Ministério do Esporte.

Acionado pela Central de Projetos e com autorização do Prefeito Municipal, o departamento de Engenharia julgou não ter tempo de realizar todo o projeto técnico no tempo estimado para o fim do recebimento das propostas por parte do Ministério do Esporte, realizando então apenas uma estimativa de custos da obra.

A Central de Projetos montou toda a estrutura do projeto, usando como base de cálculo a estimativa de custos feita pelo Setor de Engenharia. Dessa forma, cadastrou o projeto no SICONV em 05/06/2009.

Ainda durante a fase de cadastramento da proposta, os 02 setores envolvidos (Central de Projetos e Setor de Engenharia) elaboraram o cronograma prévio de

execução do projeto, conforme o apresentado a seguir, já com seu respectivo andamento:

<b><i>Cronograma - Check List - Campo do Piratini</i></b>							
<b>Nº</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>DATA PREVISTA</b>	<b>DATA EXECUÇÃO</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>DIAS DE ATRASO NA ETAPA</b>	<b>DIAS DE ATRASO NO TOTAL</b>
1	Início da vigência do convênio - tramitação no Ministério - chegada do projeto na Caixa Federal	Min. Esporte	31/12/2009	31/12/2009	Etapa cumpriu o prazo previsto.	0	0
2	Elaboração e aprovação do projeto técnico (projeto de engenharia)	Central de Projetos - Caixa Federal	31/03/2010	03/02/2011	O terreno possuía registros antigos no cartório de registro de imóveis e não tinha o contrato de cessão de uso averbado nelas. Toda a parte de dominialidade do terreno teve que ser refeita. O projeto técnico sofreu diversas alterações, inclusive quando já estava finalizado, em Setembro/2010, teve que ser refeito pois a Prefeitura não tinha a contrapartida estipulada.	309 dias	309 dias
3	Execução e aprovação do processo licitatório para contratação de empresa executora da obra	Central de Projetos - Caixa Federal	31/06/2010	28/06/2011	A fase de contratação de empresa levou 1 mês a mais do que o previsto. O restante do atraso se deve ainda a etapa da elaboração do projeto técnico.	56 dias	365 dias
4	Execução da obra e aprovação da medição pela Caixa Federal	Empresa executora - Central de Projetos e Caixa Federal	31/11/2010	28/11/2011	A execução ocorreu dentro do prazo estipulado.	(-)4 dias	361 dias
5	Prestação de contas do convênio	Central de Projetos	31/12/2010		Em andamento.		

**Quadro 6 - Arquibancada – Check List**

Conforme o cronograma, podemos observar que a etapa/ação 1, que é a análise, aprovação (neste caso) e tramitação da proposta dentro do Ministério do Esporte ocorreu conforme o planejado, sendo cumprida em 31/12/2009. O valor total do projeto ficou em R\$ 126.100,00 (contabilizando a contrapartida financeira da Prefeitura Municipal).

Para a análise da segunda etapa, vale ressaltar que o Ministério do Esporte, assim como o Ministério das Cidades do exemplo anterior, depois de aprovar o projeto básico delega para a Regional da Caixa Econômica Federal a parte de análise do projeto técnico, da forma de contratação e o acompanhamento da execução da obra. Ou seja, é a Caixa que assume a intermediação entre a Prefeitura e o Ministério Federal.

Dito isto, podemos observar no cronograma do projeto que a data prevista para envio do projeto técnico (de engenharia) por parte da Prefeitura e a análise e aprovação por parte da regional da Caixa Federal era 31/03/2010, ou seja, noventa dias para a execução da etapa.

Na coluna data de execução observamos que a data efetiva de elaboração do projeto técnico e aprovação pela Caixa se deu em 03/02/2011, ou seja, 309 dias de atraso em relação ao previsto.

Para investigar as causas de tamanho atraso, podemos observar o controle do passo a passo do projeto, especificamente no período da ação/etapa 2 do cronograma:

<b><i>Passo a Passo - Campo do Piratini</i></b>		
<b>DATA</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>EMISSOR</b>
23/03/2009	Comunicação de destinação de emenda parlamentar de R\$ 100.000,00 através do Min. Do Esporte	Deputado
05/06/2009	Data de cadastramento da proposta no siconv - proposta 36610/2009	Central de Projetos
10/11/2009	Solicitada adequação na proposta de trabalho	Min. Esporte
27/12/2009	Informada disponibilidade de recursos, objeto e solicitada documentação complementar para celebração de convenio - ofício 1122/2009	Caixa Federal
28/12/2009	Enviada declaração de previsão orçamentaria	Central de Projetos
30/12/2009	Plano de trabalho aprovado	Caixa Federal
31/12/2009	Assinado contrato entre Prefeitura e Caixa Federal	Caixa-Prefeitura
08/01/2010	Aberta conta conveniada	Min. Esporte
15/01/2010	Caixa informa celebração do convenio e atendimento a todos os procedimentos legais	Caixa Federal
23/02/2010	Solicitada apresentação do projeto de engenharia da obra	Caixa Federal
05/04/2010	Finalizados desenhos técnicos da obra	Prefeitura - Engenharia
22/06/2010	Assinado novo contrato de cessão de uso com Clube Piratini	Prefeitura - Dept. Jurídico
22/09/2010	Autoriada início da licitação - ofício 3846/2010	Caixa Federal
12/11/2010	Suspensa autorização do início da licitação em virtude de mudanças no projeto técnico - solicitadas alterações no projeto - ofício 4682/2010	Caixa Federal
01/12/2010	Solicitada prorrogação do prazo de vigência do contrato, por mais 360 dias - ofício nº 821/2010	Prefeitura - Central de Projetos
10/12/2010	Solicitada redução nos valores do projeto, já que Prefeitura não possui valor da contrapartida financeira necessária - ofício 858/2010	Prefeito
13/12/2010	Assinada prorrogação do prazo de vigência do contrato, por mais 360 dias, para prestação de contas	Caixa-Prefeitura

**Quadro 7 - Arquibancada - Passo a Passo**

Observa-se que, entre a data da solicitação do projeto técnico pela Caixa e a aprovação do mesmo e autorização de início da próxima etapa, houve mais 3 solicitações de alterações no projeto.

Como acompanhei parte do andamento do projeto e faço contato diário com os técnicos envolvidos nele, inclusive da Caixa Federal, os problemas apresentados nesta etapa foram praticamente idênticos aos do projeto anterior:

- como não foi elaborado o projeto técnico lá na etapa de cadastramento do projeto no SICONV, a estimativa de custos ficou abaixo do realmente necessário para a execução da obra. Dessa forma, o engenheiro responsável teve dificuldade para adequar o projeto técnico aos valores atribuídos ao convênio por estimativa inicial;

- o engenheiro responsável pelo projeto na Prefeitura Municipal acumula diversas outras atividades na mesma, o que dificultou a elaboração do projeto dentro do prazo exigido pela Caixa (teve que fazer as pressas). Dessa maneira, cada detalhe esquecido no projeto era motivo de nova solicitação de alteração pela Caixa;

- a necessidade de redução no valor total do projeto, pois a Prefeitura não possuía mais o valor estipulado para a sua contrapartida financeira. Com isso se tornou necessário refazer todo o projeto técnico;

- inexperiência por parte dos técnicos municipais em relação à execução de obras de convênios com o Governo Federal, as quais possuem maiores exigências quanto a prazos, formas de execução e projetos técnicos mais detalhados. Isso levou a diversos erros desde a elaboração do primeiro projeto técnico e o início da execução da obra.

