

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

**Mariângela Corrêa Manea**

**O PAPEL DA CENTRAL DE PROJETOS NO ATENDIMENTO DAS  
DEMANDAS DE OBRAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CANELA**

**Porto Alegre  
2012**

**Mariângela Corrêa Manea**

**O PAPEL DA CENTRAL DE PROJETOS NO ATENDIMENTO DAS  
DEMANDAS DE OBRAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CANELA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Profa. Ms. Cynthia Castiel Menda

Porto Alegre  
2012

**Mariângela Corrêa Manea**

**O PAPEL DA CENTRAL DE PROJETOS NO ATENDIMENTO DAS  
DEMANDAS DE OBRAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CANELA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Conceito final:

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

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. .... – Instituição

---

Prof. Dr. .... – Instituição

---

Orientadora – Profa. Ms. Cynthia Castiel Menda – UFRGS

Dedico este trabalho principalmente ao meu marido que me amparou em todos os momentos de dificuldade durante o curso e não me deixou desistir. A toda a minha família, que é muito importante para mim. Eu abri mão de muitos momentos ao lado de todos eles para chegar onde estou hoje.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, Ivo e Almerinda, e aos meus irmãos, Bernardino (*in memoriam*), Eloisa, Gilberto, Vera e Lucimar, pela educação, carinho e amor.

Ao meu marido, Luciano, pela paciência em tolerar minhas dificuldades e pelo companheirismo.

A todos os professores e orientadoras, pelo auxílio e ensinamentos transmitidos ao longo do curso.

Aos colegas, pela espontaneidade na troca de informações e materiais, numa demonstração de amizade e solidariedade.

A Deus, pela oportunidade e privilégio de fazer parte deste aprendizado.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível” (CHARLES CHAPLIN).

## RESUMO

Cada vez mais as administrações públicas estão tendo que prestar contas dos gastos públicos aos órgãos de controle e também à sociedade. Assim, o planejamento público assume um papel importantíssimo no atendimento da sua principal finalidade, que é o bem comum. Nesse sentido, decidiu-se verificar a eficiência do processo de trabalho efetuado pelo setor de projetos da Prefeitura de Canela, visando o atendimento das demandas de obras públicas, com enfoque no planejamento público, implementação de políticas de obras públicas e a participação popular. A pesquisa abordou também normas que devem ser seguidas pela administração pública, algumas delas inseridas na Constituição Federal e regulamentadas através de diversas leis, que são: Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Lei de Responsabilidade Fiscal, além da importância do Orçamento Participativo. Este é um estudo de caso com abordagem qualitativa, tendo sido utilizadas entrevistas como instrumento de pesquisa. A amostra foi composta por 22 servidores públicos e agentes políticos que trabalham em diversos setores da Prefeitura de Canela. A pesquisa bibliográfica e os procedimentos metodológicos visaram fornecer as bases para análise e discussão dos dados. Os resultados mostraram que existem muitas deficiências no setor de projetos. Concluiu-se que este setor deveria ser valorizado e legitimado, levando-se em conta a responsabilidade atribuída a ele pela administração pública, perante a comunidade canelense. A literatura pesquisada mostrou que o planejamento e a participação popular são indispensáveis para o sucesso da administração pública. E os entrevistados, além de relatarem a necessidade de melhoria com equipamentos, programas e contratação de pessoal, destacaram que o planejamento e a participação popular assumem real importância para definição da demanda. E, finalmente, foi proposta uma estrutura para a Central de Projetos que permitirá o planejamento e a construção de uma cidade melhor.

**Palavras-chave:** Planejamento. Políticas de Obras Públicas. Central de Projetos. Participação Popular.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Identificação do local de trabalho dos entrevistados .....	43
Quadro 2 – Deficiências apontadas e soluções sugeridas pelos entrevistados .....	57

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CF	Constituição Federal
CP	Central de Projetos
EC	Emenda Constitucional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONGs	Organizações Não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido Trabalhista
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	QUADRO TEÓRICO.....	13
2.1	PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	13
2.1.1	Políticas Públicas no Brasil.....	16
2.2	PLANEJAMENTO PÚBLICO .....	18
2.2.1	Planejamento sob a ótica do Orçamento Participativo .....	20
2.2.2	Planejamento com abordagem no PPA, LDO, LOA e LRF.....	24
2.2.3	Projeto com ênfase na concepção de obras públicas.....	26
2.2.4	Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV).....	28
2.2.5	Prestação de contas nas Políticas Públicas .....	32
2.3	IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
2.4	CONTEXTUALIZAÇÃO DA CENTRAL DE PROJETOS EM CANELA.....	36
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	39
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	45
4.1	O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE OBRAS PÚBLICAS.....	45
4.2	O PLANEJAMENTO PARA ATENDIMENTO DA DEMANDA.....	48
4.3	A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	50
4.4	O CONHECIMENTO E A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LDO, PPA E LOA.....	52
4.5	O PAPEL DA CENTRAL DE PROJETOS NO ATENDIMENTO DA DEMANDA.....	53
4.6	SUGESTÕES DOS ENTREVISTADOS VISANDO A MELHORIA NA IMPLANTAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS.....	55
5	CONCLUSÕES.....	61
	REFERÊNCIAS.....	66
	APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA A PESQUISA.....	72
	ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	74

## 1 INTRODUÇÃO

A abordagem deste estudo de caso foi definida pelo interesse em investigar as etapas cumpridas na rotina de trabalho do setor de projetos da Prefeitura de Canela/RS, considerado pelo gestor como o setor mais importante para viabilizar o atendimento das demandas de obras públicas.

Tendo em vista a evidente necessidade de que as políticas públicas atinjam seu objetivo primordial que é o interesse coletivo e o atendimento das expectativas, anseios e desejos da comunidade e percebendo-se que o processo de trabalho pode estar sendo realizado de forma inversa à ideal, resolveu-se investigar os temas relevantes para a questão pesquisada.

E, ainda, visando evitar a captação de recursos sem que o projeto pertinente tenha sido elaborado ou que as ações tenham sido planejadas, pretende-se propor uma estrutura que possa assegurar uma maior eficácia no processo de implementação das políticas públicas.

Este fato é agravado pela falta de planejamento, estruturação e compromisso do poder público para com as reais necessidades da população. Ante esta realidade entende-se que este tema deva ser tratado de uma forma mais organizada e profissional, buscando o saneamento das reais demandas públicas.

A Comissão da Central de Projetos foi criada em 2006, com objetivo de analisar a demanda da administração municipal para posterior elaboração de projetos visando a obtenção de recursos externos para execução de obras públicas no município de Canela.

Atualmente, a Central de Projetos possui no seu quadro funcional um engenheiro civil, três arquitetos e urbanistas, dois agentes administrativos, um topógrafo e um estagiário estudante de engenharia. E conta com o apoio de outros servidores: um desenhista, um engenheiro agrônomo, dois arquitetos e um agente de trânsito que atua como técnico em eletrotécnica. Não há servidor responsável pelo planejamento para atendimento das demandas emanadas pelo povo.

A demanda de projetos é muito grande e, além disso, os técnicos atuam em todo o processo de um projeto: elaboração de projeto arquitetônico, projetos complementares, memorial descritivo, cronograma físico-financeiro, envio de projetos à Caixa Econômica Federal - agente financeira dos convênios e contratos

de repasse. Encaminham também os processos licitatórios e atuam como fiscais de contratos, de obras, etc. Elaboram planilhas de medições, acompanham os repasses e ainda encaminham notas fiscais e monitoram os pagamentos entre Prefeitura e empresa contratada.

Grande parte dos recursos é pleiteada junto ao Ministério do Turismo, tendo em vista que o município possui vocação turística e não há participação da comunidade na escolha das demandas.

Visando o controle das transferências, o Governo Federal criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasses (SICONV), disponível no endereço eletrônico [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br), onde são disponibilizados os programas pelos Ministérios e enviados projetos pelos estados, municípios e organizações não governamentais. Todos os repasses federais são feitos através deste portal, que tem por objetivo dar mais eficiência, agilidade e transparência no processo de liberação de recursos.

A Prefeitura de Canela, através de um servidor administrativo da Central de Projetos, realiza o cadastramento de propostas derivadas da vontade política, tendo em vista a obtenção de recursos previamente visualizados. Contudo, ensejando a eficiência governamental e a contemplação das necessidades da população, o alvo do processo deveria ser o inverso do atual modelo, ou seja, a demanda postulada pelo bem maior para depois ser projetada, cadastrada para captação de recursos financeiros e realizada.

No ano de 2009, a Prefeitura de Canela através da Central de Projetos, cadastrou vinte e cinco propostas para obtenção de recursos para demandas diversas, tais como: ginásios, centro de eventos, portal turístico, centro esportivo, sanitários públicos, etc. Destas vinte e cinco propostas, oito foram aprovadas, sendo seis oriundas de emendas parlamentares.

No ano de 2010 foram cadastradas trinta e cinco propostas, tendo sete aprovadas, sendo seis provenientes de emendas parlamentares. Entre as propostas aprovadas, três são provenientes do Ministério do Turismo, duas do Ministério do Esporte, uma do Ministério das Cidades e uma do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em 2011, cadastraram-se dezenove propostas, tendo sido aprovadas quatro propostas, sendo três provenientes de emendas parlamentares e uma proposta

pleiteada pela Fundação Cultural de Canela para o 23º Festival Internacional de Teatro de Bonecos, com recurso do Ministério da Cultura.

Levando-se em conta essas considerações, tornou-se necessário um estudo aprofundado do processo de trabalho desde o planejamento das políticas públicas até a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros. Assim, esse trabalho mostra o papel da Central de Projetos que é responsável por diversas etapas que visam a captação de recursos financeiros para o atendimento de demandas públicas no município de Canela.

E, frente à realidade e avaliação realizada, formula uma sugestão viável de implantação de um departamento e processo de trabalho que realmente objetive o bem comum.

No segundo capítulo são abordados temas relevantes, que tratam sobre o processo de implementação de políticas públicas, com tópicos que destacam o planejamento público e o planejamento sob a ótica do orçamento participativo e após, o planejamento com abordagem no PPA, LDO, LOA e LRF. Neste capítulo, são abordados ainda o projeto com ênfase na concepção de obras públicas, o Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV), a prestação de contas e o impacto das políticas públicas, que pode ser resumido em avaliações desde o início do processo de planejamento até a aferição dos resultados. O terceiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos e o capítulo quatro traz a apresentação e análise dos resultados. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho com as principais conclusões, as limitações e sugestões de futuros estudos.

## 2 QUADRO TEÓRICO

Para possibilitar uma melhor compreensão dos assuntos abordados neste trabalho e apresentá-los de forma adequada, é necessário conhecer um pouco da visão de diferentes autores, com as devidas referências.

Primeiramente serão demonstrados conceitos pertinentes às políticas públicas, planejamento público e, em seguida, o impacto da implementação destas políticas. Posteriormente será apresentada a contextualização da Central de Projetos.

### 2.1 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os gestores devem preocupar-se com diversos fatores elementares para a formulação e implementação de políticas públicas, como por exemplo: questões econômicas, sociais, institucionais, culturais, políticas, bem-estar e qualidade de vida dos indivíduos, etc. Outro ponto importante é a alocação de recursos que permitam a realização de objetivos. E, principalmente, pelo planejamento com ênfase de projeção futura da cidade.

Parafraseando Morgan (2002), curiosamente as pessoas não falam abertamente sobre a política organizacional, mas sabem que há interesses envolvidos, que detentores de poder pressionam a favor de projetos que atenderão interesses próprios, que há razões particulares para determinadas decisões e que cargos são obtidos em função de relacionamentos influentes.

A política pública requer várias ações selecionadas estrategicamente para implementar decisões tomadas e normalmente envolve mais de uma decisão, pela afirmação de Rua (1997). A decisão política refere-se a uma escolha entre alternativas, de acordo com as preferências dos atores envolvidos, com certos ajustes nas finalidades pretendidas e meios disponíveis. Portanto, apesar de uma política pública implicar em decisão política, não são todas as decisões políticas que constituem uma política pública. As políticas públicas (*policies*) são *outputs* (resultado final), consequentes de atividades políticas (*politics*) que abrangem decisões e ações referentes à alocação imperiosa de valores.

Segundo Morgan (2002), a ideia de Aristóteles era de que a política advém de diversos interesses e que estes dão origem às negociações que se formam de acordos, alianças que sofrem várias influências que acabam abalando uma organização.

De acordo com Rua (2009), a implementação das políticas públicas é um conjunto de eventos e atividades que ocorrem após a definição das diretrizes de uma política, que envolve o esforço para administrá-la e os substantivos impactos sobre pessoas e eventos.

Segundo Souza (2006, p. 5), “a definição de políticas públicas mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

Morgan (2002, p. 210) sustenta que:

As organizações podem buscar metas e enfatizar a importância da administração racional, eficiente e eficaz. Mas racional, eficiente e eficaz para quem? As metas de quem estão sendo buscadas? Que interesses estão sendo atendidos? Quem se beneficia? A metáfora política enfatiza que as metas organizacionais podem ser racionais para o interesse de certas pessoas, mas não para o de outras. Uma organização adota muitas racionalidades porque a racionalidade é sempre baseada em interesses e muda conforme a perspectiva adotada.

A implementação das políticas públicas, na prática, para Rua (2009), compreende um conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, e direcionadas para a realização de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública.

Na visão de Morgan (2002, p. 183), a política na organização “é mais claramente manifestada nos conflitos e jogos de poder e nas intrigas interpessoais que resultam do fluxo de atividade organizacional”.

Porém há a possibilidade de ocorrerem divergências que, de alguma forma, podem gerar angústia e aflição dentro de uma organização ou ainda promover mudanças e encorajar novos aprendizados, por isso o gerente político deve manter estes conflitos em um nível intermediário, pois podem, segundo Morgan (2002, p. 209) “servir tanto a propósitos negativos quanto a positivos”.

De várias maneiras, as políticas públicas podem ser formuladas e implementadas. A análise de políticas públicas busca reconstituir diversas características para alcançar um todo coerente e compreensível, ou seja, segundo Arretche (1998, p. 2) “de forma a dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública”.

Destarte, a implementação das políticas engloba diversos fatores dentro de um mesmo processo – desde a formulação da política até o resultado final. Assim, pode-se destacar:

Em outras palavras, a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Envolve os mais diversos aspectos do processo administrativo: desde a provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando realização de concurso para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços (RUA, 2009, p. 95).

