

A implantação do Escritório de Gestão de Projetos como Estratégia para Gestão

Pública: case da Prefeitura de Niterói – RJ

The implementation of the Project Management Office as a Strategy for Public

Management: case of the City of Niterói – RJ

La implementación de la Oficina de Gestión de Proyectos como Estrategia de Gestión

Pública: caso de la Ciudad de Niterói - RJ

Recebido: 17/09/2020 | Revisado: 20/09/2020 | Aceito: 26/09/2020 | Publicado: 27/09/2020

José Augusto Paixão Gomes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1412-8502>

Universidade Federal Fluminense, Brasil

E-mail: joseaugustogomes@id.uff.br

José Roberto da Costa Junior

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6841-9957>

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: zelpedagogia@globo.com

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8270-7488>

Universidade Federal Fluminense, Brasil

E-mail: martiusrodriguez@id.uff.br

Orlando Celso Longo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0323-473x>

Universidade Federal Fluminense, Brasil

E-mail: orlandolongo@id.uff.br

Resumo

Em relação a sua metodologia, o estudo em questão é caracterizado por ser um estudo exploratório de revisão integrativa de literatura. A administração pública ao longo dos últimos anos vem sendo alvo de diversas críticas por parte da mídia e da população em geral, principalmente pelos casos de má gestão pública. O principal elemento causador disso é uma gestão de projetos ineficiente ou inexistente. Com uma implantação de uma gestão de projetos, que é devidamente planejada, observada, dirigida e controlada, a tendência é a Administração Pública, aos poucos conseguir controlar os rombos fiscais, assim como

modernizar a forma com a qual entrega seus serviços à população. Um município que já adotou a prática e alvo deste estudo é Niterói. A partir disso, a questão de pesquisa é: como o gerenciamento de projetos pode auxiliar a Administração Pública ao mesmo tempo, controlar o rombo das imensas dívidas públicas que estes possuem e entregar serviços básicos de qualidade a população? Com isso, o objetivo do estudo é efetuar uma análise superficial da situação do município de Niterói após a implantação por Lei de um escritório de gestão de projetos em sua administração. No geral foi possível constatar que o município já conseguiu importantes evoluções dentre as quais se destacam uma melhoria na questão fiscal, bem como a implantação de importantes obras que beneficiam a mobilidade urbana dos cidadãos.

Palavras-chave: Gestão de projetos; Niterói; Eficiência; Otimização; Gestão pública.

Abstract

Regarding its methodology, the study in question is characterized by being an exploratory study of integrative literature review. Public administration over the past few years has been the target of several criticisms by the media and the population in general, mainly due to cases of public mismanagement. The main cause of this is inefficient or non-existent project management. With the implementation of project management, which is properly planned, observed, directed and controlled, the tendency is for Public Administration, to gradually be able to control fiscal holes, as well as modernizing the way in which it delivers its services to the population. A municipality that has already adopted the practice and target of this study is Niterói. From this, the research question is: how can project management help Public Administration at the same time, control the leakage of the immense public debts they have and deliver basic quality services to the population? Thus, the objective of the study is to carry out a superficial analysis of the situation in the municipality of Niterói after the implementation by law of a project management office in its administration. In general, it was possible to verify that the municipality has already achieved important developments, among which an improvement in the tax issue stands out, as well as the implementation of important works that benefit the urban mobility of citizens.

Keywords: Project management; Niterói; Efficiency; Optimization; Public management.

Resumen

En cuanto a su metodología, el estudio en cuestión se caracteriza por ser un estudio exploratorio de la revisión de la literatura integrativa. La administración pública en los últimos años ha sido criticada por los medios de comunicación y la población en general,

principalmente debido a casos de mala gestión pública. El principal elemento causal de esto es la gestión de proyectos ineficiente o inexistente. Con la implementación de una gestión de proyectos, debidamente planificada, observada, dirigida y controlada, la tendencia es la Administración Pública, pudiendo poco a poco controlar las lagunas fiscales, así como modernizar la forma en que presta sus servicios a la población. Un municipio que ya ha adoptado la práctica y el objetivo de este estudio es Niterói. A partir de esto, la pregunta de la investigación es: ¿cómo puede la gestión de proyectos ayudar a la Administración Pública al mismo tiempo, controlar la pérdida de las inmensas deudas públicas que tienen y ofrecer servicios básicos de calidad a la población? Con esto, el objetivo del estudio es realizar un análisis superficial de la situación del municipio de Niterói tras la implantación por Ley de una oficina de gestión de proyectos en su administración. En general, fue posible ver que el municipio ya ha logrado importantes desarrollos entre los que destacan una mejora en la cuestión fiscal, así como la puesta en marcha de importantes obras que benefician la movilidad urbana de los ciudadanos.

Palabras clave: Gestión de proyectos; Niterói; Eficiencia; Optimización; Gestión pública.

1. Introdução

Ao longo dos últimos anos e décadas, as pressões externas e internas, decorrentes do fenômeno da globalização da economia, aliadas à aceleração no ritmo dos avanços tecnológicos, vêm provocando diversas mudanças nos processos dos setores público e privados, em busca da obtenção de vantagens competitivas, ou mesmo, de cumprir com os direitos básicos garantidos pela Constituição.

Em geral, as pressões no meio privado surgem devido ao melhor desempenho da concorrência em um setor do mercado, bem como, em busca de uma maior lucratividade. Já no setor público, tais pressões tem uma série de justificativas, dentre elas se destacam os inúmeros casos de corrupção que eclodiram após a exposição da mídia, a má qualidade dos serviços básicos entregues a população (destacam-se, por exemplo, a saúde – pela qual se vê em inúmeros locais a falta de insumos, EPIs para os profissionais, bem como profissionais habilitados para exercer as funções demandadas; a educação – em que os índices que avaliam o ensino básico no país vão de mal a pior; a segurança pública – pelo fato do aumento de crimes violentos no país; bem como da infraestrutura, tendo em vista, a falha no saneamento básico e na mobilidade urbana dos municípios).