A terceira etapa do projeto, de contratação da mão-de-obra, atrasou 56 dias ao tempo estipulado para a etapa devido a dificuldade em coordenar o trabalho dentro da Prefeitura Municipal. Porém o maior tempo de atraso ainda era por causa da elaboração do projeto técnico.

Nesta etapa vale ressaltar que a Prefeitura resolveu realizar a obra por administração indireta, ou seja, contratando uma empresa para realizar toda a obra.

A quarta etapa, de execução da obra, foi executada em tempo inferior ao previsto para ela (quatro dias a menos). A empresa contratada foi muito eficiente em seu trabalho.

De qualquer forma, neste projeto a única etapa que realmente atrasou de maneira significativa foi a de elaboração do projeto técnico, responsável por 309 dos 361 dias de atraso total do projeto.

A etapa de prestação de contas foi finalizada durante a execução deste trabalho, sem atraso em relação ao estipulado, permanecendo então os 361 dias de atraso total do projeto.

### 5.3.3 Pavimentação asfáltica da Avenida dos Imigrantes

Elaborado pela Central de Projetos juntamente com o setor de Engenharia municipal, este projeto tem como objetivo principal a pavimentação com asfalto de parte da Avenida dos Imigrantes, no Distrito Industrial de Panambi.

Cadastrado em 2009, foi elaborado a partir de uma demanda dos empresários das mais de 40 empresas que funcionam no Distrito Industrial local. A Prefeitura Municipal foi contemplada com uma emenda parlamentar destinando R\$ 100.000,00 para realização deste projeto, restando a Central de Projetos montar e cadastrar o mesmo no programa específico designado pelo Ministério das Cidades.

Acionado pela Central de Projetos e com autorização do Prefeito Municipal, o departamento de Engenharia novamente julgou não ter tempo de realizar todo o projeto técnico no tempo estimado para o fim do recebimento das propostas por parte do Ministério das Cidades, realizando então apenas uma estimativa de custos da obra.

A Central de Projetos montou toda a estrutura do projeto, usando como base de cálculo a estimativa de custos feita pelo Setor de Engenharia. Dessa forma, cadastrou o projeto no SICONV em 06/07/2009.

Ainda durante a fase de cadastramento da proposta, os 02 setores envolvidos (Central de Projetos e Setor de Engenharia) elaboraram o cronograma prévio de execução do projeto, conforme o apresentado a seguir, já com seu respectivo andamento:

<b><i>Cronograma - Check List - Avenida dos Imigrantes</i></b>							
<b>Nº</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>DATA PREVISTA</b>	<b>DATA EXECUÇÃO</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>DIAS DE ATRASO NA ETAPA</b>	<b>DIAS DE ATRASO NO TOTAL</b>
1	Início da vigência do convênio - chegada do projeto na Caixa Federal	Min. Cidades	31/12/2009	31/12/2009	Cumpriu o prazo.	0	0
2	Elaboração e aprovação do projeto técnico	Central de Projetos - Caixa	31/3/2010	5/7/2010	Caixa solicitou documentação no prazo certo, mas setor de engenharia demorou demais para elaborar o projeto técnico.	96 dias	96 dias
3	Execução e aprovação do processo licitatório para compra do material	Central de Projetos - Caixa	31/06/2010	5/11/2010	Prejudicado pelo período eleitoral.	30 dias	126 dias
4	Execução da obra e aprovação da medição pela Caixa	Empresa executora - Central de Projetos e Caixa	30/11/2010	em atraso: 50% concluído.	A Secretaria de Obras da Prefeitura não concentra esforços para concluir a obra.	330 dias (até fevereiro de 2012)	456 dias
5	Prestação de contas do convênio	Central de Projetos	31/12/2010	não iniciou.			

**Quadro 8 - Pavimentação - Check List**

Conforme o cronograma, podemos observar que a etapa/ação 1, que é a análise, aprovação (neste caso) e tramitação da proposta dentro do Ministério das Cidades ocorreu conforme o planejado, sendo cumprida em 31/12/2009. O valor total do projeto ficou em R\$ 136.266,49 (contabilizando a contrapartida financeira da Prefeitura Municipal).

Para facilitar a análise da segunda etapa, novamente vale lembrar que o Ministério das Cidades depois de aprovar o projeto básico delega para a Regional da Caixa Econômica Federal a parte de análise do projeto técnico, da forma de

contratação e o acompanhamento da execução da obra. Ou seja, é a Caixa que assume a intermediação entre a Prefeitura e o Ministério Federal.

Dito isto, podemos observar no cronograma do projeto que a data prevista para envio do projeto técnico (de engenharia) por parte da Prefeitura e a análise e aprovação por parte da regional da Caixa Federal era 31/03/2010, ou seja, noventa dias para a execução da etapa.

Na coluna data de execução observamos que a data efetiva de elaboração do projeto técnico e aprovação pela Caixa se deu em 05/07/2010, ou seja, 96 dias de atraso em relação ao previsto.

Para investigar as causas do atraso novamente recorreremos ao controle do passo a passo do projeto, especificamente no período da ação/etapa 2 do cronograma:

<b><i>Passo a Passo - Avenida dos Imigrantes</i></b>		
<b>DATA</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>EMISSOR</b>
23/2/2010	Solicitado encaminhamento do projeto técnico da obra	Caixa Federal
22/3/2010	Declaração de existência da rede de abastecimento de água no local a ser realizado a obra - declaração de comprometimento de realizar a obra por administração direta e ART da obra	Engenharia - Prefeitura
22/3/2010	Elaborado cronograma físico-financeiro da obra	Engenharia - Prefeitura
24/3/2010	Emitido parecer do Dept. de Meio Ambiente da Prefeitura autorizando realizar a obra no local	Dept. Meio Ambiente - Prefeitura
29/6/2010	Elaborado cronograma físico-financeiro da obra	Engenharia - Prefeitura
29/6/2010	Elaborado orçamento da Infra-estrutura da obra	Engenharia - Prefeitura
5/7/2010	Autorizado o processo de compra de materiais para a obra	Caixa Federal
5/7/2010	Enviados documentos para Caixa - Declaração de contrapartida e Anexo orçamentário - ofício 477/2010	Central de Projetos
23/8/2010	Enviado documento declarando que a obra será executado por Administração Direta	Central de Projetos
5/11/2010	Autorizado o início da obra - Ofício 4571/2010	Caixa Federal
13/12/2010	Assinado termo aditivo de vigência do Contrato	Prefeitura - Caixa Federal
29/4/2011	Solicitada liberação de recursos para pagamento da primeira medição da obra - ofício 318/2011	Engenharia - Prefeitura
12/5/2011	Ofício do Ministério das Cidades notificando a Prefeitura que os convênios de 2009 que não iniciarem as obras até 30/06 serão automaticamente cancelados - ofício 3632/2011	Min. Das Cidades
20/5/2011	Solicitada liberação de recursos para pagamento da primeira medição da obra - ofício 388/2011	Engenharia - Prefeitura

**Quadro 9 - Pavimentação - Passo a Passo**

Observa-se que, entre a data da solicitação do projeto técnico pela Caixa e a aprovação do mesmo e autorização de início da próxima etapa, não houveram alterações no projeto. O atraso se deu em razão da demora do departamento de Engenharia da Prefeitura em enviar o projeto técnico para a Caixa Federal.

