

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**

**Evandro da Silva Paes**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL:  
UM ESTUDO DE ADERÊNCIA AO PROCESSO  
DE ADMINISTRAÇÃO DE PORTFÓLIO**

**Taubaté – SP  
2013**

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**

**Evandro da Silva Paes**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL:  
UM ESTUDO DE ADERÊNCIA AO PROCESSO  
DE ADMINISTRAÇÃO DE PORTFÓLIO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Economia, Contabilidade e Administração da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento, Gestão e Avaliação do Desenvolvimento Regional.

Orientador: Professora Doutora Quésia Postigo Kamimura.

**Taubaté – SP  
2013**

**EVANDRO SILVA PAES**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: UM ESTUDO DE ADERÊNCIA AO  
PROCESSO DE ADMINISTRAÇÃO DE PORTFÓLIO.**

Dissertação apresentada para obtenção do  
Título de Mestre em Gestão e  
Desenvolvimento Regional do Programa de  
Pós-Graduação em Administração do  
Departamento de Economia, Contabilidade e  
Administração da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento,  
Gestão e Avaliação do Desenvolvimento  
Regional

Orientador: Profa. Dra. Quésia Postigo  
Kamimura.

Data: 21/06/2013

Resultado: Aprovado

**BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Quésia Postigo Kamimura

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. José Luis Gomes da Silva

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Gilson de Cassia Marques de Carvalho

Universidade de São Paulo

Assinatura \_\_\_\_\_

Dedico este trabalho às mulheres de minha vida:

Ana Claudia

Mariana e

Carolina

## AGRADECIMENTOS

Este estudo embora leve meu nome, deve ser compartilhado com várias pessoas, as quais eu gostaria de agradecer imensamente.

Primeiramente a professora e orientadora Quésia Postigo Kamimura pela paciência e ajuda nos momentos mais difíceis, aos demais professores do Mestrado pela colaboração nos seminários, artigos e na dissertação, e aos amigos de classe pela divisão de incentivos e apoio mútuo durante o curso.

Aos responsáveis pelos departamentos das prefeituras estudadas por responderem ao questionário e auxiliarem na busca dos documentos oficiais que compuseram esse estudo e aos prefeitos municipais que permitiram a pesquisa.

Aos meus pares na empresa, que algumas vezes me substituíram quando necessitei me ausentar para buscar orientação na faculdade. Ao meu chefe Luciano Kalil, que me incentivou e permitiu que utilizasse pouco, mas precioso tempo do trabalho para escrever os artigos necessários à conclusão do curso.

Ao Meu amigo Mirabeau, que com sua energia me resgatou diversas vezes para continuar o trabalho e indicou pessoas e instituições que pudesse acrescentar algo no estudo.

A meus pais, por todo carinho e incentivo ao estudo, e compreenderem minhas ausências nos finais de semana nesse período.

Em especial para minha irmã Eliane (*in memoriam*), fonte de inspiração para continuar nos estudos a procura de dados para mostrar aos leitores desse estudo, que ainda temos muito a melhorar para atender à população no que tange a administração pública.

Não poderia deixar de agradecer ao Arquiteto do Universo por me cobrir de bênçãos e de coragem para entrar num caminho desconhecido e sair quase ileso.

A todos o meu muito obrigado.

"Certamente não há nada tão inútil quanto fazer  
com grande eficiência algo que nunca  
deveria ser feito".

PETER DRUCKER

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Localização de São José dos Campos e Taubaté, cidades da RMVALE	14
<b>Figura 2</b> – Pirâmide da estratégia. Itens de valor que apoiam as empresas .....	23
<b>Figura 3</b> – Integração dos planejamentos municipais.....	26
<b>Figura 4</b> – Processos do Gerenciamento do Portfólio .....	39
<b>Figura 5</b> – Sequência proposta pelo PMI para os processos de gerenciamento de Portfólio .....	41
<b>Figura 6</b> – Filtros estratégicos e priorização do portfólio .....	44
<b>Figura 7</b> – Investimento em projetos em São José dos Campos de 2010 a 2013 ...	70
<b>Figura 8</b> – Investimento em projetos em Taubaté de 2010 a 2013.....	70
<b>Figura 9</b> – Despesas correntes de São José dos Campos 2010-2013.....	71
<b>Figura 10</b> – Despesas correntes de Taubaté 2010-2013.....	71
<b>Figura 11</b> – Participação das ações em percentual do orçamento. São José dos Campos .....	72
<b>Figura 12</b> – Participação das ações em percentual do orçamento. Taubaté .....	72

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Cidades da RMVALE. PIB municipal em ordem decrescente.....	15
<b>Quadro 2</b> – Objetivos da Administração Pública Gerencial .....	34
<b>Quadro 3</b> – Objetivos e ganhos com gerenciamento de portfólio .....	38
<b>Quadro 4</b> – Grupo de Processos de Gerenciamento de Portfólio.....	40
<b>Quadro 5</b> – Objetivos do Gerenciamento de Portfólio .....	49
<b>Quadro 6</b> – Objetivos da Administração Pública Gerencial .....	49
<b>Quadro 7</b> – Documentos oficiais estudados .....	53
<b>Quadro 8</b> – Categorias e subcategorias extraídas da leitura dos documentos oficiais .....	54
<b>Quadro 9</b> – Categoria 1 - Sistema de Planejamento. ....	55
<b>Quadro 10</b> – Categoria 2 - Política e Gestão e subcategorias.....	61
<b>Quadro 11</b> – Vinte maiores Programas e ações da cidade de São José dos Campos, quantificados em reais.....	62
<b>Quadro 12</b> – Vinte maiores Programas e ações da cidade de Taubaté, quantificados em reais.....	63
<b>Quadro 13</b> – Os cinco maiores programas de São José dos Campos .....	64
<b>Quadro 14</b> – Os cinco maiores programas de Taubaté .....	65
<b>Quadro 15</b> – Categoria 3 Programas e Projetos e subcategorias .....	69
<b>Quadro 16</b> – Resultado da verificação efetuada nas prefeituras .....	77
<b>Quadro 17</b> – Objetivos do Gerenciamento de Portfólio .....	78



## LISTA DE SIGLAS

<b>CEP</b>	–	Comitê de Ética em Pesquisa
<b>CMMAD</b>	–	Comissão Mundial do Meio Ambiente
<b>CMMI</b>	–	<i>Capability Maturity Model Integration</i>
<b>CNM</b>	–	Confederação Nacional dos Municípios
<b>DASP</b>	–	Departamento de Administração do Serviço Público
<b>Dod</b>	–	<i>US Department of Defense</i>
<b>DRU</b>	–	Desvinculação de Receita da União
<b>FESP-SP</b>	–	Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
<b>IBGE</b>	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IPPLAN</b>	–	Instituto de Pesquisa, Administração e Planejamento
<b>KPMMM</b>	–	<i>Kerzner Project Management Maturity Model</i>
<b>LDO</b>	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	–	Lei Orçamentária Anual
<b>MMGP</b>	–	Modelo Archibald & Prado
<b>MoP</b>	–	<i>Management of Portfólio</i>
<b>OCDE</b>	–	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OGC</b>	–	<i>Office of Government Commerce</i>
<b>OGU</b>	–	Orçamento Geral da União
<b>ONU</b>	–	Organização das Nações Unidas
<b>OPM3</b>	–	<i>Organizational Project Management Maturity Model</i>
<b>PDCA</b>	–	<i>Plan, Do, Check, Act</i>
<b>PMI</b>	–	<i>Project Management Institute</i>
<b>PNUD</b>	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPA</b>	–	Plano Plurianual
<b>RMVALE</b>	–	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo
<b>SAER</b>	–	Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco
<b>SEADE</b>	–	Sistema Estadual de Análise de Dados
<b>SEI</b>	–	<i>Software Engineering Institute</i>
<b>UNITAU</b>	–	Universidade de Taubaté
<b>VOLP</b>	–	Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa

## RESUMO

O novo modelo de gestão pública, denominado Administração Pública Gerencial, promove a participação ativa da sociedade e uma visão de resultados na administração com o cidadão sendo o centro das atenções. Incentiva o uso de ferramentas da administração privada para determinar os objetivos estratégicos e acompanhamento das ações escolhidas e priorizadas pelos governos. Este estudo objetiva analisar e discutir as práticas de Gerenciamento de Portfólio, especificamente seleção e priorização, à luz do modelo da Administração Pública Gerencial, nos municípios de São José dos Campos e Taubaté, processo este, adotado pelas empresas privadas para gestão de suas ações e projetos em busca de atingir resultados e alinhamento com a estratégia empresarial. Adotou-se como método a pesquisa exploratória de abordagem qualitativa, e do ponto de vista dos procedimentos técnicos esta pesquisa foi bibliográfica e documental. Os dados complementares aos estudos documentais e bibliográficos foram obtidos pela aplicação de um questionário aos responsáveis pelo departamento de planejamento de cada uma das prefeituras estudadas. Utilizou-se a metodologia de análise de conteúdo, reunindo um conjunto qualitativo de informações que contribuíram para a análise e validação da proposta desta pesquisa. Os resultados obtidos apontam para dois cenários distintos, um demonstra que as Prefeituras de São José dos Campos e Taubaté possuem processos de gestão com referências de base legal sólidas, com conceitos e itens que permitem uma modernização limitada, porém não aplicados em sua totalidade. Outro, que ambas as prefeituras, possuem processos de seleção e priorização de ações e projetos distintos, porém não totalmente aderentes às práticas de Gerenciamento de Portfólio, modelo potencialmente pronto para utilização na administração pública.

**Palavras-chave:** Administração Pública Gerencial. Gerenciamento de Portfólio. Administração Pública.

## **ABSTRACT**

The new public management model, called New Public Management, promotes the active participation of society and a vision of results in administration with the citizen being the center of attention. Encourages the use of private administration tools to determine the strategic objectives and monitoring the actions chosen and prioritized by Governments. This study aims to analyze and to discuss the practices of Portfolio Management, specifically selection and prioritization in light of the model of New Public Management in the municipalities of São José dos Campos and Taubaté, this process, adopted by private companies for managing your actions and projects seeking to achieve results and alignment with the business strategy. The method adopted was the exploratory research of qualitative approach, and from the point of view of technical procedures this is bibliographical and documental research. The additional were obtained by applying a questionnaire to responsables for Planning Department of each of the prefectures. It was used content analysis methodology, bringing together a set of qualitative information that contributed to the analysis and validation of this research proposal. The results shows two distinct scenarios, the first scenario shows that the cities of Taubaté and São José dos Campos have management processes with solid legal basis, with concepts and items that allow a limited modernization, but not applied in its entirety. Another scenario shows that both prefectures have distinct process for selection, prioritization of projects and actions, though not totally aligned to best practices of existing Portfolio Management and potentially ready for use in the public administration.

**Keywords:** Portfolio Management. New Public Management. Public Administration.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Problema .....	16
1.2	Objetivos.....	16
1.2.1	Objetivo Geral.....	16
1.2.2	Objetivos Específicos.....	16
1.3	Delimitação do Estudo .....	16
1.4	Relevância do Estudo.....	17
2	REVISÃO DA LITERATURA.....	18
2.1	Políticas Públicas.....	18
2.2	Administração Pública .....	20
2.3	Planejamento Estratégico no Setor Público.....	22
2.3.1	Estratégia Organizacional.....	22
2.3.2	Gestão municipal e urbana .....	24
2.4	Orçamento Público .....	26
2.4.1	Plano Plurianual (PPA) .....	29
2.4.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	29
2.4.3	Lei Orçamentária Anual (LOA).....	30
3	A Administração Pública Gerencial.....	31
3.1	Sustentabilidade social .....	34
4	PORTFÓLIO.....	37
4.1	Gerenciamento de Portfólio .....	37
4.2	Processos de Gerenciamento de Portfólio.....	40
5	METODOLOGIA DE PESQUISA .....	45
5.1	Tipo de Pesquisa .....	46
5.2	Área de Realização.....	47
5.3	Técnicas para coleta de dados .....	47
5.3.1	Pesquisa documental.....	48
5.3.2	Questionário .....	48
5.3.3	Análise de aderência .....	50
5.4	Análise de conteúdo .....	50
6	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	52

6.1	Resultado da análise dos documentos oficiais e do questionário .....	52
6.2	Resultados obtidos em São José dos Campos e Taubaté .....	54
6.2.1	Categoria 1 – Sistema de Planejamento.....	55
6.2.2	Categoria 2 – Política e Gestão .....	61
6.2.3	Categoria 3 - Programas e Projetos.....	69
6.2.4	Síntese dos resultados de São José dos Campos e Taubaté .....	75
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	79
	REFERÊNCIAS .....	84
	ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO. ....	89
	ANEXO 2 – PIB da região metropolitana.....	91
	ANEXO 3 – Programas, projetos e ações de São José dos Campos .....	92
	ANEXO 4 - Programas, projetos e ações de Taubaté.....	94
	ANEXO 5 – PROTOCOLO CEP UNITAU .....	96

## 1 INTRODUÇÃO

A reforma da administração pública é um tema que tem movimentado pesquisadores, estudiosos e gestores das diversas áreas no País (GUIMARÃES, 2000). Dada a importância do tema foi elaborado este estudo, referenciando o modelo da Administração Pública Gerencial, ou Administração por Resultado.

O estudo está especificamente relacionado à administração de Portfólio de projetos e ações e à aderência dos processos ao que descreve ao novo modelo, nas prefeituras de São José dos Campos e Taubaté, cidades situadas na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo (RMVALE).

Rodrigues e Araújo (2006) definem que a Administração Pública Gerencial é um modelo de gestão que pretende organizar e tornar eficazes os seus agentes, procurando melhorar o desempenho e aumentar a eficiência dos serviços públicos; evitar a corrupção; orientar a administração pública para manter o foco nos cidadãos; promover a participação da sociedade na administração pública; tornar transparente o funcionamento dos serviços públicos; definir e identificar competências e responsabilidades; promover a meritocracia no funcionalismo público; e evitar o desperdício.