Tal cenário para a Administração Pública de plano se mostra caótico, demandando para sua transformação um choque considerável em um dos principais pontos dentro de uma gestão séria, que é a gestão de projetos. Conforme Maia Filho (2011), a gestão de projetos se refere à gestão individual de cada projeto. É a combinação de pessoas, técnicas e sistemas necessários à administração dos recursos indispensáveis para atingir com êxito o final do projeto. Significa fazer o necessário para completar o projeto dentro dos objetivos estabelecidos.

Em um cenário complexo como se encontra boa parte dos municípios do Brasil, é necessário se ter um controle eficiente e eficaz do tempo de execução de determinados serviços, do seu custo, do pessoal envolvido, bem como da qualidade pela qual ele é executado. Para tanto, é essencial o envolvimento de profissionais habilitados e capacitados, de maneira a liderar suas equipes, em prol de mesmo com orçamentos muito enxutos, entregar os melhores serviços possíveis a população.

Um exemplo que vem passando por um processo de transformação visando o longo prazo, pela implantação de um escritório de gestão de projetos na Administração Pública, é o município de Niterói, situado no Estado do Rio de Janeiro. Neste município, já foi possível verificar um determinado controle fiscal, visto a situação caótica que uma das gestões recentes assumiu a cidade.

Com base nos aspectos sobreditos, o estudo em questão visa responder a seguinte questão de pesquisa: como o gerenciamento de projetos pode auxiliar a Administração Pública ao mesmo tempo, controlar o rombo das imensas dívidas públicas que estes possuem e entregar serviços básicos de qualidade a população?

A partir da questão de pesquisa também foi possível delinear o objetivo principal do estudo, que é efetuar uma análise de como a gestão de projetos ajudou o município de Niterói, a controlar uma grave crise fiscal e vislumbrar a longo prazo, uma melhoria considerável na qualidade de seus serviços básicos.

2. Metodologia

O estudo em questão, se trata de um estudo exploratório de revisão integrativa de literatura, ou seja, baseado em um processo de pesquisas bibliográficas.

Por definição, a pesquisa exploratória tem como principal intuito, preencher as lacunas que costumam aparecer ao longo de um determinado estudo. Nas palavras de Gil (2008), as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o intuito de proporcionar uma visão geral dos

problemas, características que possibilitam o atendimento dos objetivos deste estudo. Já para Santos (2010), o objetivo de uma pesquisa exploratória é se familiarizar com um assunto pouco explorado, que é a aplicação de uma gestão de projetos profissionalizada na gestão pública.

Em geral, como qualquer tipo de pesquisa, esta teve uma grande dependência da utilização de bibliografias que foram previamente publicadas e aprovadas. As pesquisas bibliográficas têm como intuito, proporcionar uma maior familiaridade com o problema de pesquisa, com vistas a torná-lo mais explícito. No geral, é possível dizer que estas pesquisas possuem como principal objetivo, o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de maneira que possibilite as considerações dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado (Gil, 2008).

Gerhardt e Silveira (2009) relatam que a pesquisa bibliográfica é efetuada por meio do levantamento de referências teóricas, como é o caso de: livros, artigos de periódicos, artigos apresentados em eventos, monografias, dissertações, teses, relatórios técnicos, legislações, entre outros documentos que acabaram por agregar conteúdo neste estudo.

De posse do problema de pesquisa para o estudo, foram definidos os critérios para inclusão e exclusão de estudos/amostragem de conteúdos que sirvam como fontes para a presente abordagem. Assim sendo, os critérios de inclusão utilizados neste estudo foram: textos científicos completos online; textos científicos publicados ao longo dos últimos 05 (cinco) anos, a fim de abranger publicações mais atuais, bem como estudos que possuam relação com o problema de pesquisa. Como critérios de exclusão adotados é possível destacar: textos científicos que se encontrem duplicados nas bases de dados, bem como textos que não auxiliem na resposta da pergunta de pesquisa.

Para este processo de pesquisa, optou-se pela utilização dos descritores nas seguintes bases de dados: Scielo (Scientific Electronic Library Online), Google Scholar, Revista de Administração, entre outras revistas consideradas conceituadas na área da gestão de projetos e da Administração Pública. Os descritores utilizados neste processo de pesquisa foram: gestão de projetos; administração pública; eficiência; otimização; gestão pública.

De posse das fontes selecionadas nas bases de dados supracitadas foi possível desenvolver o tópico de discussão, onde primeiramente houve uma contextualização da teoria do assunto estudado e posteriormente houve uma análise acerca de duas variáveis (tempo e qualidade), em relação a gestão de projetos na administração pública do município de Niterói – RJ.

3. Resultados e Discussão

Os resultados deste estudo visam apresentar as características dos documentos coletados e selecionados para esta abordagem. Seguindo tudo o que foi descrito ao longo do tópico de métodos deste estudo foi possível desenvolver a Tabela 1, que descreve o número de fontes textuais encontradas nas principais bases de dados científicas escolhidas, de maneira a auxiliar como fonte de busca aos textos científicos para a produção do presente estudo. Também consta na referida Tabela 1, o número de fontes que foram selecionadas e descartadas em cada uma destas bases de dados.

Tabela 1 – Fontes obtidas e selecionadas por base de dados.

Base de Dados	Número de Fontes Encontradas	Número de Fontes Descartadas	Número de Fontes Selecionadas
Google Scholar	135	25	24
Base de Dados	Número de Fontes Encontradas	Número de Fontes Descartadas	Número de Fontes Selecionadas
Scielo	15	8	7
Revista de Administração Pública	10	4	6
Periódicos da CAPES	9	5	4
TOTAL	169	42	41

Fonte: Autores (2020).

