



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



DENISE JACUBOSKI CASTELLO BRANCO

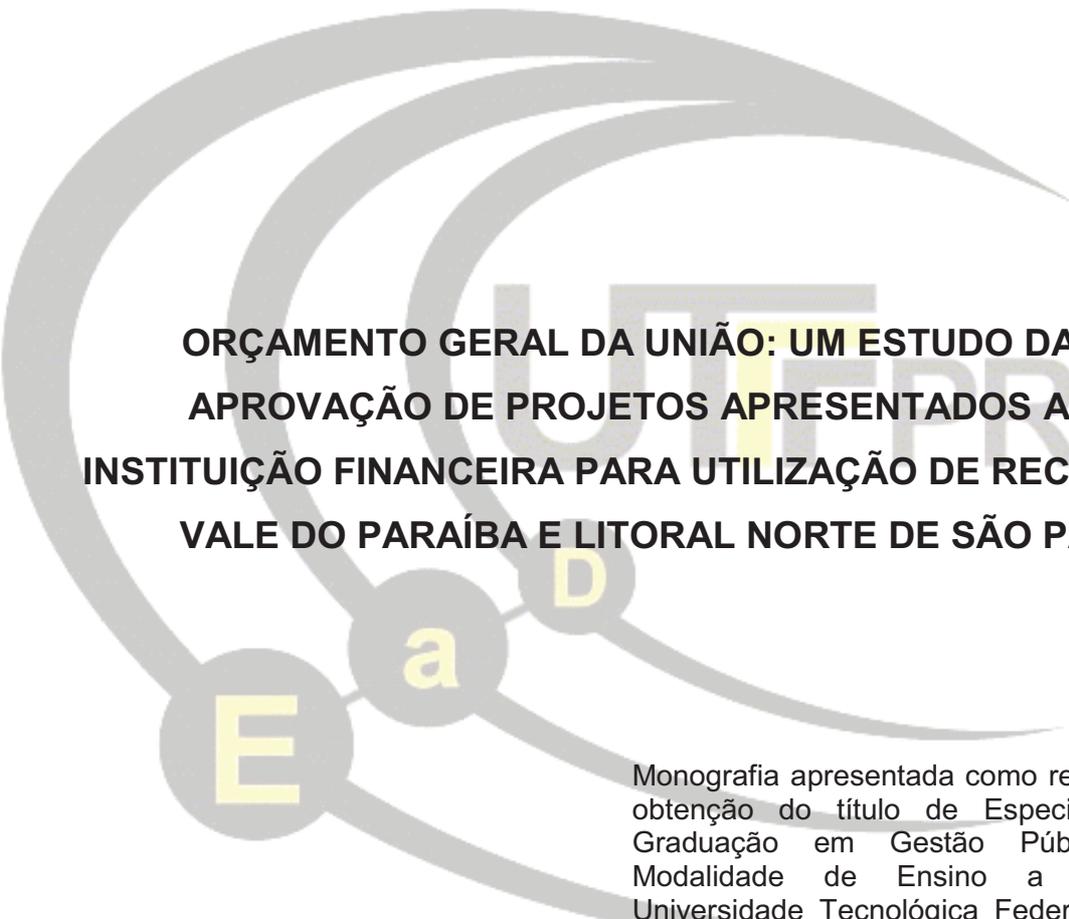
**ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: UM ESTUDO DA NÃO
APROVAÇÃO DE PROJETOS APRESENTADOS A UMA
INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO
VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE DE SÃO PAULO**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2012

DENISE JACUBOSKI CASTELLO BRANCO



**ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: UM ESTUDO DA NÃO
APROVAÇÃO DE PROJETOS APRESENTADOS A UMA
INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO
VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Câmpus Curitiba.

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

Orientador: Prof. Dr. Hélio Gomes de Carvalho

CURITIBA

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

Orçamento geral da união: um estudo da não aprovação de projetos apresentados a uma instituição financeira para utilização de recursos no Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo

Por

Denise Jacoboski Castello Branco

Esta monografia foi apresentada às 15h30 do dia 16 de março de 2012 como requisito parcial para obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Prof. Dr. Hélio Gomes de Carvalho
UTFPR – Câmpus Curitiba
(orientador)

Profa. MT. Hilda Alberton de Carvalho
UTFPR – Câmpus Curitiba

“A Folha de Aprovação assinada encontra-se na Coordenação do Curso (ou Programa)”.

«Toda ação livre tem duas causas que contribuem para produzi-la: uma moral, a vontade que determina o ato, e a outra física, o poder que a executa. Quando caminho em direção a um objeto, primeiro é preciso que eu queira ir; segundo que meus pés levem-me até lá. Se um paralítico quiser correr, se um homem ágil não o quiser, ambos não sairão do lugar. O corpo político tem os mesmos motivos: nele também se distinguem força e vontade: esta sob o nome de 'poder legislativo', aquela sob o nome de 'poder executivo'. Nada se faz ou não deve ser feito sem a cooperação de ambos (Jean-Jacques ROUSSEAU, 1762).»

CASTELLO BRANCO, Denise Jacoboski. Orçamento geral da união: um estudo da não aprovação de projetos apresentados a uma instituição financeira para utilização de recursos no Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo. 2011. 43f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo identificar as principais razões da não aprovação de projetos apresentados a uma instituição financeira a fim de receber recursos do Orçamento Geral da União no Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo. Apresenta conceitos de descentralização, políticas públicas, orçamento, programas e projetos. Mostra, ainda, o papel da instituição financeira em viabilizar as transferências voluntárias por meio de contratos de repasse. A metodologia utilizada constitui-se de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental realizada nos arquivos da instituição financeira, cujas fontes pesquisadas permitiram identificar erros e elementos faltantes nas propostas encaminhadas à instituição. Objetivou-se descrever cada uma das etapas de análise dos projetos; mostrar as atividades da instituição na área de assessoria e apoio aos interessados em receber verbas federais e principalmente identificar as razões da não aprovação dos projetos. Entre os principais resultados se destacaram: o não enquadramento dos projetos aos programas de governo; pedidos de verbas para execução de obras e serviços já executados com verbas de terceiros e por determinação do Decreto 7.468, de 28 de abril de 2011, que cancelou as verbas de restos a pagar referentes aos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009.

Palavras-chave: Aprovação de projetos. Políticas públicas. Programa. Transferências voluntárias do orçamento.

CASTELLO BRANCO, Denise Jacoboski. General Budget of the Union: a study of the rejection of projects presented to a Financial Institution in order to use the funds in the Paraíba Valley and North Coast of the State of Sao Paulo. 2011. 43f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

ABSTRACT

This research aims to identify the main reasons for the rejection of projects presented to a Financial Institution in order to obtain resources from the General Budget of the Union in the Paraíba Valley and North Coast of the State of São Paulo. It brings decentralization concepts, public policies, budget, programs and projects. It also illustrates the Financial Institute's role in making the voluntary transfers possible through Transfer Agreements. The methodology consists of bibliographic research and documental research of the Financial Institute's archives, using sources that made evident identification of errors and missing elements in the proposals forwarded to the institution. The purpose is to describe each step of the projects' analysis: to show the Institution's activities in the area of advisory and support to those who are interested in obtaining Federal Funds; and especially to identify the reasons for the rejections of projects. Among the main results stood out: the lack of framework between the projects and the government programs; fund requests for the execution of work and services already performed using third-party funds and by determination of the Decree 7.468, of April 28th, 2011, which canceled the remaining funds for the financial periods of 2007, 2008 and 2009.