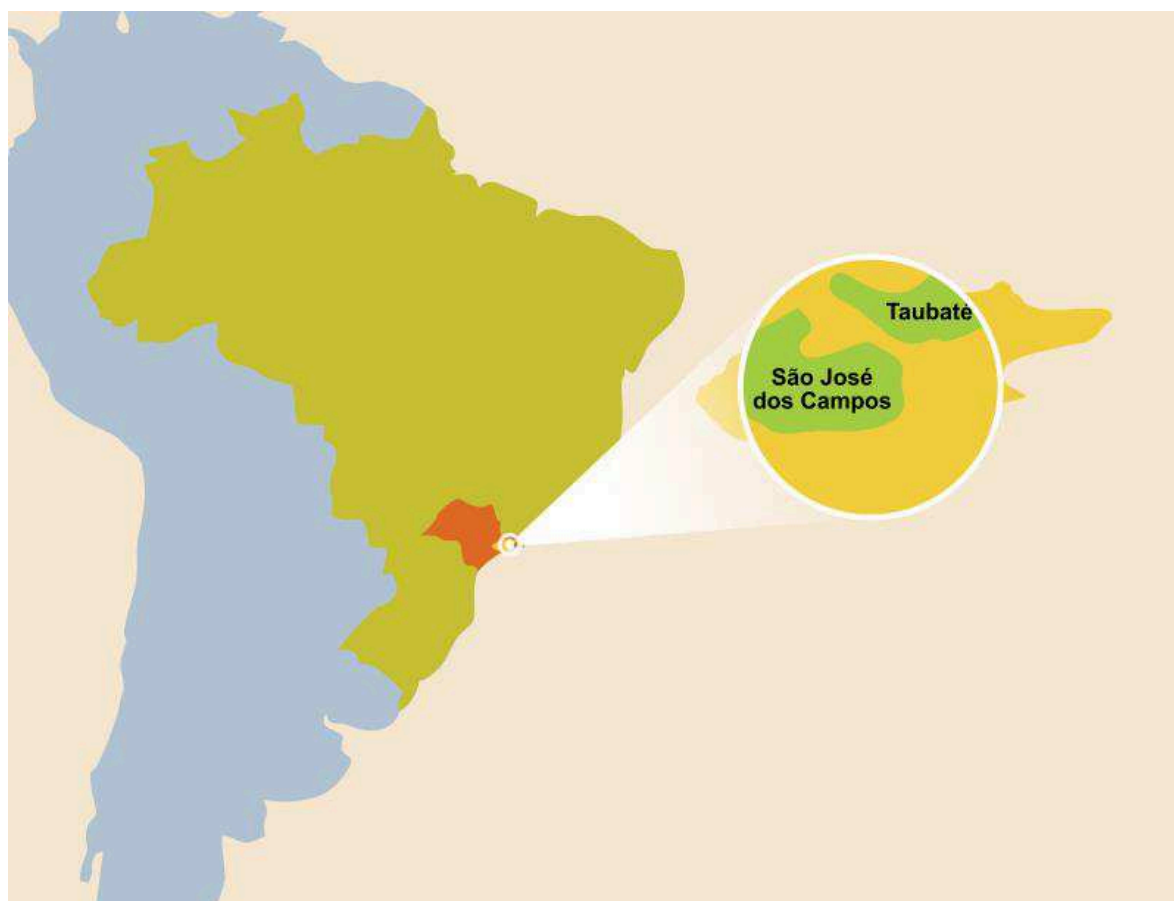
Para Guimarães (2000), a administração pública baseada na nova teoria tem como objetivo transformar uma estrutura burocrática e hierarquizada em uma organização flexível e empreendedora: pode promover o uso de ferramentas e técnicas, além dos métodos da gestão de empresas privadas para buscar solução de problemas e melhorar as escolhas de investimentos para os serviços públicos.

Com base nessa premissa, a Administração de Portfólio, como uma ferramenta para atingir resultados, é parte integrante das melhores práticas sugeridas pela administração privada, e se adotada pela administração pública poderia levar a resultados factíveis, baseados nas decisões estratégicas de cada governo. O Portfólio representa o resultado de uma seleção de tarefas a ser executada.

Os critérios de seleção, priorização, análise de custo e benefício dos projetos e ações são tratados pela administração privada com a aplicação das melhores práticas de gerenciamento de Portfólio, atualmente alvo de um grande movimento de

aprimoramento e implementação. Esse gerenciamento possui processos para identificar as prioridades da organização, embasando as tomadas de decisão quanto ao investimento neste ou naquele componente, apoiado por uma análise de alocação de recursos (SOLER, 2010).

Esse estudo mostra como os processos são tratados na Administração Pública Gerencial e como as prefeituras de São José dos Campos e Taubaté (Figura 1) trabalham essa área. Procura, também, saber por que um projeto é escolhido e executado; como a população participa das decisões; e o que as prefeituras vêm fazendo com o funcionalismo público, principalmente nas questões referentes à carreira e preparação para um atendimento melhor ao público, que é o maior interessado nos resultados das respectivas administrações municipais.



**Figura 1** – Localização de São José dos Campos e Taubaté, cidades da RMVALE

As cidades de São José dos Campos e Taubaté apresentam os maiores Produtos Internos Brutos (PIB's) em comparação com as demais cidades da RMVALE, segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2009), e por isso foram selecionadas para esse estudo (Quadro 1).

Além desse critério, levou-se em consideração a premissa que com um PIB significativo as cidades têm capital para investimentos, o que lhes dá uma posição privilegiada na criação e execução de programas e projetos para os seus respectivos municípios.

Municípios	Valor Adicionado				Impostos (em milhões de reais)	PIB (3) (em milhões de reais)	
	Agropecuária (em milhões de reais)	Indústria (em milhões de reais)	Serviços (em milhões de reais)				Total (em milhões de reais)
			Administração Pública	Total (2)			
<b>ESTADO DE SÃO PAULO</b>	<b>14.764,20</b>	<b>264.690,26</b>	<b>88.830,56</b>	<b>631.932,01</b>	<b>911.386,46</b>	<b>1.084.353,49</b>	
<b>São José dos Campos</b>	25,31	9.998,95	1.308,27	9.324,58	19.348,84	2.669,20	<b>22.018,04</b>
<b>Taubaté</b>	24,80	3.663,59	648,45	3.290,14	6.978,53	1.346,16	<b>8.324,69</b>
Jacareí	20,29	2.023,71	411,33	1.992,06	4.036,06	796,31	4.832,38
Pindamonhangaba	22,57	2.185,15	297,09	1.447,88	3.655,59	516,66	4.172,25
Guaratinguetá	16,85	928,39	232,15	1.159,27	2.104,51	232,35	2.336,86
Caçapava	9,06	1.014,79	176,15	825,60	1.849,45	287,32	2.136,77
Arujá	8,04	619,40	161,72	705,80	1.333,24	196,48	1.529,72
Lorena	8,95	399,53	155,79	662,80	1.071,28	118,92	1.190,19
Cruzeiro	6,85	300,24	159,08	597,23	904,31	117,94	1.022,25
Jambeiro	7,53	511,70	13,79	142,21	661,44	80,42	741,86
Campos do Jordão	1,63	72,85	111,72	430,31	504,80	41,65	546,44
Guararema	34,30	96,85	53,96	219,21	350,36	79,05	429,41
Tremembé	4,84	113,41	86,90	236,19	354,44	38,84	393,28
Aparecida	1,06	47,33	77,61	317,36	365,75	27,24	392,99
Cachoeira Paulista	9,42	35,97	63,37	278,97	324,37	23,04	347,40

**Quadro 1 – Cidades da RMVALE. PIB municipal em ordem decrescente**  
Fonte: SEADE, 2009



## **1.1 Problema**

Os critérios de seleção e a priorização de projetos nas prefeituras de São José dos Campos e Taubaté estão alinhados com as propostas de modernização da gestão pública?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar as práticas de Gerenciamento de Portfólio, especificamente seleção e priorização, à luz da teoria da Administração Pública Gerencial, nos municípios de São José dos Campos e Taubaté.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Verificar o processo e as práticas de montagem do Portfólio;
- Verificar se há participação popular na construção da estratégia da administração pública atual e quais são os mecanismos de participação, e
- Identificar a aproximação do modelo existente com o modelo proposto pela Administração Pública Gerencial;

## **1.3 Delimitação do Estudo**

Esse estudo delimita-se aos processos de seleção e priorização de projetos e ações das prefeituras de São José dos Campos e Taubaté, com base na legislação municipal vigente e nas referências sobre gestão ou Gerenciamento de Portfólio. Verifica, também, a aderência dos processos existentes para esse fim, com a proposta de modernização da gestão preconizada pelo modelo da Administração Pública Gerencial. O período da pesquisa se deu entre outubro e dezembro de 2012, em meio às eleições municipais desse mesmo ano.

#### **1.4 Relevância do Estudo**

A Administração Pública Gerencial preconiza transparência, profissionalização dos servidores, participação da sociedade, e, principalmente, a adoção de processos e ferramentas de administração utilizadas na iniciativa privada, visando melhores resultados para a população (PEREIRA, 2010).

Este estudo traz um retrato de como essa orientação está sendo percebida, praticada ou não, nas prefeituras de São José dos Campos e Taubaté. Trata-se de uma iniciativa que visa também divulgar no meio acadêmico, e em outros meios, um alerta para que os administradores públicos, os políticos, e o público em geral passem a conhecer, a praticar, e a disseminar essa nova prática nos diversos meios da sociedade, em busca de um governo para o povo que agregue valor como um todo.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Políticas Públicas

Höfling (2001) cita que para entender a questão das políticas públicas, ou sociais, é fundamental delinear as diferenças entre Estado e Governo. Resumidamente pode-se considerar que:

- Estado: é o conjunto de instituições permanentes, como, por exemplo, os órgãos legislativos, os tribunais, e o exército, dentre outras, que possibilitem a ação do Governo; e
- Governo: é um portfólio composto por programas e projetos propostos pela sociedade para a sociedade como um todo, configurando uma orientação política de um determinado governo por um período de tempo delimitado.

Nesse caso entendem-se políticas públicas como a aplicação de ações pelo Estado, implantando um projeto, um programa, ou ações para um determinado setor da sociedade. O autor destaca, também, que além da constante modernização de ferramentas de avaliação de programas, projetos, e políticas públicas, é preciso referenciar as questões das tomadas de decisão, escolhas efetuadas, modelos de avaliação e implementação, todos em relação a uma estratégia governamental.

Segundo Ferreira (2010), política é a ciência dos fenômenos referentes ao Estado; um sistema de regras direcionadoras dos negócios públicos; a arte de governar os povos; um conjunto de objetivos que formatam programas de ação governamental; uma posição ideológica quanto aos fins do Estado; e a habilidade nas relações humanas.

Frey (2000) utiliza os conceitos políticos baseados nos termos em inglês, para melhor definição e entendimento de políticas públicas. Ele define três dimensões para política:

- a) *polity*: dimensão institucional, é referência ao sistema político em relação ao sistema jurídico e à estrutura do sistema político-administrativo;

- b) *politics*: dimensão processual, tem caráter de conflito, pois trata das imposições de ideias e objetos aos conteúdos e às decisões; e
- c) *policy*: dimensão material, trata da configuração dos programas políticos e faz referência às questões de decisão e conteúdo político.

A Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná (2012) traz em seu *site* uma definição de políticas públicas simples e esclarecedora: trata-se de um *portfólio* de ações sob a responsabilidade do Estado, que pode ser desenvolvido pelo próprio Estado ou por instituições privadas, com ou sem a participação da sociedade.

Essas ações devem estar alinhadas aos interesses públicos, garantindo o direito à cidadania de forma generalizada ou por seguimento social, cultural, econômico ou étnico. As políticas públicas devem corresponder aos direitos garantidos pela Constituição à população, sejam eles reconhecidos ou não por parte da sociedade ou comunidades.

Teixeira (2002) define política pública como um princípio que orienta as ações do poder público; é um conjunto de normas que dirige as relações entre poder público e população. Nesse caso, políticas claras e sistematizadas, documentadas, como as leis, programas, e linhas de financiamentos que orientem ações que utilizam recursos públicos.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Souza (2006) cita que as políticas públicas estão fortemente ligadas ao Estado, que é quem determina como os recursos serão aplicados de forma a prover benefícios à sociedade. Traz também direcionamento de como o dinheiro arrecadado sob forma de impostos deve ser acumulado e como deve ser investido, além de como deve ser efetuada a prestação de contas públicas, visando à transparência e à responsabilidade fiscal.

Para Kraft e Furlong (2010), Política Pública é o que os funcionários públicos de dentro do governo, que representam o interesse dos cidadãos, decidem fazer ou não para a resolução dos problemas públicos. Esses problemas se referem a condições que o público considera inaceitáveis, que necessitam de uma intervenção.

Problemas como a degradação ambiental, ameaças à segurança do trabalho, ou acesso insuficiente aos serviços de saúde podem ser resolvidos por meio de ações do governo ou de ações privadas, em que pessoas físicas ou jurídicas são as responsáveis, ou uma combinação das duas. Em qualquer dos casos, a escolha depende de como o público define o problema e quais são as atitudes sociais que prevalecem sobre a ação privada em relação ao papel do governo.

Essa é uma visão em que se observa o grau de evolução dos americanos, principalmente quando confiam ao funcionalismo público uma avaliação dos serviços prestados tanto pelo Estado como pela iniciativa privada. É um modelo descentralizado, que é considerado pela administração gerencial, ou Administração Pública Gerencial, como o modelo a ser seguido pelo Brasil nos próximos anos.

## **2.2 Administração Pública**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, determina que a administração pública tenha como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com Moraes (2006), a administração pública pode ser definida como atividades que o Estado desenvolve para assegurar os interesses da sociedade. Pode ser definida, também, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Para Gemelli e Filippim (2010), a administração pública deve atender ao interesse público e às necessidades da sociedade, utilizando para isso a estrutura administrativa, de forma direta ou indireta, e os meios permitidos pela legislação vigente. Para tanto, é preciso que toda a estrutura administrativa esteja integrada e, além do simples cumprimento das recomendações da Lei, procure satisfazer, de forma planejada e organizada, às necessidades do cidadão.

Pereira (1998) diz que é premissa da administração pública atender as demandas com eficiência, utilizando racionalmente todos os seus recursos, com eficácia, aumentando a sua capacidade de atingir resultados, e com efetividade, dentro dos limites da ética cívica. Para que esses valores sejam introduzidos na gestão pública, são necessários agentes públicos qualificados com competências técnicas, humanas e gerencial.

Segundo Meirelles (2005) ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a sociedade o compromisso de bem servi-la, o que corrobora com o sentimento do cidadão, como verdadeiro beneficiado dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

Todos os bens ou serviços destinados à satisfação das necessidades comuns e indispensáveis, que possibilitam a vida digna da população, são os bens públicos ou coletivos por excelência: a justiça, a vigilância das ruas, os serviços domiciliares (água, luz, esgoto), a educação básica, a medicina preventiva, a moradia, as telecomunicações etc. (TORO, 2005, p. 30).

Frey e Resende (2000) destacam que para tratar as mudanças exigidas pela sociedade, já globalizada, seriam necessários modelos inovadores de gestão. Essas mudanças exigem dos gestores uma nova postura, além de novas técnicas administrativas e novos instrumentos, processos e procedimentos. Problemas tanto na esfera local como os que indiretamente afetam a administração pública, mesmo que fora dos domínios do administrador público, necessitam de soluções e respostas rápidas.

Existe uma grande oportunidade de explorar as possibilidades de transformação e disponibilizar as novas soluções, em favor da administração pública e da própria população. Para Ananias (2010) o Brasil passa por um importante momento de superação e preparação para a Administração Pública Gerencial, uma vez que ficou, por muito tempo, refém de seu passado e de sua história.

As questões sociais e a burocracia são historicamente um obstáculo, pois não há no País uma tradição de políticas públicas e sociais olhando para o cidadão comum e mais pobre; o mesmo ocorre com a burocracia que para a população é sinônimo de ineficiência e atraso, levando o funcionalismo público ao descrédito.

## 2.3 Planejamento Estratégico no Setor Público

### 2.3.1 Estratégia Organizacional

Originado das aplicações bélicas, o termo estratégia é empregado em diversas áreas, inclusive na administração. O significado original de estratégia, segundo Ferreira (2010, p. 321), é “a arte de planejar e executar movimentos e operações de tropas, navios ou aviões, visando manter posições relativas e potenciais bélicos favoráveis a futuras ações táticas sobre determinados objetivos”.

Segundo Valeriano (2005), aplicando bem o gerenciamento estratégico forma-se um circuito que considera as forças e as fraquezas de uma organização, com imprevisíveis oportunidades e ameaças do ambiente em constante mutação. O mundo globalizado surpreende a cada dia com suas mudanças repentinas e novos direcionamentos, o que ocorre em qualquer esfera, seja administrativa ou pessoal.

Assim, a todo o momento há oportunidades e transformações que levam o indivíduo a mudar o modo de pensar e de agir, e a preparar-se para tal cenário. A participação de todas as partes interessadas é fundamental para a elaboração da estratégia, que deverá estar sujeita a atualizações e alterações imediatas e ao alcance de todas as pessoas da corporação, guardando obviamente o sigilo quando houver questões restritas.

Para Canhada e Bulgacov (2011), a estratégia é entendida como um conjunto de atividades exercidas nas interações e trocas sociais ocorridas nas organizações. A partir desse processo surgem práticas, formais ou informais, que constituem a estratégia (Figura 2).