A partir da Tabela 1, é possível inferir que foram encontrados 78 textos científicos dentro dos parâmetros de inclusão descritos no tópico de métodos. Efetuada a leitura dos resumos destes textos, 42 deles foram descartados quanto ao seu uso e 36 selecionados como fontes com potencial de agregar o conteúdo desejado para o desenvolvimento deste estudo.

4. Discussão

4.1 Definição de Projetos

Quando se ouve falar de projeto, muitos fazem uma ligação direta deste assunto com obras da área da construção civil, no entanto, estes não sabem, que projeto, pode ser qualquer embasado em um planejamento de qualquer setor econômico, que possua um cronograma determinado e que busque alcançar objetivos estratégicos, os quais, no geral, correspondem a: melhoria de processos dentro da empresa, a implantação de um novo produto, a implantação de uma forma mais eficiente de se trabalhar, entre outras opções, ou seja, um projeto pode ter outros diversos vieses que não são ligados a área da construção civil.

Atualmente, algumas empresas compreendendo os aspectos competitivos do mercado se preocupam não apenas com o monitoramento das atividades de todos os seus produtos, mas também com todos os meios envolvidos durante a sua realização. Nesta incessante busca pela obtenção de resultados quantitativos e qualitativos, diversas empresas utilizam hoje uma estrutura voltada para projetos, e neste passo, muitas vezes, apresentam uma forte correlação com os investimentos necessários para que a organização se mantenha competitiva (Reis, 2011).

Em relação aos projetos, Soares (2013) os define como sendo um empreendimento único, no qual os recursos humanos, materiais e financeiros são organizados de maneira a tratar um escopo único de trabalho, a partir de uma dada especificação, com restrições de custo e de tempo, para que assim, seja possível atingir uma mudança que seja benéfica, sendo esta definida por meio de objetivos quantitativos e qualitativos.

Em didática, os projetos são empreendimentos que fazem parte, consciente ou inconscientemente, do dia a dia de qualquer organização, seja ela pública ou privada. No geral, a visão da empresa terá grande influência, para que um projeto desenvolvido seja bem sucedido ao seu fim.

De acordo com Favaro e Silva Jr (2014), os projetos são normalmente utilizados para a introdução de uma nova ferramenta operacional, o lançamento de um produto no mercado ou até mesmo um novo modelo organizacional. Eles têm o seu início e fim determinados, não podendo ser confundidos com a operação de uma organização, uma vez que apesar de alguns de seus processos serem repetitivos, o resultado gerado será único, exclusivo.

Para Kameiya, Romeiro e Kniess (2016), um projeto pode ser definido como um empreendimento único e temporário, que necessita de planejamento específico para atingir os seus objetivos.

Já Moura e Barbosa (2017) relatam que o projeto é uma sequência de tarefas com um início e um fim que são limitadas pelo tempo, pelos recursos e resultados desejados. Um projeto possui um resultado desejável específico; um prazo para execução; e um orçamento que limita a quantidade de pessoas, insumos e dinheiro que podem ser utilizados para completar o projeto.

Um dos pontos que mais limitam a realização de um projeto são o tempo disponível para a sua execução e os recursos liberados pela cúpula de uma empresa para a sua realização. Digamos que a empresa aposte em uma determinada ideia de um colaborador, se eles sentirem segurança no profissional que fez a proposta, e ver que este projeto possui detalhes o suficientes para que este realmente seja efetivo, a tendência é que a cúpula da organização destine uma maior fatia de recursos para colocar tal projeto em prática, no entanto, se o projeto vier de um profissional que não tenha tanta confiança dos administradores da empresa, este provavelmente terá de fazer “milagres” com o orçamento disponível para colocar as suas ideias em ação.

De acordo com Freitas (2014) algumas características importantes inerentes a um projeto são: a temporalidade, a objetividade, a singularidade, bem como os recursos delimitados para a sua execução. Cabe a equipe responsável pelo projeto e seu líder, saber fazer o uso adequado dos recursos disponíveis para que o projeto saia adequadamente de fora do papel.

Conforme Cândido et al. (2012), pela complexidade e diversidade de variáveis envolvidas em um projeto, é necessário que este seja devidamente planejado, dirigido, observado e controlado, de modo que o projeto obtenha sucesso. Com isso, é essencial que um projeto passe por um processo de gerenciamento profissional, sendo conduzido por profissionais competentes e que possam fazê-lo virar uma realidade benéfica, para a organização que o implantou e para a sociedade em geral.

4.2 Gerenciamento de Projetos

Anteriormente ao momento de conceituar o que é o gerenciamento de projetos e como ele atua, é essencial conceituar mesmo que de forma breve, o que seria a gestão em seu sentido mais amplo. Em geral, a utilização da palavra gestão ao longo dos últimos anos se intensificou no Brasil, no intuito das organizações profissionalizarem cada vez mais seus procedimentos de produção.

Para Rodrigues, Rodrigues e Ruivo (2014), a gestão pode ser resumida como assumir o controle de uma situação com as estratégias e pessoas dentro da organização. Esta se refere

ao processo de determinação e orientação do caminho a ser seguido para a realização de seus objetivos compreendendo um conjunto de decisões, liderança, motivação, avaliação e análises. Estes ainda relatam que a palavra gestão nos remete a ideia de gerência, de administrar algo, de liderança, ou seja é um ato que busca conduzir as ações e recursos de uma empresa, em prol de alcançar seus objetivos principais, que são o lucro e o sucesso no mercado.

Conforme Cierco (2016), a gestão é um conjunto de ações que precisarão ser conduzidas em todas as dimensões de um projeto, durante todo o seu ciclo de vida, de maneira a aumentar as chances de que os produtos aguardados sejam entregues atendendo os critérios de qualidade acordado com as partes envolvidas e respeitando premissas e restrições definidas, entre elas o custo orçado e o tempo estabelecido.