Keywords: Approval of projects. Public policies. Program. Voluntary transfers of budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – MACROETAPAS DO PROCESSO.....	28
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS

AGEVAP – Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

ANA – Agência Nacional de Águas

CAIXA – Caixa Econômica Federal

FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente

FUNDAP – Fundação de Desenvolvimento Administrativo

IF – Instituição Financeira

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCIDADE – Ministério das Cidades

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MTur – Ministério do Turismo

OGU – Orçamento Geral da União

PPA – Plano Plurianual

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

TCU – Tribunal de Contas da União

UBS – Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
1.1 CONTEXTO	09
1.2 PROBLEMA E PERGUNTA DA PESQUISA.....	10
1.3 OBJETIVOS	10
1.4 JUSTIFICATIVA	11
1.5 DELIMITAÇÃO DO TRABALHO	12
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO	12
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO	13
2.1 PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
2.2 PROGRAMAS E PROJETOS.....	16
2.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO OGU.....	20
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
4 RESULTADOS	26
4.1 ETAPAS DO PROCESSO	26
4.2 A ASSESSORIA DA IF	29
4.3 RAZÕES DA NÃO APROVAÇÃO.....	30
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	36
ANEXOS	38

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o contexto no qual se insere a pesquisa, a pergunta, os objetivos e a justificativa para a escolha do tema.

1.1 CONTEXTO

No Brasil a Constituição Federal de 1988 reconheceu os municípios como entes autônomos, ao lado da União e dos Estados-membros e definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração de políticas públicas, especialmente nas áreas social e de desenvolvimento urbano. A Constituição estabeleceu, ainda, uma nova repartição tributária gerando um aumento expressivo nas arrecadações municipais. (SALLES, 2010).

Esse processo de transferência de recursos e do poder de decisão da União para outros entes desafiou os municípios a assumirem responsabilidades pelo atendimento de demandas sociais urgentes em diferentes áreas como educação, saúde, infraestrutura, meio ambiente, segurança e outras.

Segundo Malmegrin (2010, p.90),

Com a Constituição de 1988, e as definições de descentralização, os atendimentos aos públicos-alvos ficaram a cargo dos municípios, que receberam orientações normativas [...] para que os serviços sejam prestados. Para realizar essa tarefa, os recursos públicos são repassados das instâncias superiores aos órgãos executores por meio de instrumentos específicos que definem limites e formas de realizar os gastos públicos.

A Instituição Financeira (IF) de caráter público, como mandatária e agente de fomento do Governo Federal, vem exercendo papel estratégico na implementação de políticas públicas, operacionalizando programas voltados a habitação, saneamento e infraestrutura urbana e rural com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU). (CAIXA, 2007).

Os programas e repasses são definidos por meio de contratos de prestação de serviços com atribuições definidas conforme as diretrizes dos Órgãos Gestores, dentre eles: Agência Nacional de Águas (ANA), Associação Pró-Gestão das Águas

da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP), Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério das Cidades (MCIDADES), Ministério do Turismo (MTur).

O órgão ou entidade interessado em receber e utilizar recursos do OGU deverá assinar um contrato de repasse com a IF, que será responsável pela análise das propostas, pela aprovação, liberação dos recursos, acompanhamento e demais etapas necessárias para execução das atividades geradas com o repasse. (BRASIL, 2008).

O repasse constitui transferência voluntária de recursos federais para Estados, Municípios, instituições públicas e entidades não governamentais sem fins lucrativos, por meio de Programas e Ações previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA). Os recursos são não onerosos, ou seja, não exigem retorno, apenas contrapartida. (CAIXA, 2011)

1.2 PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA

Parte dos recursos do OGU, disponibilizados pelo Governo Federal, para realizar programas estratégicos de desenvolvimento, não está sendo utilizada pelos Estados, Municípios e entidades.

Com base neste fato, a questão que suscitou a pesquisa pode ser expressa na seguinte pergunta: “Por que os recursos do OGU, repassados por intermédio da IF, para aplicação em projetos destinados à execução de programas federais não estão sendo utilizados em sua totalidade?”.

1.3 OBJETIVOS

Objetivo geral

Identificar as principais razões da não aprovação de projetos apresentados a IF para utilização de recursos do OGU no Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo.

Objetivos específicos

I – Identificar os pontos fracos e os elementos faltantes nos projetos não aprovados pela IF;

II – Caracterizar o processo de avaliação de projetos pela IF;

III – Descrever os modos de atuação da IF com vistas a contribuir para um melhor aproveitamento dos recursos federais na região pesquisada.

1.4 JUSTIFICATIVA

O interesse pela pesquisa surgiu da identificação com a missão e com o papel de agente executor das políticas públicas da instituição. Ao longo deste ano de estudos, percebeu-se a oportunidade de se familiarizar e compreender importantes aspectos da gestão pública municipal, tanto do ponto de vista dos desafios para superar as desigualdades dentro de um território nacional tão vasto e diverso quanto das ferramentas que surgiram a partir da Constituição de 1988, para auxiliar nesse processo de gestão e conduzir ao desenvolvimento sustentável rumo à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Os programas e os projetos são de grande importância para alavancar o desenvolvimento local. Por meio deles é possível assegurar os direitos sociais garantidos pela constituição federal e atender a segmentos sociais que, por muitos anos, tiveram seus interesses afastados da agenda política.

Houve surpresa ao saber que através do OGU são destinados recursos para execução de programas estratégicos para o Brasil e que esses recursos, por vezes, deixam de ser utilizados. Por que os recursos não estão sendo aproveitados?

Essa foi a grande inquietação. Num país tão carente e necessitado da intervenção rápida do governo em diversas áreas, com problemas sociais e estruturais de grande complexidade, cujos recursos para resolução dos conflitos políticos são escassos, esta pesquisa quer saber o que está acontecendo nesse âmbito que compromete a definição e alocação dos recursos disponíveis.

A partir do momento em que forem identificadas as razões para o “desperdício”, este trabalho poderá contribuir para que sejam discutidos os desafios

e as oportunidades para minimizar as dificuldades de implementação dos programas federais.

1.5 DELIMITAÇÃO DO TRABALHO

Esta pesquisa se propõe a estudar os projetos não aprovados pela IF que tiveram como finalidade receber recursos do OGU no Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está estruturado em cinco capítulos distribuídos da seguinte forma:

O primeiro capítulo apresenta a introdução, expondo o contexto da pesquisa, a definição do problema, os objetivos e a justificativa para a escolha do tema.

No segundo capítulo, o referencial teórico, apresenta as transformações no processo de formulação e implementação das políticas públicas ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988; a adoção do planejamento orçamentário governamental pautado na “gestão por programas” e o papel das instituições financeiras na implementação das políticas públicas.

O capítulo três mostra as informações quanto aos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

Os resultados que respondem aos objetivos propostos estão descritos no capítulo quatro.

Por fim, no capítulo cinco, encontram-se as considerações finais e as sugestões de temas para trabalhos futuros.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO

Este capítulo apresenta o processo de descentralização das políticas públicas ocorrido no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988; a importância dos programas e projetos no planejamento governamental e o papel das instituições financeiras federais na implementação das políticas públicas.

2.1 PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são disposições, medidas e procedimentos que expressam a direção política e ser adotada pelo Estado e que orientam e determinam as ações estatais relacionadas às tarefas de interesse público. Refletem, portanto, as intenções do Estado para com a sociedade. (SANTOS, 2010).

No processo de formulação de políticas públicas, as propostas apresentadas ganham forma e estatuto. As metas, os objetivos, os recursos e as estratégias de implementação tornam-se planos, programas e projetos. São construídos, ainda, indicadores capazes de traduzir e revelar diversos aspectos inerentes à realidade social ou às mudanças que estejam nela ocorrendo. (SANTOS, 2010).

No Brasil, a formulação, a implementação e o controle das políticas públicas vêm passando por rápidas transformações a fim de superar os padrões críticos de intervenção do Estado, na área social, situação esta que se perpetuou por muitos anos. Até o início dos anos 1980, as políticas públicas promovidas no país se caracterizavam pela centralização decisória e financeira na esfera federal: pela fragmentação institucional resultante da falta de coordenação da atuação dos diversos órgãos públicos; pelo caráter setorial, onde as ações dos diferentes setores de prestação de serviço público eram realizadas de forma desarticulada das demais; e pela exclusão da sociedade civil da participação dos processos políticos, da implementação dos programas e do controle das ações governamentais. (FARAH, 2000).