Como acompanhei parte do andamento do projeto e faço contato diário com os técnicos envolvidos nele, inclusive da Caixa Federal, os problemas apresentados nesta etapa foram alguns já vistos anteriormente, mas desta vez, sem aqueles de ordem mais técnica:

- o engenheiro responsável pelo projeto na Prefeitura Municipal acumula diversas outras atividades na mesma, o que dificultou a elaboração do projeto dentro do prazo exigido pela Caixa. O engenheiro responsável não conseguiu enviar o projeto no prazo estipulado, sendo esta a maior justificativa para o atraso na etapa;

- como não foi elaborado o projeto técnico lá na etapa de cadastramento do projeto no SICONV, a estimativa de custos ficou abaixo do realmente necessário para a execução da obra. Dessa forma, o engenheiro responsável teve dificuldade para adequar o projeto técnico aos valores atribuídos ao convênio por estimativa inicial;

A terceira etapa do projeto, neste caso a licitação para compra do material, atrasou 30 dias em relação ao período estimado. Somando a outra etapa, já são 126 dias de atraso na obra.

Nesta etapa vale ressaltar que a Prefeitura resolveu realizar a obra por administração direta, ou seja, com mão-de-obra própria da Prefeitura Municipal (Secretaria de Obras Públicas).

A quarta etapa, de execução da obra, continua em andamento, mantendo o atraso da elaboração e aprovação do projeto técnico e adicionando mais 330 dias de atraso ao período estimado de execução. A previsão era realizar a obra em 150 dias, mas já tem 480 dias de duração e tem previsão estimada de 90 dias para finalizar sua execução e prestar contas do convênio.

Os problemas de execução da obra se acumularam, tanto na dificuldade da Secretaria de Obras Municipal em disponibilizar mão-de-obra para a execução quanto em manter um estoque e controle próprios para execução apenas desta obra, já que ao final de cada etapa deve se apresentar e prestar contas dos materiais utilizados para a mesma.

Somando todas as etapas deste projeto, já temos 456 dias de atraso em relação ao seu cronograma inicial.

#### 5.3.4 Construção de Emei no Bairro Italiana

Elaborado pela Central de Projetos juntamente com a Secretaria da Educação do município, este projeto tem como objetivo principal a construção de uma escola municipal de educação infantil no Bairro Italiana (para atendimento de crianças de 0 a 6 anos).

Cadastrado em 2010, foi elaborado a partir de uma demanda no bairro Italiana e identificada pela Secretaria Municipal de Educação. O Prefeito Municipal pessoalmente entrou em contato com o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para viabilizar a disponibilidade de recursos financeiros para este projeto, restando a Central de Projetos montar e cadastrar o mesmo no programa específico designado pelo FNDE.

O FNDE já possui modelos de projetos técnicos para EMEIs de acordo com o a capacidade de atendimento a crianças solicitada pelo município, tendo que o setor de engenharia municipal apenas fazer adequações quanto as condições e especificidades do terreno da obra, cedido como contrapartida pela Prefeitura Municipal.

A Central de Projetos montou toda a estrutura do projeto e enviou a documentação necessária ao FNDE, cadastrando o projeto em 02/02/2010.

Ainda durante a fase de cadastramento da proposta, os 02 setores envolvidos (Central de Projetos e Secretaria de Educação) elaboraram o cronograma prévio de execução do projeto, conforme o apresentado a seguir, já com seu respectivo andamento:

<b><i>Cronograma - Check List - EMEI Bairro Italiana</i></b>							
<b>Nº</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>DATA PREVISTA</b>	<b>DATA EXECUÇÃO</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>DIAS DE ATRASO NA ETAPA</b>	<b>DIAS DE ATRASO NO TOTAL</b>
1	Início da vigência do convênio - tramitação no Ministério - chegada do projeto na Caixa	FNDE	31/12/2010	2/2/2010		0	0
2	Elaboração e aprovação do projeto técnico (projeto de engenharia)	Central de Projetos - FNDE	31/12/2010	2/2/2010		0	0
3	Execução e aprovação do processo licitatório para contratação de empresa	Central de Projetos - FNDE	31/3/2011	15/3/2011		0	0
4	Execução da obra e aprovação da medição pelo FNDE	Empresa executora - Central de Projetos e FNDE	25/5/2012	em atraso: 38% concluído de 75% previstos.	No início da etapa a empresa teve dificuldades por causa do período de chuva, durante os primeiros 60 dias. A Prefeitura Municipal também não conseguiu entregar o terreno em condições de obra	em andamento	
5	Prestação de contas do convênio	Central de Projetos	31/7/2012	não iniciou.			

**Quadro 10 - Construção de EMEI - Check List**

Conforme o cronograma, podemos observar que a etapa/ação 1, que é a análise, aprovação (neste caso) e tramitação da proposta dentro do Ministério do Esporte ocorreu conforme o planejado, sendo cumprida em 02/12/2010. O valor total do projeto ficou em R\$ 1.229.200,00.

A segunda etapa também cumpriu o prazo previsto, facilitada pelo fato de o FNDE já possuir um projeto técnico e também pelo fato de o próprio FNDE intermediar diretamente com a Prefeitura Municipal, sem o auxílio da Caixa Federal.

Restou ao setor de engenharia poucas adequações a serem feitas no projeto por causa das especificidades do terreno da obra.

A terceira etapa do projeto, neste caso a licitação para contratação da empresa executora da obra, foi executada pela Prefeitura Municipal e também cumpriu integralmente o cronograma previsto. Nesta etapa a Prefeitura Municipal já havia optado por realizar a obra por administração indireta (contratando empresas para executá-la), já que era uma obra de grande porte e a Prefeitura vinha encontrando dificuldades em designar mão-de-obra para as obras públicas já existentes.

A quarta etapa, de execução da obra, continua em andamento. Está com 38% concluída, sendo que o previsto era 75%. A empresa encontrou dificuldades para iniciar a obra, já que o terreno teve que ser novamente nivelado pela Prefeitura Municipal no início da obra, e logo depois Panambi teve por dois meses um dos maiores índices pluviométricos dos últimos anos, inviabilizando o bom andamento da obra.

Mesmo assim, segundo o setor de engenharia municipal, que fiscaliza a obra, a empresa vem trabalhando de maneira acelerada, devendo não passar mais que 2 meses além do prazo previsto no cronograma inicial para concluir a obra, que é 25/05/2012.

#### 5.3.5 Aquisição de um Trator e um Scaiper

Elaborado pela Central de Projetos juntamente com a Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços do município, este projeto tem como objetivo principal a aquisição de um trator e um scaiper, para abertura de açudes e pequenos serviços de terraplanagem em propriedades rurais de pequeno porte.