A prática da estratégia se dá tanto no seu processo de formação, nas reuniões formais de formulação, como na sua implementação, que é a interpretação dos discursos estratégicos pelos atores sociais responsáveis por essa prática. As práticas e atividades estratégicas visam acarretar resultados organizacionais que podem ser mensurados ou não. No primeiro caso, a mensuração pode se dar a partir de diferentes indicadores, sejam eles referentes a resultados econômicos, financeiros ou sociais.

Kerzner (2001) afirma que as corporações tendem a não aprovar ações de seus portfólios se os benefícios não superarem os custos. Podem ser considerados

benefícios financeiros ou não financeiros. Nesse caso, eles podem estar em um dos grupos citados como não financeiros: a) poder local e cidadania; b) participação da sociedade; e c) planejamento estratégico.



**Figura 2** – Pirâmide da estratégia. Itens de valor que apoiam as empresas  
**Fonte:** SAER, 2012

Para Silva (1964), o planejamento é parte integrante de todos os objetivos que a humanidade traça para objetivos individuais ou de grupos; é um processo, e por isso tende a ser contínuo e submetido a melhorias durante o seu período de existência. São muitas as definições de estratégia, inclusive a de Meirelles e Gonçalves (2005), que associam estratégia a um conjunto de decisões e ações organizacionais coerentes com a função principal de adequar as organizações ao ambiente.

Kamimura (2004) destaca o método PES (Planejamento Estratégico Situacional) que demonstra um nível de operação com um método de eleição para um planejamento de nível local, altamente descentralizado. Simples, elaborado para viabilizar o plano a partir de uma base popular, aborda outras dimensões diferentes



da econômica, como por exemplo a capacidade administrativa e conhecimento. Este método tem sido utilizado muito pela área de saúde.

Carneiro (2010) cita que a formulação da estratégia trata de uma proposta de transição de um estado atual para outro desejado no futuro. Busca também identificar os riscos existentes ou os possíveis, e localizar lacunas e oportunidades de mudanças necessárias para atingir o objetivo proposto.

### 2.3.2 Gestão Municipal e Urbana

Para Pereira (2010) uma das principais atribuições do Estado é aumentar a participação da sociedade nos modelos governamentais, garantindo, com controle e responsabilidade, a personalização governamental baseada no individualismo e nas peculiaridades regionais.

O Estado deve, ainda, incentivar a formação da sociedade com cidadãos participativos, buscando objetivos no foco da sociedade. Deve, portanto, criar projetos e programas, melhorar serviços, e criar valores a partir das escolhas dos cidadãos, já que o foco é o cidadão.

A capacidade da Administração Pública de realizar e obter resultados em benefício da sociedade depende, em geral, do modo como se encontra estruturada. É sabido que a organização é o ponto de partida para o sucesso da Administração Pública (PEREIRA, 2010, p. 5)

Wosniak e Rezende (2012) veem tendências cada vez mais predominantes como, por exemplo, a da globalização de processos produtivos, tecnológicos e financeiros nos cenários atuais. Esse cenário pressupõe movimentos de individualismo localizados, e as cidades passam, então, a ter sua relevância aumentada no cenário político, centralizando ações que podem contribuir com a sociedade, buscando maior participação da sociedade civil e da iniciativa privada, além do relacionamento com as diferentes instâncias do Estado.

Mintzberg e Quinn (2001) definem que gestão envolve um conjunto de recursos, processos e atividades, com o objetivo de reger, de administrar. Seria como estabelecer o que fazer e como será efetivado: é fazer com que planejamento estratégico e administração constituam um único processo.

Ao considerar a gestão municipal como a própria administração dos bens e

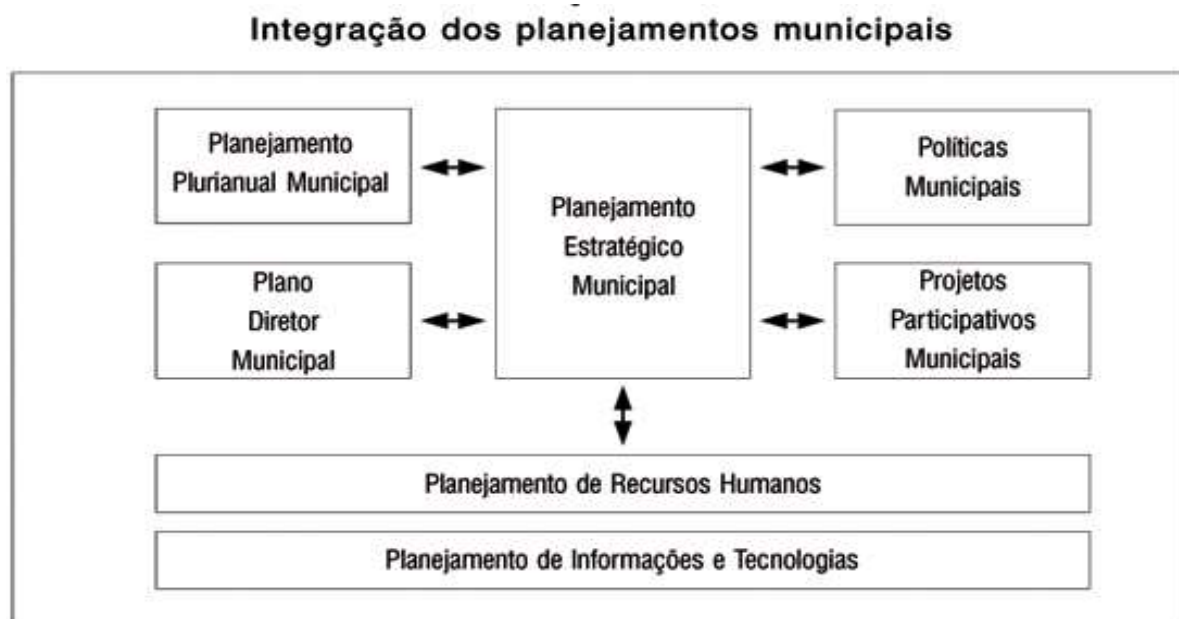
interesses da população, Wosniak e Rezende (2012) ainda complementam que deve ser executada pelo gestor municipal, prezando pelos princípios da administração pública, tais como: legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, segurança jurídica, motivação, e, principalmente, prioridade para os interesses públicos.

Ao encontro de determinados itens da Administração Pública Gerencial, Pfeiffer (2000) define gestão municipal como aquela que determina e planeja os resultados com o uso de recursos públicos e que se responsabiliza pelos indicadores de desempenho da instituição pública. O planejamento, como base para a gestão municipal, é reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que responsabiliza os gestores pelo uso da máquina pública, respondendo pelo seu uso.

Para Rezende e Castor (2006), gerir a prefeitura, suas secretarias e iniciativas públicas, é a própria gestão municipal. Os autores destacam o planejamento estratégico municipal como principal ferramenta para determinar e controlar a administração dos municípios (Figura 3), porém a gestão urbana tem como principal apoio o Plano Diretor da cidade.

Compete à gestão urbana a garantia do funcionamento de uma cidade em seus quatro aspectos principais, quais sejam: habitação, trabalho, lazer e circulação. Implica, primeiramente, uma máquina administrativa, ou seja, espaços físicos, equipamentos e recursos humanos, os quais se encontram organizados em instituições. Em segundo lugar, implica serviços básicos, tais como saneamento, educação, saúde, habitação, lazer, segurança, transporte, energia. Em terceiro lugar, e para que esses serviços e instituições possam cumprir essas demandas de maneira eficiente, é necessário viabilizar a arrecadação de recursos financeiros, se fazendo valer da legislação para conceder legalidade aos atos administrativos (STOKER, 2000; SILVA JUNIOR; LEAL; SHIGUNOV, 2004 *apud* WOSNIAK; REZENDE, 2012, p. 56).

Pereira (1998) defende que o planejamento é fundamental para conquistar resultados, seja na administração pública ou privada. O planejamento tende a trazer vários benefícios às empresas e aos órgãos públicos, tais como: auxílio às decisões, possibilitando minimizar riscos; aumento da possibilidade de sucesso nas iniciativas; e coordenação de pessoas, projetos e programas em andamento. Pode promover o desenvolvimento de pessoas e deixar um legado importante para que as iniciativas no futuro utilizem o conhecimento adquirido e registrado como fonte de informações para novos.



**Figura 3** – Integração dos planejamentos municipais  
**Fonte:** Resende e Castor (2006)

Permite, também, visualizar e aplicar recursos disponíveis; verificar os recursos escassos e trabalhar em função deles; e preparar para aceitação às mudanças.

Reconhecer o planejamento como processo implica aceitar que ele não é uma atividade que se esgota na concepção de um plano, de um programa, ou de um projeto. Esses são mecanismos instituídos para facilitar o alcance de metas, ou seja, são meios para estruturar recursos e ações voltados para certos objetivos que, dessa forma, podem ser geridos de maneira melhor (OLIVEIRA, 1991, p. 23 *apud* PEREIRA, 2010, p. 25).

Esses itens e a ideia de associar o planejamento estratégico à gestão são itens referenciados pelo PMI (2009) como melhores práticas de determinar o portfólio de projetos e ações em qualquer organização.

## 2.4 Orçamento Público

Para Oliveira (2009), independente do grau da administração, seja federal, estadual, ou municipal, os administradores públicos devem organizar e planejar corretamente o seu orçamento. A Constituição Federal e as leis específicas dos Estados e Municípios definem o que pode compor os créditos da administração pública, como impostos, taxas e contribuições, entre outros.

O orçamento público, em resumo, é a provisão e a autorização de receitas e despesas definidas na Lei Federal nº 4320, de 1964, que também determina padrões e normas para elaboração dos documentos e processos.

O art. 165, incisos I, II, III da Constituição Federal de 1988, define que a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) é competência do Poder Executivo: da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O planejamento da execução orçamentária é regido por essas três Leis Orçamentárias para efetivar receitas e despesas e passar por todos os processos previstos em Lei, como licitações e pagamentos de serviços e obras prestadas ao poder público.

O ciclo do orçamento público é dividido em quatro fases, que são: elaboração, aprovação, execução e controle.

A elaboração da proposta orçamentária é encaminhada ao Legislativo pelo chefe do poder Executivo, para apreciação e aprovação. Tem que ser exercida a cada ano e é de responsabilidade do poder Executivo, embora também envolva a colaboração de todos os outros poderes na composição das contas, seguindo a estrutura e normas definidas na LDO. Após a entrega ao Legislativo, as propostas descritas serão analisadas, submetidas aos cidadãos, negociadas possíveis alterações com o Executivo e aprovadas.

A execução se dá dentro do exercício financeiro, que coincide como o ano civil, de janeiro a dezembro. A lei 4320 descreve que toda despesa deve ser prevista em empenho, registrada em seus detalhes como valor, motivo da despesa, conta orçamentária, etc. No caso de haver emendas que aumente os gastos estes devem conter contrapartidas em receitas, ou substituir uma despesa já prevista.

O controle do orçamento público foi reforçado com a criação da LC 101/2000, que estabeleceu punições ao não cumprimento das leis orçamentárias, aumentou a transparência das contas públicas, e tornou acessível à população todas as informações registradas no processo orçamentário.

A Constituição Federal determina que os Municípios devem gastar, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais em manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 212 da Constituição Federal, Emenda Constitucional 14/1996 e leis 9.394 e 9.424/1996) e 15% para a saúde (art.

198 da Constituição Federal e Emenda Constitucional 29/2000, Constituição Federal), são denominadas despesas vinculadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal limita os gastos com pessoal, que não poderão ultrapassar a 60% da receita corrente líquida, sendo que esse limite corresponde a um máximo de 54% para a Prefeitura e 6% para a Câmara Municipal.

A partir da década de 1990 alguns municípios passaram a contar com a participação da sociedade civil na construção do orçamento público. As cidades de Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre foram pioneiras nesse novo método de fazer o orçamento. Esse processo participativo pode redefinir as Leis Orçamentárias, indicando mais investimento para a classe mais pobre da cidade, além de outras muitas alterações.

Na década seguinte, de 2000, o Orçamento por Programas passou a ser adotado por vários governos municipais ou locais. Essa prática permite aos governos estabelecer uma abrangência maior entre as políticas públicas, pois um programa pode ser executado levando em consideração iniciativas com o mesmo objetivo de várias secretarias.

Nesse caso, o método de administração torna mais difícil a visualização e identificação de ganhos e gastos, na medida em que uma ação pode ser efetivada por várias secretarias, porém dependendo de como é apresentada pode tornar mais difícil a identificação das despesas de forma mais globalizada.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012) define que o Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento da Seguridade e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais, e que o seu controle segue princípios definidos na Constituição, na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Desde a Constituição Federal de 1988 o Poder Executivo é o responsável pelo sistema de Planejamento e Orçamento, que tem a iniciativa dos seguintes Projetos de Lei: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA).

#### 2.4.1 Plano Plurianual (PPA)

De acordo com a Lei Complementar nº 101/00 (também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei Federal nº 4.320/64 as prioridades do governo durante os quatro anos de mandato são definidas pelo Projeto de Lei do PPA, e o Presidente da República deve enviá-lo ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. Destaca também que o Projeto de Lei do PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para outras decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

#### 2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é um dos instrumentos do planejamento do setor público originada em 1988 com a Constituição Federal e foi completada pela Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De periodicidade anual, o prazo de entrega do projeto de lei ao Poder Legislativo ocorre no período de 15 a 30 de abril, conforme cada ente da Federação (União, estados e municípios). A LDO deve descrever as prioridades para o próximo exercício e serve como orientação para a elaboração do Orçamento. A legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras de fomento também são determinadas pela LDO.

Conforme destaca Pereira (2010), a Constituição Federal, em seu artigo 165, dispõe que, além das metas e prioridades, a LDO deve incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a Lei Orçamentária Anual (LOA); e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Após a LDO ter sido aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal juntamente com os Ministérios e Unidades Orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário elaboram a proposta orçamentária para o próximo ano. Determinado pela Constituição, o Governo tem até 31 de agosto de cada ano para encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional.

O Presidente da República deve também enviar um relatório contendo sua visão da situação econômica do País e as prioridades para o ano seguinte, visando novas perspectivas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2012).

#### 2.4.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual, nos termos estabelecidos pela Lei nº 4.320/64, estima a receita e fixa a despesa pública, é a regra que guia todas as ações do Governo Federal. O Orçamento deve prever todas as despesas públicas, e nenhuma despesa deve ser efetuada sem estar prevista, mas nem tudo é efetuado pelo Governo Federal. Os governos estaduais e municipais devem também registrar suas previsões de despesas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios.

Deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada pelo Executivo; fazem as propostas de modificação por meio das emendas e votam o projeto. A Constituição determina que o Orçamento deva ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura. Após a aprovação, o projeto é confirmado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.

As receitas são previstas pela Lei Orçamentária brasileira, que também autoriza as despesas de acordo com a arrecadação estimada. Se durante o mandato houver necessidade de gastos acima do valor que está previsto na Lei, o Poder Executivo deve criar e submeter um Projeto de Lei de crédito adicional ao Congresso Nacional. O contrário também é possível: são os chamados Decretos de Contingenciamento, que limitam para baixo as despesas do valor previsto em orçamento da receita. Normalmente são usados em períodos de crises e incertezas econômicas.

Sacramento (2004) explica que após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, o administrador público ficou responsável e deve prestar contas pelos gastos com pessoal, ficando proibido de criar despesas correntes sem uma fonte de receitas, entre outros. A Lei criou uma restrição orçamentária na legislação brasileira e criou também a necessidade de comprovação do uso do orçamento para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

### **3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

De acordo com Secchi (2009) desde os anos de 1980 as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças profundas nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas. Essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado, que passam a ser utilizadas como modelos para organizações públicas em todas as esferas de governo.