Com a Constituição de 1988, a agenda de reforma das políticas sociais teve como pilares a democratização dos processos decisórios e a busca pela igualdade dos resultados das políticas públicas, sendo a Democracia vista como uma condição

para o alcance da equidade dos resultados. Tratou-se de realizar mudanças não somente no regime político, mas, principalmente, no nível das políticas públicas, do Estado em ação. A descentralização e a participação popular na formulação e implementação das políticas surgem para reorientar as políticas sociais de modo a garantir a equidade e a inclusão de novos estratos da população no atendimento estatal. (FARAH, 2000).

Segundo Farah (2000, p.15), no final dos anos 1980 e nos 90, as propostas de reforma se redefiniram para além da participação e da descentralização, com destaque para: definição de prioridades de ação; busca de novas formas de articulação entre Estado, sociedade e mercado; e introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior eficiência, eficácia e efetividade de ação, bem como garantir a qualidade dos serviços públicos prestados.

Santos afirma que:

Uma das principais faces da reforma do Estado tem sido a descentralização em direção a governos infranacionais. A descentralização do setor público confere maior transparência e responsabilização aos servidores públicos em tempos de mudanças no papel do Estado. O argumento mais frequentemente utilizado a favor dessa descentralização baseia-se na premissa da melhoria do gerenciamento do setor público (...). (SANTOS, 2008, p.9)

A descentralização pode ser compreendida como a transferência de recursos financeiros e do poder de decisão de instâncias superiores para unidades espacialmente menores, dando às instâncias mais próximas à influência dos cidadãos capacidade de definir prioridades na gestão de programas e projetos. (MALMEGRIN, 2010).

A Constituição de 1988 tornou os municípios entes federativos, com competência tributária própria, autonomia administrativa, política, legislativa e financeira, e os colocou frente ao desafio de atender às demandas sociais mais urgentes. (SANTOS, 2008).

Dessa forma, de acordo com a organização político-administrativa brasileira, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios são todos autônomos, tendo legitimidade para tomadas de decisões políticas.

O processo de descentralização pode ser percebido também pela capacidade de atenuar as desigualdades regionais do país, visto que a transferência

de recursos entre os entes pode viabilizar uma atuação das entidades federativas que visem equilíbrio financeiro entre si, gerando justiça social.

Sobre isto o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2009, p.9) apresenta essa ideia por dois ângulos diferentes:

Pelo ângulo de quem recebe os recursos, é de se reconhecer que, apesar de os Municípios contarem com receitas próprias, geridas de acordo com a legislação local, a complementação desse ingresso é sempre uma oportunidade de incrementar suas atividades. Pelo ângulo de quem repassa os valores, fica a expectativa de que o recurso possa ser mais bem aplicado por aquela esfera de governo que está mais próxima da população atendida, gerando assim, maior eficiência na aplicação das verbas públicas; confere também maior legitimidade na definição da ação, pois será decidida pela comunidade que será mais diretamente atendida.

Porém, a transferência das políticas públicas para as esferas subnacionais não está isenta de dificuldades, pois o processo de descentralização não ocorre de forma uniforme em todo o território nacional, sendo bastante diversa a capacidade de ação municipal frente aos novos desafios. O avanço depende não somente de autonomia financeira, mas também de aspectos relacionados à ação política: o legado das políticas prévias; as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e a engenharia operacional inerente à sua prestação. (SANTOS, 2008).

Essa heterogeneidade chama a atenção para a necessidade de se preservarem políticas de coordenação em níveis mais abrangentes de governo, que minimizem desigualdades e garantam a busca de projetos regionais e um projeto nacional (FARAH, 2000, p.16).

As mudanças no processo político decorrentes da reforma apontam para a construção de novos arranjos institucionais, alterando a natureza das relações entre os diversos níveis de governo e as relações entre Estado e sociedade.

Para tentar garantir a universalização dos direitos e o acesso às políticas públicas surge a possibilidade de articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo, pautada na parceria, ou seja, na corresponsabilização pelas políticas e seus resultados, ainda que cada um dos entes envolvidos tenha papéis diferenciados no processo de implementação das políticas.

E surge, ainda, a tendência de inclusão de novos atores na formulação e na implementação das políticas no nível local, como a participação da sociedade civil representada pela comunidade organizada, pelas organizações não governamentais e pelo setor privado empresarial. (FARAH, 2000).

2.2 PROGRAMAS E PROJETOS

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento e representa em termos financeiros a entrada e a saída de recursos públicos em determinado exercício. É por meio dele que os governantes viabilizam a execução de seus projetos de governo, estabelecendo prioridade nas políticas públicas para o atendimento da sociedade. (BRASIL, 2008).

A Constituição Federal atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pela elaboração de três instrumentos de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), sendo estes instrumentos complementares.

De acordo com a Constituição, o PPA deve estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Portanto, o PPA define as principais intenções de investimentos e custeio de determinado governo. (BRASIL, 1988).

Na LDO é onde estão expressas as metas e prioridades da administração federal para o exercício financeiro seguinte; a orientação para a elaboração da LOA; as disposições sobre as alterações na legislação tributária; e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

A LOA é a peça orçamentária que quantifica todos os gastos de todas as ações do governo com base em previsão de receitas para o exercício. Toda despesa pública só estará autorizada se estiver consignada no orçamento, sendo vedado o início de programas ou projetos não incluídos na LOA. (BRASIL, 1988).

No Brasil, os primeiros orçamentos públicos eram os chamados orçamentos tradicionais, caracterizados pelo foco apenas nos gastos. Eram documentos de previsão de receita e de despesa sem vínculo com o planejamento governamental, a

avaliação era restrita aos meios e aos processos, sem priorizar os resultados obtidos pelos bens e serviços públicos entregues à população. (MARINHO, 2001).

A partir da edição da Portaria Ministerial n.º 42, de 14 de abril de 1999, iniciou-se um processo de planejamento governamental pautado na técnica orçamento-programa. União, Estados, Distrito Federal e municípios foram obrigados a identificar nas leis orçamentárias suas ações em termos de funções, subfunções, programas, projetos e operações especiais. A alteração fundamental imposta pela referida portaria foi a adoção da “gestão por programas”, com foco nos resultados e na realidade problematizada. (MARINHO, 2001).

A Portaria n.º 42 entende por programa “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” (Brasil, 1999, p.1). Sendo assim, toda ação governamental está estruturada em programas, voltados à realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA.

No Manual da Despesa Nacional, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional em conjunto com a Secretária do Orçamento Federal, é possível verificar uma definição mais detalhada para programa:

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. [...] O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. O plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde a origem. O programa, como módulo integrador, e as ações, como instrumentos de realização dos programas. (BRASIL, 2008, p.26).

Marinho (2001, p.112) afirma que existem três princípios que permeiam este modelo de gestão por programas: o princípio da simplificação, pelo qual o problema é o elemento mais relevante do planejamento; o princípio da descentralização, quando a atuação do governo se dará por meio de programas geridos por gerentes, e o público-alvo participa da avaliação dos resultados; e o princípio da responsabilidade, que estabelece o compartilhamento de todos os níveis da administração pela execução e pelos resultados do programa, sendo o gerente peça fundamental nesse processo.

Ainda, segundo Marinho, são características do programa: ter um objetivo claramente definido; referir-se expressamente a um problema ou demanda; ser passível de mensuração por um ou mais indicadores; ser compatível com a disponibilidade de recursos; dirigir-se a um público-alvo definido; ter uma relação consistente de causa e efeito entre o problema e ações previstas; e ter uma escala adequada para o gerenciamento eficaz. (MARINHO, 2001).