Cadastrado em 2010, foi elaborado a partir de uma demanda identificada pela Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços. A Prefeitura Municipal foi contemplada com uma emenda parlamentar destinando R\$ 150.000,00 para realização deste projeto, restando a Central de Projetos montar e cadastrar o mesmo no programa específico designado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O contato inicial entre a Prefeitura e o Ministério é feito diretamente com a Superintendência de Agricultura em Porto Alegre, o que facilitou bastante o trabalho de descrição do material a ser adquirido, bem como a complementação exata do projeto. Como era aquisição de equipamentos, não foi necessária a participação da equipe de engenharia neste processo.

A Central de Projetos montou toda a estrutura do projeto e enviou a documentação necessária ao ministério, via SICONV, cadastrando o projeto em 08/04/2010.

Ainda durante a fase de cadastramento da proposta, os 02 setores envolvidos (Central de Projetos e Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços) elaboraram o cronograma prévio de execução do projeto, conforme o apresentado a seguir, já com seu respectivo andamento:

<b><i>Cronograma - Check List - Trator e Scaiper</i></b>							
<b>Nº</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>DATA PREVISTA</b>	<b>DATA EXECUÇÃO</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>DIAS DE ATRASO NA ETAPA</b>	<b>DIAS DE ATRASO NO TOTAL</b>
1	Início da vigência do convênio - tramitação no Ministério - chegada do projeto na Caixa Federal	Min. Agricultura	31/12/2010	31/12/2010		0	0
2	Elaboração e aprovação do projeto técnico (projeto de engenharia)	Central de Projetos - Caixa Federal	31/3/2011	13/4/2011	Pequeno atraso devido a demora da Caixa em emitir parecer.	13 dias	13 dias
3	Execução e aprovação do processo licitatório para contratação de empresa executora da obra	Central de Projetos - Caixa Federal	31/06/2011	9/9/2011	Prefeitura demorou a abrir licitação pois o recurso ainda não havia sido depositado na conta conveniada.	57 dias	70 dias
4	Execução da obra e aprovação da medição pela Caixa	Empresa executora - Central de Projetos e Caixa	31/11/2011	16/11/2011		(-) 85 dias	0
5	Prestação de contas do convênio	Central de Projetos	31/12/2011	31/12/2011	Solicitada prorrogação de vigência e ampliação de meta.	0	0

**Quadro 11 - Equipamentos - Check List**

Conforme o cronograma, podemos observar que a etapa/ação 1, que é a análise, aprovação (neste caso) e tramitação da proposta dentro do Ministério do Esporte ocorreu conforme o planejado, sendo cumprida em 31/12/2010. O valor total do projeto ficou em R\$ 150.000,00.

A segunda etapa atrasou 13 dias, pois a Caixa Federal (que nesta fase passou a intermediar o convênio) teve uma dificuldade com seu corpo técnico no

período, atrasando um pouco a emissão de parecer favorável ao andamento do convênio.

A terceira etapa do projeto, neste caso a licitação para contratação das empresas fornecedoras dos equipamentos, foi executada pela Prefeitura Municipal e atrasou 57 dias em relação ao cronograma previsto. O Ministério da Agricultura demorou a depositar o recursos na conta conveniada com a Prefeitura, impedindo assim a realização da licitação. Feito o depósito, a licitação ocorreu normalmente.

A quarta etapa, de entrega dos equipamentos por parte da empresa fornecedora e avaliação e emissão de parecer por parte da Caixa Federal ocorreu 85 dias antes do prazo estimado e possibilitou o cumprimento do cronograma do projeto com 15 dias de antecedência.

Na quarta etapa, de prestação de contas, a Prefeitura Municipal, aproveitando que os equipamentos foram comprados abaixo do valor inicial estipulado no projeto, optou por solicitar a prorrogação do prazo do convênio solicitando a ampliação da meta estabelecida, para comprar mais um sraiper.

Com isso, resta relatar que este projeto cumpriu integralmente seu cronograma e com seu bom andamento ainda possibilitou comprar mais um equipamento com o saldo dos recursos.

#### 5.4 Os problemas encontrados

Para ter uma noção melhor dos problemas encontrados, segue o quadro comparativo, com todos os projetos analisados e todas as etapas seguidas por eles. Está marcado “OK” quando a fase do respectivo projeto cumpriu o prazo previsto e foi marcado “X” quando houve atraso significativo da etapa em relação ao previamente definido:

QUADRO COMPARATIVO	Trâmite no Ministério	Projeto Executivo	Aquisição de mão-de obra, material ou equip.	Execução da obra ou aquisição do objeto	Prestação de contas do convênio	Tempo de atraso no total (em dias)
Mini-Rotatórias	OK	X	OK	X	-	456
Arquibancada Piratini	OK	X	OK	OK	OK	361
Asfalto Imigrantes	OK	X	OK	X	-	456
Emei Italiana	OK	OK	OK	OK	-	60
Trator e Scaiper	OK	OK	OK	OK	OK	0

**Quadro 12 - Quadro comparativo**

Analisando o quadro podemos observar que os maiores entraves no andamento dos projetos de captação de recursos na Prefeitura Municipal de Panambi se encontram nas etapas de “elaboração do projeto executivo (projeto técnico de engenharia)” e na etapa de “execução da obra ou aquisição do objeto”.

Portanto, vamos buscar entender melhor os problemas nessas etapas.

#### 5.4.1 Etapa 2: Elaboração dos projetos técnicos

Como se pode analisar no quadro anterior, os 3 projetos que tiveram problemas nesta fase (Mini-rotatórias, Arquibancada Piratini e Asfalto Imigrantes) foram os que tiveram necessidade de elaboração de projeto técnico (de engenharia) pela equipe da Prefeitura Municipal.

O projeto de construção de EMEI no Bairro Italiana já estava com o projeto técnico elaborado pelo governo federal e o projeto de aquisição de 01 trator e 01 scaiper não necessitou de projeto de engenharia, já que se referia à aquisição de equipamentos.

Desta forma, fica claro que o problema nesta fase está relacionado com algo na organização interna da Prefeitura Municipal de Panambi.

Buscando relacionar estes fatos, foram encontrados três fatores relevantes aos problemas desta fase. São eles:

**Problema 1:** A Central de Projetos não possui engenheiro civil ou arquiteto fixos e designados especificamente para trabalhar nos projetos de captação de recursos.

Desde que foi criada em 2005, a Central de Projetos é diretamente ligada ao Gabinete do Prefeito Municipal, até mesmo pela opção do próprio gestor municipal de não possuir uma secretaria especialmente voltada para o planejamento.

Sua concepção de projeto sempre se caracterizou pela elaboração do projeto básico, que é o projeto inicial utilizado para captar o recurso. Dessa forma, sua equipe de trabalho foi sempre reduzida, composta por técnicos especialistas apenas em identificação, leitura e preparação de justificativas de demandas e escopos de projetos de maneira geral.

Como nem todas as propostas (projetos básicos) cadastradas são garantia de aprovação por parte dos respectivos Ministérios Federais, os projetos mais completos e que exigem mais conhecimento técnico da área abrangida sempre ficam como segunda etapa, para ser feito apenas quando já estiverem previamente aprovados pelos órgãos concedentes dos recursos.