Para políticas que envolvam os governos estadual e/ou municipal, é necessária a efetivação de reuniões para definir as responsabilidades das partes e outras decisões, para afiançar protocolos de cooperação e deliberar sobre as transferências de recursos entre esferas governamentais, afirma Rua (2009).

Segundo Arretche (1998) em termos de estudos de avaliação do resultado das políticas, a memória brasileira é muito pobre, apesar de o critério estar presente em grande parte das análises. Este critério está intensamente ligado a alguns ideais de igualdade e justiça social, almejando a redução de índices de pobreza, desigualdade e exclusão social.

A análise deve ser discutida publicamente, com informações sobre os métodos aplicados e resultados atingidos, para acesso dos cidadãos, independente deste resultado ser favorável ou não. Pode-se considerar também o que dizem Jobert e Muller *apud* Arretche (1998, p. 2):

[...] a ação pública é caracterizada por incoerências, ambigüidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é com muita freqüência marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado.

Ainda de acordo com Arretche (1998), a avaliação torna-se um instrumento democrático de controle sobre a ação do governo. Conforme manuais que tratam de políticas públicas, a avaliação caberia como etapa posterior à prática da política e programa, podendo servir de influência para a sua reformulação.

As políticas públicas são ações do governo que visam a melhoria da qualidade de vida da população e resolução de problemas de responsabilidade do poder público. Direcionadas à comunidade local, buscam dar uma resposta ao papel do Estado através de programas e projetos elaborados de acordo com a demanda, tendo em vista a diminuição da desigualdade social.

### **2.1.1 Políticas Públicas no Brasil**

Parafraseando Adams (2006), foi trazido para a sociedade brasileira na década de 80 o grande desafio de interromper a abordagem privada da coisa pública, o clientelismo, relações de favor e a dominação da democracia representativa. Assim, os conselhos reconhecidos institucionalmente, objetivando a realização do controle social das políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos, com estatuto legal definindo as competências, necessitam ser compreendidos como canais de participação social.

A razão de ser do Estado é atender os interesses da coletividade, que significa atender as necessidades básicas da população. E o Estado tem o dever constitucional de garantir à população os direitos de cidadania – civis, políticos e sociais. Este dever é cumprido através de políticas públicas, então, a implementação das políticas públicas não é uma opção e sim uma função do governo.

Apesar de se estar longe de atingir a igualdade plena no Brasil, ainda assim Stigar (2008) sugere que se pode dizer que se vive em um Estado Democrático de Direito, porém a maior diretriz do povo brasileiro, que é a Constituição Federal, precisa ser cumprida em seus objetivos e firmada em seus fundamentos.

As políticas públicas que existem hoje fazem parte de um contrato que é a Constituição Federal e são, segundo Adams (2006), nas atuais condições de organização da sociedade brasileira, uma regulação tripartite entre Estado,

Sociedade e Mercado. O autor acredita que até hoje as políticas públicas não beneficiaram em igualdade de condições todos os brasileiros, que a desigualdade e a quantidade dos que empobrecem continua aumentando, entendendo assim que não são políticas públicas, mas sim políticas antissociais.

Oliveira (2006) ressalta que o reconhecimento da importância da implementação no processo de planejamento foi demonstrado na literatura de políticas públicas. Mesmo tendo passado por quase vinte anos de democracia, não foi suficiente para o Brasil estabelecer no planejamento um sistema político-institucional eficaz. Talvez pela pouca *accountability* (controle público sobre a ação do Estado) das organizações do Estado ou por existirem conflitos no que tange a jurisdição e distribuição de responsabilidades entre estas organizações e diversos níveis de governo.

O Brasil possui diferenças marcantes de região para região e necessita de pesquisas, planejamento, organização e divulgação do Estado para ter acesso aos programas assistenciais e garantia dos direitos básicos. Destacam-se as palavras de Adams (2006, p. 2):

Se de um lado as políticas sociais surgiram como esmola dos governos, de outro lado, elas foram também o resultado da capacidade de luta das forças sociais (movimentos comunitários/populares, lutas dos operários – sindicalismo) de exigir trabalho, moradia, alimentação, educação, saúde, etc.

Para Oliveira (2006, p. 275), “um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento de acordo com algumas visões da prática ou escolas de pensamento”.

É possível dizer que, sem o devido planejamento, são pequenas as chances de resultados satisfatórios na implantação de políticas públicas.

Há pouco tempo o Governo Federal Brasileiro tem feito avaliações sistemáticas de seus programas, com ênfase na eficácia e eficiência dos programas constantes nos Planos Plurianuais, seguindo tendências internacionais, de acordo com Cunha (2006). Este processo de avaliação visa a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a redução das despesas públicas. A importância da avaliação é

reconhecida no Brasil e Estados como o Rio Grande do Sul já começaram a seguir o exemplo.

Cunha (2006, p. 39) salienta que “a análise dos casos brasileiro e estadual mostrou que são necessários alguns avanços no sistema de avaliação de ambos os níveis do governo, o que é algo natural em um processo implantado tão recentemente”.

A “Questão Social” implica em um vasto conjunto de políticas públicas relativas à Proteção Social em primeiro lugar, ressalta Santos (2009). Estas políticas visam à garantia de condições dignas de existência de segmentos sociais que não obtêm êxito na sociedade de mercado.

É possível dizer que um adequado sistema de avaliação pode possibilitar o aperfeiçoamento das ações nos programas de governo em áreas como saúde, educação, assistência social, infraestrutura, saneamento, meio ambiente; tais como: Estratégia de Saúde da Família, Sistema Único de Saúde, Programa Bolsa Família, Sistema Único de Assistência Social, A Política Nacional de Alimentação Escolar, O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, A Política Nacional de Alimentação e Nutrição, Programa Universidade para Todos, contribuindo para a universalização de direitos, garantindo a igualdade de condições para todos os cidadãos.

## 2.2 PLANEJAMENTO PÚBLICO

O êxito nas ações governamentais depende primordialmente do planejamento para o atendimento das demandas públicas, diante das necessidades e anseios da comunidade.

Há relação direta entre o conceito de planejamento e a definição de objetivos futuros da administração pública, quando existe a necessidade de elencar áreas de interesses envolvidas nos objetivos a serem alcançados. Santos (s.d., p. 7) define: “Como planejar significa olhar para frente, deve o administrador observar as tendências ao seu redor, implementando ações necessárias para melhor enfrentar os desafios do amanhã”.

Planejamento governamental é um processo que engloba a sequencia das iniciativas de outros gestores, programas de governo, sem esquecer a análise de

resultados obtidos na implantação das ações, de acordo com Cunha e Marques (2004). Este planejamento deve ser feito utilizando-se da melhor forma os recursos financeiros disponíveis e principalmente buscando atender as necessidades básicas coletivas da população.

Segundo Cunha e Marques (2004), a administração gerencial é uma realidade que deve sair da teoria e seguir os caminhos da prática. A postura do agente público deve mudar, devendo ele entender que sem planejamento, sem equilíbrio das contas, sem prevenção de riscos, sem ouvir a sociedade e sem avaliar o seu próprio desempenho é muito mais difícil gerenciar os negócios públicos.

Para Bortolanza *apud* Erig, Antunes Júnior e Raimundini (2009), a falta de experiência e profissionalismo dos gestores leva ao não atendimento dos preceitos legais e constitucionais, que são obrigatórios a partir da Constituição Federal de 1988 e como consequência a não aprovação das contas pelo Tribunal de Contas da União. Problemas em contratações, desperdício do dinheiro público, obras superfaturadas e outros problemas são indícios da falta de um planejamento bem elaborado.

O sucesso nos serviços públicos depende do planejamento prévio para atendimento dos objetivos da organização. Assim, pode-se destacar as palavras de Maquiavel (1987, p. 12):

É necessário não só atentar para o presente, mas prever os casos futuros e preveni-los com toda a perícia, de forma que se lhes possa facilmente levar corretivo, e não deixar que se aproximem os acontecimentos, pois deste modo o remédio não chega a tempo, tendo-se tornado incurável o problema.

Pagliariussi e Lopes (s. d.) defendem que o orçamento objetiva principalmente a projeção de forma integrada e estruturada do resultado econômico-financeiro de uma técnica de planejamento e controle do desempenho frente aos objetivos e metas definidas (acompanhamento orçamentário). Assim, a coordenação dos esforços a serem desenvolvidos pelos gestores para que os objetivos da organização sejam atingidos em sua totalidade é uma das principais funções do orçamento.

Cunha e Marques (2004) corroboram que a transparência será atingida pelo conhecimento e participação da sociedade e também pela ampla publicidade que

deve atingir todos os atos relacionados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. E destacam os diversos mecanismos instituídos na Lei Complementar nº101, entre eles a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos (art. 48, parágrafo único); a disponibilidade das contas da gestão – durante todo o exercício – para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; e a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, de acesso público e ampla divulgação.

Afirma Drucker *apud* Veloso (2009) que a administração eficaz é norteada pelo empenho de todos em razão de objetivos comuns. É preciso que cada um saiba quais são os resultados esperados. O trabalho de cada um deve focar o sucesso de toda a organização.

Para a adoção de métodos de gestão mais adequados à realidade pública do município, de acordo com Erig, Antunes Júnior e Raimundini (2009), constitui-se em uma perspectiva relevante observar a continuidade de um processo de gestão em instituições públicas, aumentar o grau de profissionalização das atividades desenvolvidas e aperfeiçoar a prática de realização dos diagnósticos prévios ao planejamento.

Torna-se importante ressaltar que a Constituição de 1988 estabeleceu a integração entre os processos de planejamento e orçamento.

Assim, o município não poderá mais apresentar planos sem planejamento prévio. E deverá investir os recursos em ações com custo adequado, para que obras não sejam paralisadas por falta de planejamento.

É imperioso investir em políticas que atendam os anseios da sociedade, para que os cidadãos possam viver com propriedade, usufruindo de saneamento básico, ruas pavimentadas, programas sociais, moradias mais justas, saúde e educação de qualidade. O objetivo do governo é promover o bem-estar social.

### **2.2.1 Planejamento sob a ótica do Orçamento Participativo**

Cresce a cada dia o interesse da participação da sociedade nas decisões de investimentos em políticas públicas. O Orçamento Participativo é uma ferramenta que tomou grandes proporções, sendo aplicada em diversos municípios,

principalmente após as experiências bem sucedidas de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Sobre a participação da sociedade neste processo democrático, o guia do Estatuto das Cidades (2005, p. 216) aborda que:

Deve ser observado o princípio da razoabilidade para identificar a proporcionalidade do processo participativo, de modo a garantir efetivamente a participação popular na elaboração do orçamento municipal. [...] O orçamento participativo é uma forma inovadora de elaborar e executar um orçamento público, que incorpora como elementos-chave cidadania, democracia e participação. Por meio do orçamento participativo, não somente os técnicos da burocracia estatal e os governantes tomam as decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos, uma vez que ocorre a participação direta de indivíduos, comunidade, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

Para Khair (2001) o planejamento é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando são estabelecidas as regras do jogo da gestão fiscal. São criadas novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja discussão e elaboração deverão contar com a participação popular, inclusive em audiências públicas, assegurando maior transparência da gestão governamental.

O princípio básico que norteou a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, descrito por Cunha e Marques (2004), estabelece que o gestor deve buscar equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos disponíveis. Este equilíbrio fiscal será alcançado somente se o governante enfatizar o planejamento de suas ações, assumir uma postura mais transparente junto aos cidadãos e adotar formas de controle para adequar-se às regras e limites.

Pode-se analisar a compilação de opiniões sobre o OP conforme Abers, Avritzer, Baiocchi *apud* Wampler (2008, p. 2):

O programa brasileiro de Orçamento Participativo (OP) é uma instituição participativa de amplo alcance, cuja iniciativa coube a governos municipais e a ativistas da sociedade, movidos pela esperança de criar processos orçamentários públicos, abertos e transparentes, que permitissem aos cidadãos se envolverem diretamente na seleção de resultados específicos de políticas públicas.

De acordo com Souza (2001), governos e representantes da sociedade vêm buscando, na maioria das democracias atuais, mecanismos para fortalecimento das instituições democráticas. Assim, tem-se desenvolvido algumas experiências para o aumento da participação dos cidadãos no processo de decisões de políticas públicas, principalmente de abrangência local e uma delas é a do orçamento participativo.

O Orçamento Participativo se estende por todo o ano fiscal, segundo Wampler (2008). Os cidadãos se empenham nas negociações sobre a alocação dos gastos para novos investimentos, juntamente com funcionários da administração.

Também preceitua Souza (2001, p. 11) que:

Os números e as análises mostram que, com o OP, grupos de baixa renda, mas não os muito pobres, passaram a ter influência sobre o processo decisório de alocação de uma porcentagem dos recursos públicos locais. Apesar da porcentagem ser relativamente pequena [...] o OP é uma política importante no sentido de prover alguma infra-estrutura em comunidades carentes.

Para Wampler (2008) o OP é um programa inovador, tendo em vista a promoção da justiça social, quando assegura mais recursos para áreas carentes e maior participação nas decisões.

Assim, pode-se dizer que a mobilização dos cidadãos diante do processo decisório acaba priorizando investimentos em áreas provavelmente esquecidas e inviabilizando aplicações de recursos em atividades ilícitas.

Esta aplicação de recursos em áreas anteriormente excluídas pode ser melhor entendida na visão de Souza (2001, p. 9):

A tese de “empoderamento” dos pobres pode ser também questionada pela renda dos participantes. Apesar de o OP não estar atingindo os muito pobres, a experiência está alcançando outro importante objetivo: redirecionando recursos para áreas que historicamente sempre estiveram excluídas das ações governamentais. Evidências mostram que, até então, a única forma de essas áreas receberem investimentos era pela vinculação das respectivas comunidades a vereadores e candidatos a prefeitos durante os períodos eleitorais. Esses investimentos passavam a gerar dependência e eram, em geral, associados a favores e não a direitos. [...]

A mudança das relações da sociedade com o Estado e a criação de novos cidadãos era a crença da liderança do PT na criação do OP. Ele sugere, após leitura

de análises acadêmicas, que o OP de Porto Alegre, como pioneiro, serviu para promover a justiça e o capital social. Assim o OP foi incluído pelas Nações Unidas em “uma lista das 40 melhores práticas na Conferência do Hábitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), em 1996, em Istambul”, conforme Wampler (2008, p. 3-4).