É importante relatar que um aspecto crítico para o sucesso dos projetos é o seu efetivo gerenciamento. A gestão de projetos com isso, consiste na combinação de pessoas, técnicas e sistemas necessários à administração dos recursos indispensáveis para atingir com êxito o final do projeto. Significa então, fazer o necessário para completar o projeto conforme os objetivos que foram estabelecidos (Sousa, 2015).

Morais (2019) relata que o gerenciamento de projetos surgiu na década de 1960, no entanto teve a sua consolidação a partir da década de 1990 e vem ganhando cada vez mais importância nas organizações sejam elas públicas ou privadas, devido a necessidade de se obter um crescimento mais orgânico, diminuindo custos e agilizando os seus processos.

De acordo com Keeling (2018), o gerenciamento de projetos pode ser definido como a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto, de maneira a atender os seus requisitos. Em outras palavras, gerenciar um projeto vai implicar na utilização de uma boa base para definir e planejar todo o trabalho a ser realizado, conduzir a execução das atividades (colocando o plano em prática), verificar e controlar o desempenho da execução e garantir que as características especificadas e contratadas sejam entregues no resultado do projeto, seja esse resultado um bem ou serviço.

Segundo Andrade Neto e Vacovski (2015), o gerenciamento de projetos, dentre outras ações, procura identificar requisitos, lida com as diferentes necessidades, preocupações e expectativas das partes interessadas, assim como persegue o equilíbrio das restrições conflitantes que envolvem o escopo, qualidade, cronograma, orçamento, recursos e riscos. No geral, o processo de gerenciamento de um projeto passa pelas fases de iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, bem como o encerramento, que constituem o ciclo de vida de um projeto.

Favaro e Silva Jr. (2014) descrevem que a gestão de projetos inclui o planejamento, a programação e o controle de tarefas integradas com o propósito de atingir seus objetivos com êxito, para benefício dos envolvidos no projeto. As boas técnicas de gerenciamento de projetos deixam o gerente no comando, capaz de controlar e aplicar os recursos do projeto e garantir que está no caminho certo, por meio do monitoramento de seus índices de desempenho.

Assim, com base nestes pontos supracitados, o gerenciamento de projetos envolve diversas variáveis intrínsecas a um projeto e devido a isso, não deve ser realizado de maneira arbitrária, ou ser realizado sem o devido acompanhamento. Estas medidas demandam a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas, as quais grandes recomendações do tipo se encontram no chamado Project Management Institute (PMI). Por meio da utilização de metodologias, a implantação da cultura de projetos pode ser realizada de maneira a garantir a aplicação dos princípios de gerenciamento de projetos de forma padronizada, procurando atender assim, as necessidades das organizações (Torreão, 2010).

Em geral, a conceituação acima deixa aberto que o gerenciamento de projetos estaria aberto apenas a vida das empresas privadas. Pelo contrário, esta também está intrínseca no ambiente das empresas públicas e da Administração Pública como um todo. Uma vez que as ações do Poder Público e destas empresas são constantemente auditadas, é essencial otimizar os recursos que estejam disponibilizados para as ações destes órgãos. Com base nisso, é essencial cada vez mais se buscar o estudo e compreensão de como atua a Administração Pública e como é realizado o gerenciamento de projetos neste ramo.

4.3 Administração Pública

Nos últimos tempos virou algo comum ver nos meios de comunicação, denúncias sobre desvios ou mau uso do dinheiro público. Tudo isso ocorre pelo fato de algumas pessoas se utilizarem de cargos públicos, unicamente para obter algum tipo de proveito pessoal. Tal medida é uma questão que revolta a população e promover uma série de questionamentos sobre a forma de gestão realizados pela União, Estados e Municípios de todo o país.

É possível ver consideráveis problemas na educação, saúde, infraestrutura, segurança pública, entre outros pilares importantes da gestão pública do Brasil. Isso evidencia, a falta de planejamento, a falta de gerenciamento de riscos, o uso indevido, ineficiente, ineficaz dos recursos demandados para cada setor, o que no final é traduzido, em um país em uma situação caótica, demandando cada vez mais gestores profissionais, para conduzir as pautas principais da nação.

Conforme Bachtold (2012), em um período em que o mundo se torna cada vez mais complexo, em que vivemos um cenário de constantes mudanças e incertezas, a Administração se tornou uma das mais importantes áreas da atividade humana. É tarefa básica deste setor conduzir as ações por meio das pessoas, de maneira que elas ocorram eficientemente e com eficácia.

Em relação aos setores públicos e empresas públicas, temos a chamada Administração Pública, que busca que o dinheiro público seja utilizado de forma otimizada, e de maneira a prover todos os direitos humanos básicos da sociedade. Borges (2014) descreve que a Administração Pública abrange o conjunto de atividades que se relacionam diretamente com o cumprimento de tarefas consideradas de interesse público, ou comum, numa coletividade ou organização.

Já Carneiro (2010) relata que a Administração Pública no Brasil em sentido subjetivo é realizada pelos órgãos da Administração Direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), as quais a Lei confere o exercício de funções administrativas. Entretanto a Lei às vezes opta pela execução das atividades administrativas transferindo-as para pessoas jurídicas do setor público ou privado que compõem a chamada Administração Indireta. Oliveira (2011) esclarece que a Administração Indireta possui em sua estrutura: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economias mista.

Com isso, a Administração Pública representa a totalidade de serviços e organizações que estão ligados ao Estado. De modo concreto, é esse mesmo Estado atuando solidamente visando a satisfazer o bem comum de indivíduos em uma coletividade sob o seu domínio, nas esferas federal, estadual e municipal de governo (Junquillo, 2010).

No Brasil, a Carta Magna de 1988, através de seu art. 37, registra que a administração pública deve seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Outros princípios também devem ser seguidos: isonomia, supremacia do interesse público, presunção da legitimidade, auto executoriedade, autotutela e hierarquia.