É no projeto técnico que se exige o trabalho e o conhecimento de um engenheiro civil, um arquiteto, etc. E é nessa fase que a Central de Projetos tem dificuldade, já que, como ela não é estruturada para a fase de projeto técnico, é necessário sempre recorrer a servidores municipais lotados em outros setores ou departamentos.

Os técnicos solicitados para realizar um projeto definido, normalmente têm pouco tempo para realizar o trabalho e ainda tem que se adaptar ao orçamento prévio (feito por estimativa) que nem sempre foram eles que fizeram.

O trabalho foge a sua rotina, e, como observamos na teoria apresentada por Bergue (2010), como o serviço público é diretamente baseado em serviços e rotinas baseadas em Lei, qualquer coisa que saia fora desse cenário tende a obter resistência por parte dos funcionários, os problemas da chamada Cultura Organizacional.

**Problema 2:** Os projetos inicialmente elaborados não são feitos baseados em projetos técnicos.

Como já brevemente mencionado no “problema 1”, o fato de cadastrar os projetos nos órgãos concedentes sem a prévia elaboração do projeto técnico geram diversos problemas mais a frente.

Como nos projetos básicos são feitas estimativas de valores, os técnicos responsáveis pelos projetos na segunda etapa normalmente ficam com dificuldades para adaptar seus projetos aos recursos estimados inicialmente.

Para piorar a situação, na etapa 2 o técnico já está atrelado a um prazo muito curto disponibilizado pelo Ministério e/ou pela Caixa Federal, tendo que encontrar tempo na sua rotina para rapidamente adaptar seu projeto ao orçamento e entregar no prazo certo.

É nessa hora que entra o chamado “jeitinho”, que de acordo com Motta e Alcadipani (1999) também já faz parte da cultura no setor público brasileiro.

A ação pretendida e determinada pelos órgãos concedentes é reinterpretada pelo técnico municipal responsável por seu cumprimento, que, sem tempo e com dificuldade em cumprir o orçamento, passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo.

Ou seja, o projeto técnico é elaborado rapidamente, sem muita análise e logo são encontrados problemas na sua confecção, apontados pelo órgão fiscalizador (Caixa ou Ministério). Com isso, se atrasa o andamento do projeto, já que terão que ser feitas correções (como visto na etapa 2 dos projetos analisados) ou haverá problemas mais a frente, durante a execução da obra.

**Problema 3:** Os responsáveis pelos projetos técnicos na Prefeitura não possuem treinamento em projetos de captação de recursos.

Diante da estrutura atual da Central de Projetos, os funcionários apontados pelo Gestor Municipal (não existe um programa de treinamento partindo do Departamento de Recursos Humanos) para receberem treinamento na área são os responsáveis pelo projeto básico, os responsáveis por captar os recursos.

Profissionais que participam do andamento de um projeto após a sua aprovação inicial nunca recebem treinamento sobre os procedimentos a serem realizados, por isso ficando a margem de todas as regras que um convênio com outro órgão público deve respeitar. São várias ações diferentes ao andamento da rotina de um profissional dessa área, portanto deveria ser explicitada em um treinamento sobre o assunto.

#### 5.4.2 Etapa 4: Execução da obra e/ou aquisição do equipamento

Dos 05 projetos analisados, um foi apenas necessário receber o equipamento a que se referia o projeto (aquisição de trator e sraiper), dois foram obras executadas de maneira indireta, contratando empresa para executá-la (Arquibancada Piratini e EMEI Bairro Italiana) e dois foram executados diretamente pela Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal (Construção de Mini-Rotatórias e Pavimentação da Av. dos Imigrantes).

Notadamente, os maiores problemas foram encontrados nos projetos/obras executados diretamente pela Prefeitura Municipal. A construção da EMEI do Bairro Italiana cuja execução está ocorrendo de maneira indireta, com empresa contratada para tal, está com um relativo atraso em relação ao cronograma, mas como o setor de Engenharia da Prefeitura Municipal não só entende como também justificou o atraso da mesma em razão do clima adverso no início da obra e do atraso da

preparação do terreno por parte da própria Secretaria de Obras, não vamos considerar este problema para fins de análise.

Nem teria como comparar o atraso desta obra para com as realizadas diretamente pela Prefeitura Municipal. As obras de construção das mini-rotatórias e da pavimentação da Avenida dos Imigrantes já têm quase um ano de atraso só na etapa de execução.

Diversos fatores têm sido determinantes para o atraso da obra, a maioria deles estruturais na própria Prefeitura Municipal.

Os métodos de controle internos nas secretarias são ainda muito pouco confiáveis ou até mesmo inexistentes. Existem poucas análises até mesmo na verificação de entrada e saída de materiais, materiais usados em obras específicas, cronogramas de obras, etc. A rotatividade de pessoal nas secretarias que executam esses serviços é enorme, dificultando ainda mais o trabalho contínuo de controle e avaliação.

Dessa forma, já é possível entender que não há uma rígida avaliação de carga e capacidade por parte dos gestores para avaliarem se uma obra relacionada a um projeto de captação pode ou deve ser executada diretamente pela Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal.

A carga é a demanda exigida para a execução de um projeto de captação de recursos e a capacidade são os recursos necessários para executar este projeto.

Pela definição de Malmegrin (2010) carga e capacidade estão sempre relacionadas, na medida em que certa **demanda** traz para os projetos certa **carga** que deve ser atendida a partir da alocação de certa **capacidade**. Por esse motivo é que carga e capacidade são, cada uma no seu contexto, definidas como **volume** ou **qualidade**.

Fica claro que, a partir da avaliação dos projetos executados pela Prefeitura Municipal e o conceito apresentado por Malmegrin, a Prefeitura tem baixa capacidade de execução da carga exigida por uma obra relacionada a um projeto de captação de recursos.

Parte deste problema na capacidade de execução dos projetos se justifica, mais uma vez, pela gestão municipal baseada em rotinas. Preocupando-se em fazer sempre o básico, os processos característicos e os serviços do dia-a-dia previstos em Lei. A Secretaria de Obras e os técnicos envolvidos deixam de lado a execução dos projetos, pois eles acabam concorrendo diretamente com os processos. Malmegrin (2010) já mencionava que, se mal gerenciados, os projetos acabam concorrendo diretamente com os processos de trabalho, dificultando e muito a gestão operacional.

Nesta etapa também temos problemas evidentes relacionados à cultura e ao comportamento organizacional.

Os técnicos que elaboraram os projetos normalmente não são os mesmos a fiscalizarem a execução da obra. Entramos praticamente nos mesmos problemas da fase de elaboração do projeto técnico, onde servidores de setores diferentes não buscam comunicação ao longo da execução da etapa, realizam o trabalho como um esforço extra ao adaptado a sua rotina e os problemas de execução iniciam.

O gestor de projetos até busca a intervenção durante esta etapa, mas também acaba preso à rotina de elaboração de outros projetos e tudo acaba dando errado. É a já mencionada cultura da rotina, tão prejudicial ao setor público quando não é bem trabalhada pelos gestores.

Na execução da obra também fica mais evidente a cultura do jeitinho, mais uma vez lembrando Motta e Alcadipani (1999) quando dizem que a ação pretendida e determinada pelos órgãos concedentes é reinterpretada pelo técnico municipal responsável por seu cumprimento, que, sem tempo e com dificuldade em cumprir o orçamento, passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo.