Granja por sua vez destaca que “um programa é composto de projeto e atividade. Um programa pode conter também subprogramas e um projeto pode conter subprojeto” (GRANJA, 2010, p.16). Portanto, o ponto principal que marca a diferença entre programa e projeto é que os projetos têm um “ciclo de vida” bem definido. Iniciam na demanda ou oportunidade, ou seja, no ponto crítico que se pretende modificar, seguem um desenvolvimento até alcançar um fim. (GRANJA, 2010).

De acordo com o Project Management Institute, (PINTO, 2008, p.11) projeto é um esforço temporário realizado para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. Temporário porque deve ter um momento inicial e um momento final bem definidos; e resultado exclusivo porque o resultado de um projeto difere, em algum aspecto, dos resultados alcançados anteriormente. “Os projetos também podem ter impactos sociais, econômicos e ambientais com duração mais longa que a dos próprios projetos”.

A Portaria Ministerial n.º 42 define projeto da seguinte maneira:

Projeto é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. (BRASIL, 2011, p.2).

Portanto, o projeto precisa estar conectado ao programa e ao planejamento estratégico governamental, e estruturado com base num mapa de conhecimento, onde serão levados em consideração os processos histórico, social, cultural e econômico da realidade. Outro ponto importante é identificar o que já existe em termos de projeto pretendido para evitar (numa mesma região) projetos superpostos ou concorrentes. (GRANJA, 2010).

Um projeto está dividido, basicamente, nas seguintes fases: inicial; análise de viabilidade; aprovação; planejamento; prestação de contas; implementação ou

execução; controle; avaliação; e encerramento. E deve apresentar na sua estrutura o plano de ação a ser adotado com vistas a transformar a realidade trabalhada, e contribuir para o desenvolvimento local. Dentre esses elementos estão: a justificativa da relevância do projeto; os objetivos – o geral e os específicos; os benefícios e beneficiários do projeto; a metodologia que será utilizada; o cronograma das atividades; o orçamento; os recursos necessários para execução; formas de acompanhamento; e avaliação do projeto. (GRANJA, 2010).

Devido à grande complexidade da realidade onde os projetos vão atuar, as mudanças significativas estão associadas aos resultados e ao sucesso dos projetos; portanto, a capacidade de gerenciar projetos é um dos grandes desafios impostos ao setor público, principalmente em esferas locais que, atualmente, são responsáveis pela execução de uma parcela expressiva de políticas públicas.

O “gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos.” (PINTO, 2008, p.12).

Para tanto, os gestores precisam estar aptos ou desenvolver habilidades gerenciais que os ajudem a compreender como o projeto se insere no planejamento governamental e nas prioridades da gestão local; compreender o que o projeto pretende alcançar, com quais metas e quais indicadores; como coordenar pessoas e atividades para que o cronograma seja cumprido; devem motivar a equipe envolvida no projeto; compreender aspectos jurídico-institucionais específicos do projeto; precisam ter capacidade de negociação para coordenar os diversos interesses envolvidos no projeto e conhecer muito bem o projeto e os recursos disponíveis para o seu desenvolvimento. (GRANJA, 2010).

Sendo os resultados o elemento central das reformas do setor público, o processo de avaliação também passa a ser foco das atenções, pois a avaliação é uma ferramenta que permite obter informações quanto aos resultados obtidos por organizações e programas.

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos (...) (ALAHARJA, HELGASON, 2000, p.5).

O processo de avaliação possibilita que as decisões sejam tomadas de forma mais consciente, pois a avaliação auxilia no processo de tomada de decisão, auxilia na alocação dos recursos e aumenta a responsabilidade e a transparência das políticas públicas. (ALA-HARJA, HELGASON, 2000).

2.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO OGU

No Brasil, União, Estados, Distrito Federal e Municípios detêm legitimidade para tomada de decisões políticas, estando aptos a identificar as questões de interesse público, definir prioridades a serem atendidas, bem como estabelecer a forma de atuação do poder público junto à comunidade. Embora cada um dos entes federativos represente uma estrutura democrática de poder, “nenhuma esfera da Administração Pública brasileira detém a autossuficiência no tocante a produzir diretamente todos os bens, serviços e obras de que necessita para cumprir com suas atribuições.” (BRASIL, 2009, p.7).

Para tanto, visando atingir objetivos compartilhados, fomentar e executar atividades consideradas de interesse público, o governo federal utiliza alguns instrumentos de transferência de recursos do OGU para firmar parcerias com outras esferas de governo e entidades privadas sem fins lucrativos. (TCU, 2008).

O repasse de recursos da União a Estados, ao Distrito Federal e a municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, o qual não decorra de determinação constitucional ou legal ou não se destine ao Sistema Único de Saúde, é denominado transferência voluntária. [...] Dito de outra forma, são consideradas como transferências voluntárias as descentralizações de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a municípios, destinadas à realização de ações cuja competência seja da União ou tenham sido delegadas a esses entes da Federação, com ônus para a União. (TCU, 2008, p.5).

No âmbito federal, dentre os principais instrumentos jurídicos utilizados para formalizar as transferências voluntárias para outros entes estão os “convênios” e os “contratos de repasse”. Essencialmente, essas duas modalidades se distinguem a partir dos objetivos de cada um dos pactuantes. (BRASIL, 2009).

No convênio (...) o objetivo é o de realizar determinado interesse comum. (...) os partícipes se reúnem de forma articulada para a construção de um resultado final perseguido por todos, que se traduz em benefício para a coletividade. O espírito aqui é o da mútua colaboração ou da cooperação, voltado para atender ao dever institucional compartilhado pelos envolvidos, sem que cada participante retire proveito individual posto de forma antagônica para o outro. (BRASIL, 2009, p.7).

No contrato de repasse, cada uma das partes envolvidas no acordo tem interesse específico e diferente da outra parte. “(...) o proveito gerado exclusivamente para um só é possível pelo cumprimento da obrigação imposta ao outro. O resultado final é apropriado de formas distintas por cada lado.” (BRASIL, 2009, p.7).

Quanto ao aspecto operacional, as transferências voluntárias executadas por meio de convênios são realizadas por acordo formal entre a entidade repassadora e a entidade receptora dos recursos. Enquanto que, nas transferências realizadas por meio de Contratos de Repasse, ocorre intermediação da transação por instituição financeira federal considerada apta a lidar com a gestão dos recursos e com o acompanhamento da devida aplicação no programa governamental. (BRASIL, 2009).

O decreto n.º 6.170/2007 e a Portaria Interministerial n.º 127, de 29 de maio de 2008, instituíram novas regras para disciplinar os instrumentos de transferência voluntária. A grande novidade trazida foi a criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), com a utilização da rede mundial de computadores (Internet), por meio do Portal dos Convênios (www.convenios.gov.br), para registrar todos os atos referentes ao processo de operacionalização das transferências voluntárias. (BRASIL, 2009).

Desde 1º de julho de 2008 a utilização do portal é obrigatória para a celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas. No Portal de Convênios estão disponíveis todos os programas do Governo Federal passíveis de convênios e contratos de repasse. (TCU, 2008).

A IF, como mandatária da União e principal agente de fomento e desenvolvimento urbano e social do país, tem se relacionado fortemente com Estados, Municípios e outras entidades por meio de contratos de repasse. (CAIXA, 2011).

A IF tem como missão: “atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País, como instituição financeira, agente de políticas públicas e [uma] parceira estratégica do Estado Brasileiro”. (CAIXA, 2011).

Desde 1996, a instituição operacionaliza os recursos oriundos do OGU, destinados ao desenvolvimento de programas voltados para habitação, saneamento e infraestrutura urbana e rural. Nesta operacionalização, a IF atua como intermediária entre os Ministérios Gestores dos Recursos e os Estados, Distrito Federal, municípios e entidades, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, firmando com estes contratos de repasse. (CAIXA, 2007).

Os Ministérios Gestores dos Recursos decidem quais serão as prioridades de ação e quais serão as localidades a serem atendidas pelos programas federais, e repassam a operacionalização para a IF que notifica os proponentes e solicita a documentação necessária para análise, respeitando as especificidades de cada programa. (CAIXA, 2011).