Mesmo com tamanha regulamentação da Administração Pública pelos dispositivos jurídicos vigentes, esta em que pese tais avanços alcançados, ainda apresenta significativas fragilidades, o que reflete na sua capacidade de responder com qualidade e tempestividade aos desafios existentes no século XXI, em especial às crescentes demandas da sociedade brasileira. Por sua vez, as deficiências da boa governança e da ética na Administração Pública estão contribuindo para dificultar a elevação do grau de democracia e de cidadania no Brasil (Coelho, 2013).

Pereira (2010) relata que a modernização da Administração Pública, em um sentido amplo, deve procurar a forma permanente de estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar os seus diversos objetivos, tendo como preocupação de fundo a questão da sustentabilidade, como por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da Administração Pública, elevar a transparência e combater a corrupção de forma mais evidente, promover a valorização do servidor público, entre outras medidas, essenciais para alcançar uma evolução considerável no sistema de gestão.

Em resumo, no Brasil, a Administração Pública precisa literalmente passar por um sério processo de choque de gestão. Apesar desta ser composta de diversos profissionais competentes, devido ao seu processo de seleção, que afere os conhecimentos e habilidades para que os profissionais possam estar exercendo os principais cargos, ainda se vê profissionais que não cumprem com a índole necessária para a condução de uma gestão profissionalizada dos projetos em cada pauta. À medida que uma gestão de projetos séria seja implantada, acompanhada, tenha seus dados coletados de maneira a minimizar os erros encontrados e potencializar os acertos, a tendência é a sociedade visualizar uma considerável evolução nos serviços prestados pelo Poder Público.

4.4 Gerenciamento de Projetos na Administração Pública

Conforme Clemente, Marx e Carvalho (2016), as organizações existem para um propósito. Deste modo, as organizações públicas são caracterizadas por serem aquelas que não estão voltadas ao lucro. Fryer et al. (2007) definem o setor público como o conjunto de organizações que providenciam bens e serviços de um governo em nível local ou nacional. Sendo assim, a distinção do setor público em relação ao privado possui 04 (quatro) aspectos, que são:

- a) Objetivo principal não é a maximização de lucros;
- b) Falta de clareza sobre quem são os reais clientes coadunada com as necessidades diferentes de clientes;
- c) Grande número de stakeholders;
- d) Setor público sujeito aos mandos e desmandos dos governos.

De acordo com Rodrigues e Soares (2018), os projetos no setor público visam gerar o melhor resultado possível para a população considerando que o público é o principal objetivo

de sua existência e não o lucro. Tal cenário acaba construindo algumas dificuldades diferenciadas (além das comumente encontradas na área de gestão de projetos).

Se para Azman et al. (2013), os projetos públicos são políticos em essência, Crawford e Helm (2009) pontuam que o uso responsável do dinheiro público na implementação de políticas e na provisão de serviços e infraestrutura por meio do governo está sujeito à atenção da mídia e de stakeholders que, portanto, podem causar dano político ao governo responsável.

Estes autores ainda destacam que o valor da gestão de projetos no setor público se debruça sobre a sua contribuição para a governança com foco na transparência, accountability, eficiência e efetividade na utilização de recursos, na implantação de políticas e mudanças e, principalmente, na manutenção da confiabilidade pública.

Kwak e Anbari (2012) pontuam que a ênfase na mensuração de performance de governos continua uma demanda atual e crescente como resultado de leis governamentais e pressão pública para tanto e, em especial, no que tange à gestão de projetos, de programas, de portfólios e do dinheiro público.

Nas palavras de Lobo (2014), a gestão de projetos na Administração Pública pode ser definida como um desdobramento da gestão de operações, com foco e aderência à gestão pública municipal e na busca pelo desenvolvimento local, que resulte destes projetos.

Em geral, uma boa gerência de projetos sempre visa entregar produtos e serviços com qualidade aos consumidores/cidadãos. Com base nisso, Kohl e Oliveira (2012) relatam que a qualidade na gestão pública está intimamente ligada ao que foi estabelecido no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que a partir de sua publicação no ano de 1995, deu início à reforma gerencial no Brasil. No que diz respeito à qualidade, é discorrido o Plano da seguinte maneira:

Nesse Plano, o Programa da Qualidade e a Participação na Administração Pública cumpre a função de principal instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, responsável por promover a revolução nos valores estabelecidos no plano político-filosófico, necessários à implementação de um novo modelo de Estado: participação, reconhecimento do potencial do servidor e de sua importância no processo produtivo, igualdade de oportunidades e a opção pela cidadania; estando associado aos processos educacionais que conduzem a uma renovada visão de mundo (Andrade Neto & Vacovski, 2015, p.40).

Com base no exposto, a nova ideia de gerenciamento de projetos na Administração Pública, demanda a observação acerca da expectativa dos cidadãos quanto a um governo que venha a produzir resultados através de uma administração ágil e responsável, que promova

constantemente a participação do cidadão. Tais medidas com certeza, agregarão na obtenção da qualidade nos projetos do setor público.

Em se tratando de Administração Pública, que precisa atuar dentro do interesse público, é necessário priorizar da melhor maneira as necessidades da população, e os projetos devem existir para o alcance da satisfação dessas demandas. E o escritório de gestão de projetos, por meio de seus processos pode viabilizar a resolução dos quadros de carência gerencial e administrativas apresentadas pela Administração Pública (Alves, 2019).

Araújo, Pinheiro Júnior e Abreu (2016) relatam que diversas áreas do governo federal vêm implantando o modelo de gestão de projeto na busca de entrega de seus resultados de forma eficaz, eficiente e efetiva. Um destes esforços foi desprendido pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), através da sua Metodologia de Gerenciamento de Projetos MGP – SISP, focada nas melhores práticas do Guia de Gerenciamento de Projetos PMBOK, assim como, na vivência de diversos órgãos públicos que compõem o SISP, considerando a legislação que rege o processo licitatório no Brasil. Ou seja, a utilização de softwares de baixo custo, produzido pelos institutos e universidades federais, pode ser uma medida eficaz e eficiente no auxílio para a obtenção de uma boa gestão de projetos na Administração Pública.