Ou seja, a obra é executada com a forma e recursos diferentes do proposto no projeto, praticamente sem acompanhamento técnico por parte do engenheiro responsável (tanto pela execução da obra quanto pela elaboração do projeto) e ela facilmente fica sujeita a apontamento de irregularidade por parte dos técnicos fiscalizadores do respectivo Ministério e/ou da Caixa Federal.

Muitos desses problemas relatados ocorrem pela evidente falta de motivação dos funcionários efetivos da Prefeitura Municipal em realizar os projetos da maneira correta, não há compromisso com o cumprimento do cronograma e nem perspectiva de benefício ou demérito por isso. Como já mencionado anteriormente, Vroom (1997) já se referia que a intensidade do esforço de um servidor está relacionada à expectativa do resultado que ele tem do serviço que ele executar.

Cultura organizacional, comportamento organizacional, gestão operacional e gestão logística são fatores determinantes no não cumprimento dos cronogramas dos projetos de captação de recursos, especialmente nos executados diretamente pela Prefeitura Municipal de Panambi.

## 5.5 O Plano de Melhoria

Ao analisar os problemas encontrados na elaboração dos projetos de captação de recursos, claramente observamos não só defeitos no método de elaboração e na estrutura atualmente utilizada pela Central de Projetos, mas também vários problemas relacionados diretamente a estrutura e a gestão da Prefeitura Municipal de Panambi.

Como não é o objetivo deste estudo sugerir melhorias na gestão da Prefeitura Municipal, vamos ficar restritos a sugestões de melhorias na elaboração dos projetos, mesmo que algumas se relacionem a eventuais mudanças na gestão da Prefeitura como um todo. Até porque melhorias como o aumento da capacidade de execução própria dos projetos de captação de recursos tendem a cair em questões estruturais, de cultura e comportamento organizacionais, que só com a interferência de melhorias de gestão a longo prazo se pode obter resultado satisfatório.

Com isso, neste sub-capítulo são apresentadas sugestões de medidas a curto, médio e longo prazos, no intuito de melhorar todo o processo de elaboração e execução dos projetos de captação de recursos da Prefeitura Municipal de Panambi, implantando conceitos como o de melhoria contínua, focando em mudanças locais pequenas, coordenadas, freqüentes e de curto ciclo, objetivando a melhoria sustentável e contínua do desempenho da organização (Yen-Tsang ,2011).

#### 5.5.1 Curto prazo

Em curto prazo entendo que terão que ser feitas medidas emergenciais para sanar os problemas de resolução mais fácil, assim como preparar a estrutura para futuras melhorias mais completas e estruturadas. São elas:

**- Obras executadas apenas sob regime de administração indireta:** Ficou comprovado que atualmente a Prefeitura Municipal não tem condições de executar as obras com equipe própria. A forma como ela está estruturada não permite o bom andamento das obras, levando muito mais tempo do que o estipulado no cronograma e sem conseguir aproveitar de maneira eficiente os recursos destinados. Levando em conta esses fatores, a execução de obras ligadas a projetos de captação de recursos deve acontecer sob regime de administração indireta, contratando empresa para execução das mesmas, pelo menos até que a Prefeitura Municipal consiga melhorar sua estrutura própria e sua capacidade de atendimento a carga demandada por um projeto de captação de recursos.

Com certeza dessa forma, além de se cumprir quase a totalidade dos cronogramas relacionados à etapa de execução da obra, os técnicos responsáveis terão mais tempo para elaborarem novos projetos e seguirem sua rotina de trabalho. Todos saem ganhando.

- **Aplicar método de gestão á vista dos projetos:** Medida necessária para melhorar a comunicação entre os diversos setores envolvidos em um projeto de captação de recursos. Pode ser executada diretamente na rede interna da Prefeitura Municipal e também em mural público de visibilidade a todos, inclusive a população.

Um bom início seria colocar nessa gestão a vista todos os projetos que será necessária elaboração na atual gestão, baseado no plano de governo da administração. Dessa forma, além melhorar o acompanhamento situacional de cada projeto, também é possível planejar melhor e já realizar os projetos técnicos antes do cadastramento das propostas, evitando problemas mais a frente. Com essa medida vários dos problemas serão sanados, pois não acarretará sempre aquela carga emergencial aos técnicos envolvidos no processo de elaboração.

- **Ampliar treinamentos sobre elaboração de projetos:** Medida que atinge diretamente os problemas enfrentados durante toda a execução, pois vários dos envolvidos simplesmente não têm conhecimento sobre os procedimentos a serem seguidos durante a elaboração e execução de projetos de captação de recursos. Como mencionado anteriormente, hoje apenas os técnicos da Central de Projetos recebem treinamento na área. Ampliando os servidores capacitados em trabalhar com esses projetos, diminuirão os problemas durante sua execução.

- **Criação do Grupo de Melhorias em Projetos:** Medida tomada para garantir uma melhoria contínua e sustentável na elaboração e execução dos projetos de captação de recursos. Liderada pelos membros da Central de Projetos e composta pelos técnicos que na maioria das vezes trabalham nos projetos, buscará obter melhor planejamento e coordenação para execução dos mesmos. Formada em sua maioria por servidores do quadro efetivo da Prefeitura Municipal, será uma ótima ferramenta para manter boas práticas mesmo quando houver troca da gestão municipal (troca de Prefeito em ocasião das eleições) e base sólida para futuras melhorias baseadas em gestão em qualidade e reformas estruturais na área do planejamento.

### 5.5.2 Prazo Médio

Em um prazo médio, em nível de no máximo um ano em relação à confecção deste estudo, entendo que terão que ser feitas medidas para sanar os problemas de resolução um pouco mais difícil que os anteriores, especialmente relacionados a práticas que envolvem maior mobilização de recursos, sejam eles humanos, financeiros, equipamentos, criação de programas e outros, mas que ainda não atingem diretamente a cultura e o comportamento organizacionais atualmente vigentes.

- **Engenheiro ligado diretamente a Central de Projetos:** Medida mais óbvia entre todas as sugeridas. Justifica-se pelo fato de agilizar a elaboração da maioria dos projetos técnicos e deixando mais tempo disponível para o planejamento de novos e maiores projetos, além de auxiliar no acompanhamento dos que já estão em andamento. Embora seja uma medida emergencial, foi colocada nas de prazo médio, pois para contratar um novo engenheiro ou até mesmo designar algum que já está no quadro de funcionários pode levar um tempo maior, seja pela resistência por parte dos gestores ou até mesmo pela burocracia a ser seguida em caso de nova contratação.

- **Implantar método de Gestão de Qualidade Total:** Baseada nos já mencionados conceitos de Ferreira (2003) e Bresser Pereira (1998), essa medida busca iniciar e enraizar o método de Gestão de Qualidade Total na Prefeitura Municipal de Panambi. Em princípio liderado pelo novo Grupo de Melhorias em Projetos, poderá futuramente ser migrada para um grupo próprio de Gestão de Qualidade Total, ligado a uma futura Secretaria de Administração e/ou Planejamento. O interessante agora é iniciar o processo e trabalhar questões de estruturação com melhorias pequenas, porém contínuas.