Cabe à IF a avaliação de projetos quanto à viabilidade e custo, os repasses dos recursos conforme o cronograma das obras, o acompanhamento da execução dos objetos contratados e a análise da prestação de contas. (CAIXA, 2007).

Os recursos representam assistência financeira da União para realização dos programas federais e não são onerosos, ou seja, não exigem retorno, apenas contrapartida. O retorno só será exigido em caso de descumprimento de quaisquer dos termos acordados no Contrato de Repasse. (CAIXA, 2011).

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, (BRASIL, 2009, p.82) “a contrapartida é a participação econômica da entidade conveniente ou contratada para a execução do objeto do acordo; a contrapartida deve ser apreciável (mensurável) do ponto de vista econômico.” Ou seja, a contrapartida é o complemento aos recursos disponibilizados pela União para compor o valor do investimento necessário para a execução do projeto.

Desta forma, o governo federal, a fim de induzir os governos locais a assumirem responsabilidades na gestão das políticas públicas, tem desenvolvido seus próprios programas e destinado recursos a outras esferas de governo e a entidades privadas sem fins lucrativos para execução de projetos locais, sendo a IF a parceira estratégica da União, responsável pela avaliação dos projetos, operacionalização dos contratos de repasse e fiscalização da aplicação dos recursos.

Mesmo assim, para que o governo federal obtenha sucesso na implementação das políticas públicas, e para que a população usufrua os benefícios dos programas e projetos, os diversos níveis de governo precisam de pessoas aptas e capacitadas em gerenciar projetos.

No próximo capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para atingir os objetivos propostos por esta pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa descritiva foi inicialmente baseada em pesquisa bibliográfica: em livros, na legislação brasileira, em manuais de orientação técnica e sites, de modo a tornar possível o levantamento das informações necessárias para compor o referencial teórico.

Posteriormente, foi realizada pesquisa documental na Gerência de Desenvolvimento Urbano, da IF, localizada em São José dos Campos, responsável pela análise e aprovação dos projetos apresentados pelos municípios localizados no Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo.

Nesta etapa, a pesquisadora estabeleceu contato com a unidade para conseguir acesso aos projetos não aprovados pela IF para receber recursos do OGU.

A seleção dos projetos para fazer parte desta pesquisa ficou a cargo da Coordenadora de Negócio da IF, sendo critério adotado selecionar propostas elaboradas por prefeituras municipais, vinculadas à Superintendência do Vale do Paraíba, que tiveram o empenho das verbas federais cancelados no primeiro semestre de 2011. Os projetos foram selecionados com o propósito de interpretar a realidade e situação recente dos projetos não aprovados e não com o propósito de fazer um resgate histórico dos problemas enfrentados.

De modo geral, os projetos que fazem parte desta pesquisa concorreram a verbas federais de programas destinados à realização de obras de implantação ou melhoria de infraestrutura urbana, drenagem urbana e manejo de águas pluviais, turismo e atenção básica em saúde.

A pesquisadora visitou a unidade durante o mês de setembro de 2011 para fazer a coleta de dados nos arquivos da IF.

Para desenvolver o trabalho de análise dos dados foi realizada leitura de 15 dossiês. Os dossiês apresentam os registros da comunicação mantida entre os gestores dos programas, a IF e os proponentes, durante todas as etapas de contratação do repasse, e a documentação oficial relativa aos contratos: Nota de Empenho, Plano de Trabalho, previsão orçamentária para a contrapartida, entre outras.

Os dossiês guardam a documentação de todas as etapas da avaliação, exceto a documentação referente à análise do trabalho técnico social.

Os pontos observados foram os registros correspondentes a cada uma das etapas de avaliação pelas quais passaram os projetos, a indicação e anotações de pendências a serem regularizadas pelos proponentes; pedidos de prorrogação para regularização de pendências no processo; e, finalmente, o motivo de suspensão da análise ou do contrato de repasse, impedindo a transferência dos recursos e resultando no cancelamento do empenho das verbas federais.

Os dados selecionados foram transcritos e agrupados em grandes categorias definidas de acordo com temas-chave identificados.

O método indutivo empregado nesta pesquisa foi o de observar e identificar os motivos da não aprovação dos projetos apresentados a IF para receber recursos do OGU e elencar os principais erros e elementos faltantes na documentação que impediram a obtenção dos recursos para as propostas não aprovadas.

De forma complementar, foi realizada pesquisa documental nos manuais normativos da IF que definem atividades da Gerência de Desenvolvimento Urbano e orienta a gestão dos serviços prestados pela instituição nas operações de repasse, na legislação que disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições financeiras e que dispõe sobre os convênios entre entes federados e consultas a sites governamentais, tais como: <www.convenios.gov.br> e <www.portalsof.planejamento.gov.br>.

A documentação analisada pela pesquisadora é confidencial; por isso, os nomes dos proponentes e das pessoas envolvidas nos processos não serão divulgados nesta pesquisa.

4 RESULTADOS

Este capítulo mostra os resultados da pesquisa obtidos após a análise bibliográfica e documental.

Primeiramente é feita a descrição das etapas necessárias para execução dos contratos de repasse; em seguida é feita a apresentação da atuação da IF com vistas a auxiliar os tomadores de recursos no processo de elaboração, aprovação e execução dos projetos.

Por fim, são apresentadas as razões da não aprovação dos projetos.

4.1 ETAPAS DO PROCESSO

O processo de avaliação e aprovação dos projetos e o acompanhamento dos contratos de repasse executados pela IF apresentam, de modo geral, as seguintes etapas:

- Análise do enquadramento da proposta: o momento no qual é efetuada a análise de enquadramento do Plano de Trabalho, ou seja, a verificação do enquadramento da proposta apresentada com os objetivos e as modalidades previstas para o programa. Nos Planos de Trabalho deve conter a descrição completa do objeto a ser executado; descrição das metas a serem atingidas qualitativa e quantitativamente; fases de execução do objeto, com previsão de início e fim; plano de aplicação dos recursos federais e da contrapartida; e cronograma de desembolso.
- Análise da documentação institucional e/ou jurídica: tem por objetivo verificar a regularidade da representação institucional do proponente para assinatura do contrato de repasse e a regularidade da documentação do terreno ou imóvel objeto da operação.
- Verificação do cumprimento das exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Responsabilidade Fiscal: com destaque para a situação de adimplência junto aos órgãos federais e se o valor da contrapartida do proponente atende aos requisitos da LDO.

- Análise da Documentação da área de intervenção: verifica se a área de intervenção é pública ou é passível de investimentos públicos sem beneficiar particulares que não os beneficiários previstos no programa.
- Análise do Trabalho Técnico Social: esta etapa é obrigatória apenas para alguns programas conforme definição dos gestores e tem o objetivo de desenvolver um conjunto de atividades, de caráter informativo e educativo e de promoção social, visando tanto ao desenvolvimento comunitário das famílias beneficiárias quanto à sustentabilidade do empreendimento.
- Análise Técnica de Engenharia: verifica a adequabilidade das soluções técnicas propostas e dos custos correspondentes e a funcionalidade do empreendimento constante no Projeto Básico apresentado. O Projeto Básico deve conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6.º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.
- Emissão da Nota de Empenho: é a emissão pelo órgão competente da reserva do valor discriminado, tornando-o indisponível para qualquer outro fim.
- Abertura de Conta-Corrente Vinculada ao contrato de repasse com o fim exclusivo de movimentação dos recursos de repasse e da contrapartida.
- Assinatura do Contrato de Repasse.
- Autorização para início do objeto.
- Liberação dos Recursos: ocorre quando o órgão responsável transfere os recursos para a conta bancária vinculada, sob bloqueio.
- Acompanhamento das Obras com o objetivo de avaliar a situação do objeto contratado.
- Autorização de Saque é efetuada após o ateste da execução física da etapa correspondente, comprovação da etapa anterior e aplicação da contrapartida proporcional.
- Encerramento / Conclusão: nesta etapa o contratado deve efetuar a prestação de contas e, em caso de saldo remanescente, efetuar a devolução do saldo para a União. Caso a prestação de contas não seja apresentada ou aprovada no prazo previsto é instaurada a Tomada de Contas Especial.