No Radar Social (2006, p. 8) encontra-se ressaltado que:

[...] o enfrentamento real dos problemas sociais do país demanda iniciativas tanto do Governo Federal, quanto dos demais entes da Federação e da sociedade, que devem trabalhar sinergicamente rumo à transformação social do país e à construção de uma sociedade mais justa e menos desigual.

Os problemas da população que são apresentados necessitam de solução, podendo ser cobrados diretamente dos poderes Executivo e Legislativo, pois para Eckert Júnior (2010, p. 16) os “municípios são a unidade gestora mais próxima do cidadão. É no âmbito local que as demandas e necessidades do povo se apresentam cotidianamente”, podendo ser cobrados mais facilmente.

O Guia Básico para Gestão nos Municípios (2008, p. 28) expõe que as decisões do governo podem ser influenciadas com a participação dos cidadãos, tendo em vista a ampliação dos espaços para que esta participação ocorra e que os mesmos podem acompanhar o que está sendo feito quanto ao atendimento das políticas públicas. Esta participação da sociedade tem como objetivos:

- democratizar o governo e a gestão pública;
- melhorar o grau de eficiência, eficácia e efetividade de programas, projetos, atividades e serviços públicos;
- assegurar a representatividade e legitimidade dos governantes;
- legitimar decisões e ações governamentais;
- obter a colaboração, o consentimento e a adesão da sociedade;
- criar ou aprofundar a cultura e a prática da cidadania (cultura política).

O governo obrigatoriamente deverá prestar contas dos gastos públicos à sociedade constantemente e também é fundamental que a população acompanhe de perto as decisões de prioridades do governo e fiscalize as políticas públicas implementadas, tanto financeira quanto qualitativamente.

## 2.2.2 Planejamento com abordagem no PPA, LDO, LOA e LRF

A observância dos instrumentos básicos para planejamento da administração pública é de vital importância para o sucesso da gestão.

Para Musgrave e Musgrave *apud* Nascimento (s. d.) a gestão orçamentária é vista como peça fundamental no desenvolvimento econômico e social de um país. Dentro dessa perspectiva, uma alocação eficiente dos recursos (materiais e humanos) determinará a estabilidade econômica e a distribuição equitativa dos recursos sociais. Alocar recursos de forma eficiente significa, nessa perspectiva, condicionar o aumento das despesas à capacidade de arrecadação das receitas e a real capacidade de pagamentos do setor público. Em síntese, uma política orçamentária eficiente no que se refere à alocação dos recursos públicos, de acordo com Musgrave, torna-se peça determinante na busca pelo bem-estar social.

Segundo Nascimento (s. d.), a Constituição de 1988, quanto ao planejamento na administração pública, preocupou-se em institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, ao tornar obrigatória a elaboração de três instrumentos básicos. O primeiro, o Plano Plurianual (PPA), coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo, destina-se às ações de médio prazo; o segundo, Orçamento Anual, para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e por fim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que serve de ligação entre os dois instrumentos.

Em relação à matéria tratada na Lei de Responsabilidade Fiscal, Cunha e Marques (2004, p. 15) discorrem:

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata de assuntos relevantes e essenciais para a boa gestão dos recursos públicos, por intermédio de normas coercitivas e de correção de desvios fiscais, bem como previsão de um novo sistema de informações, estruturado a partir de relatórios relacionados ao trabalho de condução das finanças públicas. Assentada nos princípios da responsabilidade fiscal e transparência, tal lei tem por objetivo o equilíbrio das finanças públicas.

Cunha e Marques (2004) referem-se à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Esta responsabilidade pode ser traduzida como o zelo na arrecadação das receitas e na

realização das despesas públicas de forma planejada, exigindo do gestor ações transparentes. Sendo a gestão fiscal decorrente da aplicação prática das atividades e projetos anteriormente previstos nos instrumentos de planejamento pertinentes, não há como tratá-la sem que haja o planejamento governamental.

Visando que o administrador oriente o foco de sua gestão, buscando resultados satisfatórios para a sociedade e com atenção ao cumprimento das limitações legais das ações de governo, segundo Cunha e Marques (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada. Esta lei busca reforçar o papel da atividade de planejamento e a vinculação entre esta atividade e a efetivação do gasto público.

De acordo com Khair (2001) as metas, limites e condições para a gestão das receitas e das despesas, especialmente as de pessoal, são estabelecidas pelas regras do jogo. Há prazos para atendimento dos limites previstos ou, no caso destes limites serem ultrapassados, para retornar aos mesmos. São instituídos alertas quanto à aproximação dos limites fiscais e exigidas medidas corretivas para prevenir sua ultrapassagem e a recondução aos mesmos. Nestas condições, encontra-se também a obrigatoriedade do estabelecimento de todos os tributos pelos prefeitos e efetivação das reduções de despesas e, principalmente, contenções de obras, no último ano de mandato, que não tiverem cobertura financeira.

A Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, reza que:

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, visando ao equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições para a renúncia de receita, para a geração de despesas, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, para a concessão de garantia e para a inscrição em restos a pagar.

Portanto, a responsabilidade na gestão fiscal para Cunha e Marques (2004) implica que sejam elaboradas propostas planejadas para que a ação governamental resulte no equilíbrio entre receitas e despesas e decorra dentro dos limites e condições institucionais.

A ação planejada e transparente na administração pública ganha ênfase em diversos pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Cunha e Marques (2004)

destacam que a ação planejada é aquela que se baseia em planos traçados previamente e, tratando-se de serviço público, sujeitos à aprovação do Legislativo, o que garante a necessária legitimidade característica do regime democrático de governo.

Os governantes, a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem estar preparados para administrar as finanças públicas e planejá-las e acompanhá-las tanto na fase de arrecadação, quanto da realização da despesa e avaliação de resultados. O gestor deve ser o líder, mas deve também construir junto com a sua equipe a missão que deverá ser cumprida e tomar decisões acertadas para que os objetivos da sociedade sejam alcançados.

Segundo Cunha e Marques (2004, p. 15) “planejar é preciso. Eis uma exigência básica da Lei de Responsabilidade Fiscal”. E os mesmos autores (2004, p. 10) ainda salientam que:

O processo de elaboração, aprovação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal só pode ser plenamente compreendido em um contexto de fortalecimento das instituições democráticas. Ao promulgar essa lei complementar, o Brasil dá mostras de maturidade política e administrativa. [...] Essa lei também é resultado de uma cobrança da sociedade, de um consenso em torno da necessidade de mudanças que possibilitarão maior qualidade do gasto público, como consequência da maior adequação das políticas públicas aos anseios da sociedade.

É imprescindível que os governantes promovam o exemplo da transparência de suas ações com prestações de contas claras e objetivas para que todos saibam, inclusive novas gerações, que a lei deve ser cumprida.

### **2.2.3 Projeto com ênfase na concepção de obras públicas**

De acordo com a Lei Federal 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, pode ser considerada obra pública qualquer construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público, realizada de forma direta pela administração ou indiretamente por intermédio de terceiro, contratado por meio de licitação.

Os projetos para construção, reforma ou ampliação de edificação ou conjunto de edificações devem ser elaborados em três etapas: estudo preliminar ou anteprojeto, projeto básico e projeto executivo.

O anteprojeto é a exposição da ideia do projetista. Esta é a etapa destinada a colher a opinião e aprovação do administrador público.

Projeto Básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas normas técnicas e legislação vigente, nas indicações de programa de necessidades e de estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter diversos elementos (art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93).

Projeto Executivo é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (art. 6º, X da Lei nº 8.666/93).

Ainda determina a Lei nº 8.666/93 que obras e serviços somente poderão ser licitadas quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

O Superior Tribunal de Justiça (s. d., p. 3) define: “Projeto é uma iniciativa não rotineira, caracterizada por uma sequência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a criar um produto ou serviço novo e possui parâmetros predefinidos de tempo, custo, equipe e qualidade”.

Para o Superior Tribunal de Justiça (s. d., p. 3), o efetivo gerenciamento, sendo aspecto crítico para o sucesso do projeto, é definido como sendo a “aplicação de conhecimentos, habilidades e técnicas para iniciar, planejar, executar, controlar e encerrar as atividades que visam atingir as necessidades ou expectativas das partes envolvidas no projeto”.

Os resultados de um projeto não são precisos, são incertos. Para o Superior Tribunal de Justiça (s. d.) deve-se responder, de forma estruturada, às perguntas: o quê, por quê, para quem, quando, quanto, como, onde, e quem vai fazer.

Para Nogueira *apud* Coutinho, Macedo-Soares e Silva (2006, p. 4):

A gestão de projeto consiste em dar unidade e coerência ao ciclo de ação. [...] A gestão deve assegurar que produtos, resultados e impactos sejam coerentes com a concepção e os fins do projeto, garantindo sua eficácia e efetividade, por meio de uma adequada combinação de recursos.

Se houver falhas na parte inicial do processo, acarretará em prejuízo ao erário público, pois certamente haverá custos extras em publicações, aditivos, etc. O desperdício deve ser evitado, por isso em todas as etapas é de fundamental importância o planejamento prévio das ações governamentais, dentro de prazos exequíveis.

#### **2.2.4 Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV)**

O Sistema de Gestão de Convênios (SICONV), aberto para acesso ao público via rede mundial de computadores: internet, por meio de página específica, deverá ser utilizado para todos os atos de celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas de convênios e contratos de repasse firmado para repasse de recursos da União.

Em 2008, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu a Portaria Interministerial n° 127, estabelecendo normas ao Decreto n° 6.170, de 25 de julho de 2007. Esta medida atinge todos os órgãos do Governo Federal com projetos passíveis de transferências voluntárias e todas as entidades municipais, estaduais e organizações não governamentais (ONGs), que firmarem convênios com a União.

O portal é acessado pelo endereço <http://www.convênios.gov.br>, onde são centralizados e unificados os procedimentos para todas as propostas; é a única forma de acesso aos recursos do Orçamento Geral da União – transferências voluntárias; são simplificados os trâmites para prestações de contas; é oportunizada a modernização da gestão aos municípios e é uma ferramenta interativa, na qual os municípios alimentam suas necessidades e obrigações e o Governo Federal analisa, aprova e executa as transferências.

Para o Tribunal de Contas da União (2008, p. 18), com esta ferramenta a União pretende:

[...] atingir maior agilidade e menores custos com os procedimentos necessários às transferências voluntárias de recursos federais. E mais, espera garantir maior transparência aos atos de gestão, pois o Portal possibilitará o acompanhamento pela sociedade de todo o processo, desde a apresentação da proposta pelo interessado até a análise, celebração e liberação de recursos pelo concedente, bem como a prestação de contas on-line da execução física e financeira, pelo conveniente.

O Portal ainda oportuniza ferramentas de acesso livre, no qual qualquer cidadão pode verificar os programas disponíveis em todos os Ministérios, publicações, normas, tutoriais e legislação pertinente, capacitação aos operadores do sistema e auxílio com comunicados e perguntas e respostas.

A Constituição da República, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009), prevê a cada esfera de governo áreas de atuação próprias, tendo em vista a importância de buscar entendimentos sobre as políticas públicas de cada esfera, visando evitar o mau uso dos recursos públicos com aplicações vultuosas em determinadas áreas e poucas aplicações em outras.

De acordo com Eckert Júnior (2010), o Estado de Bem Estar Social pela concepção da CF é promotor de políticas voltadas à superação das desigualdades que sempre fizeram parte da realidade brasileira. Para que esta promoção fosse efetivada, ao disciplinar a organização do estado brasileiro, o legislador constituinte expandiu as competências dos municípios no que se refere à prestação de serviços públicos e destinou à União a parcela maior de recursos oriundos da arrecadação de tributos, criando formas de distribuição dos recursos públicos federais através das transferências governamentais.

Os convênios e contratos de repasse, no âmbito federal, frequentemente servem como elementos para promover a descentralização de ações e da gestão de recurso público federal, com repasses a outros entes públicos ou privados, visando à realização de objetivos compartilhados, de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009).

Cabe lembrar que a Portaria Interministerial n° 127 regulamenta a transferência de recursos financeiros para a execução de programas, projetos e outras atividades através de convênios, contratos de repasses e termos de cooperação. Estes repasses podem ser efetuados por órgãos e entidades da

Administração Pública Federal para órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009, p. 15), “o Portal de Convênios se destina a ser o grande campo de informação para as transferências voluntárias dos recursos federais submetidos ao SICONV”. Assim, a Portaria Interministerial nº 127 estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que pretenderem efetivar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos, precisarão divulgar anualmente no Portal de Convênios a relação dos mesmos para execução de forma descentralizada. Deverão também ser informados os critérios para a seleção do conveniente ou contratado. É o que o governo federal intitula “**divulgação dos programas, ações e linhas de descentralização**”.

Porém, existem dificuldades na concretização dos convênios por parte dos municípios brasileiros, que se refere ao longo tempo para concretização do objeto proposto, resultando em alguns casos na extinção da cooperação sem sua devida concretização e, segundo Eckert Júnior (2010), o que traz prejuízos a ambas as partes, e, principalmente, a população que é a principal contemplada.

Ainda ensina Eckert Júnior (2010, p. 14) que:

[...] transferências intergovernamentais vêm se constituindo em uma ótima maneira dos entes federados executarem ações públicas principalmente no âmbito municipal, as quais além de estarem mais próximas do cidadão permitem uma melhor aplicação do recurso, seja pelo alcance das ações frente às demandas sociais, seja pela participação da sociedade na sua fiscalização.

Apesar da destinação de recursos no orçamento federal, para Eckert Júnior (2010) existem entraves que ocasionam um período muito longo entre a formalização do auxílio e o efetivo recebimento dos recursos destinados ao financiamento das políticas públicas. É um processo burocrático que exige, além do atendimento de condicionantes, a atualização periódica das informações, onde provavelmente as maiores dificuldades encontradas sejam em virtude de falta de estrutura dos municípios, fazendo com que as informações e providências a serem tomadas exijam maior tempo.

Há ainda as emendas parlamentares, que são repasses de recursos destinados aos municípios por indicação de Deputados, vinculados a determinado programa federal disponível no Portal de Convênios.