Hoje existe um programa difundido pelo Governo Federal, chamado Gespública, que permite a adesão de Prefeituras e a obtenção e compartilhamento de práticas de gestão baseadas no conceito de qualidade.

Conceitos de qualidade total como o citado por Ferreira (2003), citando os objetivos de “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços” e “apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial” podem atingir não só a melhoria nos projetos de captação de recursos, mas também a melhoria em toda a gestão da Prefeitura Municipal.

**- Realizar programa de treinamento contínuo para servidores efetivos:**

Medida necessária para estimular e capacitar os servidores a realizarem seus serviços de acordo com os objetivos gerais da instituição. Existe uma grande lacuna de treinamento dos servidores da Prefeitura Municipal de Panambi onde não há qualquer programa do setor de Recursos Humanos para a área há vários anos. Capacitar continuamente os servidores trará benefícios para toda a estrutura da administração municipal e, conseqüentemente, para a futura execução dos projetos de captação de recursos, aprimorando a capacidade da Prefeitura para atender a carga exigida pelos projetos.

### 5.5.3 Longo Prazo

Em longo prazo, período estimado de 1 a 5 anos, são necessárias medidas que envolvem a estrutura de toda a organização da Prefeitura Municipal. Mudanças necessárias de modo a melhorar a gestão dos recursos, atender melhor a população e garantir a continuidade do trabalho de melhoria contínua da instituição, mantendo boas práticas independentemente de mudanças dos gestores (em decorrência de eleições).

Pensando mais na melhoria da elaboração e execução dos projetos de captação de recursos, que é o objetivo principal deste trabalho, foram elaboradas sugestões que atendem diretamente ao objetivo, mas que com certeza serão benéficas para todas as áreas da gestão da Prefeitura Municipal. Isso se tornou

óbvio no andamento deste estudo, já que a dificuldade no cumprimento do cronograma dos projetos de captação de recursos demonstrava totalmente as falhas nos métodos utilizados na gestão da Prefeitura Municipal como um todo.

Seguem as sugestões de medidas de melhorias em longo prazo.

**- Criação da Secretaria de Planejamento:** A estrutura atualmente existente, englobando a Secretaria de Planejamento juntamente com a Fazenda está monopolizando todos os esforços da Administração nos serviços de rotina, claramente objetivos principais da Secretaria da Fazenda. Não é feito um trabalho efetivo de planejamento, deixando sem suporte departamentos como a Central de Projetos, que depende totalmente dessa área para traçar seus objetivos, obter melhorias na sua rotina, se manter alinhada as prioridades do plano de governo, etc.

Não existem objetivos claros de onde o município quer chegar nos próximos 20 anos (planejamento estratégico) e nem mesmo se tem claro um alinhamento entre o Plano Plurianual, o Orçamento Anual e os projetos elaborados pela Central.

Com a criação de uma Secretaria de Planejamento, com funcionários e orçamento próprios, a Central de Projetos poderia se tornar um departamento dentro desta Secretaria e mais departamentos poderiam ser criados, como por exemplo o Departamento de Melhoria de Processos e o Departamento de Gestão em Qualidade Total, também fundamentais para disseminar e enraizar na cultura organizacional os conceitos de melhoria contínua da gestão, como já mencionado.

Dessa maneira, se poderia finalmente ter funcionários qualificados e designados exclusivamente para medir e avaliar o desempenho da organização, planejar os projetos alinhados com as ferramentas disponíveis (plano de governo, plano plurianual, plano diretor, etc), melhorar continuamente os processos de trabalho e elaborar projetos de captação de recursos mais complexos e com um retorno financeiro maior para o município.

O Grupo de Melhoria de Projetos, emergencialmente criado para a melhoria na qualidade e no acompanhamento dos projetos de captação de recursos pode ser fundamental nesse processo de transição para este novo paradigma de Secretaria

de Planejamento. Iniciando a base de trabalho, melhorando projetos, mapeando e sugerindo melhorias nos processos, se pode obter ganhos em médio prazo que serão fundamentais na justificativa de um plano maior de criação da Secretaria de Planejamento e mudança no conceito de gestão utilizado na Prefeitura Municipal.

- **Efetivação da Secretaria de Administração:** A estrutura atualmente existente e que há vários anos permanece nunca deu prioridade a área de Administração e Recursos Humanos. Mesmo com a Secretaria criada, o gestor dessa pasta sempre detinha o cargo de forma concomitante a outra secretaria de grande importância, como Fazenda, Obras, Saúde, etc. Sem dedicação exclusiva e tendo que atender ao mesmo tempo secretarias de atendimento direto ao cidadão, a Secretaria de Administração e o trabalho com Recursos Humanos nunca teve prioridade.

Os problemas verificados e relacionados diretamente a fatores motivacionais dos servidores, inexistência de programas contínuos de capacitação dos servidores e os problemas nas relações internas de poder e comunicação não só podem como devem ser trabalhados pela Secretaria de Administração.

Para melhorar a capacidade de atendimento a demanda de projetos de captação e melhorar o atendimento direto aos clientes é necessário ter servidores capacitados e alinhados aos objetivos da instituição e, para isso, uma Secretaria de Administração e Recursos Humanos deve existir e ser bem estruturada.

- **Reforma Administrativa:** Embora esteja relacionada à re-estruturação da Secretaria de Administração e Recursos Humanos, a criação da Secretaria de Planejamento e a disseminação dos conceitos de Qualidade Total e melhoria contínua, a Reforma Administrativa deve ser tratada à parte e de maneira fundamental para melhoria dos projetos de captação de recursos e conseqüente melhoria da capacidade de gestão da Prefeitura Municipal.

A atual estrutura Legal que regula a carreira dos servidores efetivos da Prefeitura Municipal é antiga e não está adaptada a conceitos que estimulem a qualidade do serviço prestado, o alinhamento aos objetivos da instituição e o zelo pelo patrimônio da mesma.

Conceitos como a avaliação de desempenho como mencionado por Bergue (2010), são fundamentais para o andamento de uma instituição nos dias de hoje e só assim é possível vencer essa resistência dos servidores para a realização de projetos e motivá-los para atender bem, sempre.

Dando expectativas aos servidores para o cumprimento das metas (no nosso caso a execução dos projetos), sejam elas de bonificações, reconhecimento ou até mesmo punições em caso de não-cumprimento, é possível melhorar e muito não só a execução dos projetos de captação de recursos (cumprindo o cronograma de forma eficiente), mas também todos os serviços disponibilizados pela Prefeitura à população.

Problemas como os da etapa 4 de nosso cronograma de projetos, que envolveram a execução dos projetos executados de maneira direta pelos servidores da Prefeitura Municipal serão minimizados se os profissionais envolvidos estiverem motivados e envolvidos com o objetivo do projeto em questão.

- **A Cultura da Qualidade Total:** Alinhada com praticamente todas as medidas sugeridas anteriormente, o objetivo principal é tornar o conceito de Qualidade Total parte da cultura da instituição. Pode não parecer muito, mas se considerar o quadro atual de trabalho na Prefeitura o passo é gigantesco. O simples fato de tornar rotina em um processo o ciclo PEAC, de planejar, executar, avaliar e controlar já é uma grande evolução para o que hoje é praticado (hoje pouco se planeja, mal se executa e nada se controla e avalia).