Andrade Neto e Vacovski (2015) relatam que além de ferramentas digitais de qualidade, é essencial que a Administração Pública conte com profissionais que saibam lidar com as necessidades dos projetos. Estes profissionais devem possuir um conjunto equilibrado de habilidades éticas, interpessoais e conceituais (PMI, 2013).

Favaro e Silva Jr (2014) descrevem que a constante inovação da gestão pública tem se utilizado de algumas ferramentas gerenciais para melhorar seu desempenho e atingir os resultados pretendidos. Segundo Pereira (2010, p.247) “o esforço para criar uma cultura empreendedora na Administração Pública se apresenta como um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil, em termos de resultados e qualidade dos serviços públicos ofertados”.

Dentre essas ferramentas, é possível dar destaque ao planejamento estratégico, que busca avaliar a situação atual do ambiente interno e externo, de maneira a propor ações, que possam implicar em transformações nos processos, de modo a alcançar os objetivos esperados. Conforme Kannane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p.35) “A opção da gestão estratégica no ambiente dos serviços públicos vem se constituindo como mecanismo contemporâneo, contribuindo para a alavancagem das organizações públicas no tocante de seu posicionamento frente ao mercado de produtos e serviços”.

As organizações públicas, frente ao processo de globalização e as constantes exigências da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade, procuram competir entre si, de modo a demonstrar que suas metodologias e planos são mais eficientes, de modo a criar uma imagem de “cidade modelo”, “gestão vanguardista”, para servir de exemplo a outros governos. Isso coloca o nome do gestor na história, podendo este então galgar voos maiores em sua carreira política.

Alves (2019) relata que a implementação do escritório de gerenciamento de projetos em organizações públicas, enfrenta dificuldades, pelo fato de que as organizações públicas possuem características como: profissionais pouco qualificados, estrutura física e administrativa pobres, apontamento de prioridades divergentes à necessidade social e dificuldade na mudança da cultura organizacional. Além disso, é possível destacar a cultura organizacional e a resistência de alguns profissionais quanto a um processo transformador. Ressalta-se ainda a escassez de recursos tanto financeiros, quanto materiais e humanos.

O setor público assim deve possuir uma forma de gerenciar competência, de modo a garantir o desenvolvimento de programas de capacitação em gerenciamento de projetos, a motivação e a valorização dos servidores, bem como, a disponibilização de profissionais com habilidades e experiências adequadas para a condução de projetos (Curto, 2018).

Com isso, para que um sistema de gestão de projetos seja eficiente dentro da Administração Pública é uma questão de anos, ou seja, demandará paciência do gestor, para quebrar as raízes existentes na cultura do Poder Público, bem como criatividade para enfrentar as dificuldades principais que são a falta de profissionais habilitados para exercer essas funções gerenciais, bem como a falta de recursos financeiros, para dar maior celeridade ao processo de transformação da gestão.

4.5 Caso da Prefeitura de Niterói

Para exemplificar o caso desenvolvido ao longo deste estudo foi escolhido o município de Niterói como um potencial local para análise de como está sendo realizada a gestão de projetos na Administração Pública dos municípios em nosso país.

Tais dados foram obtidos através de consulta realizada as publicações do diário oficial deste município, bem como, de relatórios emitidos pelos gestores públicos que atuaram no município no período entre 2013-2016.

A implantação do escritório de gestão de projetos em Niterói se deu a partir da promulgação da Lei nº 3.023 de 23 de março de 2013. Conforme Graef (2014), a implantação do escritório de gestão de projetos neste município tinha as seguintes finalidades:

- I – Elaborar o modelo de gestão de projetos do município de Niterói;
- II – Identificar os entraves gerenciais que dificultam a execução dos projetos e apontar as soluções para que estes possam ser contornados;
- III – Realizar a captação e intermediação do município de Niterói com as fontes financiadoras de projetos da União, do Estado do Rio de Janeiro, de bancos públicos, dos bancos multilaterais, das organizações internacionais e da iniciativa privada;
- IV – A inscrição de todos os convênios com a União ou entidades federais no SINCONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal).

A Lei supracitada aponta através de seu art. 3º, as seguintes questões:

Art. 3º - De modo a realizar suas atribuições, deve o EGP/NIT:

- I – Relacionar-se e monitorar as fontes de recurso de financiamento de maneira a selecionar aqueles que melhor viabilizem recursos para os projetos estruturantes;
- II – Supervisionar a prestação de contar, certificando-se do cumprimento das exigências previstas em todos os instrumentos de financiamento pactuadas pelo Município.

§ 1º Para acompanhar a execução de projetos estruturantes, deverá a EGP/NIT certificar-se do cumprimento das cláusulas contratuais previstas em instrumentos celebrados com as fontes financiadoras e gerar indicadores de execução e medição de desempenho.

§ 2º O EGP/NIT deverá definir e disseminar o modelo gerencial e a cultura de gestão de projetos, assessorando os executores de projeto quando necessário (Niterói, 2013).

Com base nos dados acima é possível verificar que a Prefeitura do Município de Niterói intuía obter maiores fontes de recursos para conduzir as atividades primordiais da cidade, bem como encontrar os problemas existentes na Administração Pública de Niterói, de modo a apontar soluções viáveis, dentro dos recursos que este tenha disponível para utilização.