As análises técnicas da engenharia e do social podem acontecer em qualquer momento do processo, inclusive depois da assinatura do contrato. Nesta situação, os contratos serão assinados com cláusula suspensiva, podendo ocorrer o distrato, caso os técnicos não deem o parecer favorável à execução do objeto.

As macroetapas do processo estão representadas na figura 1. Optou-se por essa forma de representação devido à complexidade de representar todos os processos num fluxograma, já que as atividades envolvem diversos setores da instituição e outros órgãos externos, e porque o objetivo desta pesquisa é apenas caracterizar as etapas e não mapear os processos.

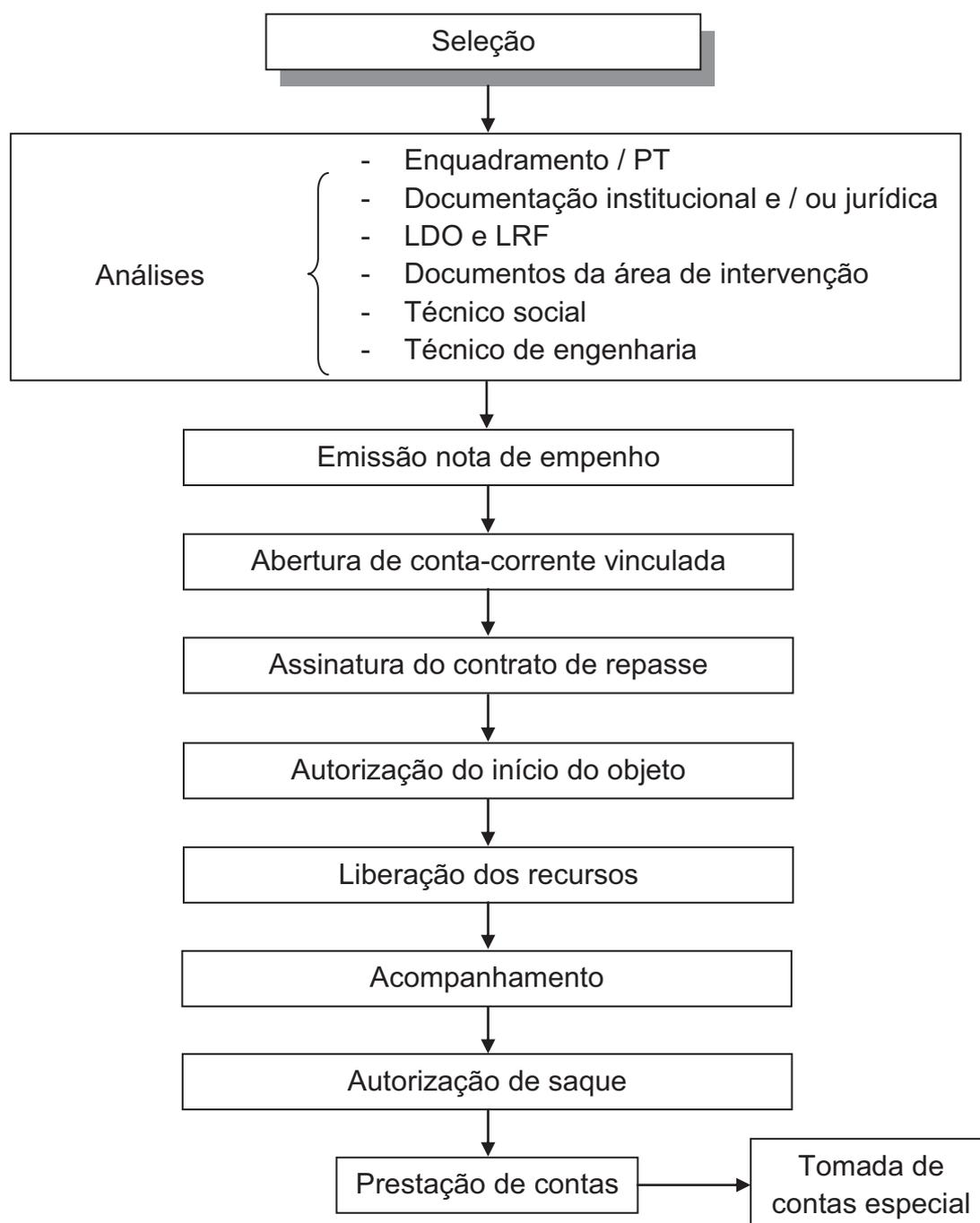


FIGURA 1 – Macroetapas do Processo

FONTE: Elaborado pela pesquisadora a partir de dados da pesquisa (2012)

4.2 A ASSESSORIA DA IF

A pesquisa nos Manuais Normativos e demais documentos analisados mostrou que a IF, além de desenvolver o trabalho operacional e acompanhar os contratos, tem prestado apoio e assistência técnica, repassando informações e prestando atendimento aos gestores municipais no que diz respeito à formatação dos programas, planejamento e controle de ações de desenvolvimento urbano.

A assistência técnica em Desenvolvimento Urbano Regional Sustentável disponibiliza ferramentas de planejamento em gestão pública, monitoramento e avaliação de resultados e impactos de programas e políticas públicas, e orienta quanto a sua efetiva utilização; orienta os municípios quanto aos instrumentos de planejamento municipal e ao plano de investimentos e identifica as melhores opções de acesso a recursos para entes federados e apóia a construção de alternativas de soluções.

Os gestores municipais recebem orientação com o objetivo de viabilizar propostas, auxiliar na organização da documentação, apoiar a elaboração de projetos e acompanhar a execução das metas contratadas. Para atingir esses objetivos a IF identifica os impedimentos e entraves para obtenção dos recursos; orienta quanto aos procedimentos de contratação, acompanhamento e finalização dos contratos; orienta na busca da melhor solução técnica para os projetos, respeitando as diretrizes dos programas, e presta orientação durante a execução das obras e/ou serviços, de forma que os gestores municipais possam superar as dificuldades encontradas e cumprir o contrato dentro do cronograma previsto e com a qualidade requerida.

Para garantir o andamento dos processos os profissionais da área de desenvolvimento urbano da IF têm a responsabilidade de controlar prazos, executar medidas corretivas, controlar informações e comunicações oficiais e alimentar os sistemas de informação corporativa e de controle interno com dados relativos aos processos, de modo a subsidiar as decisões dos gestores dos programas.

Essas ações visam ao acesso e a melhor aplicação dos recursos financeiros de programas do Governo Federal e a integração de políticas públicas. Para isso, as atividades da IF são executadas por equipes interdisciplinares, com profissionais das áreas de engenharia, arquitetura, operacional e social, todos aptos a prestar

assessoria em todas as etapas do relacionamento com os proponentes/ contratados. No apoio à gestão de operação, outras unidades da IF estão envolvidas e aptas a prestar atendimento especializado, com o fim de atender às exigências específicas de cada operação. Dentre essas unidades estão as Superintendências Regionais, as Unidades Jurídicas, Unidades de Risco e agências da IF, podendo envolver ainda atividades externas.

4.3 RAZÕES DA NÃO APROVAÇÃO

A pesquisa realizada revelou que as três principais razões para a não aprovação dos projetos foram: [1] o não enquadramento do objeto à modalidade do programa; [2] ao fato de a execução do objeto já ter sido realizada ou recebido verbas de terceiros; e [3] por determinação do decreto 7.468 de 28 de abril de 2011 que trata dos empenhos de restos a pagar dos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009.