Eckert Júnior (2010, p. 36) salienta que:

Muito dos convênios em tramitação são oriundos da garantia do recurso consignado no Orçamento Geral da União, por meio das emendas parlamentares conquistadas principalmente pela relação de proximidade existente entre o Chefe do Executivo Municipal e o Parlamentar autor da emenda.

Estes processos que se referem às emendas parlamentares têm tramitação igual aos demais convênios. Assim, conclui-se que todos os processos formalizados recebem análise idêntica quanto as condicionantes necessárias para a execução do objeto proposto.

Aos municípios é cada vez maior a responsabilidade pela execução de serviços e planejamento de ações. Assim, o Tribunal de Contas da União (2008) indica as fases para execução de convênio ou contrato de repasse formalizados entre União e município, que são proposição; celebração/formalização; execução; prestação de contas. Em seguida estas fases serão abordadas de forma simplificada:

**PROPOSIÇÃO**, onde deve ocorrer a identificação das necessidades locais e definição de prioridades. Com o conhecimento da realidade local são definidas as áreas mais carentes que necessitam de ações imediatas e definidas as prioridades com participação da comunidade. Também é preciso levar em conta aspectos como a disponibilidade de recursos para contrapartida, a relação custo-benefício, o valor do empreendimento e o impacto na comunidade, entre outros.

**CELEBRAÇÃO/FORMALIZAÇÃO**, fase na qual são exigidas as contas do exercício; relatório da execução orçamentária; relatório de gestão fiscal; limites de gastos com pessoal; contrapartida; propriedade do imóvel; falta de correlação entre o objeto social as características do programa; falta de condições técnicas.

**EXECUÇÃO FINANCEIRA E FÍSICA**, atentando para abertura de conta corrente e depósito da contrapartida na fase financeira e na física para os

procedimentos licitatórios; contratação com terceiros; execução de contratos de obras ou execução de contratos de bens e serviços.

**PRESTAÇÃO DE CONTAS À SOCIEDADE:** nesta fase cabe salientar que o Portal de Convênios do Governo Federal, com o eficaz fornecimento de informações pelo município e agente financeiro, mostra à sociedade seus atos de gestão na execução dos convênios e contratos de repasse. Estas informações contribuem para o controle social e a transparência dos procedimentos adotados.

Para a utilização dos recursos disponíveis no Portal de Convênios é necessário conhecimento da legislação, manuais e tutoriais disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### **2.2.5 Prestação de contas nas Políticas Públicas**

O administrador público é responsável por prestar contas de todos os atos de governo e de administração e não somente da gestão financeira. Para Meirelles (2010), este dever decorre naturalmente da Administração como encargo de gestão de bens e interesses comuns.

O interesse público deve ser levado em conta, desde a elaboração da lei até a sua concretização. Se através do voto o eleitor transfere ao candidato os anseios em relação ao atendimento do interesse coletivo, por outro lado esse, enquanto administrador, deve prestar contas da correta aplicação dos recursos públicos.

Pode-se refletir sobre o que diz o art. 37, *caput*, sobre os princípios constitucionais da administração pública, que foi alterado através da EC n°19/98, a partir da leitura de Lenza (2011, p. 1159): “A administração pública direta e indireta [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Esta prestação de contas deve ser direcionada à sociedade (valor investido, origem dos recursos, processo licitatório com ampla concorrência e demandas contempladas em detrimentos de outras, etc.), a órgãos concedentes (documentos, orçamentos, notas, relatórios, medições, demonstrativos, contrapartida, convênios, contratos, etc.) e de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, de todas

as formas necessárias para que o processo seja transparente e de fácil entendimento para o cidadão.

Rua (2009, p. 11) cita perguntas relevantes que podem ser formuladas em se tratando da implementação das políticas públicas. São elas:

- a) Em que medida os objetivos foram atingidos? Em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos?
- b) Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação?
- c) Que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias, etc.?

Para que os cidadãos tenham conhecimento da boa aplicação dos tributos pagos por eles, Garcia (1995) defende como justa prestação de contas dos recursos federais.

A análise das informações, do desempenho do executor e a cobrança de providências são prejudicadas, pois os órgãos responsáveis pela avaliação e acompanhamento das políticas públicas descentralizadas não estão preparados para esta função. De acordo com Garcia (1995, p. 13), a relação entre os entes federados ocorre da seguinte forma: “Um finge que acompanha e avalia e o outro finge que é acompanhado e avaliado. A consequência é que a população não sabe o que é efetivamente feito, o quanto se gasta [...]”. E assim todos reclamam da falta de recursos, mas não se sabe se foram cumpridas todas as exigências legais e sociais, o que é inaceitável, pois a não obediência de algumas destas exigências configura crime.

Tais exigências podem ser esclarecidas por Meirelles (2010, p. 712):

A Administração Pública [...] deve atuar com *legitimidade*, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização. Até mesmo nos atos discricionários a conduta de quem os pratica há de ser *legítima*, isto é, conforme as opções permitidas em lei e as exigências do bem comum. Infringindo as normas legais, ou relegando os princípios básicos da Administração, ou ultrapassando a competência, ou se desviando da finalidade institucional, o agente público vicia o ato de *ilegitimidade* e o expõe a *anulação* [...].

Assim, torna-se imprescindível o acompanhamento e avaliação das políticas públicas e divulgação de informações para o efetivo controle das ações

governamentais. A prestação de contas deve evidenciar se os gastos públicos foram executados conforme planejado e com probidade. Os cidadãos podem e devem fazer o acompanhamento deste processo, pois pagam impostos e tributos e têm o direito de saber onde os recursos públicos foram aplicados.

### 2.3 IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não basta planejar e acompanhar a implementação de políticas públicas, no caso deste estudo, planejar é construir escolas, postos de saúde, ginásios, pavimentar ruas, entre tantas outras obras públicas. É preciso ter em mente que o uso e manutenção destes empreendimentos também devem ser previstos.

Deve haver a disponibilidade de profissionais ou recursos para contratação, equipamentos, funcionários responsáveis pela manutenção e, principalmente, crianças para as escolas, usuários para os postos de saúde, turistas para a central de informações, idosos para o parque de lazer, cidadãos que serão beneficiados com saneamento, pavimentação.

Holanda (2003) diz que todos os autores por ele estudados entendem que para verificar se os resultados finais foram eficazes e se a economia foi eficiente nos programas de governo utiliza-se como instrumento a avaliação.

Cunha (2006, p. 8-9) discorre sobre três aspectos para avaliação de projetos, que são eficácia, eficiência e efetividade:

- a) Eficácia – é a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados;
- b) Eficiência – é a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado;
- c) Efetividade – é a relação entre os resultados e o objetivo.

Para medir a qualidade, verificar a eficiência no investimento dos recursos, controlar a atuação do Estado, assim como tornar públicos os resultados das ações governamentais, a avaliação é de fundamental importância, sob a visão de Cunha (2006).

Apesar de se trabalhar com dados aproximados – em algumas áreas há muitas informações disponíveis e em outras áreas as informações são deficientes. Para Arretche (2002), o empenho para a implantação de uma política pública e os resultados obtidos estão diretamente ligados à eficiência desta política.

Holanda (2003) define que uma avaliação pode abranger vários aspectos, desde a concepção do projeto e planejamento à implementação e avaliação dos efeitos e resultados de curto a longo prazo.

Para Castro (s. d., p. 3), os objetivos da avaliação de políticas públicas consistem em:

- a) Vislumbrar alternativas de intervenção para resolver problemas;
- b) Assegurar a efetividade do processo de implementação;
- c) Detectar e corrigir desvios ou perturbações na trajetória da implementação;
- d) Aferir adequação e disponibilidade dos recursos requeridos;
- e) Aferir [...] resultados aos propósitos e objetivos da ação;
- f) Incrementar a transparência nas organizações públicas.

Avaliação de uma política pública consiste em um dos estágios do ciclo de políticas públicas, integrando-se a ele como atividade permanente no acompanhamento, desde a identificação do problema até a análise das mudanças sociais ocorridas após a intervenção, conforme Castro (s. d.). Este instrumento avalia e permite deliberar sobre a necessidade de responsabilizações de agentes, continuidade do processo ou obra ou ajustes e ainda é um instrumento de *accountability* (controle público sobre a ação do Estado), informando aos beneficiários e à sociedade os impactos.

Na abordagem de Rua (2009, p. 38), sendo uma das fases do *policy cycle* (ciclo de políticas), a avaliação é definida como:

[...] um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

Amorim e Reolon (2009) acreditam que os programas e políticas públicas, principalmente os que possuem foco social, tem melhorado na questão da qualidade

e nos resultados, com auxílio da avaliação e controle da obrigação do agente público em prestar contas à sociedade e órgãos controladores.

Ainda para Amorim e Reolon (2009, p. 13):

Avaliar políticas ou programas sociais implica verificar o grau de eficácia (objetivos e metas alcançadas) e eficiência em relação ao impacto dos resultados das ações previstas pelos projetos. Nessa perspectiva, avaliar as políticas públicas significa concretizar os direitos sociais, de modo a promover a cidadania política e social.

Na implementação de políticas públicas o governo investe o dinheiro do contribuinte e assim a avaliação destas políticas é a forma de prestação de contas dos recursos públicos à sociedade, de acordo com Arretche (2002).

É importante ressaltar que a concretização de uma obra pública causa impacto na comunidade, gerando críticas, indagações, elogios e diversas outras reações, principalmente se não houver a participação de representantes da sociedade civil, beneficiários e outros cidadãos no processo de planejamento da política pública.

Cada vez mais existe o interesse em saber onde e de que forma está sendo investido o recurso público. E quanto maior a participação popular, maior a valorização e o cuidado com o bem comum. A implementação de um programa ou projeto não transforma a realidade da comunidade, porém gestores erram frequentemente quando acreditam que centralizando as decisões governarão de forma eficaz.

## 2.4 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CENTRAL DE PROJETOS EM CANELA

A Comissão da Central de Projetos foi criada em 2006, com objetivo de analisar a demanda da administração municipal para posterior elaboração de projetos visando a obtenção de recursos externos para execução de obras públicas no município de Canela.

Atualmente, a Central de Projetos possui no seu quadro funcional um engenheiro civil, três arquitetos e urbanistas, dois agentes administrativos, um topógrafo e um estagiário estudante de engenharia. E conta com o apoio de outros

servidores: um desenhista, um engenheiro agrônomo, dois arquitetos e um agente de trânsito que atua como técnico em eletrotécnica. Não há servidor responsável pelo planejamento para atendimento das demandas emanadas pelo povo.

A demanda de projetos é muito grande e, além disso, os técnicos atuam em todo o processo de um projeto: elaboração de projeto arquitetônico, projetos complementares, memorial descritivo, cronograma físico-financeiro, encaminhamento de projetos à Caixa Econômica Federal, agente financeira dos contratos de repasse. Encaminham também os processos licitatórios e atuam como fiscais de contratos, de obras, etc. Elaboram planilhas de medições, acompanham os repasses e ainda os pagamentos entre Prefeitura e empresa contratada.

Grande parte dos recursos é pleiteada junto ao Ministério do Turismo, tendo em vista que o município possui vocação turística e não há participação da comunidade na escolha das demandas.

Visando o controle das transferências, o Governo Federal criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasses (SICONV), disponível no endereço eletrônico [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br), onde são disponibilizados os programas pelos Ministérios e enviados projetos pelos estados, municípios e organizações não governamentais. Todos os repasses federais são feitos através deste portal, que tem por objetivo dar mais eficiência, agilidade e transparência no processo de liberação de recursos.

A Prefeitura de Canela, através de um servidor administrativo da Central de Projetos, realiza o cadastramento de propostas derivadas da vontade política, tendo em vista a obtenção de recursos previamente visualizados. Contudo, ensejando a eficiência governamental e a contemplação das necessidades da população, o alvo do processo deveria ser o inverso do atual modelo, ou seja, a demanda postulada pelo bem maior para depois ser projetada, cadastrada para captação de recursos financeiros e realizada.

No ano de 2009, a Prefeitura de Canela através da Central de Projetos, cadastrou vinte e cinco propostas para obtenção de recursos para demandas diversas, tais como: ginásios, centro de eventos, portal turístico, centro esportivo, sanitários públicos, etc. Destas vinte e cinco propostas, oito foram aprovadas, sendo seis oriundas de emendas parlamentares.

Entre as oito propostas aprovadas, três são provenientes do Ministério do Turismo, duas do Ministério do Esporte, uma do Ministério da Integração Nacional,

uma do Ministério das Cidades e uma do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A emenda derivada do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que seria utilizada para cobertura de espaço para treinamento de agricultores foi rejeitada pela Prefeitura, pois a obra foi executada com recursos próprios.

No ano de 2010 foram cadastradas trinta e cinco propostas, tendo sete aprovadas, sendo seis provenientes de emendas parlamentares. Entre as propostas aprovadas, três são provenientes do Ministério do Turismo, duas do Ministério do Esporte, uma do Ministério das Cidades e uma do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em 2011, cadastraram-se dezenove propostas, tendo sido aprovadas quatro propostas, sendo três provenientes de emendas parlamentares e uma proposta pleiteada pela Fundação Cultural de Canela para o 23º Festival Internacional de Teatro de Bonecos, com recurso do Ministério da Cultura.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O principal objetivo deste estudo de caso com abordagem qualitativa é verificar a eficiência do processo de trabalho efetuado pelo setor da Central de Projetos da Prefeitura de Canela/RS, visando o atendimento das demandas de obras públicas com recursos financeiros, utilizando-se entrevistas como instrumentos de pesquisa.

Inicialmente, cabe conhecer a definição de alguns autores sobre método. Para Gil (1994) o espaço percorrido até um final previamente estabelecido pode-se chamar de método.

Trujillo *apud* Lakatos e Marconi (1982, p. 24) conceitua:

Método é a forma de proceder ao longo de um caminho. Na ciência os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objetivo.

De acordo com Bunge *apud* Lakatos e Marconi (1982), o método consiste em vários procedimentos, através dos quais os problemas científicos são propostos e hipóteses científicas são colocadas à prova.

Ainda conforme Lakatos e Marconi (1982), através da atividade científica obtém-se a verdade. Por meio do método, que é um conjunto de atividades sistemáticas e racionais, pode ser alcançado o objetivo, traçando caminhos, auxiliando decisões e detectando erros.