Essa medida visa justamente tornar a Prefeitura Municipal uma instituição voltada à constante melhoria, rapidamente adaptável a mudanças no cenário externo e buscando atender bem o cliente sempre, de maneira, eficiente, efetiva e eficaz.

Com ferramentas do Programa Nacional de Qualidade, especialmente o já mencionado Gespública, se obterá a garantia de ter apoio via ferramentas, treinamentos e compartilhamento de práticas especializadas no serviço constante de melhoria.

## 6 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo buscar compreender as causas do não cumprimento dos cronogramas dos projetos de captação de recursos da Prefeitura Municipal de Panambi e buscar maneiras de evitar que isso ocorra.

Departamentos dedicados exclusivamente a elaboração de projetos de captação de recursos apareceram recentemente nas prefeituras de municípios de pequeno porte, por isso a dificuldade em encontrar material bibliográfico e exemplos práticos em torno do objeto de estudo.

Como servidor da Central de Projetos Municipal, busquei com este estudo melhorar o processo interno de trabalho, aliando a teoria do funcionamento organizacional no setor público com a prática de uma pequena Prefeitura do interior do Rio Grande do Sul, cuja realidade muitas vezes foge dos padrões estruturais encontrados em cidades de maior porte e órgãos federais, por exemplo.

Fugindo da rotina normal de trabalho, escolhi os projetos de análise através de um critério estabelecido, buscando comprovar toda a evidência que levasse a uma análise ou conclusão sobre o tema.

Analisando os projetos escolhidos foi possível entender o andamento geral dos projetos, com uma visão muito além da que temos na rotina normal de trabalho, especialmente no sentido de identificar causas e conseqüências.

Foi nesse ponto que, ao buscar os maiores entraves nos cronogramas dos projetos elaborados, entendi que o problema já não era mais apenas no processo de elaboração da Central de Projetos, mas também havia todo um processo estrutural falho na Prefeitura Municipal.

Buscando embasamento nos conceitos fixados no curso de Especialização em Gestão Pública, tratei além de sugerir alternativas para resolver os problemas emergenciais da Central de Projetos, possibilitar uma alternativa de mudança

estrutural na Prefeitura Municipal, melhorando não só a elaboração dos projetos de captação de recursos, mas a partir deles vários outros serviços importantes para os clientes municipais, os cidadãos.

Dos problemas encontrados na elaboração do projeto técnico e na execução da obra são graves e estão diretamente ligados a problemas de gestão na Prefeitura Municipal. O cumprimento dos cronogramas dos projetos de elaboração de recursos elaborados pela Central de Projetos, objetivo principal deste estudo, são diretamente afetados por estes problemas.

O controle de estoque é ineficiente e há muita rotatividade de servidores em setores fundamentais da instituição. Isso afeta diretamente a execução dos projetos de maneira direta pela Prefeitura, por exemplo, atrasando a execução de uma obra e conseqüentemente a prestação de contas da mesma.

A desmotivação dos servidores é clara e as relações de poder não são bem definidas, possibilitando que cada servidor tenha sua própria visão sobre o tema. Com isso, a falta de comunicação e a desobediência se tornam graves entraves para o andamento dos projetos.

A estrutura de atendimento às necessidades dos servidores não está claramente relacionada com os objetivos da instituição e nem existem ferramentas claras de valorização e também de punição, o que diminui o nível de expectativa de um servidor em relação a um projeto executado. Servidores desmotivados ocasionam problemas diretos tanto na elaboração quanto na execução dos projetos.

Sem programas de capacitação contínua dos servidores, até os projetos de captação com menor exigência técnica são executados com dificuldade.

Com as Secretarias e os Departamentos da Prefeitura voltados quase que exclusivamente as rotinas de trabalho, os projetos não se desenvolvem de maneira natural, sempre sendo alvo de resistência, sendo deixados em segundo plano e demorando mais tempo do que o previsto no cronograma. Isso afeta diretamente o cumprimento do cronograma dos projetos, pois dificilmente eles se tornam prioridade dos agentes responsáveis por sua execução.

Não existe setor dedicado exclusivamente a dar apoio ao planejamento de ações da instituição, deixando a Central de Projetos sem base sólida para trabalhar e agir frente às resistências encontradas no processo de elaboração de um projeto.

Por todos esses problemas relatados busquei na literatura sobre o tema as melhores soluções para resolver o problema na Prefeitura Municipal. A solução não seria única para todos os problemas e nem poderia levar tempo demais diante da gravidade da situação. Desta forma, dividindo as soluções em três etapas temporais, foram sanadas as situações emergenciais e criada a base para aos poucos se construir uma estrutura mais sólida de gestão de projetos, buscando a excelência com a satisfação, participação e empenho de todos os envolvidos.

Ficou muito claro que as administrações públicas têm muito a evoluir em sua gestão, especialmente a nível municipal e mais ainda em cidades pequenas do interior do Brasil. Faltam profissionalismo e visão de futuro.

Focando no nosso tema de estudo, apesar da dificuldade em elaborar e executar os projetos de acordo com o cronograma, o município de Panambi tem melhorado constantemente seus resultados na captação de recursos. Muito também pelo fato de estar apoiado na melhoria do quadro econômico no Brasil, onde hoje existem muito mais recursos disponíveis para captação de municípios (prefeituras) de pequeno porte. Aproveitando todo seu potencial e utilizando as sugestões de melhoria deste trabalho, tenho certeza absoluta que muito mais pode ser feito e de maneira bem mais eficiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREASSI, Tales. *Repensar a graduação na EAESP: Um estudo de caso de inovação*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas, 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, DF : MARE/Presidência da República, 1995. 84p.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento Organizacional**: Especialização em Gestão Pública - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília) :CAPES:UAB, 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e Mudança Organizacional**: Especialização em Gestão Pública - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília) :CAPES:UAB, 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro : FGV, 2001. 316p.

FEIGENBAUM, Armand V. **Controle da qualidade total**. v.1, 40. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

FERREIRA, André Ribeiro. *Análise comparativa do Prêmio Qualidade do Governo Federal com outros prêmios nacionais e internacionais de qualidade*. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

JURAN, J. M. **A qualidade desde o projeto: novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços**. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão Operacional**: Especialização em Gestão Pública - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília) :CAPES:UAB, 2010.

MESQUITA, Cíntia Garcia; RISSO, Melina Ingrid; PORTEL, Renan. **Desafio da implementação do plano de metas da cidade de São Paulo: Os casos do clube-escola e do sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2011

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; ALCADIPANI, Rafael. **Jeitinho brasileiro, controle social e competição.** *Revista de Administração de Empresas.* v. 39, n.1, jan/mar, 1999.

VELASQUES, Angélica Seibt. **Avaliação dos critérios de excelência em organizações públicas e privadas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública, 2006.

VROOM, Victor Harold. **Gestão de pessoas, não de pessoal: os melhores métodos e motivação e avaliação de desempenho.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

YEN-TSANG, Chen. **Melhoria Contínua Continua! Uma análise sob a ótica de capabilities operacionais.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas, 2011.