Hays e Plagens (2002), citados por Secchi (2009), dão uma noção da grandeza dessas reformas como estratégias provenientes do setor privado, num movimento considerado como a mais profunda mudança da administração pública desde que foi considerada uma área de especialidade.

Pereira (2010) define que a Administração Pública Gerencial, é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Esse novo modelo de administração pública traz consigo um novo perfil: descentralização do ponto de vista político; descentralização administrativa; organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; confiança limitada ao invés de desconfiança total; controle por resultados, ao invés do rígido passo a passo dos processos administrativos, e administração voltada ao atendimento do cidadão ao invés da autorreferida (PEREIRA, 2010).

Rodrigues e Araujo (2006) definem que a Administração Pública Gerencial é um modelo de gestão que procura organizar e tornar eficazes os seus agentes, procurando melhorar o desempenho e aumentar a eficiência dos serviços públicos; evitar a corrupção; orientar a administração pública para manter o foco nos cidadãos; inserir a participação da sociedade na administração pública; tornar mais transparente o funcionamento dos serviços públicos; definir e identificar competências e responsabilidades; promover a meritocracia no funcionalismo público; e evitar o desperdício.

Os autores também descrevem que a administração pública deve promover a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da



melhoria dos serviços para o cidadão em relação à qualidade, ao mesmo tempo em que se aposta na redução dos custos.

A proposta procura combater as estruturas tradicionais, utilizadas nas bases da administração pública. As estruturas tradicionais dão lugar a novos processos e busca resultado para a população, melhorando a perspectiva administrativa como um todo, sem limites de áreas de atuação.

A Confederação Nacional dos Municípios (2008) traz em sua publicação sobre administração pública que a tendência é o Brasil passar a adotar o modelo proposto pela Administração Pública Gerencial, ou administração por resultados. É uma forma de modernizar o Estado e os Municípios e ao mesmo tempo buscar a redução dos custos da máquina pública, melhorando o atendimento ao cidadão.

O grande desafio é aprender a controlar através de resultados: todo o aparato da sociedade e do estado tem que ter como resultado final a conquista do estado de bem-estar dos cidadãos (CARVALHO, 2007, p. 143).

Embora veja dificuldades na aplicação do modelo em municípios em processo de industrialização, a Administração Pública Gerencial incentiva e ensina os prefeitos a utilizarem diversos métodos e ferramentas já utilizados pela iniciativa privada. Tem como foco o planejamento estratégico e informa aos gestores municipais os diversos aspectos dessa prática, levando-os a praticar de forma consciente todos os passos para determinar o melhor destino aos investimentos dos municípios. Trabalha com modelos simples e de fácil entendimento e traz noções do “PDCA”<sup>1</sup>, *balance score card*<sup>2</sup> e administração de portfólio de investimentos.

Pereira (1996) ainda cita que após a II Guerra a influência da administração de empresas começou a se fazer presente na administração pública. Esse conceito foi abordado pelo governo norte-americano e britânico a partir da eleição dos governos conservadores, direcionado à redução de custos e aumento da eficiência e produtividade das organizações. Como as mudanças no setor público estavam dependentes de uma reforma do Estado, esse modelo significou, de certa forma, a diminuição da participação do Estado e a privatização de vários setores.

---

<sup>1</sup> Do inglês: *plan, do, check, act*, ou seja, planejar, fazer, averiguar e agir.

<sup>2</sup> *Balance Score Card*: Ferramenta utilizada na iniciativa privada para determinar os objetivos estratégicos, pesos de ações e indicação de resultados.

Historicamente, segundo Pereira (1996), a administração burocrática não era orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos, pois tinha um custo elevado e priorizava a garantia de propriedades e contratos. Nesse Estado liberal eram necessários apenas quatro ministérios: o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o exército e a marinha, o da Fazenda, e o das Relações Exteriores.

O problema da eficiência não era essencial. No momento em que o Estado assumiu um número crescente de serviços sociais, como saúde, educação, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica, e papéis econômicos, a eficiência passou a ser essencial. A necessidade de uma administração gerencial se fez necessária diante da legitimação da burocracia frente às demandas da cidadania (PEREIRA, 1996).

A crítica ao modelo burocrático já se fez presente de 1966 a 1968, na Inglaterra, pela Comissão Fulton. Essa comissão mostrou quanto estava despreparado o serviço civil britânico, criticando a hierarquia excessiva e a falta de contato do poder público com a população.

Carneiro (2010) mostra que outras iniciativas também ocorreram, inclusive antes da Inglaterra. O Canadá, no período de 1961 a 1963, criou a Comissão Galssco, que questionava os conceitos tradicionais da administração pública canadense e mostrava uma clara visão gerencial, com objetivos de resultados práticos para a população, por meio da aproximação com os contribuintes.

Araujo e Pereira (2012) descrevem que na década de 1980 esse assunto tomou força nos Estados Unidos, com a implementação do modelo gerencial. A primeira missão foi reduzir o custos e o pessoal, o que ocorreu com sucesso na Inglaterra, mas não nos Estados Unidos, como também não ocorreu a redução dos gastos sociais. O que houve foi uma redução das transferências de recursos para os Estados e poderes locais.

A iniciativa real de redução de custos e o aumento de eficiência surgiram nos governos locais, uma vez que a redução do orçamento exigia que fosse feito mais com menos. A Inglaterra, durante o governo de Margareth Thatcher, propôs fortalecer a administração pública burocrática, estabelecendo três grandes objetivos:

- 1º) definir papéis e responsabilidades dos funcionários públicos;
- 2º) definir estratégia e objetivos organizacionais; e

3º) maximizar o uso dos recursos públicos, aumentando a eficiência nas aplicações financeiras.

O aumento da autonomia e a busca da qualidade nos serviços de atendimento ao público são partes integrantes da administração por resultados aplicada nos governos britânico e americano, assim como a avaliação por parte da população, que pode levar o governo a aplicar fundos na melhoria ou criação de serviços de modo a atender as expectativas da população.

No Quadro 2 segue uma visão consolidada e resumida dos objetivos da Administração Pública Gerencial, baseada nas definições de Pereira (2010) e Rodrigues e Araujo (2006).

<b>Objetivos da Administração Pública Gerencial</b>
Criação e utilização de Plano estratégico, visão de resultado
Ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem.
Descentralização do poder, incentivando a terceirização
Participação da Sociedade nos planos da administração pública
Intensificação dos programas de treinamento corporativo. Excelência no atendimento.
Foco no cidadão.

**Quadro 2** – Objetivos da Administração Pública Gerencial

**Fonte:** Pereira, 1998; Rodrigues e Araujo, 2006

### **3.1 Sustentabilidade social**

Sachs (2004) traz um conceito de sustentabilidade amplo e dinâmico, levando em consideração as necessidades da população em um ambiente em constante crescimento e modificação. Para ele, dentre outras, a sustentabilidade possui pelo menos cinco dimensões: sustentabilidade social, cultural, ecológica, ambiental e econômica.

A sustentabilidade social, conforme descreve Sachs (2004), está ligada diretamente ao bem-estar da população, patrocinada pelo Estado e pela iniciativa privada em programas de combate à pobreza e crescimento populacional

desregulado; e a programas de geração de empregos e de melhoria da saúde pública.

Schenini e Nascimento (2002) destacam que em 1972, na Suécia, num cenário já atualizado, foi desenvolvida a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, onde se destacaram a manutenção da vida humana e a qualidade de vida como premissas ao desenvolvimento econômico. Esse documento reforçou o pensamento da época, de que seria necessário encontrar formas de trabalho sem deteriorar o meio ambiente e sem explorar o ser humano, garantindo-lhe uma qualidade de vida digna.

Desenvolvimento é um conjunto de metas ou objetivos desejáveis para a sociedade. Esses objetivos, indubitavelmente, incluem as aspirações básicas para assegurar uma elevação do nível de renda per capita, o que em geral é denominado padrão de vida. Entretanto, numerosas pessoas já estão acreditando que nível de padrão de vida é mais do que crescimento econômico com elevação da renda. Há agora uma ênfase na qualidade de vida, sob o enfoque de saúde da população, nos padrões educacionais e no bem-estar social geral (SCHENINI; NASCIMENTO, 2002, p. 6).

A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Comissão Mundial do Meio Ambiente (CMMAD) (1991), patrocinou uma pesquisa sobre a qualidade ambiental no mundo, que resultou num documento intitulado Nosso Futuro Comum, que coloca o ser humano como responsável pela sua própria existência, uma vez que ele próprio seria o causador dos movimentos antiecológicos, uma vez que a sociedade capitalista não mede as consequências do destrato da natureza em prol de seu crescimento econômico.

Foladori (2002) esclarece que nos últimos trinta anos a pobreza e o aumento da população foram os alvos principais da sustentabilidade social. Para isso, as políticas de redução de pobreza e de limitação do crescimento da população eram os únicos objetivos dos programas sociais dos governos. Nessa teoria destacam-se duas fases na relação entre a pobreza e o impacto ambiental.

A primeira fase, que vai de 1960 a meados da década de 90, é conhecida como espiral descendente. Os pobres são vistos como depredadores da natureza e vítimas de suas próprias ações. São depredadores em razão da sua impotência econômica, por isso se utilizam mais dos recursos naturais e assim agredem a natureza. Nessa condição, pensam mais em sobreviver do que preservar, sem pensar no futuro. São vítimas por falta de políticas sociais, de cuidado dos governos,

e com isso procuram áreas mais baratas para viverem, procriam mais e, conseqüentemente, exploram ainda mais os recursos naturais.

Essa hipótese, segundo Foladori (2002), também foi destacada em Estocolmo no ano de 1972, na Conferência da ONU, no relatório Brundtland (1987), no relatório sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente do Banco Mundial, de 1992, e no relatório sobre a Pobreza e o Meio Ambiente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1995. Para interromper esse ciclo vicioso os Estados deveriam lançar mão do desenvolvimento econômico com base no social.

O que faz da sustentabilidade social ser um item preponderante na Administração Pública Gerencial é a vertente verdadeira de priorizar o bem-estar social por meio de programas, projetos ou ações que tragam valor ao investidor, aqui a sociedade, que com seus impostos abastecem os caixas do governo.

O Gerenciamento de Portfólio pode ser uma ferramenta de controle e impulso ao alcance de resultados, desde que os objetivos sociais façam parte da estratégia com peso significativo a ponto de poder ser classificado como essencial ao negócio, nesse caso a administração pública. Embora a aplicação não seja simples, e as leis ainda tornem restritas algumas práticas, vale a pena tentar a implantação pois pode colaborar em muito com o aumento de resultados positivos à população.

## 4 PORTFÓLIO

O tema central deste estudo é portfólio de projetos no contexto da administração pública. Há várias designações em português para o termo *portfolio*, em inglês, como porta-fólio, portofólio e portfólio ou carteira. Neste estudo adotou-se pela grafia portfólio, registrada pelo dicionário VOLP – Vocabulário Ortográfico de Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras.

O *Project Management Institute* (PMI) (2009), em sua publicação no Brasil, define portfólio como um agrupamento de projetos, programas ou ações não necessariamente interligados, que podem ser medidos, classificados. Uma organização pode possuir mais de um portfólio, mostrando e tratando de áreas ou objetivos de negócios diferentes. Há também a versão financeira e a versão educacional de portfólio, definições voltadas para outros tipos de conjuntos, diferentes do que este estudo procura desenvolver, por isso não foram abordadas.

### 4.1 Gerenciamento de Portfólio

Muitas questões são formuladas antes da decisão de escolher as ações de investimento nas companhias privadas e governamentais. Como os orçamentos são reduzidos, a mudança fica mais complexa nesse ambiente global de desafios financeiros.

O *Office of Government Commerce* (OGC) (2012) traz em seu documento *Management of Portfolio* (MoP), as seguintes questões básicas para identificar ou determinar a carteira de investimentos de um órgão público ou privado:

- devemos investir nessa iniciativa de mudança?
- como o portfólio contribui para o alcance de resultados baseados nos objetivos estratégicos?
- há recursos e capacidade disponível para entregá-lo? com sucesso?
- quanto é importante em comparação com outras iniciativas de mudança?
- há muitas atividades ao mesmo tempo?

Além disso, OGC (2012) define o gerenciamento de portfólio como uma coleção coordenada de processos estratégicos e decisões que juntos permitem um equilíbrio mais eficaz nas mudanças organizacionais e de negócios. Um portfólio é definido como a totalidade de investimentos de uma organização, ou seu segmento, nas mudanças necessárias para atingir objetivos estratégicos.

Rabechin, Maximiano e Martins (2005) definem o gerenciamento de portfólio como um modelo de gestão que auxilia os dirigentes das empresas a efetuarem um estudo detalhado dos objetivos estratégicos que direcionam o balanceamento da carteira e permitem a adequada seleção e priorização dos projetos, bem como a criar mecanismos de controle e descarte.

O gerenciamento de portfólio tem processos para identificar as prioridades das organizações, tomadas de decisão quanto aos investimentos neste ou naquele componente, e alocação de recursos. O processo de escolha das ações é determinante para o atingimento dos resultados esperados e descritos no plano estratégico, por isso são feitos diversos questionamentos antes de iniciar o projeto escolhido. Os projetos e ações contidos no portfólio podem ser questionados pela organização, caso não possuam um alinhamento estratégico coerente.

Para Dinsmore e Brewin (2009), o gerenciamento de portfólio é um conjunto de processos que visa identificar, analisar, recomendar, autorizar e monitorar projetos e ações para atingir os objetivos estratégicos das organizações. Quando se obtém sucesso nesse gerenciamento as organizações podem beneficiar-se de vários pontos, como os descritos no Quadro 3:

OBJETIVO	GANHO
Colocação de produtos no mercado	20-30 % mais rápido
Número de projetos concluídos com mesmo recurso	aumento de 25-300 %
Redução da duração dos projetos	de 25 - 50%
Índice de sucesso dos projetos	90% com dobro da margem prevista
Pesquisa e desenvolvimento	aumento de 50%

**Quadro 3** – Objetivos e ganhos com gerenciamento de portfólio

**Fonte:** Dinsmore; Brewin, 2009, p. 38

Ainda de acordo com Dinsmore e Brewin (2009), para assegurar os ganhos provenientes do gerenciamento do portfólio as organizações devem assegurar-se que pelo menos três atividades sejam realizadas habitualmente:

**1ª escolha do conjunto certo de ações:** optar por ações que proporcionem um alto e mensurável valor às partes interessadas;

**2ª assegurar o escopo correto:** de forma que foque apenas tecnicamente, e que seja abrangente o suficiente para que cubra a necessidade estratégica à qual ele se propõe a alcançar, como um todo;

**3ª executar rápido e na sequência correta ou combinada:** assegurar que os recursos não sejam ultrapassados em sua capacidade, não os sobrecarregando com ações paralelas. Administrar o tempo previsto de modo a entregar no prazo os resultados e produto dos trabalhos.

Conforme descrição do *Project Management Institute* (PMI) (2009), a governança do portfólio envolve processos, conforme a Figura 4, que têm o objetivo de selecionar e viabilizar financeiramente o portfólio de investimentos; monitorar e controlá-lo; comunicar qualquer decisão que possa impactá-lo ou a algum de seus componentes; e garantir o alinhamento estratégico das suas ações.



**Figura 4** – Processos do Gerenciamento do Portfólio  
**Fonte:** Soler, 2010



## 4.2 Processos de Gerenciamento de Portfólio.

Definidos pelo *Project Management Institute* (PMI) (2009), os processos de gerenciamento de portfólio são inter-relacionados. Esses processos têm uma interação muito forte, para garantir uma forte ligação entre seus componentes e o plano estratégico, e uma vez alterados a mudança também se reflete no processo de gerenciamento do portfólio.