Quando não há muitas informações para solucionar o problema ou quando as informações não puderem ser relacionadas ao problema por motivo de desordem, a pesquisa torna-se necessária. Pesquisa, para Gil (2002) define-se como um processo ordenado resultante do uso da razão, visando alcançar respostas aos problemas propostos.

Para Nunes (2002), a pesquisa de campo é uma pesquisa empírica; logo após coletados os dados o investigador deve organizar o material colhido, agrupá-lo por semelhanças e diferenças, organizando-o através dos problemas encontrados, apresentando-se de forma lógica e sistemática.

Já para Fachin (2003, p. 134), a pesquisa de campo “detém-se na observação do contexto no qual é detectado um fato social (problema), que a princípio passa a ser examinado e, posteriormente, é encaminhado para explicações por meio dos métodos e das técnicas específicas”.

Entende-se assim, que a pesquisa de campo é a que se realiza como um fato social situado em seu contexto natural, ou seja, em seu campo ou hábitat, sem nenhuma alteração imposta pelo pesquisador.

Esta pesquisa foi elaborada com abordagem qualitativa. Segundo Martins e Bógus (2004), os pesquisadores desta abordagem dedicam-se à metodologia e procuram descobrir de que forma os fenômenos acontecem espontaneamente e de que forma agem entre si.

Martins e Bógus (2004, p. 48) acreditam que:

Diferentemente da pesquisa quantitativa, a qualitativa busca uma compreensão particular daquilo que estuda; não se preocupa com generalizações populacionais, princípios e leis. O foco de sua atenção é centralizado no específico, no peculiar, buscando mais a compreensão do que a explicação dos fenômenos estudados.

Para Thomas e Nelson (2002) o responsável pela pesquisa não faz experimentos para manipular as variáveis, ele não dá tanta importância ao produto, mas sim ao processo.

Anjos (s. d., p. 4) caracteriza a pesquisa qualitativa como:

[...] uma forma de estudo da sociedade que se centra na forma como as pessoas interpretam e dão sentido às suas experiências e ao mundo em que elas vivem. Os pesquisadores usam as abordagens qualitativas para explorar o comportamento, as perspectivas e as experiências das pessoas que eles estudam. Podemos dizer que a perspectiva de investigação qualitativa se centra no modo como os seres humanos interpretam e atribuem sentido à sua realidade subjetiva. [...]

Como modalidade de pesquisa, foi utilizado o estudo de caso. Para Lakatos e Marconi (1982) o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimento amplo e detalhado do mesmo.

De acordo com Martins (2002), no estudo de caso é considerado de forma intensa o objeto de pesquisa e busca entender as características de uma determinada situação, sem interferência sobre ela. É uma pesquisa marcada pela descrição das características e tem a possibilidade de levantar questionamentos sobre o que está sendo estudado.

Permitindo uma investigação mais detalhada e ampla, o estudo de caso consiste, segundo Gil (2002) no estudo profundamente detalhado de um ou alguns objetos.

Entrevistas serão os instrumentos utilizados nesta pesquisa. Para Lüdke e André *apud* Martins e Bógus (2004), a grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de entrevistado e sobre os mais variados tópicos. A entrevista permite correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam eficaz na obtenção das informações desejadas. Enquanto outros instrumentos têm seu destino selado no momento em que saem das mãos do pesquisador que os elaborou, a entrevista ganha vida ao se iniciar o diálogo entre o entrevistador e o entrevistado.

A definição de entrevista para Gil (1994) é a de uma técnica onde o investigador formula perguntas ao investigado, visando obter informações pertinentes ao assunto investigado. Assim, uma das partes coleta dados e a outra é a fonte de informação.

Para a realização da entrevista devem-se levar em conta alguns cuidados, de acordo com Martins e Bógus (2004), como cumprimento de horário, escolha de local adequado, garantia de sigilo e anonimato em relação ao entrevistado. O entrevistador deve ouvir atentamente e estimular o fluxo natural das informações, para que o entrevistado sinta-se à vontade para se expressar livremente.

A amostra desta pesquisa foi composta pelos principais envolvidos com o processo de implementação de obras públicas na Prefeitura de Canela, sendo servidores lotados no setor da Central de Projetos (um engenheiro civil, três arquitetos e urbanistas, um agente administrativo, um topógrafo, um estagiário estudante do curso de Engenharia e um estagiário estudante do curso de Arquitetura e Urbanismo); com servidores técnicos de apoio (um desenhista, três arquitetos e um agente de trânsito que atua como técnico em eletrotécnica), servidores de apoio de outros departamentos (Licitações e Compras, Procuradoria Jurídica,

Contabilidade e Custos, Assistência Social, Assessoria de Imprensa), além do Prefeito e Secretários Municipais de Obras Públicas, Turismo, Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Governo.

Para as entrevistas, primeiramente foi estabelecido contato verbal para apresentação da proposta desta pesquisa, entrega e coleta de assinaturas nos termos de consentimento (Anexo A). A seguir foram agendados os horários para a realização das entrevistas, realizadas no período de 17 a 27 de janeiro de 2012, com duração de aproximadamente 30 minutos cada. Utilizou-se um formulário contendo 14 questões semiestruturadas (Apêndice A) com a finalidade de mostrar de que forma ocorre a demanda para atendimento das políticas públicas e qual o papel da Central de Projetos dentro deste contexto.

Anotações foram efetuadas, além da gravação das respostas durante os relatos e descritas informações obtidas nas entrevistas realizadas, que se basearam em um roteiro previamente estabelecido.

Com a finalidade de preservar a identidade dos participantes, a seguinte nomenclatura foi utilizada: servidores lotados no setor Central de Projetos 1A, 2A, 3A, 4A, 5A, 6A, 7A, 8A; servidores técnicos de apoio de outros departamentos 1B, 2B, 3B, 4B, 5B, 6B; servidores de apoio de outros departamentos 1C, 2C, 3C, 4C, 5C e agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeita e Secretários Municipais) 1D, 2D, 3D, 4D, 5D, 6D, 7D, 8D.

Identificando o local de trabalho dos entrevistados, será apresentado a seguir um quadro que proporciona um melhor entendimento da definição do público alvo, tendo em vista que procurou abranger diversos setores da organização. Esta definição justifica-se pela importância em verificar o relacionamento e a visão de outros setores em relação à Central de Projetos e avaliação do setor pelos próprios componentes.

Quadro 1 – Identificação do local de trabalho dos entrevistados

<b>Entrevistado</b>	<b>Setor/Departamento</b>	<b>Secretaria Municipal</b>
1A	Central de Projetos	Secretaria de Obras Públicas
2A	Central de Projetos	Secretaria de Obras Públicas
4A	Central de Projetos	Secretaria de Obras Públicas
5A	Central de Projetos	Secretaria de Obras Públicas
6A	Central de Projetos	Secretaria de Obras Públicas
7A	Central de Projetos	Secretaria de Obras Públicas
8A	Central de Projetos	Secretaria de Obras Públicas
1B	Trânsito	Secretaria de Meio Ambiente, Trânsito e Ordenamento Urbano
2B	Projetos	Secretaria da Assistência Social
3B	Planejamento e Aprovação de Projetos	Secretaria de Meio Ambiente, Trânsito e Ordenamento Urbano
4B	Planejamento e Aprovação de Projetos	Secretaria de Meio Ambiente, Trânsito e Ordenamento Urbano
5B	Projetos	Secretaria da Educação
1C	Departamento de Contabilidade	Secretaria da Fazenda
2C	Departamento de Licitações e Compras	Secretaria da Fazenda
3C	Assistência Social	Secretaria da Assistência Social
4C	Procuradoria Jurídica	Secretaria de Governo
5C	Assessoria de Imprensa	Secretaria de Governo
1D		Secretaria de Saúde
2D	Gabinete	Secretaria de Governo
3D		Secretaria de Turismo

4D		Secretaria de Obras Públicas
5D		Secretaria de Governo

Fonte: construído pela autora.

Os objetivos desta pesquisa foram focados nos seguintes aspectos:

- a) análise dos procedimentos de trabalho da Central de Projetos, inseridos no processo de implementação das políticas públicas do município;
- b) verificação do impacto das políticas públicas implementadas com a participação da Central de Projetos;
- c) proposta de uma estruturação que possibilitará um melhor planejamento para captação e aplicação dos recursos financeiros.

Na medida em que as entrevistas eram feitas, as mesmas eram transcritas na íntegra. Para a análise, as entrevistas foram divididas em trechos, de acordo com os temas tratados nas perguntas elaboradas e nas respostas obtidas, com posterior tabulação e agrupamento de informações com características semelhantes para interpretação dos dados.

Estes dados foram comparados, de maneira a buscar as relações existentes com a teoria pesquisada e desta forma chegou-se aos resultados que a seguir serão apresentados.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com os resultados obtidos através das 22 entrevistas realizadas com servidores lotados no setor Central de Projetos, servidores técnicos de apoio de outros departamentos, servidores de apoio de outros departamentos e agentes políticos, pode-se verificar que a Central de Projetos tem um papel importante no atendimento das demandas de obras públicas com recursos financeiros no Município de Canela, apesar dos problemas relatados.

Em seguida serão demonstrados os resultados das entrevistas, de acordo com o roteiro utilizado.

### 4.1 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE OBRAS PÚBLICAS

Uma questão relevante para investigar o processo de implementação de políticas de obras públicas no município é o conhecimento sobre as etapas que fazem parte deste processo.

Somente o entrevistado 1A descreveu detalhadamente todas as fases do processo de implementação das políticas, demonstrando conhecimento sobre o papel da CP, atendo-se inclusive a particularidades como a diferença entre o processo de políticas feitas com recursos próprios e recursos externos.

Estas etapas, na visão do entrevistado 1A, podem ser definidas da seguinte forma:

- Recursos Externos: definição da demanda pelo Prefeito Municipal; repasse para a Central de Projetos que realiza estudo inicial de valores e prazo para execução; cadastro no Portal de Convênios: análise e aprovação do Ministério pertinente; formulação de convênio pelo agente financeiro; envio de projeto, memorial descritivo, planilha orçamentária e outros documentos ao agente financeiro; análise e aprovação do agente financeiro; processo licitatório; contratação da empresa; início da obra; acompanhamento e fiscalização da obra por técnico da Central de Projetos; entrega da obra para a Secretaria pertinente.

- Recursos Próprios: definição da demanda pelo Prefeito Municipal; repasse para a Central de Projetos que realiza estudo inicial de valores e prazo para execução; tratativas junto à Secretaria pertinente para definição de diretrizes; elaboração de projeto, memorial descritivo, planilha orçamentária e outros documentos; análise e aprovação da Secretaria e Prefeito; processo licitatório; contratação da empresa; início da obra; acompanhamento e fiscalização da obra por técnico da Central de Projetos; entrega da obra para a Secretaria pertinente.

Sem domínio detalhado, alguns entrevistados descreveram o processo de implementação de políticas de obras públicas no município (consistindo em poucas etapas, sendo elas: elaboração de projetos de engenharia e arquitetura pela CP, cadastro no SICONV para obtenção de recursos, verificação de recursos próprios, licitação e pagamentos, fiscalização e entrega da obra). Outra parcela dos entrevistados demonstrou que não têm conhecimento referente aos procedimentos de implementação de obras públicas, pois em suas respostas não conseguiram descrever o processo próximo à realidade.

Oliveira (2006) acredita que a separação feita entre a elaboração e a implementação no processo de planejamento, acaba gerando resultados falhos nas políticas públicas.

Dos entrevistados que descreveram o processo para implementação de políticas de obras públicas, a maioria declarou que este processo inicia essencialmente com a definição da demanda pelo Prefeito Municipal, evidenciando que a escolha advém de obras de sua preferência ou de uma escolha política. Para Rua (2009), a implementação de políticas públicas compreende um conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos que conduzem para a realização de objetivos.

Dentro do grupo citado acima, uma parcela significativa dos entrevistados relatou que somente após a definição da demanda pelo Prefeito Municipal o processo é repassado para a Central de Projetos.

Os entrevistados 3B e 5C informaram que a demanda de políticas de obras públicas foi definida em pesquisa com aproximadamente dois mil canelenses para elaboração do programa de governo da campanha eleitoral e colaborando com o entendimento de que a participação ocorre no momento da campanha eleitoral, o

entrevistado 5C complementou dizendo que “nem sempre o que está descrito (na pesquisa) pode ser executado, porque entrando na Prefeitura se vê que outra demanda acontecia ao mesmo tempo, obras que estavam em andamento”. (sic)

Após o levantamento do conhecimento dos entrevistados sobre o processo de implementação das políticas públicas no município de Canela, revela-se o entendimento dos entrevistados sobre o papel da Central de Projetos na construção destas políticas.

Para Rua (2009) a implementação de políticas públicas para atingir seus objetivos, necessita de uma atenção maior dos gestores públicos, pois depende de diversos fatores importantes tais como disponibilidade de recursos, trabalho em equipe, contratação de pessoal efetivo e processos licitatórios.

Fica evidente que a Central de Projetos é parte importante na participação das etapas do processo de implementação de políticas de obras públicas e, assim, foram relatadas algumas destas etapas, sendo: elaboração de projetos, licitação, acompanhamento da obra, fiscalização, conclusão final da obra, prestação de contas, captação de recursos. Foi declarado também por grande parte dos entrevistados que, com exceção da escolha da demanda, a Central de Projetos participa de todas as etapas.

A implementação envolve características do processo administrativo, desde a previsão de recursos até a elaboração de editais, levando em conta também formação de equipes, contratação, de acordo com Rua (2009).

Outro entrevistado, o 8A, declara que “a Central de Projetos hoje é vista como um grupo de técnicos que tem que executar os projetos da demanda da administração”. (sic)

Convém ressaltar as colocações do entrevistado 1A de que o papel da Central de Projetos é “tentar colocar o que eles (gestores públicos) querem dentro de um espaço que às vezes não é o ideal. E tentar agregar a isso a questão das normas técnicas e dentro de um orçamento que às vezes também não é o ideal”. (sic)

Uma política pública requer uma decisão política, porém nem todas as decisões políticas representam uma política pública, na opinião de Rua (1997). Para o autor, adequando-se as finalidades e recursos disponíveis, os atores envolvidos tem papel essencial na decisão política.