A partir do momento da implantação desta Lei, Niterói conseguiu efetuar algumas importantes mudanças em sua gestão. De acordo com a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG (2013), algumas destas transformações foram:

- a) Processo de modernização da gestão do município, de maneira a levar maior eficiência às suas ações. Para isso, houve investimento em equipamentos como computadores, switches, licenças de softwares, sistemas de georreferenciamento, bem como a capacitação de 2.000 usuários do software e-cidade, de modo a facilitar o seu uso;
- b) Realização de um projeto efetuado por uma consultoria, de maneira a redesenhar 12 processos vinculadas a áreas críticas da administração do município: compras, pagamentos, convênios, entre outros;

- c) Condução de uma gestão fiscal responsável, de maneira a reduzir a máquina pública (com o corte de várias secretarias, bem como cargos), de maneira a permitir que o Município conseguisse um melhor equilíbrio de suas contas, de modo a manter o salário de seus funcionários em dia, e estar possibilitado de prover os serviços primordiais a população. Tal medida era essencial tendo em vista a grave situação fiscal do município, bem como uma série de irregularidades;
- d) Implantação do novo portal da transparência, bem como de sistemas ligados a Lei de Acesso a Informação, de maneira a responder tempestivamente algumas solicitações dos cidadãos do Município;
- e) Após mapear os problemas na Administração, buscar parcerias e financiamentos para implantação de projetos que possibilitem a evolução do Município.

Além dos dados supracitados, Graef (2014) descreve que com a facilitação do EGP, já foram alcançados os seguintes resultados:

- Captação de recursos para a construção da Transoceânica, projeto que levou a uma solução para a mobilidade urbana na Região Oceânica de Niterói;
- Negociação de recursos para outros projetos de mobilidade urbana, que incluíam o VLT Charitas-Centro;
- Renegociação de contrato de empréstimo para investimentos de urbanização de comunidades, logística para o trânsito e melhorias no Centro de Niterói, que possibilitava a continuidade das obras e não prejudicaria a dívida pública do município com juros abusivos dos bancos;
- Captação de recursos para a contenção de encostas;
- Coordenação da enseada limpa, que visava a realização de um projeto de despoluição da Enseada de Jurujuba.

A longo prazo, a Prefeitura de Niterói almeja, a melhoria da mobilidade urbana de modo que seja reduzido o tempo médio de deslocamento de um indivíduo da sua casa para seu trabalho e vice-versa, obtenção de melhores índices na área da Segurança Pública, visando a redução de crimes como homicídios e roubos e furtos, ampliação da taxa de cobertura da pré-escola e melhoria de índices educacionais, entre outros indicadores, para que Niterói conseguisse atingir uma série de resultados transformadores para a cidade até 2033.

5. Considerações Finais

De maneira a demonstrar tal cenário foi apresentado o caso do município de Niterói, situado no Estado do Rio de Janeiro. Niterói é uma das maiores cidades do RJ e possui importante ligação com a capital carioca, no entanto, é uma cidade que sofre há anos com uma grave crise fiscal, com grandes casos de corrupção, com uma segurança pública sucateada, entre outros fatores, que demandaram um choque de gestão, de modo que a Administração Pública buscasse ser mais profissional.

Foi possível visualizar então que após a promulgação da Lei nº 3.023/13 que instituía a implantação de escritórios de gestão de projetos no município, que esta cidade já teve algumas melhoras em alguns pontos primordiais. Primeiramente conseguiu identificar quais eram seus principais problemas, de modo a desenvolver um planejamento estratégico, que identificassem quais eram os problemas com maior urgência de solução. Feito isso, o município através de sua equipe de profissionais, já passou a buscar efetuar o controle fiscal por meio do corte de secretarias e de pessoal. Assim, já foi possível reduzir consideravelmente os gastos do município, de modo que tais recursos pudessem ser alocados para melhoria da sua situação fiscal, bem como para investimentos em setores que demandavam recursos de forma urgente. Desde então a mobilidade pública e segurança no município já tiveram melhoras notáveis.

Quanto à pergunta de pesquisa do estudo é possível dizer que o gerenciamento de projetos através de suas técnicas, só consegue melhorar uma situação crítica da Administração Pública, como é o caso da maioria dos municípios brasileiros, se houver profissionais habilitados, motivados e capacitados para exercerem suas funções, se houver um planejamento e controle de quanto e como os recursos serão alocados, para assim, o município ter ciência de onde estão seus maiores gargalos de recursos, e achar soluções para tornar o serviço público menos oneroso e mais eficiente.

Por fim, recomenda-se que em estudos futuros, seja efetuada uma pesquisa de satisfação junto a população, de maneira a comparar a situação de Niterói antes da implantação e depois de 10 anos da Lei 3.023/13, de maneira a quantificar e qualificar as ações das gestões que passaram por lá desde então.

Referências

- Alves, L. R. (2019). *Implantação de Escritório de Gestão de Projetos na Administração Pública Municipal*. 34 f. Belo Horizonte – MG, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Recuperado de <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/32039/1>.
- Andrade Neto, A. N., Vacovski, E. (2016). *O Gerenciamento de Projetos e sua Importância para a Qualidade e a Efetividade no Setor Público*. Caderno da Gestão Pública, São Paulo – SP, 8(5), 33-49. Recuperado de <https://uninter.com>.
- Azman, M. A., et al. (2013). *The Accuracy of Preliminary Cost Estimates in Public Works Department (PWD) of Peninsular Malaysia*. International Journal of Project Management, 31, (07), 994-1005.
- Bächtold, C. (2012). *Noções de Administração Pública*. 135 f. Curitiba – PR: IFET Paraná. Recuperado de <https://www.proedu.rnp.br/bitstream>.
- Borges, Q. F. (2014). *Gestão de Pessoas: avaliação de desempenho na Prefeitura Municipal de Catolé do Rocha – PB*. 29 p. Catolé do Rocha – PB, Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Recuperado de <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui>.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Casa Civil, 05 out. 1988.
- Candido, R., et al. (2012). *Gerenciamento de Projetos*. 121 f. Curitiba – PR: Aymarã Educação.
- Carneiro, M. F. S. (2010). *Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos dos escritórios de modernização da gestão pública*. 150 f. Rio de Janeiro – RJ: Brasport.
- Cierco, A. A. et al. (2012). *Gestão de Projetos*. 250 f. Rio de Janeiro – RJ: Editora FGV.