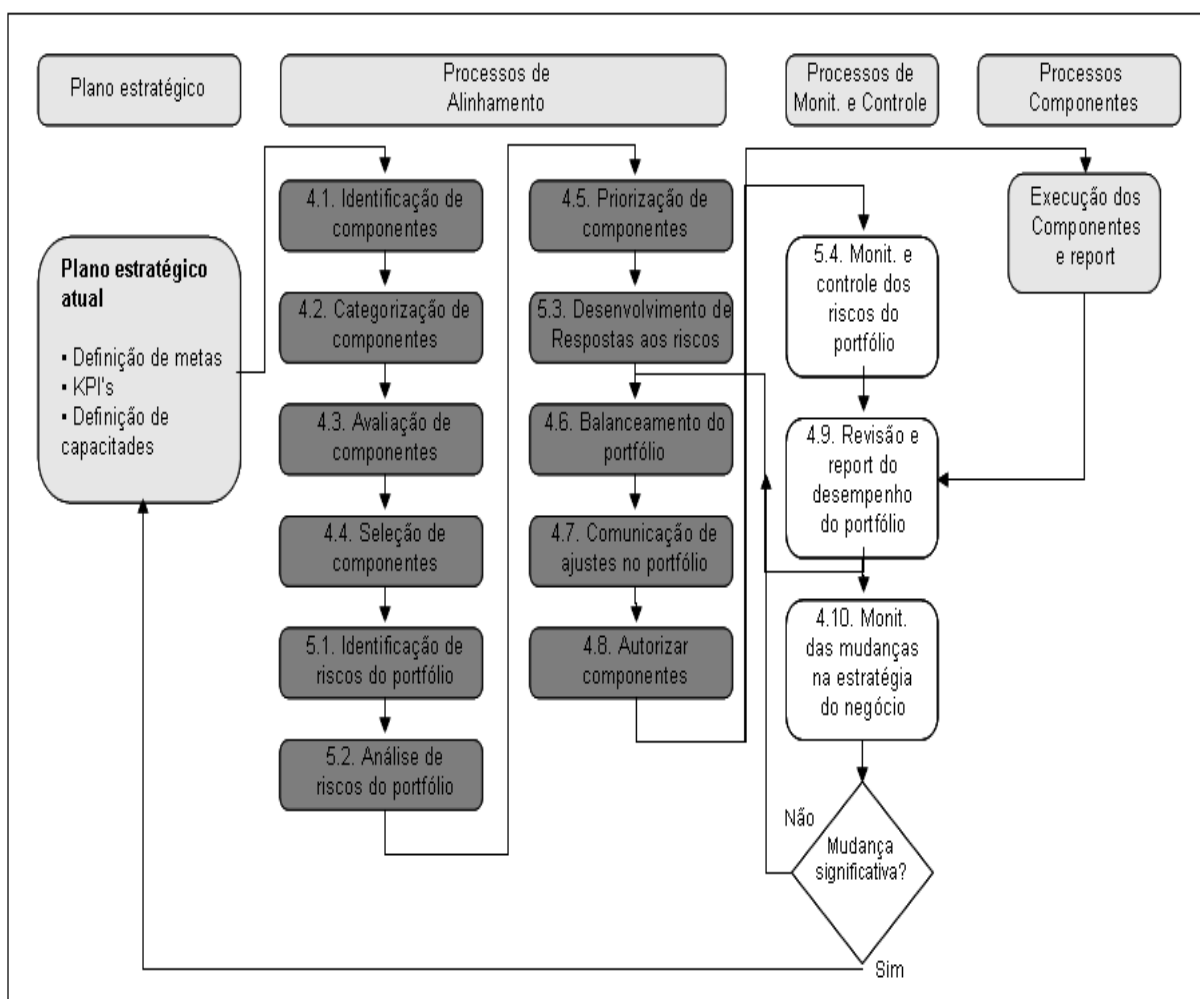
Os processos são divididos em dois grupos: processos de alinhamento e processos de monitoramento de controle, conforme descrito no Quadro 4, a seguir:

<b>Grupo de Processos de Gerenciamento de Portfólio</b>		
<b>Área de Conhecimento dos Processos</b>	<b>Grupo de Processo de Alinhamento</b>	<b>Grupo de Processo de Alinhamento e Controle</b>
<b>Governança do Portfólio</b>	Identificar componentes	Revisar e relatar desempenho do Portfólio
	Categorizar componentes	Monitorar mudanças na estratégia de negócios
	Avaliar componentes	Comunicar ajustes no Portfólio
	Selecionar componentes	
	Priorizar componentes	
	Balancear Portfólio	
	Autorizar componentes	
<b>Gerenciamento de riscos do Portfólio</b>	Identificar riscos do Portfólio	Monitorar e controlar riscos do Portfólio
	Analisar riscos do Portfólio	
	Desenvolver respostas a riscos do Portfólio	

**Quadro 4** – Grupo de Processos de Gerenciamento de Portfólio

**Fonte:** *Project Management Institute* – PMI, 2009

Para Heldman (2006), o alinhamento é a chave para atingir resultados que podem diferenciar as empresas no mundo competitivo de negócios, como o atual. O PMI é a referência quanto ao gerenciamento de portfólio, e na publicação *Portfólio Management* o autor destaca os processos, subprocessos e a sequência desejada de sua realização, de acordo com as funções descritas na Figura 5.



**Figura 5** – Sequência proposta pelo PMI para os processos de gerenciamento de Portfólio

**Fonte:** *Project Management Institute – PMI, 2009*

Como descreve a Figura 5, destacam-se os processos e subprojetos explicitados a seguir.

**Identificação de componentes:** o propósito desse processo é criar uma lista atualizada com informação suficiente sobre componentes ativos e novos que serão tratados no âmbito do portfólio. Para realizar essa atividade são elementos-chave: a) comparação dos componentes ativos e novas propostas de inclusão no portfólio com definições preestabelecidas; b) detalhamento de cada novo componente proposto de acordo com os modelos padrão; c) rejeição aos componentes e propostas que não se ajustarem às definições preestabelecidas; e d) classificação dos componentes de acordo com os pontos estratégicos.

**Categorização dos componentes:** esse processo tem o objetivo de classificar os componentes do portfólio em grupos preestabelecidos e relevantes

estrategicamente, permitindo o balanceamento de investimentos e riscos entre categorias estratégicas, como: a) identificação das categorias estratégicas; b) comparação dos componentes identificados com a estratégia estabelecida; e d) discriminação e agrupamento dos componentes propostos dentro das categorias definidas.

**Avaliação dos componentes:** verifica todas as informações pertinentes aos componentes identificados e classificados que permitem a sua análise é o objetivo desse processo. Além disso, procura avaliar as componentes por meio de um modelo de graduação ponderado por dois critérios: representações gráficas que facilitam o processo de seleção; e recomendações para o processo de seleção.

**Seleção de componentes:** utiliza-se esse processo para elaborar uma lista reduzida dos componentes a serem executados, baseada nas recomendações do processo de avaliação, selecionando componentes com base nos resultados da avaliação e na disponibilidade de recursos organizacionais.

**Priorização dos componentes:** após a definição dos componentes, a função desse processo é ordená-los dentro de cada categoria estratégica relacionada à expectativa de benefício, prazo de investimento; risco *versus* retorno, e foco organizacional, entre outras. Esse processo permite fundamentar o balanceamento do portfólio, e é por meio dele que também é possível: a) confirmar a classificação das componentes nas respectivas categorias estratégicas; b) determinar graduações características de cada componente de acordo com critérios ponderados de avaliação; e c) determinar a ordem de prioridade dos componentes.

**Balanceamento do portfólio:** Soler (2010) destaca que elaborar um conjunto harmônico e balanceado de componentes que, coletivamente, fornecem o maior potencial de contribuição para o alcance dos objetivos estratégicos da organização é o maior ganho ao aplicar esse processo, e que devem ser consideradas, ainda, as sinergias e relacionamentos de dependência entre os componentes candidatos a compor o portfólio.

**Comunicação de ajustes no portfólio:** o grupo de gerenciamento do portfólio comunica aos interessados as mudanças ocorridas por motivo do balanceamento, de modo a nivelar as expectativas e prover o claro entendimento do impacto das mudanças. São elementos-chave desse processo: comunicar aos

envolvidos as inclusões e exclusões do portfólio; e comunicar, também, o resultado real *versus* resultado esperado, identificando variações e ações corretivas.

**Autorização de componentes do portfólio:** comunicar formalmente a decisão de autorizar um componente a compor o portfólio e alocar recursos humanos e financeiros para o início dos trabalhos. Para que o processo ocorra de maneira completa são necessárias as seguintes ações: a) comunicar decisões às pessoas-chave, referentes a inclusões e não inclusões de componentes no portfólio; b) autorizar a inclusão, exclusão ou término de componentes; c) realocar orçamentos e recursos de projetos excluídos e/ou terminados; d) alocar recursos financeiros e humanos para os componentes incluídos; e e) determinar e comunicar os resultados esperados para cada componente incluído.

**Revisão e relato do desempenho do portfólio:** levantar resultados do desempenho de indicadores-chave, promovendo o relato dos resultados, e reavaliar a atualidade e valor do portfólio numa frequência apropriada, de modo a assegurar o alinhamento com as estratégias organizacionais; mensurar o progresso do alcance dos objetivos estratégicos; e avaliar a utilização efetiva de recursos.

**Monitoramento de mudanças estratégicas:** permitir que o processo de gerenciamento do portfólio responda às mudanças significativas nas estratégias. Tais mudanças podem impactar a categorização de componentes e/ou a sua priorização e, geralmente, vão requerer um novo balanceamento do portfólio.

**Identificação dos riscos do portfólio:** a principal atribuição desse processo, segundo o PMI, é identificar quais riscos podem afetar o portfólio e documentar suas características.

**Análise dos riscos do portfólio:** para o PMI (2009), as principais funcionalidades desse processo são: a) identificar e combinar a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos identificados; b) analisar numericamente o efeito geral dos riscos selecionados; e c) priorizar os riscos identificados para futura tomada de ação.

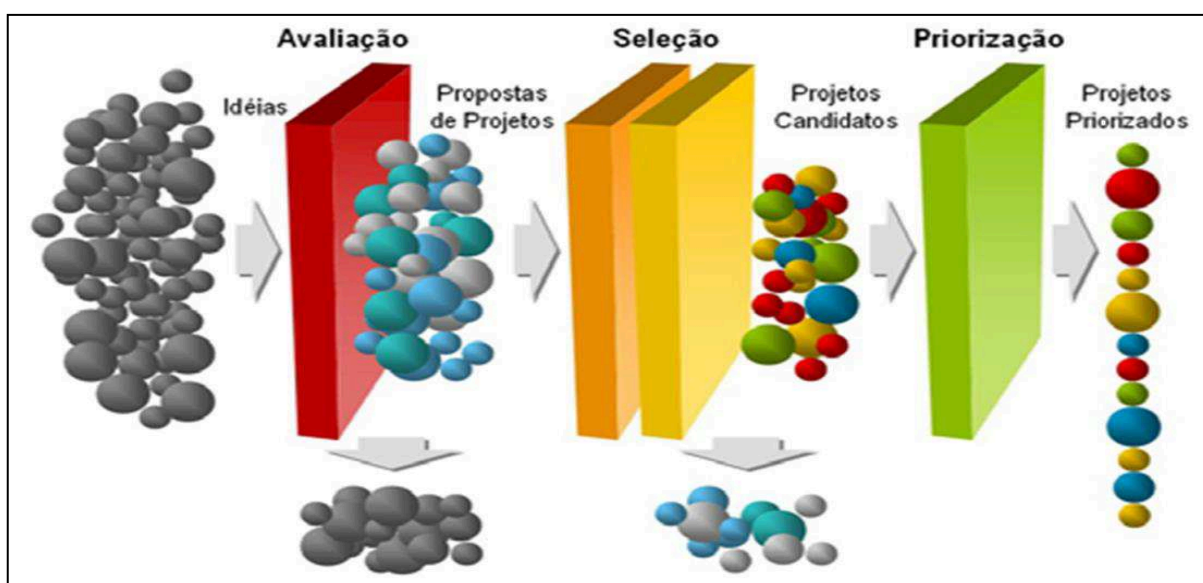
**Respostas aos riscos:** esse processo é responsável pelo desenvolvimento de opções de mitigação dos riscos do portfólio. Prioriza as ações de mitigação e protege o portfólio das ameaças aos seus objetivos.

**Monitoramento e Controle de riscos:** criado para analisar variações e tendências do portfólio e aplicar técnicas para que os riscos sejam minimizados e extintos. Também deve verificar se as premissas estabelecidas no momento do planejamento são válidas e se os riscos analisados ainda são os mesmos, ou se surgiram novos.

Na prática, o modelo resumido pode ser representado pela Figura 6, onde se percebe a função dos filtros estratégicos e o resultado da priorização. O Portfólio é vivo, pode ser influenciado pelo ambiente externo, e toda decisão estratégica é potencialmente sujeita às variações. Quando isso ocorre, o processo pode ser reiniciado, ou os filtros acionados numa nova avaliação (DINSMORE; BREWIN, 2009).

O Gerenciamento de Portfólio é um processo que visa garantir a ligação entre as ações, projetos e programas à estratégia das empresas ou órgãos que o utilizam, de modo a chegar ao resultado esperado (PMI, 2009).

O novo modelo de gestão pública, denominado neste estudo como Administração Pública Gerencial, traz em seu conteúdo referências às melhores práticas da administração privada como uma potencial forma de aplicação à administração pública, visando melhores resultados à população e facilidade de gestão. Neste caso, este estudo procura também confirmar se há aplicação desses processos na administração pública, de forma a esclarecer como são escolhidos e priorizados os projetos, ações ou programas que são ofertados à população.



**Figura 6** – Filtros estratégicos e priorização do portfólio  
**Fonte:** PmTech, 2012

## 5 METODOLOGIA DE PESQUISA

O método de uma pesquisa é o conjunto de processos pelos quais é possível conhecer determinada realidade, produzir determinado objeto ou desenvolver certos procedimentos ou comportamentos (OLIVEIRA, 1997).

Este estudo é resultado de uma pesquisa de abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos é exploratória e do ponto de vista dos procedimentos técnicos é bibliográfica e documental.

A pesquisa de abordagem qualitativa, segundo Gerhart e Silveira (2009), concentra-se no aprofundamento da compreensão de um grupo, organização, etc.. ao invés da representatividade numérica. Quanto aos objetivos, a pesquisa exploratória é definida por Marconi e Lakatos (2003) como um tipo que permite uma maior relação entre o pesquisador e o tema estudado, uma vez que é que este ainda é pouco conhecido ou explorado.

Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, descrita por Marconi e Lakatos (2009) como uma seleção de trabalhos já realizados sobre o tema ou parte dele, capaz de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o estudo. Já a pesquisa documental é definida pelos autores como fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina fontes primárias.

Esta pesquisa conta, também, com aplicação de um questionário, definido por Silva e Menezes (2005) como uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante, como forma de complementar os demais instrumentos de captação de dados já citados.

A primeira parte deste estudo caracterizou-se pela pesquisa documental, desenvolvida a partir dos seguintes documentos oficiais das prefeituras das duas cidades objetos de estudo:

- **São José dos Campos:** Plano Diretor de 2006; Plano Plurianual de 2010 a 2013; Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 a 2010; e Lei Orçamentária Anual de 2010 e 2011, seus anexos e alterações; e
- **Taubaté:** Plano Diretor de 2011; Plano Plurianual de 2010 a 2013; Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012; e Lei Orçamentária Anual de 2011 e 2012, seus anexos e alterações

Na segunda parte utilizou-se a metodologia de análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977), reunindo um conjunto qualitativo de informações que contribuíram para a análise e validação da proposta desta pesquisa. A análise categorial, segundo o autor, procura compreender e classificar o conteúdo da totalidade dos textos e classificá-los segundo critérios variáveis, de acordo com o assunto pesquisado.