E ainda há de se levar em conta que o entrevistado 5B acredita que a CP funciona mais como consulta para que os técnicos opinem a respeito de demandas “prontas” e tentam adaptar à realidade. Diz também que “a gente tenta adaptar alguma coisa, tenta às vezes demover o Prefeito de certas ideias que às vezes são bem aceitas, às vezes não. Tentamos dar nossa opinião no que poderia ser melhorado”. (sic)

O Brasil vive em um regime democrático de direito, onde é salutar investir em políticas públicas em benefício da comunidade. Para isto, as demandas não devem ser impostas, mas sim decididas com a participação popular e planejadas com técnicos visando a boa aplicabilidade, eficiência, efetividade, legalidade e legitimidade dos recursos públicos.

#### 4.2 O PLANEJAMENTO PARA ATENDIMENTO DA DEMANDA

Para Oliveira (2006, p. 284-285) há de se entender que a função do planejamento é estruturar e estabelecer as relações na organização e na sociedade para o alcance do bem comum de “maneira ética, justa e responsável”.

Quando perguntado se a implementação de políticas de obras públicas é planejada, uma relevante parcela dos entrevistados opinou que não é feito planejamento. O entrevistado 4A salientou que são sanados problemas imediatos, mas para ser planejada a implementação deveria ter continuidade.

Visando que o administrador oriente o foco de sua gestão, buscando resultados satisfatórios para a sociedade e com atenção ao cumprimento das limitações legais das ações de governo, segundo Cunha e Marques (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada.

O entrevistado 8A ressalta que a falta de planejamento acarreta em várias falhas de execução, retrabalho em diversas etapas e incide em prejuízo financeiro, pois um projeto acaba custando um valor maior do que custaria se tivesse sido feito da forma correta. Segundo Cunha e Marques (2004), a postura do gestor deve mudar, pois ele deve entender que se não houver planejamento, equilíbrio das contas, prevenção de riscos, se não tiver a participação da comunidade e sem a avaliação do desempenho da administração, é complicado gerir a coisa pública.

Pode-se destacar que o entrevistado 3B acredita que a participação popular, ocorrida na pesquisa elaborada durante a campanha eleitoral, foi prioritariamente de quem votou no governo atual. O entrevistado 2D salientou que na campanha eleitoral o primeiro passo foi ouvir os anseios da comunidade.

Na visão do entrevistado 5C a pesquisa realizada no período da campanha eleitoral consistiria no planejamento das obras públicas que seriam implantadas, porém “entrando na Prefeitura teve que se fazer um paralelo para juntar os dois processos” (sic) (a pesquisa e obras que já estavam em andamento).

Para Bortolanza *apud* Erig, Antunes Júnior e Raimundini (2009), a falta de experiência e profissionalismo dos gestores leva ao não atendimento dos preceitos legais e constitucionais, que são obrigatórios a partir da Constituição Federal de 1988 e como consequência a não aprovação das contas pelo Tribunal de Contas da União. Problemas em contratações, desperdício do dinheiro público, obras superfaturadas e outros problemas são indícios da falta de um planejamento bem elaborado.

Tendo em vista que a manutenção das obras implantadas deve integrar o planejamento, visando investimentos duradouros que implicam na economicidade, os entrevistados foram questionados sobre a forma na qual a manutenção é feita.

Uma pequena parte dos entrevistados declarou que a manutenção é realizada pelas Secretarias Municipais e somente os entrevistados 2C e 5D relatam que é feita terceirização para manutenção das obras.

Relevante número de respondentes afirma que a manutenção das obras públicas não é realizada, tendo em vista que a Prefeitura não tem nenhum departamento ou responsáveis por esta etapa.

O entrevistado 3D acredita que o município deve controlar de uma melhor forma a qualidade das obras enquanto estão sendo executadas e que deveria ser contratada empresa para fazer este tipo de assessoria (manutenção).

Descreve o entrevistado 1B, sobre a manutenção das obras públicas que a Prefeitura “Não tem um gerenciador, um setor que gerencia tudo isso e determina. [...] Os prédios públicos são mal gerenciados, não tem manutenção efetiva”. (sic)

Ainda pode-se atentar ao relatado pelo entrevistado 1A:

A Prefeitura hoje não se preocupa com a manutenção, se preocupa em fazer a obra e dizer que fez, manter eles vão mantendo do jeito que dá, vão remando, remando e as coisas acabam se estragando e daí a Prefeitura

tem que refazer e arrumar, então é um gasto a mais. Antes de fazer uma obra tem que pensar como é que tu vai manter a obra, tem que pensar a longo prazo, se tu vai conseguir manter, se tu vai ter pessoal para manter.  
(sic)

Pode-se destacar que alguns entrevistados dizem que a manutenção não é feita e que a Prefeitura “apaga incêndios” (sic). O entrevistado 8A relata que as Secretarias Municipais fazem a manutenção de forma precária.

Os serviços de conservação e manutenção das obras públicas devem fazer parte da rotina na administração pública, visando a prevenção e a correção de problemas de naturezas diversas.

Conforme visto anteriormente, de maneira primordial uma obra pública deve ser implantada visando o atendimento do interesse público. Sendo definida com a participação popular, seu projeto, execução e manutenção merecem destaque como função da administração pública.

#### 4.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para Nascimento (s. d.), durante o planejamento e discussões de leis e orçamentos é imprescindível o estímulo à participação da comunidade e a promoção de audiências públicas, como exigência da transparência da gestão pública.

Os respondentes, de forma geral, afirmam que não existe ou que desconhecem a existência de participação popular na escolha das demandas de obras públicas.

O entrevistado 7A salienta que a atual gestão segue um modelo de implementação com caráter “muito pessoal” (sic), ou seja, é levada em conta a opinião pessoal da própria direção, sem participação popular. O Tribunal de Contas da União (2008) ressalta que o município deve identificar as necessidades da comunidade para definição das prioridades com a participação popular.

Poucos entrevistados entendem que há a participação popular ou afirmam que ocorre somente em alguns casos específicos, contudo não sendo parte de um sistema participativo. O entrevistado 4B declarou o seguinte:

Eu sei que existem algumas reuniões, alguns debates, quando existe uma obra de vulto, mais relevante, então se faz algumas reuniões na Câmara de Vereadores, que chama algumas pessoas da sociedade, entidades para discutir alguns aspectos do projeto. Mas são raras, eu acho que participei de uma, do projeto de revitalização da Praça (área central). (sic)

Foi unânime o destaque entre os entrevistados da importância da participação popular no planejamento das políticas de obras públicas, sendo indicado por alguns a participação popular como sendo fundamental.

Entrevistados acreditam que “ninguém melhor do que o povo para saber suas necessidades” (sic) e alguns relataram que há anos não ocorre mais a participação popular através do Instituto Orçamento Participativo no município.

A participação popular é “crucial para o desenvolvimento do município e a satisfação do contribuinte, considerando que é o povo que sabe das demandas específicas de sua localidade” (sic), sob a ótica do participante 5D.

Evidencia-se que, para o entrevistado 3B, sem a participação popular “o governo perde o sentido democrático, ele impõe e as pessoas tem que aceitar” (sic). Pode-se ainda destacar que, para o entrevistado 1A: “a comunidade se apropria e cuida mais de uma coisa que ela ajudou a escolher” (sic).

O empenho para a implantação de uma política pública e os resultados obtidos estão diretamente ligados à eficiência desta política, segundo Arretche (2002).

Detectou-se que não é medido o impacto das obras implantadas na comunidade, tendo em vista a resposta da quase totalidade dos entrevistados. Este fato merece atenção especial, pois, Holanda (2003) diz que todos os autores por ele estudados entendem que para verificar se os resultados finais foram eficazes e se a economia foi eficiente nos programas de governo utiliza-se como instrumento a avaliação.

O entrevistado 5D diz que o impacto é medido “no que tange a satisfação e expectativa da comunidade”(sic).

Amorim e Reolon (2009) afirmam que a concretização dos direitos sociais ocorre através da avaliação de políticas públicas, levando em conta os objetivos alcançados e a eficiência relativa ao impacto dos resultados.

O entrevistado 8A acredita que seja medido o impacto através da repercussão política que é muito acentuada hoje no município; o entrevistado 1D acredita que se

mede o impacto na repercussão da inauguração de uma obra e o entrevistado 3D através de pesquisa, opiniões e matérias de divulgação. O impacto é medido por intermédio da satisfação da comunidade local, onde são realizadas obras de infraestrutura ou através de pesquisas por institutos referenciados, é a visão do entrevistado 5D.

Medir o impacto da implantação de uma obra pública na comunidade tem papel fundamental na identificação de possíveis falhas que possam gerar impactos negativos. Pode também gerar benefícios imediatos ou a longo prazo levando em conta aspectos técnicos, econômicos e sociais. A avaliação do nível de satisfação do público alvo, os benefícios ou malefícios identificados, podem refletir em medidas para melhorias em outras implementações.

A avaliação faz parte do planejamento como um todo e é tão importante quanto a elaboração de instrumentos relacionados ao orçamento: LDO, PPA E LOA.

#### 4.4 O CONHECIMENTO E A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LDO, PPA E LOA

Cabe ressaltar que a maioria dos respondentes não participa e não tem conhecimento de como ocorre do processo de elaboração da LDO, PPA e LOA. Alguns que já participaram, frente à nova realidade administrativa não participam mais.

O entrevistado 1A destaca que a elaboração da LDO é feita superficialmente, sem ter o planejamento do que será feito no ano seguinte. O entrevistado 8A salienta a importância da participação popular para a elaboração de todas as outras etapas. Diz que não existe a valorização da consulta popular e que “pessoas que se fecham em uma sala e decidem o que fazer” (sic), não sendo comprovado se é realmente o que o povo quer.

Para Khair (2001) o planejamento é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando são estabelecidas as regras do jogo da gestão fiscal. São criadas novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja discussão e elaboração deverão contar com a participação popular, inclusive em audiências públicas, assegurando maior transparência da gestão governamental.

Alguns entrevistados afirmaram que não participaram das tomadas de decisões, porém já contribuíram para elaboração de forma administrativa, sendo na montagem e na delimitação de valores das políticas previamente definidas.

Os entrevistados que já participaram do processo, o descreveram da seguinte forma:

PPA: metas e ações propostas pela administração pelos quatro anos de mandato.

LDO: as metas e ações propostas para o ano em exercício.

LOA: efetivo orçamento a ser realizado no atual exercício.

A elaboração do orçamento precisa acompanhar a metodologia da Lei de Diretrizes Orçamentárias, considerando atividades voltadas à sociedade e à administração pública. É necessário constar nestes instrumentos todas as ações previstas para determinado período. Importante ressaltar que a legitimação e o sucesso da implementação de um projeto dependem fundamentalmente da participação de servidores na construção e elaboração das ações.

#### 4.5 O PAPEL DA CENTRAL DE PROJETOS NO ATENDIMENTO DA DEMANDA

Levando-se em conta a estruturação atual física, de pessoal e procedimentos, podemos afirmar que os respondentes entendem que a Central de Projetos não atende satisfatoriamente ou atende parcialmente a demanda pública, pois apenas o entrevistado 6A entende que a demanda é satisfatoriamente atendida pela Central de Projetos com a estrutura atual.

Entre os entrevistados que responderam sim e não é unânime o entendimento que a estrutura física, de equipamentos e de pessoal é deficitária, necessitando de maior atenção do poder público, frente à importância para a sociedade do trabalho realizado pela Central de Projetos.

A estrutura é deficitária em se tratando de melhoria dos equipamentos para a grande maioria dos entrevistados e também é necessária a contratação de pessoal e a qualificação profissional. Muitos entrevistados apontam que o planejamento é de suma importância para o atendimento da demanda.

Ainda pode-se destacar que entrevistados lembraram da necessidade de legalização da Central de Projetos, que existe desde o ano de 2006 somente como

comissão, necessitando portanto ser transformada em Departamento ou Setor, ou ainda, conforme sugestão do entrevistado 3D, em Secretaria.

Quanto à falta de equipamentos, os entrevistados citaram computadores, veículo, máquina fotográfica, *plotter*, impressora e a necessidade de renovação periódica de equipamentos e programas. A melhoria é lembrada não somente pelos equipamentos e pessoal, mas também porque a participação popular no processo deve ser intrinsecamente atrelada ao trabalho da CP; tanto que o entrevistado 3C declara que a primeira providência a ser tomada quando vai se executar um projeto é “ouvir a comunidade e trabalhar esta comunidade para o benefício que ela vai ter, senão ela não vai dar valor nunca na vida dela” (sic). Neste mesmo pensamento, o entrevistado 3D destaca a importância da CP ouvir a comunidade no papel de técnicos.

Analisando o relacionamento da Central de Projetos com departamentos e secretarias municipais, pode-se dizer que alguns dos entrevistados acreditam que seja bom. A maior parte dos respondentes considera o relacionamento da Central de Projetos com departamentos e secretarias ruim ou péssimo.

O entrevistado 2A relatou que outros setores não veem a Central de Projetos com bons olhos e que “eles pensam que a gente tem mais vantagens e não é bem assim, eles não sabem e às vezes até dificultam para nos ajudar” (sic). O entrevistado 4A disse que às vezes é preciso implorar ou ainda solicitar auxílio ao Prefeito para resolver assuntos que poderiam ser facilmente resolvidos entre setores.

Cabe destacar a conclusão do entrevistado 1B: “toda a Prefeitura é uma grande ilha dividida em várias ilhas que o maior problema destas ilhas é que elas não se comunicam”. (sic)

Destaca-se também a colocação do entrevistado 1C: “a gente procura se integrar [...], mas às vezes o Prefeito anuncia na rádio e a gente fica até sabendo pela rádio que o projeto vai ser feito. Essa parte assim é meio complicada, falta um pouco de planejamento”. Falta comunicação. (sic)

O entrevistado 2D não sabe como é o relacionamento da Central de Projetos com o restante da Prefeitura, mas relata a forma que deveria ser:

[...] um elo de ligação muito grande, porque se a Secretaria está bolando estrategicamente alguma obra ou tem em vista algum projeto pela frente, vai passar pela Central de Projetos, então a relação deve ser de

cumplicidade, de confiança porque tem que ter a confiança de que realmente a Central de Projetos vai desenvolver satisfatoriamente. (sic)

Pode-se também salientar o que revela o entrevistado 5C: “Eu acho que tudo é centralizado junto ao Prefeito e dali ele determina as demandas que ele tem e daí que vocês (Central de Projetos) tem o envolvimento de outras Secretarias, mas tudo dentro do projetado pelo Prefeito” (sic).