Das propostas analisadas, duas delas não se enquadraram na modalidade do programa. Na primeira, a análise técnica de engenharia verificou por meio da documentação encaminhada pelo proponente que os recursos disponibilizados pelo programa para “construção de praça” seriam usados para “reforma de praça”, visto que a praça já existia. Desta forma, a proposta não pôde ser continuada, pois o proposto não se enquadrou no objeto do contrato. De acordo com parecer emitido pela IF, é vedado: “alterar o objeto do convênio ou contrato de repasse, exceto em caso de ampliação do objeto pactuado ou redução e exclusão de meta, sem prejuízo da funcionalidade do objeto do contrato”.

Na segunda, o objeto de contrato era a conclusão da Unidade Básica de Saúde (UBS). Ocorre que o projeto apresentado para análise referiu-se à reforma de UBS. Para tentar adequar o projeto ao programa houve solicitação por parte do proponente para prorrogação da cláusula suspensiva, alegando grande volume de convênios a regularizar e, ainda, de dispor de somente um engenheiro. A prorrogação foi aceita, porém o proponente alegando impossibilidade na conclusão do projeto técnico para atender a todas as exigências legais solicitou o distrato do contrato de repasse.

Sendo assim, as ações previstas nos projetos não atendiam aos objetivos estabelecidos pelo programa, ou seja, não houve conexão entre as propostas apresentadas pelos municípios e o planejamento estratégico governamental, comprometendo a alocação dos recursos.

Outra razão observada para a não aprovação dos projetos foi o fato de a execução do objeto já ter sido realizada ou recebido verbas de terceiros. Por essa razão ocorreu o distrato de dois contratos de repasse.

No primeiro, o proponente solicitou a prorrogação da cláusula suspensiva alegando que o atraso na entrega dos documentos de engenharia devia-se ao acúmulo de serviços na Diretoria de Obras, uma vez que a prefeitura conta apenas com um engenheiro e um arquiteto para desenvolverem todos os projetos de engenharia. Posteriormente, o contrato foi cancelado, pois a prefeitura já havia recebido recursos estaduais, e com este realizou a obra que pretendia realizar com os recursos federais.

No segundo caso, o laudo técnico de engenharia identificou que o contrato de repasse previa verbas para uma obra que já estava sendo executada com verbas de terceiros.

Este tipo de situação, cujos proponentes apresentam projetos concorrentes ou sobrepostos a outros já existentes, deve ser evitada. Para isso, os gestores precisam conhecer a realidade na qual desejam interferir. A elaboração de projetos deve ser realizada a partir do conhecimento prévio da realidade que se pretende modificar, considerando os aspectos históricos, sociais, culturais, econômicos, e o acompanhamento das ações que já estão sendo realizadas para solucionar problemas ou demandas da sociedade. A construção desse mapa de conhecimento é importante para estabelecer prioridades na gestão local, viabilizar a execução dos projetos e colaborar para a melhoria dos municípios.

Os demais dossiês analisados apresentavam 11 projetos que não foram aprovados por determinação do decreto 7.468 de 28 de abril de 2011. O decreto estipula que permaneçam válidos, após 30 de abril de 2011, os empenhos de restos a pagar não processados, referentes aos exercícios de 2007 e 2008, com execução iniciada pelo menos antes de 30/04/2011, e os empenhos de restos a pagar não processados referentes ao exercício de 2009, com execução a ser iniciada pelo menos até 30/06/2011.

Esses projetos não conseguiram autorização para iniciar o objeto até a data limite, definida pelo decreto; portanto, foram reprovados; três deles deram entrada de processo em 2007, e oito, em 2008. As principais pendências de documentação constatadas neste grupo foram: pendências na licitação; pendências do projeto de engenharia; diversos pedidos de prorrogações da cláusula suspensiva, sem as devidas correções nos projetos ou apresentação da documentação faltante. Desse modo, conforme parecer da IF, os projetos não foram aprovados devido à indisponibilidade de recursos financeiros para os contratos e nem previsão de verba.

É possível perceber, neste grupo, tanto dificuldades para o cumprimento dos prazos de entrega da documentação quanto regularização dos impedimentos à contratação.

A Portaria Ministerial n.º 42, de 14 de abril de 1999, trouxe o modelo de gestão por programas; no entanto, passados mais de doze anos, ainda é possível perceber o despreparo dos gestores municipais para trabalhar o gerenciamento por projetos. Essa dificuldade tem feito municípios perderem verbas federais importantes para execução de obras e serviços públicos que poderiam melhorar a qualidade de vida da população beneficiada.

Nesse sentido, torna-se importante que os gestores municipais trabalhem o gerenciamento por projetos, ou seja, que estejam aptos a aplicar conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas para definir ações consistentes e bem-estruturadas de forma que seus projetos possam atingir as mudanças desejadas.

Além das principais razões da não aprovação dos projetos, a pesquisadora verificou erros comuns cometidos pelos proponentes que, embora sejam de fácil regularização, acabam atrasando a análise das propostas e gerando retrabalho para os funcionários da IF e prefeituras. São erros de preenchimento dos Planos de Trabalho referentes à identificação do programa e a modalidade na qual se insere o projeto, além da ausência de informações relativas ao valor do repasse e da contrapartida prevista.

A pesquisa revelou também situações em que os próprios municípios assumem suas dificuldades em executar todas as atividades necessárias para a realização do contrato de repasse devido ao reduzido quadro de funcionários capacitados para realização de tais tarefas.

Outro ponto importante é que os esforços empreendidos pelos Gestores dos programas, pelos funcionários da IF e por funcionários de prefeituras para trabalhar

em cima das propostas analisadas por essa pesquisa foram “perdidos”, já que geraram um custo operacional para todas as partes envolvidas, sem, contudo, conseguirem colocar em ação os planos elaborados.

Nesse sentido é necessário um fortalecimento da assessoria e do apoio prestado pela IF, mas também que aconteçam investimentos na capacitação e formação de gestores municipais, de modo a que aconteçam ganhos na eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas.

Ainda assim, a IF tem tido um importante papel no processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. A instituição tem trabalhado para cumprir as exigências legais e específicas dos Gestores do programas e no auxílio aos proponentes / contratados para execução dos contratos de repasse e também, como fiscal do governo federal para garantir que as verbas federais sejam devidamente alocadas.

No ano de 2010 a IF assinou 115 contratos, totalizando um investimento de R\$42.974.949,67 na região do Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo. E no exercício de 2011, até o dia 10 de novembro, foram assinados 11 contratos na ordem de R\$72.997.282,79, com perspectiva de serem assinados mais 45 contratos até o final do ano, o que demonstra um esforço da IF em concretizar os contratos de repasse e promover o desenvolvimento local e social, seguindo as diretrizes do Governo Federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou que as principais razões da não aprovação de projetos apresentados a IF para utilização de recursos do OGU no Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo foram: o não enquadramento das propostas apresentadas ao programa governamental; a solicitação de verbas para execução de obras e/ou serviços que já estavam sendo executados por terceiros; e por determinação do decreto federal que cancelou as verbas de restos a pagar referente aos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009. Desse modo, diante de tais evidências, pode-se afirmar que o objetivo geral da pesquisa foi atingido.

Também foi possível identificar pontos fracos e elementos faltantes nos projetos, conforme proposto no primeiro objetivo específico. São eles: erros no preenchimento do Plano de Trabalho; demora na entrega de documentação; e demora na regularização de pendências por parte dos gestores municipais, em alguns casos, devido ao quadro reduzido de funcionários capacitados atuando nas prefeituras.

A pesquisa permitiu caracterizar e mapear todo o processo de avaliação de projetos, bem como descrever como a IF vem contribuindo para o aproveitamento dos recursos, atingindo os demais objetivos específicos.

Do ponto de vista teórico, que oferece resposta ao problema de pesquisa, o referencial teórico trouxe conceitos e apresentou a forma descentralizada do governo federal de implementação das políticas públicas por meio de programas e projetos. Essa descentralização visa melhorar o gerenciamento público e aproximar a população do processo de tomada de decisão política, cabendo à União a coordenação de ações que minimizem as desigualdades regionais e contemplem as estratégias federais. O planejamento elaborado por meio da “gestão por programas” veio fortalecer a atuação governamental em busca de resultados mensuráveis para os problemas sociais.