## 5.1 Tipo de Pesquisa

Do ponto de vista da natureza esta é uma pesquisa de abordagem qualitativa; quanto aos objetivos é exploratória; e sob o ponto de vista dos procedimentos técnicos é bibliográfica e documental. A opção por essa metodologia tem base nas afirmações de Ponte, Oliveira, Moura e Barbosa (2008), que destacam que a pesquisa exploratória foca a maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito, ou a facilitar a construção de hipóteses. Esse tipo de pesquisa tem como principal objetivo o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições e novas ideias.

“A pesquisa exploratória é extremamente flexível, de modo que quaisquer aspectos relativos ao fato estudado têm importância. Grande parte das pesquisas do tipo envolve levantamento bibliográfico, documental e entrevista ou questionário envolvendo pessoas que tiveram alguma experiência com o problema. Geralmente são de natureza qualitativa” (PONTE, OLIVEIRA, MOURA e BARBOSA, 2008, p. 5).

A abordagem qualitativa se justifica e se confirma quando Kamimura (2004) cita Martinelli (1999), que descreve essa abordagem como a que procura compreender e interpretar os fenômenos pela sua descrição, bem como atribuir significados aos processos de pesquisa, o que é confirmado por Silva e Menezes (2005):

(...) A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (SILVA e MENEZES, 2005, p.13).

## 5.2 Área de Realização

Esta pesquisa foi realizada nas Prefeituras das cidades de São José dos Campos e Taubaté e contou com a colaboração e aprovação dos prefeitos que indicaram os responsáveis dos departamentos de planejamento de ambas as cidades para responderem o questionário enviado.

Optou-se por essas cidades por possuírem os maiores PIBs da região objeto de estudo, a RMVALE, de acordo com dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2012), conforme ANEXO 2.

A abordagem dos sujeitos para participação na pesquisa foi realizada por telefone, pessoalmente, e por *e-mail*. No primeiro contato foi explicado o objetivo da pesquisa, a forma como seriam dispostos os resultados e os prazos para a coleta dos dados, visando à obtenção dos resultados.

Conforme a disponibilidade dos sujeitos foram agendados encontros e telefonemas para facilitar a compreensão das perguntas e formulação das respostas. A coleta dos dados ocorreu no período de 01 de novembro de 2012 a 15 de dezembro de 2012, quando foram recolhidos os questionários com as respostas.

Os sujeitos participantes foram aqui denominados G1 e G2, respectivamente o Gestor de São José dos Campos e de Taubaté. O primeiro, G1, é casado, tem 48 anos de idade, é engenheiro civil, pós-graduado em Gestão Pública e Planejamento Estratégico pela FESP-SP, e está na prefeitura São José dos Campos desde 1985. Já G2 é casado, tem 53 anos, e é engenheiro civil.

A pesquisa foi realizada com a autorização do Conselho de Ética em Pesquisa da Universidade de Taubaté, em Taubaté/SP, conforme protocolo CEP/UNITAU nº 424/12 conforme ANEXO III.

## 5.3 Técnicas para coleta de dados

Esta pesquisa utilizou-se de duas metodologias para a captação e compreensão da realidade. A primeira refere-se à pesquisa documental, necessária para o entendimento e constatação dos processos existentes e para extrair deles as categorias de classificação. A segunda refere-se à aplicação de questionário com o



objetivo de obter informações dos gestores nos processos relativos à administração de portfólio e participação da sociedade na administração pública atual.

### 5.3.1 Pesquisa documental

Por pesquisa documental entende-se a exploração de documentos que, segundo Kamimura (2004, *apud* QUIVY & CAMPENHOUDT), podem estar em forma de textos, imagens, sons, e sinais, ou contidos em materiais submetidos a alguma forma ou técnica de impressão, pintura, e gravação, entre outras. A autora também destaca a economia de tempo e de orçamento como vantagens da pesquisa documental, assim como o fato de poder ser revisada quantas vezes necessárias para obtenção e registro das informações.

Para Godoy (1995), os recursos da pesquisa documental podem ser utilizados para diversos fins, como por exemplo: investigar fatos ou fenômenos referentes a pessoas, grupos sociais, e organizações, entre outros; resgatar perspectivas sociais, culturais, históricas, e políticas que influenciam diretamente o fato ou fenômeno estudado, sem provocar alteração no comportamento dos sujeitos envolvidos; investigar a partir da realidade dos sujeitos e autores envolvidos, considerando aspectos das suas organizações sociais; e viabilizar pesquisas de longa duração com o objetivo de identificar e explicar uma ou mais tendências no comportamento de um determinado fato.

Nesta pesquisa são analisados os documentos: Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e seus anexos e alterações, das prefeituras das cidades de São José dos Campos e Taubaté.

### 5.3.2 Questionário

Já o questionário, para Silva e Menezes (2005), é uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante. O questionário deve ser objetivo, limitado em extensão e estar acompanhado de instruções, que devem esclarecer o propósito de sua aplicação, ressaltar a importância da colaboração do informante e facilitar o preenchimento. Trata-se de uma técnica de coleta de dados utilizada em pesquisa de campo que envolve a observação da

realidade. Segundo Lima (2008), as questões devem ser respondidas por escrito e na ausência do pesquisador.

Há vantagens no uso dos questionários, como: a possibilidade de obter dados atualizados; a aplicação pode resultar em materiais qualitativos e quantitativos, dependendo da estrutura das questões; estimula a cooperação do sujeito na medida em que respeita o anonimato dos que responderam as questões; e o custo operacional é baixo, pois limita as despesas ao envio de cópias e devolução.

O questionário foi elaborado em duas partes: a primeira com o objetivo identificar itens do processo que se identificassem com as melhores práticas de gerenciamento de portfólio proposta pelo PMI, e a segunda para identificar, no processo da administração pública como um todo, itens que estivessem alinhados com a proposta do modelo da Administração Pública Gerencial, conforme Quadros 5 e 6.

<b>Objetivos do Gerenciamento de Portfólio</b>
Alinhamento estratégico
Seleção e priorização de ações
Balanceamento do portfólio
Análise e mitigação de riscos do portfólio
Comunicação aos interessados
Gerenciar, documentar e comunicar mudanças
Identificar influências externas
Identificar oportunidades de melhoria dos resultados

**Quadro 5 –** Objetivos do Gerenciamento de Portfólio

**Fonte:** PMI, 2009

<b>Objetivos da Administração Pública Gerencial</b>
Criação e utilização de Plano estratégico, visão de resultado
Ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem.
Descentralização do poder, incentivando a terceirização
Participação da Sociedade nos planos da administração pública
Intensificação dos programas de treinamento corporativo. Excelência no atendimento.
Foco no cidadão.

**Quadro 6 –** Objetivos da Administração Pública Gerencial

**Fonte:** Rodrigues e Araujo, 2006; Pereira, 1998.

As questões abertas, de um ao dez, visaram captar a utilização ou não dos processos de gerenciamento de portfólio nas prefeituras, além da percepção dos gestores sobre a importância do plano estratégico e como são elaborados. Na segunda parte do questionário, composta por 13 questões, de 11 a 23, aborda-se a percepção quanto às práticas incentivadas pelo modelo da Administração Pública Gerencial, visando observar e comprovar se as prefeituras de São José dos Campos e Taubaté têm ou praticam esse modelo, e a sua influência nos resultados das gestões.

### 5.3.3 Análise de aderência

Em relação à aderência, para medir o seu grau nos processos propostos pela Administração Pública Gerencial e nos de gestão de portfólio, esta pesquisa delimitou-se à análise dos itens descritos nos Quadros 5 e 6.

O Quadro 5 traz em seu conteúdo as características do tipo de gestão indicados pela Administração Pública Gerencial, definidos por Pereira (1998) e Rodrigues e Araujo (2006), e por meio dele buscou-se verificar a existência de similares utilizados ou não pelas prefeituras estudadas. O resultado desse levantamento mostra o quanto as prefeituras aderiram ao novo modelo.

No Quadro 6, estão dispostos os processos de Gestão de Portfólio, definidos pelo PMI (2009), tidos por Rabechin, Maximiano e Martins (2005), Soler (2010) e Heldman (2010) como melhor referência na administração privada, com o objetivo de verificar a existência ou não dos processos citados ou similares, para verificar o grau de aderência.

## 5.4 Análise de conteúdo

Em relação à análise de conteúdo, nesta pesquisa foi utilizada a análise categorial que, segundo Bardin (1977), procura compreender e classificar o conteúdo da totalidade dos textos e classificá-los segundo critérios variáveis, de acordo com o assunto pesquisado.

Kamimura (2004) esclarece que, seguindo as orientações metodológicas, essa técnica apresenta três etapas: 1ª pré-análise, exploração do material; 2ª tratamento dos dados obtidos; e 3ª) objetivos de estudo, aqui representados pelos processos de Gerenciamento do Portfólio.

Na etapa pré-análise foram reunidos os materiais disponíveis e optou-se pelos que mais se adequavam ao objetivo deste estudo: os documentos oficiais das prefeituras de São José dos Campos e Taubaté, limitados, conforme já citado, ao Plano Diretor, Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e seus anexos e alterações.

A partir do estudo dos documentos foram utilizadas duas grelhas de análise e síntese, que levaram a um quadro de categorias no qual foi possível extrair, dos documentos, as dimensões da análise, os objetivos e organização para melhor compreensão dos resultados obtidos.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Utilizando-se da pesquisa documental e aplicação de questionário aos gestores das prefeituras de São José dos Campos e Taubaté chegou-se aos resultados apresentados neste estudo. O objetivo foi evidenciar, por meio de um rol qualitativo, baseado em documentos oficiais, o *modus operandi* do processo de administração de portfólio na administração pública nos dois municípios em estudo, e fazer um diagnóstico da situação atual comparada aos quesitos da teoria da Administração Pública Gerencial. Essa fase reuniu os documentos oficiais e a aplicação de questionário para a identificação dos processos.

Na segunda fase foram identificados os programas e projetos oficialmente divulgados que foram comparados aos objetivos estratégicos propostos pela literatura referente à teoria da Administração Pública Gerencial, segundo os autores Pereira (1996), Abrucio (1997), Carneiro (2010) e Paula (2010), buscando os pontos convergentes e não convergentes, em relação a essa nova maneira de administração, delimitada à administração do portfólio de programas, projetos e ações.

### 6.1 Resultado da análise dos documentos oficiais e do questionário

O Quadro 7 traz os documentos oficiais das prefeituras de Taubaté e São José dos Campos que subsidiaram este estudo.

<b>Documentos / Cidades</b>	<b>São José dos Campos</b>	<b>Taubaté</b>
<b>Plano Diretor</b>	LEI COMPLEMENTAR Nº 306, DE 17/11/2006	LEI COMPLEMENTAR 246 ABRIL DE 2011
<b>Lei Orgânica</b>	LOM nº 77/2012, de 12/04/2012	LEI ORGÂNICA DE TAUBATE ABRIL DE 1990 EMENDA LOM 32 DE AGOSTO DE 2005

Continua...

Continuação

Documentos / Cidades	São José dos Campos	Taubaté
<b>PPA</b>	PPA 2010 - 2013 Lei 8032/09 PPA 2011 ANEXO I PPA 2011 ANEXO II PPA 2011 ANEXO III PPA 2011 ANEXO IIIa PPA 2011 ANEXO IV	PPA 2010 2013 - LEI 4.294 DE 5 JANEIRO 2010
<b>LDO</b>	LDO 2010 LEI 7910 SÃO JOSE DOS CAMPOS JULHO 2009 ALTERAÇÃO LDO I ALTERAÇÃO LDO II LDO ANEXO V LDO ANEXO VI LDO ANEXO Via LDO 2011 LEI 8154 LDO 2011 LEI 8231	LDO TAUBATE LEI 4.698 DE AGOSTO DE 2012 LDO FUNCABES LDO UNITAU LDO TAUBATE I LDO TAUBATE II LDO TAUBATE III
<b>LOA</b>	LOA LEI 8034 de 2010 LOA LEI 8265 de 2011 LOA Lei 8568 de 2011	LOA 2011 LEI 4.446 DE DEZEMBRO DE 2010 LOA 2012 LEI 4.589 DE JANEIRO DE 2012 LOA 2013 LEI 4698 DE AGOSTO DE 2012 (Adendo)

Quadro 7 – Documentos oficiais estudados

Após leitura e análise dos documentos foram identificadas três categorias principais e suas subcategorias:

- 1<sup>a</sup> **Sistema de Planejamento:** identificar o modelo existente, utilizado para planejar e definir os objetivos estratégicos da administração vigente;
- 2<sup>a</sup> **Política e Gestão:** identificar a composição do Portfólio de ações das Prefeituras e como são administradas as mudanças após as definições do Portfólio; e
- 3<sup>a</sup> **Programas e Projetos:** identificação e categorização dos programas e projetos, conforme organizado no Quadro 8.

<b>Categoria 1</b>	<b>Categoria 2</b>	<b>Categoria 3</b>
<b>SISTEMA DE PLANEJAMENTO</b>	<b>POLÍTICA E GESTÃO</b>	<b>PROGRAMAS E PROJETOS</b>
<b>Subcategorias e subitens</b>	<b>Subcategorias e subitens</b>	<b>Subcategorias e subitens</b>
1.1 Objetivos estratégicos	2.1 Integração - Composição dos programas - Orçamentação dos programas e projetos - Comunicação	3.1 PPA - Identificação dos principais programas e projetos - Categorização dos projetos - Monitoramento das mudanças - Custos previstos
1.2 Objetivos dos processos de planejamento	2.2 Priorização - Classificação - Liberação de verba - Definição de recursos	3.2 Acompanhamento e controle - Alteração das leis
1.3 Participação da sociedade - Conselhos Municipais - Conferências - Audiências públicas	2.3 Comunicação - Alterações nas Leis orçamentárias	

**Quadro 8** – Categorias e subcategorias extraídas da leitura dos documentos oficiais

## **6.2 Resultados obtidos em São José dos Campos e Taubaté**

A pesquisa realizada nos *sites* da Prefeitura e Câmara Municipal e a submissão do questionário ao órgão de planejamento das prefeituras compõem os resultados deste estudo à luz da Administração Pública Gerencial. Foram utilizados como base para esta pesquisa, além dos dados disponibilizados nos *sites* da Prefeitura e Câmara Municipal, os documentos oficiais citados, e as respostas dos gestores às perguntas (23) contidas no questionário, conforme ANEXO 1.

## 6.2.1 Categoria 1 – Sistema de Planejamento

CATEGORIA 1	SUBCATEGORIAS
1 SISTEMA DE PLANEJAMENTO	1.1 Objetivos Estratégicos
	1.2 Objetivos do processo de planejamento
	1.3 Participação da sociedade - Conselhos Municipais - Conferências - Audiências públicas

**Quadro 9** – Categoria 1 Sistema de Planejamento.

Por meio da pesquisa documental realizada em São José dos Campos, constatou-se ao verificar o Plano Diretor que houve também a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano, que dentre outras responsabilidades, tem como meta desenvolver o plano de desenvolvimento urbano integrado descrito pela Lei 1.814/87 de 10/09/1987. O plano estratégico é citado no documento e tem seu desdobramento no Plano Plurianual, que destaca as prioridades e os valores estabelecidos para cada ação. Taubaté confirma esta abordagem quando buscou-se evidências na lei, mais precisamente no Plano Diretor de 2011, na Lei Complementar numero 238, que nos diz: *IV Criar a cultura de planejamento no município (PLANO DIRETOR 2011, LC nº 238, de 10 de janeiro de 2011, p. 23).*

Observa-se, nas respostas de ambas as cidades, que existe um padrão entre elas, determinado ou não por Lei. A diferença está no avanço estabelecido por São José dos Campos quando profissionaliza as questões do planejamento, conforme resposta a 1ª questão do questionário aplicado: Quem é/são os responsáveis pelo planejamento do município?