A elaboração de projetos requer que o profissional assegure o que os objetivos da entidade no empreendimento. Devem ser observadas diretrizes relativas a implantação de obras públicas.

Para a captação de recursos o profissional deve estar bem informado, saber como e onde procurar as principais fontes de recursos e os programas ou objetos que estas fontes apoiam. Há prazos para encaminhamentos, para envio de projetos e engloba diversas ações, tais como: processo licitatório, contratação de empresa, fiscalização, prestação de contas, entre outros.

Visando um bom funcionamento de todos estes trâmites, os entrevistados sugeriram algumas modificações no processo de trabalho de implantação de políticas de obras públicas, a seguir relatados.

#### 4.6 SUGESTÕES DOS ENTREVISTADOS VISANDO A MELHORIA NA IMPLANTAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Neste momento, podem-se relatar as mudanças sugeridas pelos entrevistados visando uma melhor implantação de políticas de obras públicas, sendo contratação de pessoal; capacitações; renovação ou aquisição de equipamentos (computadores, máquina fotográfica, *plotter*, impressora, veículo); indicam a aquisição e atualização de programas para computadores.

Pode-se observar no quadro 2, a seguir, que uma parcela significativa dos entrevistados salientou a importância do planejamento a curto e longo prazo, o conhecimento das demandas e necessidades da comunidade e a importância da participação popular neste planejamento.

Foram sugeridos ainda: uma maior liberdade do técnico em decidir certas questões tecnicamente e não politicamente; mais tempo para planejar e elaborar um

projeto; divisão da Central de Projetos em duas equipes, uma equipe de projeto e uma equipe de obra; planejamento para manutenção dos prédios e parques públicos.

A criação de núcleos entre os setores financeiros, administrativos, técnicos para conduzirem o processo de planejamento do projeto, execução, fiscalização e prestação de contas, para que a CP não fique sempre sobrecarregada.

Integração entre setores e secretarias, comunicação e a continuidade de ações iniciadas em outros governos.

Quadro 2 – Deficiências apontadas e soluções sugeridas pelos entrevistados

	<b>Entrevistado 1A</b>	<b>Entrevistado 2A</b>	<b>Entrevistado 4A</b>	<b>Entrevistado 5A</b>
Sugestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contratações profissionais;</li> <li>– Aquisição de equipamentos (computadores, máquina fotográfica, impressora);</li> <li>– Aquisição e/ou renovação programas computadores;</li> <li>– Planejamento administrativo;</li> <li>– Criação de núcleos em departamentos/ secretarias para auxiliarem no processo;</li> <li>– Participação popular;</li> <li>– Integração departamentos e secretarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contratação de profissionais;</li> <li>– Aquisição de equipamentos (computadores);</li> <li>– Aquisição e/ou renovação programas computadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planejamento administrativo;</li> <li>– Aquisição de equipamentos (computadores, máquina fotográfica, impressora);</li> <li>– Conhecer a cidade (deficiências e demandas);</li> <li>– Criação de núcleos em departamentos/ secretarias para auxiliarem no processo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planejamento administrativo;</li> <li>– Planejamento urbano;</li> <li>– Aquisição de equipamentos (computadores, máquina fotográfica);</li> <li>– Aquisição de veículo;</li> <li>– Contratação de profissionais.</li> </ul>
	<b>Entrevistado 6A</b>	<b>Entrevistado 7A</b>	<b>Entrevistado 8A</b>	<b>Entrevistado 1B</b>
Sugestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contratações profissionais;</li> <li>– Aquisição de equipamentos;</li> <li>– Aquisição de programas computadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participação popular;</li> <li>– Contratação de profissionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planejamento administrativo;</li> <li>– Planejamento urbano;</li> <li>– Participação popular;</li> <li>– Capacitações;</li> <li>– Aquisição de equipamentos;</li> <li>– Contratação de profissionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planejamento administrativo;</li> <li>– Aquisição de equipamentos (computadores);</li> <li>– Contratação de profissionais.</li> </ul>

	<b>Entrevistado 2B</b>	<b>Entrevistado 3B</b>	<b>Entrevistado 4B</b>	<b>Entrevistado 5B</b>
Sugestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratação de profissionais;</li> <li>- Aquisição de equipamentos (computadores, máquina fotográfica);</li> <li>- Aquisição de veículo;</li> <li>- Aquisição e/ou renovação programas computadores;</li> <li>- Planejamento administrativo;</li> <li>- Participação popular;</li> <li>- Integração departamentos e secretarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento administrativo;</li> <li>- Aquisição de equipamentos (computadores, impressora, <i>plotter</i>);</li> <li>- Aquisição de veículo;</li> <li>- Aquisição e/ou renovação programas computadores;</li> <li>- Capacitações;</li> <li>- Criação de núcleos em departamentos/ secretarias para auxiliarem no processo;</li> <li>- Integração departamentos e secretarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento administrativo;</li> <li>- Planejamento urbano;</li> <li>- Participação popular;</li> <li>- Aquisição de equipamentos (computadores, impressora, <i>plotter</i>);</li> <li>- Aquisição de veículo;</li> <li>- Capacitações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratação de profissionais;</li> <li>- Planejamento administrativo;</li> <li>- Aquisição de equipamentos (computadores);</li> <li>- Aquisição de veículo.</li> </ul>
	<b>Entrevistado 1C</b>	<b>Entrevistado 2C</b>	<b>Entrevistado 3C</b>	<b>Entrevistado 4C</b>
Sugestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento administrativo;</li> <li>- Integração departamentos e secretarias;</li> <li>- Contratação de profissionais;</li> <li>- Participação popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração departamentos e secretarias;</li> <li>- Contratação de profissionais;</li> <li>- Planejamento administrativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratação de pessoal;</li> <li>- Planejamento administrativo;</li> <li>- Participação popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração departamentos e secretarias;</li> <li>- Contratação de profissionais;</li> <li>- Participação popular.</li> </ul>
	<b>Entrevistado 5C</b>	<b>Entrevistado 1D</b>	<b>Entrevistado 2D</b>	<b>Entrevistado 3D</b>
Sugestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratação de profissionais;</li> <li>- Aquisição de veículo;</li> <li>- Aquisição de equipamentos (computadores);</li> <li>- Aquisição de equipamentos mais avançados;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração departamentos e secretarias;</li> <li>- Aquisição de equipamentos (computadores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento administrativo;</li> <li>- Integração departamentos e secretarias;</li> <li>- Medir impacto obras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação popular.</li> </ul>

	– Aquisição e/ou renovação programas computadores; – Planejamento administrativo.			
	<b>Entrevistado 4D</b>	<b>Entrevistado 5D</b>		
Sugestão	– Planejamento administrativo; – Aquisição de equipamentos (computadores).	– Aquisição de equipamentos (computadores).		

Fonte: construído pela autora.

Os dados apresentados no quadro sinalizam que os governantes devem dispensar uma atenção maior ao setor e entender que há muitos problemas a serem sanados. Inicialmente vemos que a falta de planejamento é percebida pela grande maioria dos respondentes, então podemos salientar o que dizem Cunha e Marques (2004): a administração gerencial é uma realidade que deve sair da teoria e seguir os caminhos da prática. A postura do agente público deve mudar, devendo ele entender que sem planejamento, sem equilíbrio das contas, sem prevenção de riscos, sem ouvir a sociedade e sem avaliar o seu próprio desempenho é muito mais difícil gerenciar os negócios públicos.

O caminho para obter melhores resultados nas ações públicas é o planejamento, assim entendemos que este deve ser o início do processo. A prioridade no planejamento justifica-se pelas possibilidades de parcerias e compromissos que podem ser assumidos de forma mais eficaz pelos atores envolvidos. Sendo o planejamento visto como um processo contínuo de ações, estas podem ser melhor organizadas, integradas e comprometidamente implantadas.

Tendo em vista deficiências com a estrutura e composição atual da equipe apontadas na pesquisa, as novas contratações não podem ser dissociadas de aquisição de equipamentos básicos, como por exemplo computadores.

Pode-se observar que há repetição de várias sugestões feitas pelos entrevistados e que poderiam ser facilmente atendidas, como impressoras, máquina fotográfica, que são equipamentos básicos para o bom andamento dos trabalhos, aquisição e/ou renovação de equipamentos e programas de computadores. Melhoria

da comunicação inter-setorial e outros requisitos que preconizam o sucesso do governo em atingir os objetivos estabelecidos no delineamento das políticas públicas.

## 5 CONCLUSÕES

A administração municipal atribui, através da mídia, uma grande responsabilidade à Central de Projetos na realização de tarefas que viabilizam o atendimento às demandas de obras públicas no município de Canela.

Considerando a necessidade de que as políticas públicas atinjam seu principal objetivo, que é a melhoria da infraestrutura do município e consequente melhoria da qualidade de vida da população, decidiu-se investigar as etapas cumpridas na rotina de trabalho do setor de projetos da Prefeitura de Canela.

Desta forma foram investigados temas relevantes ligados diretamente ao objeto da pesquisa, tais como: planejamento público, processo de implementação de políticas públicas, orçamento participativo, PPA, LDO, LOA e LRF, Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV), prestação de contas e o impacto das políticas públicas implementadas.

Atualmente, o Governo Federal exige o atendimento de pré-requisitos para repasses de recursos aos municípios, como trabalhos sociais, planos municipais para diagnosticar problemas, apontar soluções adequadas para curto, médio e longo prazos (habitação, saúde, educação, saneamento, mobilidade urbana, etc.). Os municípios devem prever o atendimento a estes pré-requisitos para utilização de recursos federais. O Sistema de Convênios é o principal elo entre os entes federados. A demanda na operacionalização deste Portal também foi apontada na pesquisa como etapa importante do processo de implementação de políticas de obras públicas.

Este trabalho analisou ainda os procedimentos de trabalho da Central de Projetos, inserida no processo de implementação das políticas públicas do município, quando, em vários momentos, os entrevistados citaram as deficiências do setor e carências na administração destas políticas. Foram mencionadas algumas sugestões feitas pelos entrevistados, consideradas relevantes em função de serem as mais reivindicadas: planejamento, aquisição ou atualização de equipamentos diversos e programas de computador, contratação de pessoal, qualificação profissional.

Fatos limitantes ocorreram durante o processo de coleta de dados, sendo que o mais relevante foi a data em que as entrevistas foram aplicadas. Sendo um mês escolhido preferencialmente para férias, em função da estação e também porque as escolas ainda não iniciaram o ano letivo, vários servidores e agentes estavam ausentes do município. Alguns retornaram no final do período de coleta e outros ficaram fora da amostra.

Uma servidora lotada no setor Central de Projetos encontrava-se em licença maternidade e não foi localizada, tendo sido incluída neste grupo uma servidora que foi remanejada de outro setor durante a pesquisa. Também do setor Central de Projetos um servidor negou-se a participar da pesquisa, mesmo após os esclarecimentos de que a identidade não seria revelada e outras informações pertinentes. Um servidor técnico de apoio estava em período de trinta dias de gozo de férias, sendo que o mesmo não foi localizado.

Em relação aos agentes políticos as dificuldades encontradas foram maiores. Alguns agendaram diversas vezes a entrevista e desmarcaram ou não compareceram. Férias e falta de tempo foram fatores determinantes para que três agentes não fossem entrevistados.

E ainda, tendo em vista a recente criação do sistema de captação de recursos financeiros, centralizado em ambiente virtual (SICONV), a nível federal, encontrou-se dificuldade na localização de referencial teórico para embasamento e posterior análise dos dados colhidos para o desenvolvimento do relatório.

Pretendeu-se também verificar o impacto das políticas públicas implementadas com a participação da Central de Projetos, porém este impacto não é medido pela administração, ou seja, não há confirmação de pesquisas ou ações frente à comunidade para medir este impacto. Seria uma das formas de prestar contas dos gastos públicos à sociedade, verificando se estes recursos foram bem empregados.

Através da pesquisa bibliográfica e análise das entrevistas ficou evidenciado em diversos momentos que o planejamento público e a participação popular são essenciais para que o bem comum seja alcançado. Entrevistados relataram que foi realizada pesquisa durante a campanha eleitoral, porém não restou comprovado que as ações do governo resultam desta pesquisa. Data vênica, o guia do Estatuto das Cidades reza que a participação popular deve ocorrer através do indivíduo, comunidade, organizações da sociedade, conselhos municipais, movimentos

sociais. Autores defendem que o Orçamento Participativo ocorre durante todo o ano fiscal e deve ser realizado juntamente com servidores públicos. Acredita-se que a participação deve ser assegurada periodicamente e não somente em período eleitoral.

Foi destacado nas entrevistas que a demanda é “escolhida” pelo Prefeito, definida por sua vontade ou pela vontade política. A transparência na gestão pública está intimamente ligada ao incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

A administração pública frente ao planejamento ideal, com estudo das demandas e diante dos anseios e necessidades da comunidade projetaria o presente e o futuro do município. A participação popular e o atendimento às normas que devem ser seguidas pela administração pública, algumas delas inseridas na Constituição Federal e regulamentadas através de diversas leis (PPA, LDO, LOA, LRF), a manutenção dos prédios e parques públicos e a aplicação de medidas para verificar o impacto das obras implantadas na comunidade são essenciais para o sucesso no serviço público e atendimento dos objetivos da organização.

Esta pesquisa mostra que a maioria dos servidores não participa atualmente do processo de elaboração do PPA, LDO, LOA. Mostra também que poucos sabem o que são estas leis. Pode-se afirmar que o planejamento está intrinsecamente relacionado à LRF, LDO e LOA, cuja elaboração deve contar com a participação popular.

Ao final deste trabalho, voltando à questão inicial, pode-se afirmar que a Central de Projetos assume relevante papel no atendimento das demandas de obras públicas com recursos financeiros no Município de Canela, mesmo com as deficiências e problemas enfrentados no decorrer do processo de implementação destas políticas públicas e apontados na coleta de dados. Uma importante parcela dos entrevistados declarou que a Central de Projetos não consegue atender satisfatoriamente toda a demanda atribuída pela administração ou atende parcialmente. E, além disso, não tem um bom relacionamento com diversos segmentos da organização.