Coelho, R. C. (2013). *Administração Pública e Contexto Institucional Contemporâneo: módulo I* (p.1-43). In: ENAP. Brasília. Recuperado de <https://repositorio.enap.gov.br>.

Crawford, L. H., & Helm, J (2009). *Government and Governance: the value of Project management in the public sector*. Project Management Journal, 40(01), 73-87.

Curto, H (2018). *Gestão de Projetos na Administração Pública*. [s.l.]. Recuperado de <https://netproject.com.br>.

Favaro, S. C., & Silva JR, O. F. P. da (2014). *A Importância do Escritório de Projetos na Gestão Pública*. 24 f. Florianópolis - SC, UNIVALI. Recuperado de <https://uniedu.sed.sc.br>.

Freitas, C. C. G (2014). *Gestão de Projetos*. 67 f. Brasília – DF: Unicentro Paraná. Recuperado de <https://repositorio.unicentro.br>.

Fryer, K. J., et al (2007). *Critical Success Factors of Continuous Improvement in the Public Sector: a literature review and some key findings*. The TQM Magazine, 19(5), 497-517.

Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T (2009). *Métodos de Pesquisa*. 119 f. Porto Alegre - RS: UFRGS Editora. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/>.

Gil, A. C (2008). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 75 f. São Paulo - SP: Atlas.

Grael, A (2014). *Escritório de Gestão de Projetos de Niterói: SEPLAG capacita profissionais da Prefeitura para utilização do Sistema EGP-NIT*. Niterói – RJ.

Junquilo, G. S (2010). *Teorias da Administração Pública*. 450 f. Florianópolis – SC: UFSC.

Kaanane, R.; Fiel Filho, A.; Ferreira, M. das G (2010). *Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. 322 f. São Paulo – SP: Atlas.

Keeling, R (2018). *Gestão de Projetos: uma abordagem global*. (3a ed.), São Paulo – SP: Editora Saraiva.

Kameiya, M. Y., Romeiro, M. do C., & Kniess, C. T (2017). *Boas Práticas em Gestão de Projetos: um estudo na Prefeitura de Praia Grande*. Revista Administração. Santa Maria – RS, 10(5), 870-887. Recuperado de <https://redalyc.org/pdf/2734>.

Kohl, A., & Oliveira, J. N. D (2012). *Gestão da Qualidade na Administração Pública Brasileira* (p.1-10). In: Congresso Nacional De Excelência Em Gestão. Brasília – DF.

Kwak, Y. H. & Anbari, F. T (2012). *History, Practices and Future of Earned Value Management in Government: perspectives from NASA*. Project Management Journal, 43(1), 77-90.

Lobo, E (2014). *Elaboração e Avaliação de Projetos*. 108 f. Florianópolis – SC: UFSC.

Maia Filho, P (2011). *Manual de Gestão de Projetos*. 114 f. Brasília – DF: TRT. Recuperado de <https://trt13.jus.br/age/projetos>.

Morais, L. M. B. de (2019). *Gestão de Projetos: estudo de caso na empresa júnior de arquitetura e urbanismo e engenharia civil – PLANEJ*. 61 f. João Pessoa – PB, Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Recuperado de <https://repositorio.ufpb.br/>.

Moura, D. G.; Barbosa, E. F (2017). *Trabalhando com Projetos: planejamento e gestão de projetos educacionais*. 55 f. Petrópolis – RJ: Vozes.

Niterói (2013). *Lei nº 3023, de 22/03/2013*. Cria o escritório de gestão de projetos de Niterói e dá outras providências. Niterói – RJ: Prefeitura de Niterói. Recuperado de <https://leismunicipais.com.br/a/rj>.

Oliveira, A. M. de (2011). *A Busca pela Excelência na Gestão Pública: um estudo de caso*. 67 f. Santa Maria – RS: Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Recuperado de <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/848>.

Pereira, J. M (2010). *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. (3a ed.), São Paulo – SP: Atlas.

PMI – Project Management Institute (2013). *Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos*. (5a ed.) Guia PMBOK.

Reis, C. A. A (2011). *A Importância do Escritório de Projetos no Gerenciamento de Projetos: um estudo de caso na MRS Logística S.A.* 60 f. Juiz de Fora – MG, Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. Recuperado de <https://ufjf.br/>.

Rodrigues, C. S. C., & Soares, F. S. F (2018). *Uma Proposta de Gestão de Projetos para uma Universidade Pública*. Revista Gestão.Org, 16(01), 264-278.

Rodrigues, E. L. A., Rodrigues, G. J., & Ruivo, T. de C. da S (2014). *Tipo de Gestão e suas Respectivas Lideranças*. Revista Informativa FAIT, 01(01), 1-8.

Santos, C. J. G dos. Tipos de Pesquisa (2010). *Oficina da Pesquisa*, 1(1), 1-10. Recuperado de <<http://www.oficinadapesquisa.com.br/APOSTILAS>>.

SEPLAG – Secretaria De Planejamento E Gestão (2013). *Políticas de Planejamento e Gestão na Prefeitura Municipal de Niterói*. 37 f. Niterói – RJ, 2013.

Silva, A. J. da; CIM, M (2012). *Gestão de Projetos*. 52 f. Florianópolis – SC: SENAI.

Soares, M. A. Q (2013). *Elaboração de Projetos*. 65 f. Brasília – DF: ENAP, 2013.

Sousa, W. G. de (2015). *Gerenciamento de Projetos: Ministério Público Federal – escritório de projetos*. 76 f. Brasília – DF: MPF.

Torreão, P. G. B. C (2010). *Gerenciamento de Projetos*. 22 f. Recife – PE: Universidade Federal do Pernambuco – UFPE. Recuperado de <https://www.cin.ufpe.br>.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

José Augusto Paixão Gomes – 60%

José Roberto da Costa Junior – 10%

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez – 10%

Orlando Celso Longo – 20%