[...] Os responsáveis pelo planejamento da cidade são: A Secretaria de Governo e a Secretaria de Planejamento Urbano. Em 2009 foi criado o IPPLAN, que vem desenvolvendo alguns trabalhos para a Prefeitura de São José dos Campos para auxiliar o planejamento da cidade, e dar suporte as decisões de seus gestores (G1).



Taubaté segue a mesma linha, sem a figura de um apoio exclusivo:

[...] A Secretaria de Planejamento tem como responsável G2, a equipe conta com profissionais de diversas áreas (advogados, engenheiros, arquitetos, topógrafos, desenhistas, etc). A Secretaria atua em conjunto com as outras secretarias municipais visando o desenvolvimento urbano (G2).

### **Subcategoria 1.1 - Objetivos estratégicos**

Em São José dos Campos, determinados pela Lei Orgânica do Município e consolidados pela Lei de Diretriz Orçamentária, são os seguintes objetivos do município de São José dos Campos são definidos conforme destacado pela LOM nº 77/2012, de 12/04/2012, este artigo é fiel a Constituição Federal de 1988:

**Art. 2º.** Constituem objetivos fundamentais do Município contribuir para:  
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
 II - promover o bem comum de todos os munícipes;  
 III - erradicar a pobreza, o analfabetismo e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais;  
 IV - garantir a todos os cidadãos dignas condições de moradia e acesso fácil aos locais de trabalho e de serviços, por meio de transporte coletivo eficiente, cômodo e baixo custo (LOM nº 77/2012, de 12/04/2012, p. 1).

Já Taubaté traz de forma macro e bem resumida os objetivos dispostos no Plano Plurianual de 2010:

I – prestação eficiente de serviços públicos;  
 II – gestão adequada dos recursos em face da crise econômica;  
 III – fomento de atividades geradoras de desenvolvimento econômico e social (PLANO PLURIANUAL de 2010).

Complementar ao estudo documental efetuado foram elaboradas as questões de números quinze e dezesseis com o objetivo de verificar como as Prefeituras se prepararam, ou preparam o plano estratégico para tratar possíveis mudanças no decorrer dos mandatos.

As respostas, de São José dos Campos e Taubaté focam na operação de substituição ou paralisação dos projetos, não citam um processo de monitoramento do portfólio formal, mas demonstram que o processo atual atende parcialmente a questão de monitoramento e alinhamento estratégico determinado pelo PMI (2009), quando este cita a necessidade de os projetos e ações do portfólio estarem sempre com o foco em resultados de forma a alcançar os objetivos traçados.

[...] Direcionam-se os projetos para a nova mudança, ou alguns são deixados em *standby*, para que se realizem em outro momento ou são cancelados (G1).

[...] Sempre é priorizado o projeto que tenha maior impacto a qualidade de vida dos cidadãos joseenses (G1).

[...] As eventuais mudanças em projetos poderão ser vistas e sugeridas na fase em que o processo percorre as áreas competentes da Prefeitura Municipal, a partir do surgimento destas é realizado caso a necessidade, uma reunião com os envolvidos na elaboração do projeto para que haja uma solução, concluído esta mudança, o processo é encaminhado para continuidade. Se o projeto apresentado for inviável, este pode ser descartado ou substituído (G2).

[...] Se acontecerem mudanças nos planos, ou a priorização de outro projeto, é revista às alternativas em reunião com a equipe e secretários (G2).

### **Subcategoria 1.2 - Objetivos do processo de Planejamento**

Nesta pesquisa considerou-se como objetivo do processo de planejamento, em São José dos Campos, o conteúdo do capítulo IV da LOM, principalmente os incisos I, II, IV, V, VII, VIII e IX:

- I - organizar-se juridicamente, elaborar as leis, atos e medidas de seu peculiar interesse;
- II - elaborar o orçamento, prevendo a receita e fixando a despesa, com base em planejamento adequado;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como fixar e cobrar preços públicos;
- IV - organizar seus serviços administrativos e patrimoniais;
- V - administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados e heranças, e dispor sobre a sua aplicação;
- VI - desapropriar, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, nos casos previstos em lei;
- VII - organizar e prestar, prioritariamente, por administração direta ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, os serviços públicos de interesse local;
- VIII - organizar os quadros e estabelecer o regime jurídico de seus servidores;
- IX - estabelecer normas de edificações, loteamentos, zoneamento, uso do solo, bem como as diretrizes urbanísticas convenientes à ordenação de seu território (LOM nº 77/2012, de 12/04/2012, p. 4).

Esses e outros itens são desdobrados na LOA e PPA, configurando assim o Portfólio de ações, programas, e projetos da prefeitura de São José dos Campos. Em Taubaté, a LOA e o PPA determinam que o plano estratégico siga as diretrizes

descritas nas leis municipais, parte das quais se refere diretamente à Constituição de 1988, como se vê :

Art. 8º Na elaboração da Lei Orçamentária e em sua execução, a Administração buscará ou preservará o equilíbrio das finanças públicas por meio da gestão das receitas e das despesas, dos gastos com pessoal, da dívida e dos ativos, sem prejuízo do cumprimento das vinculações constitucionais e legais e da necessidade de prestação adequada dos serviços públicos, tudo conforme os objetivos programáticos estabelecidos no Plano Plurianual vigente.

Art. 9º A Lei Orçamentária não consignará recursos para início de novos projetos se não estiverem adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (LOA LEI Nº 4.698, DE 8 DE AGOSTO DE 2012, p.3).

Art. 5º As metas e prioridades da administração pública municipal para o exercício de 2010, na conformidade do exigido pelo art. 165, § 2º, da Constituição da República, são as fixadas no Anexo VI da Prefeitura Municipal de Taubaté e IPMT (PPA Lei nº 4.294, de 5 de janeiro de 2010, p. 1).

Percebe-se, porém, que itens sugeridos pela Administração Pública Gerencial, como ferramentas da administração privada de desdobramento da estratégia como o *Balance Scorecard*, ou a definição de prioridades utilizando uma análise de recursos críticos e custo x benefício, não se encontram claramente descritos em nenhum dos objetos estudados, em ambas as prefeituras.

Por meio das questões 2 e 3 , foi possível verificar que parte do proposto pelas questões de prioridade no novo modelo, são seguidos por ambas as prefeituras, porém não houve evidência do uso das ferramentas citadas em nenhum processo nesta cidades.

[...] outros são avaliados pela viabilidade econômica e outros pela a viabilidade técnica (G1).

[...] Os projetos a serem priorizados são selecionados pelos secretários municipais com participação efetiva do Prefeito Municipal, para seleção são levados em conta a necessidade mais urgente, a viabilidade física econômica e a sugestão da população (G2).

Em São José, com a criação do IPPLAN, houve um avanço no planejamento e também nas ações de profissionalização e valorização do funcionalismo, além disso, foi criado no ano de 2012 um concurso para a função de Administrador Público, que em seu descritivo continha que o aprovado também faria um curso de

pós-graduação, na área de administração pública, financiado pela própria prefeitura, já como parte das responsabilidades do cargo.

### **Subcategoria 1.3 - Participação da sociedade**

Em São José dos Campos, a Lei Orgânica descreve com detalhes como deve ser a participação popular na administração.

**Art. 12.** É garantida a participação popular nas decisões do Município, no aperfeiçoamento democrático de suas instituições e na fiscalização de seus órgãos, que se dará por meio de audiências públicas, conselhos populares e demais formas previstas em lei.

**Art. 13.** Poderão ser criados conselhos populares, autônomos e independentes, com objetivos específicos, composição e competência definidos em lei.

**Art. 14.** Aos conselhos populares será franqueado o acesso a toda documentação e informação sobre qualquer ato, fato ou projeto da administração.

**Art. 15.** A Câmara Municipal garantirá às entidades legalmente constituídas ou reconhecidas como representantes de interesses de segmentos da sociedade e aos partidos políticos o direito de pronunciar-se verbalmente nas audiências públicas, em reuniões das comissões parlamentares, com a institucionalização da tribuna popular, sempre que se tratar de assunto diretamente ligado às suas áreas de atuação (LOM nº 77/2012, de 12/04/2012, p. 3).

Taubaté traz essa questão definida na LOM e Plano Diretor, que destacam respectivamente:

Art. 26. A Lei Orgânica do Município será emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II - do Prefeito;

III - de cidadãos, através de iniciativa popular assinada, no mínimo, por cinco por cento dos eleitores registrados no Município.

Art. 30. A iniciativa dos projetos de leis complementares e ordinárias compete:

I - ao Vereador;

II - à Mesa da Câmara e às Comissões da Câmara;

III - ao Prefeito;

IV - aos cidadãos. (NR)

Parágrafo único. A proposta popular deverá conter a identificação dos assinantes mediante indicação do número do respectivo título eleitoral. (LOM, 3 de abril de 1990, p. 12).

#### Capítulo V – Gestão Democrática

Art. 82. O poder executivo deve garantir a gestão democrática da cidade, e promover a cultura do planejamento de maneira perene, através da participação da comunidade, garantindo o pleno exercício de cidadania.

Art. 83. Para garantir a gestão democrática da cidade, o Poder Executivo deve se apoiar no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e no Conselho Municipal de Habitação.

Art. 86. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, deve: Contar com a participação de representantes do Poder Executivo Municipal e da sociedade civil, indicados pelos respectivos setores representativos ( PLANO DIRETOR, LEI COMPLEMENTAR Nº 238, DE 10 DE JANEIRO DE 2011, p. 23).

Também as respostas das questões três e quatro descrevem como a participação da sociedade se dá na administração das cidades de São José dos Campos e Taubaté:

[...] A participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento é importante para muitos projetos, isso se dá por meio de reuniões setoriais, audiências públicas e oficinas de participação (G1).

[...] Primeiramente, o projeto é escolhido a partir da manifestação popular ou da constatação da necessidade por parte da própria Prefeitura, após, é montado um processo com a elaboração de um projeto base que é distribuído para análise do corpo técnico da equipe e pelas Secretarias envolvidas no assunto, para que possa colher as informações necessárias, pontos favoráveis e desfavoráveis de acordo com a competência de cada setor. Após o colhimento destas informações o processo é encaminhado para a verificação de viabilidade financeira e cronológica, se tudo tiver correto o projeto é enviado para Secretaria de Obras que executa no caso de obra, ou para Câmara Municipal no caso de projeto de lei (G2).

[...] A consulta a sociedade vem acontecendo no decorrer desses anos por contato direto da equipe da área de planejamento (área subordinada a Secretaria de Planejamento) que recebe em média 50 consultas diárias, as quais são complementadas didaticamente pelos membros da equipe, procurando dirimir dúvidas e auxiliando a população a resolver seus problemas. Nenhuma consulta pública conseguiria a efetiva participação popular com a mesma eficiência que esta adotada pela Prefeitura de Taubaté. Além deste tipo de consulta temos um canal de ouvidoria por telefone, no site da Prefeitura Municipal existe um canal interativo onde é possível o envio de sugestões e finalmente foram realizadas audiências públicas e reuniões para a conclusão do Plano Diretor municipal onde a população pode participar e enviar suas sugestões e suas necessidades mais urgentes (G2).

Não foi possível obter o percentual de projetos e ações que são efetivamente aprovadas ou descartadas pela influência da sociedade nesse processo. Fundamental para a questão de governo na Administração Pública Gerencial, a participação da sociedade é um ponto a desenvolver em São José dos Campos e Taubaté, mesmo já tendo sido contemplada nas legislações.

Nos *sites* das Prefeituras observam-se convocações à sociedade, mas se limitam às discussões no âmbito do urbanismo, como as definições de áreas e tipos de construções, entre outras. Não há evidências da participação da sociedade

sugerindo e definindo projetos e ações e suas prioridades dentro do governo municipal.

### 6.2.2 Categoria 2 – Política e Gestão

CATEGORIA 2	SUBCATEGORIAS
2 POLÍTICA E GESTÃO	<p><b>2.1 Integração</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Composição dos programas</li> <li>- Orçamentação dos projetos e programas</li> <li>- Comunicação</li> </ul>
	<p><b>2.2 Priorização</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Classificação</li> <li>- Liberação de verba</li> <li>- Definição de recursos</li> </ul>

**Quadro 10** – Categoria 2 - Política e Gestão e subcategorias

Os documentos analisados de São José dos Campos, tanto o Plano Diretor como o Plano Plurianual, apresentam a descrição dos processos de integração e priorização (Quadro 10), além de instruir como devem ser executadas as mudanças quando ocorrerem.

As LDO's 8154/10 e 8568/11 destacam a priorização e os valores a serem investidos em cada programa por área de atuação e propõem acompanhamento e gestão dos investimentos (subcategorias 2.1 Integração e 2.2 Priorização), porém não apontam a prática de qualquer ferramenta ou processo de composição do portfólio e da seleção dos projetos e ações.

Os anexos V, VI, VI-A e VII mostram claramente os programas, sua composição e valores propostos para o período de governo. Destacam-se os 20 maiores programas no Quadro 11, e o quadro completo está no ANEXO 4.

## Subcategoria 2.1 - Integração

ANEXO VII - RESUMO POR PROGRAMA – SÃO JOSÉ DOS CAMPOS					
		AÇÕES - em milhares de Reais - base 2010			
NR	PROGRAMA	PROJETO	ATIVID.	OP ESP.	TOTAL
0021	Saúde	11.374	255.714	0	267.088
0015	Ensino Regular	15.397	169.560	0	184.957
0002	Administração	5.172	126.045	29.008	160225
0021	Saúde	5.697	77.971	0	83.668
0020	Serviços de Utilidade Pública	0	66.597	0	66.597
0003	Assistência	67	54.122	0	54.189
0011	Pré Escolar	2.288	45.895	0	48.183
0017	Ensino Qualificador	0	39.353	0	39.353
0022	Vias Urbanas	36.758	0	0	36.758
0001	Processo Legislativo	0	36.273	0	36.273
0002	Administração	0	35.356	0	35.356
0002	Administração	0	32.006	0	32.006
0012	Creches	2.299	27.890	0	30.189
0020	Serviços de Utilidade Pública	0	29.826	0	29.826
0008	Habitação	22.977	1.927	0	24.904
0027	Previdência	0	22.457	0	22.457
0008	Habitação	21.297	40	0	21.337
0007	Cultura	6.000	14.774	0	20.774
0022	Vias Urbanas	0	19.455	0	19.455
0006	Proteção ao meio ambiente	11.846	5.218	0	17.064

**Quadro 11** – Vinte maiores Programas e ações da cidade de São José dos Campos, quantificados em reais.

Em Taubaté, a Lei Orçamentária do Município e o Plano Plurianual são os que determinam prioridades e orçamentação dos projetos e programas, compondo os dados para a subcategoria 2.1 Integração. Essa fonte de informação traz a lista de prioridades de cada área de atuação da prefeitura, como os 20 maiores programas de Taubaté, conforme demonstrado no Quadro 12. O Quadro completo segue no ANEXO 5.

Nos documentos analisados (Lei Orgânica do Município, Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e anexos) são também citados como as prefeituras ou departamentos das mesmas devem gerenciar e comunicar as alterações nos planos já estabelecidos, mostrando uma padronização na gestão e nos documentos que regem o portfólio.