O referencial apontou ainda as características fundamentais dos programas e projetos e de como estes devem ser estruturados e geridos para que os gestores municipais obtenham sucesso nas transformações que desejam implementar. Nesse sentido, o profissional “gerente de projetos” é peça fundamental em todos os níveis

de governo. Por isso, é importante que haja um trabalho de qualificação dos elaboradores de projetos que estão atuando nas prefeituras municipais.

O referencial apresentou, ainda, os instrumentos jurídicos de repasse utilizados para formalizar as transferências voluntárias e o papel da IF neste processo.

A metodologia se mostrou eficiente, principalmente porque a documentação analisada era composta por documentos oficiais, produzidos por todas as partes envolvidas no processo de avaliação dos projetos, adequando-se às necessidades da pesquisa.

Uma limitação encontrada é que os resultados obtidos apresentam um diagnóstico circunscrito à região do Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo, não sendo possível expandir esses resultados para outras regiões do país e para outras instituições financeiras que também operam recursos do OGU.

Um aspecto que chamou atenção da pesquisadora durante o processo de análise dos documentos foi o pedido de dispensa de realização do Trabalho Técnico Social por algumas prefeituras, alegando que a população impactada pelo projeto tem bom nível socioeconômico e percepção de conceitos quanto ao Meio Ambiente e Saneamento Básico.

Sendo assim, como sugestão para trabalhos futuros propõe-se:

- estudar o impacto do Trabalho Técnico Social nas populações atendidas pelos projetos realizados com recursos do OGU;
- estudar os laudos técnicos que possam ter resultado na aprovação da dispensa do Trabalho Técnico Social.

Espera-se com este estudo contribuir com as pesquisas da área em questão, no sentido de fortalecer o gerenciamento público. Que os resultados apresentados possam auxiliar os gestores a mobilizar responsabilidades pela implementação das políticas públicas, buscando a máxima eficiência na alocação dos recursos disponíveis, contribuindo assim, para a melhoria da qualidade de vida das populações atendidas pelos repasses de tais recursos.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sirgurdur. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. (Tradução de Ewandro Magalhães Jr.). **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, ano 51, n.º4, out/dez, 2000.

BRASIL. **Constituição Federal** de 1988. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.pdf > Acesso em 29 set. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União** – Orientação aos Municípios. Secretaria de Relações Institucionais, setembro de 2009. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/manual_convencios_final.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2011.

BRASIL. **Portaria Ministerial** n.º42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/portarias/PortMOG421999_Atualizada.pdf> Acesso em 27 set. de 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional/ Secretária do Orçamento Federal. **Manual de Despesa Nacional**. 1ed. Brasília (DF), 2008. Disponível em: < http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/financeira/federal/MANUAL_DESP_NACIONAL.pdf >. Acesso em 28 set. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e Outros Repasses**. 2ed. Brasília, 2008. Disponível em: <http://municipios.bdmg.mg.gov.br/cartilhas/Documents/Convencios_e_outros_repasses_2a_Edicao.pdf>. Acesso em 01 out 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Repasse de Recursos do Orçamento Geral da União. Manual de Orientações Técnicas aos Municípios. Brasília (DF): CAIXA/SUREP, mai/ 2007. Disponível em: <[http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/\(l\)repasses_do_orcamento_geral_da_uniao.pdf](http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/(l)repasses_do_orcamento_geral_da_uniao.pdf) > Acesso em: 05 jul. 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 18. abril de 2000. Disponível em: < <http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad18.pdf> > Acesso em 15 set. 2011.

GRANJA, Sandra I. B. **Elaboração e Avaliação de Projetos**. Florianópolis: UFSC: CAPES: UAB, 2010.

MALMEGRIN, Maria L. **Redes Públicas de Cooperação Local**. Florianópolis: UFSC: CAPES: UAB, 2010.

MARINHO, Sandra Lúcia Fernandes. Gestão por Programas: Uma Nova Concepção de Orçamento. **Cadernos FUNDAP**, n.º22, 2001, p.111-116. Disponível em: <<http://www.fcsh.unl.pt/apsociedade/Or%C3%A7amenta%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica/1%C2%BA%20m%C3%B3dulo/Marinho.pdf>> Acesso em: 27 set. 2011.

PINTO, Jeffrey K. **Um Guia do Conhecimento do Gerenciamento em Projetos**. 4ed. (Guia PMBOK®). Project Management Institute PMI: Pennsylvania, EUA, 2008.

SALLES, H. M. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, Descentralização e Território**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SANTOS, Maria das Graças *et al.* **Gestão Pública: Planejamento, Processos, Sistemas de Informações e Pessoas**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

ANEXOS

ANEXO A – Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do MOG-DOU de 15.4.99.

Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições, observado o art. 113 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, combinado com o art. 14, inciso XV, alínea "a", da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória no 1.799-3, de 18 de março de 1999, resolve:

Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2º A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

§ 4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único. No caso da função "Encargos Especiais", os programas corresponderão a um código vazio, do tipo "0000".

Art. 5º A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União no art.91 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das

demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6º O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria no 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PEDRO PARENTE

ANEXO B – Decreto n.º 7.468, de 28 de abril de 2011.

Mantém a validade dos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que especifica, altera o parágrafo único do art. 68 do Decreto no 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

Art. 1º Permanecem válidos, após 30 de abril de 2011, os empenhos de restos a pagar não processados das despesas inscritas nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que atendam as seguintes condições:

I - empenhos dos exercícios financeiros de 2007 e 2008 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução iniciada pelos entes até 30 de abril de 2011;

II - empenhos dos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades do Governo Federal, com execução iniciada até 30 de abril de 2011; e

~~III - empenhos do exercício financeiro de 2009 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução a ser iniciada pelos entes até 30 de junho de 2011.~~

III - empenhos do exercício financeiro de 2009 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução a ser iniciada pelos entes até 30 de setembro de 2011. (Redação dada pelo Decreto nº 7.511, de 2011)

Art. 2º Nos casos de aquisição de bens, a execução iniciada da despesa será verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida.

Art. 3º Nos casos da realização de serviços e obras, a execução iniciada da despesa será verificada pela realização parcial com medição correspondente atestada e aferida.

Art. 4º Para fins de cumprimento do disposto neste Decreto, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, observadas as condições e os prazos estabelecidos no art. 1º deste Decreto, realizará o bloqueio dos saldos dos restos a pagar não processados e não liquidados, em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

Art. 5º As unidades gestoras executoras responsáveis pelos empenhos bloqueados providenciarão os referidos desbloqueios que atendam ao disposto neste Decreto para serem utilizados, devendo a Secretaria do Tesouro Nacional providenciar o posterior cancelamento no SIAFI dos saldos que permanecerem bloqueados.

Art. 6º Os Ministros de Estado, os titulares de órgãos da Presidência da República e os dirigentes de órgãos setoriais dos Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento e de Administração Financeira, bem como os ordenadores de despesas poderão adotar medidas complementares visando ao desbloqueio dos empenhos

das despesas inscritas em restos a pagar não processados que atendam aos requisitos deste Decreto.

Art. 7o À Controladoria-Geral da União e aos demais órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal incumbe zelar pelo cumprimento do disposto neste Decreto, bem como responsabilizar os dirigentes e os servidores que praticarem atos em desacordo com as disposições nele contidas.

Art. 8o A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, no âmbito de suas competências, poderá expedir normas complementares para o cumprimento do disposto neste Decreto.

Art. 9o Parágrafo único do art. 68 do Decreto no 93.872, de 23 de dezembro de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Parágrafo único. Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 31 de dezembro do ano subsequente de sua inscrição." (NR)

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de abril de 2011; 190o da Independência e 123o da República.

DILMA ROUSSEFF

Guido Mantega

Miriam Belchior

Este texto não substitui o publicado no DOU de 29.4.2011