Restou plenamente claro que a Central de Projetos tem envolvimento em todas as etapas do processo de implementação de políticas de obras públicas, com exceção da participação na escolha da demanda. Também após a entrega da obra à Secretaria pertinente, a Central de Projetos deixa de ser responsável pela sua

manutenção, ficando assim ao encargo do Secretário da pasta, tendo sido constatado na pesquisa que a manutenção não é feita ou é feita de forma precária.

Com a conclusão da real importância da Central de Projetos no atendimento de políticas de obras públicas restou uma dúvida importante: porque ela ainda não foi legitimada? Um grupo de técnicos que há aproximadamente sete anos atende uma grande demanda, que é de suma importância para o futuro do município, não existe.

As exigências em relação às atividades da Central de Projetos têm aumentado consideravelmente. A cidade está crescendo e a cada dia são inevitáveis novas infraestruturas para suprir as necessidades da população. Se mesmo diante de todas as dificuldades relatadas, a Central de Projetos ainda revela-se um setor de suma importância para o município, propõem-se uma estrutura que permitirá que a administração pública, a Central de Projetos e a comunidade pensem e construam uma cidade melhor.

A Central de Projetos deve ter uma estrutura que possa planejar a cidade para o futuro, que possa instituir as políticas públicas desde a concepção inicial. Um Departamento de Planejamento que estude as características, carências e necessidades do território e população e planeje dentro do orçamento disponível as implementações das políticas públicas. Seria feita também a consulta à população para definição das prioridades, a tomada de decisão, percorrendo depois todo o caminho que hoje já é de sua responsabilidade.

Também, na pesquisa realizada ficou evidente que a Central de Projetos necessita ser reconhecida tanto na estrutura organizacional quanto na participação efetiva junto a comunidade e esta legitimação não acontecerá se o setor permanecer inerte aos problemas sociais. A Central está inserida num segmento onde as relações de poder são sobrepostas, na maioria dos casos, aos movimentos sociais, evidenciando ainda mais a necessidade da legitimação do setor.

Contudo esta legitimação, ao contrario do que possa parecer, não acontecerá naturalmente, mas sim terá que ser buscada pelo setor. Esta busca deve ser gradativa, primeiramente demonstrando a toda a organização a importância do planejamento das políticas públicas e que este planejamento tem que ocorrer de forma correta tecnicamente e ser implantada profissionalmente. Posterior a esta fase inicial, a busca pela legitimação deve transcender as fronteiras da organização, ou seja, a sociedade tem que ser inserida no planejamento das políticas públicas e

essas políticas, para que sejam eficazes, devem ter como objetivo o bem da comunidade.

Na fase inicial poderiam ser realizadas palestras e seminários destinados aos membros da organização e na segunda fase seriam realizadas reuniões com a sociedade organizada sendo nos clubes de serviços, associações de bairros, conselhos municipais... etc., pois os membros destas instituições seriam multiplicadores da participação popular e posteriormente este trabalho se estenderia para a sociedade em geral podendo ser dividida por áreas (bairros) ou micro áreas, conforme a vulnerabilidade social da região trabalhada.

Com estas simples atitudes, acreditamos ser possível a disseminação da real importância da Central de Projetos na construção das políticas públicas e a semente da participação popular na administração pública.

Nova pesquisa acadêmica poderia perfeitamente ser realizada para investigar os motivos pelos quais o relacionamento da Central de Projetos com outros setores é tão difícil e qual a estrutura ideal (técnica, administrativa, pessoal, equipamentos) para a implantação do Departamento de Planejamento.

Sugere-se também estudos relacionados ao Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV), pela sua importância e recente implantação, tendo em vista a dificuldade na localização de referencial teórico.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Inventing Local Democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Westview, 2000. AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002. BAIOCCHI, G. **Militants and citizens**: the politics of participatory democracy in Porto Alegre. Stanford: Stanford University Press, 2005.

ADAMS, Telmo. **O desafio das políticas públicas no Brasil**. 2006. Disponível em: <<http://www.diocesedecaxias.org.br/documentos/odesafiodaspolicaspublicasnobrasil.doc>>. Acesso em 04 fev. 2012.

AMORIM, Maria Salete Souza de; REOLON, Rodrigo. **Gestão Governamental e Políticas Públicas Locais**. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/7019/5453>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

ANJOS, Gilney Christierny Barros dos. **Pesquisa Qualitativa em Estudos sobre Terceiro Setor**. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos07/1288\\_1288\\_Pesquisa%20qualitativa\\_final.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos07/1288_1288_Pesquisa%20qualitativa_final.pdf)>. Acesso em: 09 dez. 2011.

ARRETCHE, Marta. **Avaliação de Políticas Públicas é Objeto de Pesquisa**. SBPC/Labjor, 2002. Disponível em: <[www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/arretche.htm](http://www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/arretche.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2011.

ARRETCHE, Marta. **Tendências no Estudo sobre Avaliação**. São Paulo, 1998. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_1998.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1998.pdf)>. Acesso em: 01 de nov. 2011.

BORTOLANZA, J. **Uma Contribuição à Gestão Municipal no Estabelecimento de Prioridades de Melhoria na Área Social**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

BRASIL, Senado Federal. **Estatuto da Cidade Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. 4. ed. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/2436578/ufpr-eng-cart-estatutodascidades>>. Acesso em: 13 nov. 2011.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Gestão de Projetos**. Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=662](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=662)>. Acesso em: 09 nov. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei 8.666** de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101** de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União**. Brasília: MP, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Radar Social 2006**: principais iniciativas do Governo Federal. Brasília: MP, 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e Outros Repasses**. Tribunal de Contas da União. 2. ed. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2008. Disponível em: <[http://municipios.bdmg.mg.gov.br/cartilhas/Documents/Convenios\\_e\\_outros\\_repasses\\_2a\\_Edicao.pdf](http://municipios.bdmg.mg.gov.br/cartilhas/Documents/Convenios_e_outros_repasses_2a_Edicao.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2011.

BUNGE, Mario. **Epistemologia**: curso de atualização. São Paulo: T. A. Queiroz/EDUSP, 1980.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Avaliação de Políticas Públicas**. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/download/publicacoes/cota\\_base\\_zero/02.pdf](http://www.fee.tche.br/sitefee/download/publicacoes/cota_base_zero/02.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2011.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. **Guia de Orientação para as Prefeituras**. Porto Alegre, 2001. Disponível em: <[http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro\\_guia.PDF](http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_guia.PDF)>. Acesso em: 30 set. 2011.

COUTINHO, Renata Buarque Goulart; MACEDO-SOARES, Teresia Diana L. V. A. de; SILVA, José Roberto Gomes da. **Projetos Sociais de Empresas no Brasil:** arcabouço conceitual para pesquisas empíricas e análises gerenciais. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000500002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000500002)>. Acesso em: 13 nov. 2011.

CUNHA, Ana Luísa Dias da; MARQUES, José Augusto Vasconcelos. **Planejamento Governamental.** Cadernos Temáticos de Ciências Gerenciais – textos para reflexão. 2004. Disponível em:

<[http://www.unisete.br/publicacoes/arquivos/Cadernos\\_Tematicos\\_4.pdf#page=9](http://www.unisete.br/publicacoes/arquivos/Cadernos_Tematicos_4.pdf#page=9)>. Acesso em: 25 out. 2011.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais:** tendências recentes e experiências no Brasil. 2006. Disponível em:

<[http://www.scp.rs.gov.br/upload/Avaliacao\\_de\\_Politicas\\_Publicas\\_e\\_Programas\\_Governamentais.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/upload/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2011.

DRUCKER, Peter F. **A Prática de Administração de Empresas.** São Paulo: Pioneira, 1981.

ECKERT JÚNIOR, Alberto. **As Dificuldades Enfrentadas pelos Municípios Gaúchos na Efetivação de Convênios com a União:** o caso prático da região do Vale do Taquari, 2010. Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/29845/000775986.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 nov. 2011.

ERIG, Ricardo; ANTUNES JÚNIOR, José Antonio Valle; RAIMUNDINI, Simone Letícia. **Balanced Scorecard na Administração Pública Municipal:** um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Administração Pública e Gestão Social – APGS. 2009. Disponível em:

<<http://www.seer.ufv.br/seer/apgs/index.php/APGS/article/view/9/7>>. Acesso em: 25 out. 2011.

FACHIN, Odila. **Fundamentos de Metodologia.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização:** um processo a ser acompanhado e avaliado. Ipea. Rio de Janeiro, 1995. Disponível em:

<[http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/1995/td\\_0364.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/1995/td_0364.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de Políticas Públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira**, 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047614.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en Action**. Politiques Publiques et Corporatismes. Paris: PUF, 1987.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal - Guia de Orientação para as Prefeituras**. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. 2001. Disponível em: <[http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro\\_guia.PDF](http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_guia.PDF)>. Acesso em: 24 out. 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1982.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**: escritos políticos. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção Os Pensadores).

MARTINS, Maria Alice Hofmann. **Metodologia da Pesquisa**. Curso de Especialização em Informática na Educação: ULBRA, 2002. Disponível em: <<http://mariaalicehof5.vilabol.uol.com.br/>>. Acesso em 08 dez. 2011.

MARTINS, Maria Cezira Fantini Nogueira; BÓGUS, Cláudia Maria. Considerações sobre a Metodologia Qualitativa como Recurso para o Estudo das Ações de Humanização em Saúde. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 3, p. 44-57, 2004. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n3/06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n3/06.pdf)>. Acesso em: 08 dez. 2011.

MATTOS, Ana Maria; FRAGA, Tânia. **Normas para Apresentação de Trabalhos Acadêmicos da Escola de Administração**: adequada à NBR 14724 de 2011. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. Edição executiva/Gareth Morgan. Tradução Geni G. Goldschmidt. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos\\_presenciais/5AOFC/pdf/Oficina\\_03\\_-\\_entendendo\\_a\\_lrf.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/5AOFC/pdf/Oficina_03_-_entendendo_a_lrf.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2011.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **Los Projectossociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago de Chile: Cepal, 1998.

NUNES, Luiz Antonio Rozzato. **Manual de Monografia**: como se faz uma monografia, uma dissertação e uma tese. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches; LOPES, Venina de A. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Eficácia dos Instrumentos Orçamentários**: um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos62006/535.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2011.

RODRIGO, Jonas. **Estudo de Caso Fundamentação Teórica**. Vestcon, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.vestcon.com.br/ft/3116.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2011.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, André Luiz Trajano dos. **Planejamento Orçamentário na Administração Pública**. Disponível em: <[http://administradores.com.br/\\_resources/files/\\_modules/academics/academics\\_4254\\_201107110909590ef4.pdf](http://administradores.com.br/_resources/files/_modules/academics/academics_4254_201107110909590ef4.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2011.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os Problemas Contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SOUZA, Celina. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas Papel do Orçamento Participativo**, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10375.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2011.

STIGAR, Robson. **As políticas públicas no Brasil face o welfare state**. 2008. Disponível em <<http://www.webartigos.com/artigos/as-politicas-publicas-no-brasil-face-o-welfare-state/6159/>>. Acesso em 03 fev. 2012.

THOMAS, Jerry R.; NELSON, Jack K. **Métodos de Pesquisa em Atividade Física**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2002.

TRUJILLO FERRARI, Alfonso. **Metodologia da Ciência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

VELOSO, Leonardo Borges. **O Planejamento Estratégico no Contexto de Elaboração do Plano Plurianual Municipal**. 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27442/000765027.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 out. 2011.

WAMPLER, Brian. **A Difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 30 out. 2011.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA A PESQUISA****ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA PESQUISA SOBRE O PAPEL DA CENTRAL DE PROJETOS NO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DE OBRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE CANELA**

1. Como ocorre o processo para implementação de obras públicas no município de Canela (descrever as etapas)? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Em sua opinião, esta implementação é planejada? De que forma? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. Existe a participação popular na escolha da demanda? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Tem conhecimento de como ocorre o processo de elaboração da LDO, PPA e LOA? Descrever. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. Você participa do processo de elaboração da LDO, PPA e LOA e em quais etapas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6. No seu ponto de vista, qual a importância do orçamento participativo na implementação de políticas de obras públicas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. Em quais etapas de implementação de políticas de obras públicas há a participação da Central de Projetos? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

8. A Central de Projetos atende satisfatoriamente esta demanda com a sua estruturação atual física, de pessoal e procedimentos? \_\_\_\_\_

---

---

9. Quais são as suas sugestões para melhoria no atendimento desta demanda pela Central de Projetos? \_\_\_\_\_

---

---

10. Como é o relacionamento intersetorial da Central de Projetos no decorrer do processo para implementação de políticas de obras públicas? \_\_\_\_\_

---

---

11. De que forma é feita a manutenção das obras públicas? \_\_\_\_\_

---

---

12. É medido o impacto das obras implantadas na comunidade? \_\_\_\_\_

---

---

13. De que forma é medido este impacto? \_\_\_\_\_

---

---

14. Qual sua opinião sobre o que poderia ser mudado em todo o processo para possibilitar uma melhor implantação de obras públicas desde a decisão da demanda? \_\_\_\_\_

---

---

## ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### ENTREVISTA

#### Prezado (a) participante

Sou aluna do Curso de Especialização em Gestão Municipal/EAD, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), cujo objetivo é verificar o papel da Central de Projetos no atendimento das demandas de obras públicas com recursos financeiros no município de Canela.

A sua participação, que envolve uma entrevista, ocorrerá de forma voluntária e contribuirá para o enriquecimento do trabalho. Esta pesquisa tem por objetivos os seguintes aspectos: Análise dos procedimentos de trabalho da Central de Projetos, inseridos no processo de implementação das políticas públicas do município; Verificação do impacto das políticas públicas implementadas com a participação da Central de Projetos; Proposta de uma estruturação que possibilitará um melhor planejamento para captação e aplicação dos recursos financeiros.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo, através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo.

Mesmo não tendo benefícios diretos em decorrência de sua participação, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico.

Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para (54) 8133 1088 ou (54) 8129 6765, falar com Mariângela.

Contatos com a coordenação do Curso (51) 3308 3725.

Agradeço desde já pela cooperação com a realização deste estudo.

Atenciosamente

Cursista - Mariângela Corrêa Manea

Assinatura

Canela, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

**Consinto em participar deste estudo.**

Entrevistado

Assinatura

Canela, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.