<b>ANEXO VII - RESUMO POR PROGRAMA - TAUBATÉ</b>					
		AÇÕES - em milhares de Reais - base 2010			
<b>NR</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>PROJETO</b>	<b>ATIVID.</b>	<b>OP ESP.</b>	<b>TOTAL</b>
2001	Ensino Fund. Com Qualidade	35.000	523.978	841	559.819
4008	Previdência Municipal	0	259.676	0	259.676
1011	Média e alta complex ambulat. e Hospitalar	8.628	187.810	1	196.439
2002	Creches e pré-escola com qualidade	12.400	135.338	53	147.791
1010	Atenção básica	1.466	133.809	106	135.381
5003	Infra de transporte e serv complementares	40.883	80.122	43.72	125.377
7001	Administração Finanças e planejamento	0	109.893	597	110.490
7005	Processo Legislativo	5.937	69.285	0	75.222
9999	Reserva de contingência	72.974	0	0	72.974
5001	Cidade limpa	4.300	55.286	14	59.600
2006	Merenda Escolar	0	57.310	0	57.310
4002	Assistência à população carente	2.429	51.798	39	54.266
1006	Assistência farmacêutica	0	50.411	0	50.411
5010	Gestão da política de infraestrutura	1.000	43.065	1.264	45.329
5006	Combate a enchentes	11.950	32.337	443	44.730
5002	Cidade Bonita	2.850	38.621	19	41.490
2004	Acesso à educação profissional	1.890	39.270	5	41.165
3007	Esporte, lazer e qualidade de vida	6.350	25.628	732	32.710
2005	Ensino superior	0	28.000	0	28.000
8002	Segurança patrimonial	350	26.171	9	26.530

**Quadro 12** – Vinte maiores Programas e ações da cidade de Taubaté, quantificados em reais

Embora não seja o processo descrito nas melhores práticas de Gestão do Portfólio (PMI, 2009), o que poderia provocar um acompanhamento deficiente e conseqüentemente um desperdício de verbas ou má gestão das ações e projetos, as ações descritas em lei, se aproximam do modelo utilizado nas empresas privadas, porém, não foi possível, em ambas as prefeituras constatar a prática, pois não foram localizados documentos que comprovassem as ações de um processo de gestão de portfólio nos moldes definidos neste estudo.



## Subcategoria 2.2 – Priorização

Nessa categoria identificou-se a composição dos cinco principais programas de cada cidade, utilizando o critério de maior valor investido em projetos. Os programas foram subdivididos em projetos e ações para identificar os detalhes de investimentos da administração vigente, observados nos Quadros 13 e 14, de São José dos Campos e Taubaté, respectivamente.

O propósito desse levantamento foi verificar onde foram alocadas as verbas públicas, identificando seus departamentos de origem e a composição dos programas. Consideraram-se apenas programas que tivessem projetos em seu rol de ações.

Nos casos de São José dos Campos e Taubaté, pôde-se observar que o maior projeto encontrado esta na área administrativa e tem o objetivo de prover fundos à ações jurídicas e questões internas da administração. Esta constatação, avaliada à luz do modelo proposto pela Administração Pública Gerencial, poderia elevar o custo da máquina administrativa, não aderente ao princípio de baixar custo interno para investir mais em projetos e ações que tenham a população e o funcionalismo público como seus maiores beneficiários.

Programa	Projeto/Ações	Órgão Responsável	Valor	Total Projetos Milhares de reais / 2009
0002 Administração	061 Ação Judiciária	01.20.00 Secretaria de Administração	12.238	17.410
	122 Administração Geral		5.172	
0008 Habitação	451 Infraestrutura Urbana	01.90.00 Secretaria da Habitação	21.297	44.274
	482 Habitação Urbana		22.977	
0021 Saúde	301 Atenção básica	01.60.00 Secretaria da Saúde	11.374	18.177
	302 Assistência hospitalar e ambulatorial		5.697	
	305 Vigilância Epidemiológica		1.106	
0022 Vias urbanas	451 Infraestrutura Urbana	01.35.00 Secretaria de Obras	36.758	36.758
0028 Planejamento urbano e territorial	451 Infraestrutura Urbana	01.30.00 Secretaria de planejamento urbano	15.961	15.961

**Quadro 13** – Os cinco maiores programas de São José dos Campos

<b>Programa</b>	<b>Projeto/Ações</b>	<b>Órgão Responsável</b>	<b>Valor</b>	<b>Total Projetos Milhares de reais / 2009</b>
9999 Reserva e Contingência	9001 Para suplementações	04.00.00 Finanças	3.129	72.974
	9003 Para capitaliz. do RPPS		69.845	
5003 Infra de transp. e serviços complementares.	0014 Sentenças judiciais	10.00.00 Obras públicas	4.372	40.883
	1039 Construção, ampliação de estradas rurais.		1.026	
	1111 Constr., ampliação, reforma da malha viária de vias públicas		39.857	
	2176 Conservação de estradas rurais		11.692	
	2333 Conservação da malha viária do município		68.430	
2001 Ensino fundamental com qualidade 6002 Fomento a atividade industrial	0014 Sentenças judiciais	07.00.00 Educação	841	35.000
	1013 Constr., ampliação e reforma da Uns de ensino fundamental		35.000	
	2041 Funcion. do ensino fundamental		274.963	
	2044 Aperf. dos docentes do ensino fundamental		1.165	
	2046 Transp. alunos do ensino fundamental		15.850	
	2341 Valorização do magistério - 60% FUNDEB		231.900	
6002 Fomento a atividade industrial	0014 Sentenças judiciais	09.00.00 Planej. e Desenv. Territ.	2.055	23.878
	1057 Construção e ampliação do Distrito Industrial		14.639	
	1081 Infraestrutura do Distrito Industrial		9.239	
5005 Habitação de interesse social	0014 Sentenças judiciais	06.00.00 Ação social	1.313	22.906
	1043 Infraestrutura urbana de conj habitacionais		2.025	
	1044 Construção de unidades habitacionais		20.881	
	2302 Regulariz fundiária de parcelam. de solo urbano		2.000	
	2343 Implementação de políticas habitacionais		200	

**Quadro 14 – Os cinco maiores programas de Taubaté**

São objetivos aceitos pela Administração Pública Gerencial: redução de custos, foco nas necessidades do cidadão, desenvolvimento de carreira do funcionário público, meritocracia e política de promoções, transparência na administração, participação da sociedade na gestão pública, medir satisfação da

população quanto aos serviços prestados; e utilização de mecanismos da gestão privada para compor a administração pública.

A Lei 8154/10, no capítulo primeiro, sugere como prioridade todos os programas, projetos e ações descritos nos anexos V, VI, VI-A e VII, porém não há um processo padrão ou reconhecido como melhor segundo a prática descrita nos documentos e destacada no questionário. Em relação à Taubaté, o documento oficial, Plano Plurianual, traz as prioridades do governo municipal.

O processo de priorização descrito nas melhores práticas do PMI (2009), e segundo Soler (2010), tem início na seleção das ações e projetos com a elaboração de uma lista reduzida de componentes a serem executados com base nas recomendações do processo de avaliação. A priorização tem início após a definição dos componentes, e é função desse processo ordená-los dentro de cada categoria estratégica, relacionada à expectativa de benefício e prazo de investimento.

Em São José dos Campos, por meio do questionário aplicado, a resposta das questões 2 e 3 descrevem que os itens levados em consideração para a priorização são: baixa complexidade, viabilidade econômica e viabilidade técnica. A questão dois, Quem participa do processo de seleção e priorização das ações e projetos a serem realizados? e 3, Poderia descrever o processo passo a passo? Foram respondidas por G1:

[...] As Secretarias responsáveis e a Secretaria de Governo (G1).

[...] Isso pode variar de acordo com a demanda de projetos. Alguns se desenvolvem rapidamente, pela falta de complexidade, outros são avaliados pela sua viabilidade econômica, e outros pela a viabilidade técnica. Quais são os benefícios que a população terá com a execução destes projetos versus investimentos (G1).

As respostas das questões dois e três do questionário aplicado ao Gestor 2, de Taubaté, apontam que os itens levados em consideração para a priorização são: urgência; viabilidades física, econômica, e cronológica; e as sugestões da população.

[...] Os projetos a serem priorizados são selecionados pelo secretários municipais com participação efetiva do referido Municipal, para seleção são levados em conta a necessidade mais urgente, a viabilidade física e econômica e a sugestão da população (G2).

[...] Primeiramente, o projeto é escolhido a partir da manifestação popular ou da constatação da necessidade por parte da própria Prefeitura, após, é

montado um processo com a elaboração de um projeto base que é distribuído para análise do corpo técnico da equipe e pelas Secretarias envolvidas no assunto, para que possa colher as informações necessárias, pontos favoráveis e desfavoráveis de acordo com a competência de cada setor. Após o colhimento destas informações o processo é encaminhado para a verificação de viabilidade financeira e cronológica, se tudo tiver correto o projeto é enviado para Secretaria de Obras que executa no caso de obra, ou para Câmara Municipal no caso de projeto de lei (G2).

Observa-se, porém, que também em Taubaté não há um processo padrão, ou reconhecido como a melhor prática descrita nos documentos e no questionário, que leve a acreditar que esse processo esteja nos moldes previstos na Administração Pública Gerencial. Pode-se inferir, portanto, que há uma oportunidade para desenvolver, criar e disseminar a cultura de administração de portfólio ou desenvolvimento de estratégias de governo para a prefeitura de Taubaté

Citado por Pereira (2010) e Carneiro (2010) a Administração Pública Gerencial defende o aumento da participação da sociedade nos modelos governamentais garantindo uma personalização governamental, e diferentemente disto constatou-se que não há uma sinergia entre governo e população, o que pode levar ao não cumprimento de metas e a falta de fiscalização por parte da população, uma vez que ela desconhece o que deve ser fiscalizado, ou acompanhado para certificarem-se de que são resultados esperados por ela, ou apenas vontade política ou comercial de desenvolver projetos e ações.

Para iniciar este processo as melhores práticas de gerenciamento de portfólio do PMI (2009) sugerem que haja o processo de identificação de ideias e sugestões, alinhá-las a estratégia e somente depois priorizá-las. São elementos chave deste processo:

- Confirmar a classificação das componentes nas respectivas categorias estratégicas;
- Determinar graduações características de cada componente de acordo com critérios ponderados de avaliação;
- Determinar a ordem de prioridade das componentes.

Ainda no caso de São José dos Campos, a criação do IPPLAN é um avanço quando se fala no planejamento que engloba todo este estudo, principalmente quando o foco está na gestão do portfólio, matéria obrigatória na administração privada, segundo Soler (2010), quando olhamos resultados, investimentos e

aderência a estratégia; o mesmo pode e deve ser replicado na administração pública, pois ambas as administrações buscam maximizar o uso dos recursos a favor dos resultados.

O item comunicação, para ambas as cidades, são os sites das Prefeituras e das Câmaras que disponibilizam as convocações e atas para conhecimento, porém a linguagem das mesmas ainda é de difícil entendimento podendo não despertar o interesse da população em participar das reuniões. Segundo Guimarães (2000), Confederação Nacional dos Municípios (2008), Paula (2010) e Pascarelli (2011) o ideal seria que estes documentos e outros disponibilizados para população, fossem de fácil leitura e tivessem o objetivo claro, de forma dar entendimento total das matérias e objetos de cada um, porém, percebe-se que ainda esta prática não foi utilizada pelos redatores ou responsáveis pelos documentos, hora publicados.

Em Taubaté, quanto ao quesito comunicação, mesmo estando disponíveis nos sites descritos, foi necessária a ajuda de servidores na localização de documentos e em muitas ocasiões os sites estavam desatualizados, e houve a necessidade de espera para obter a informação que deveria estar disponibilizada à população em seus diversos meios de comunicação.

Apontada por alguns especialistas (HELDMAN, 2006; DINSMORE; BREWIN, 2009; SOLER, 2010) como a mais importante área de conhecimento do gerenciamento de projetos, a comunicação é um dos mais valiosos predicados na escolha de pessoal para assumir as funções de administrador de portfólio e gerente de projetos para a empresa privada. As respostas dos Gestores de ambas as prefeituras para a questão 12 do questionário, referente ao acesso à comunicação, esclarece que se dá de maneiras diferentes:

[...] Através de audiências e publicações informando sobre os projetos (G1).

[...] Pela Lei de Acesso, são disponibilizados para a população todos os dados referentes às contas públicas municipais pelo Portal da Transparência no próprio site da Prefeitura (G2).

Percebeu-se que esse quesito pode não ter recebido a devida atenção dos responsáveis em São José e em Taubaté, pois várias alterações de programas, projetos e irregularidades administrativas foram comunicadas pela imprensa, principalmente nos casos em que o Ministério Público moveu ações contra a

Prefeitura em razão de possível não cumprimento das regras nas áreas de contratos e aquisições, dentre outras. Ambas as cidades necessitam aproveitar as lacunas na comunicação para desenvolver soluções a fim de que a população saiba o que ocorre na administração de forma mais rápida e fácil, como sugere a Administração Pública Gerencial.

### 6.2.3 Categoria 3 - Programas e Projetos

Destaca-se no quadro 15 a categoria 3, Programas e projetos, composta por duas subcategorias: PPA e Acompanhamento e controle.

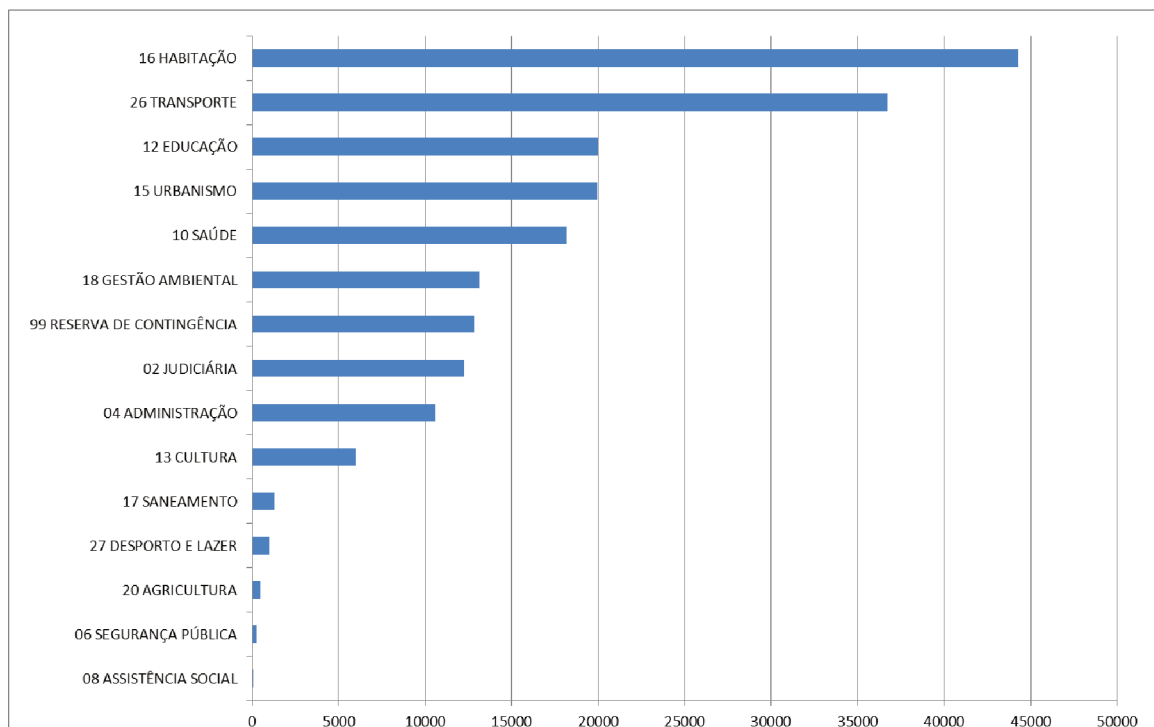
CATEGORIA 3	SUBCATEGORIAS
<p style="text-align: center;"><b>3 PROGRAMAS E PROJETOS</b></p>	<p><b>3.1 PPA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação dos principais programas</li> <li>- Categorização dos projetos</li> <li>- Monitoramento das mudanças</li> <li>- Custos previstos</li> <li>- Objeto do projeto</li> </ul>
	<p><b>3.2 Acompanhamento e controle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alteração das leis</li> </ul>

**Quadro 15** – Categoria 3 Programas e Projetos e subcategorias

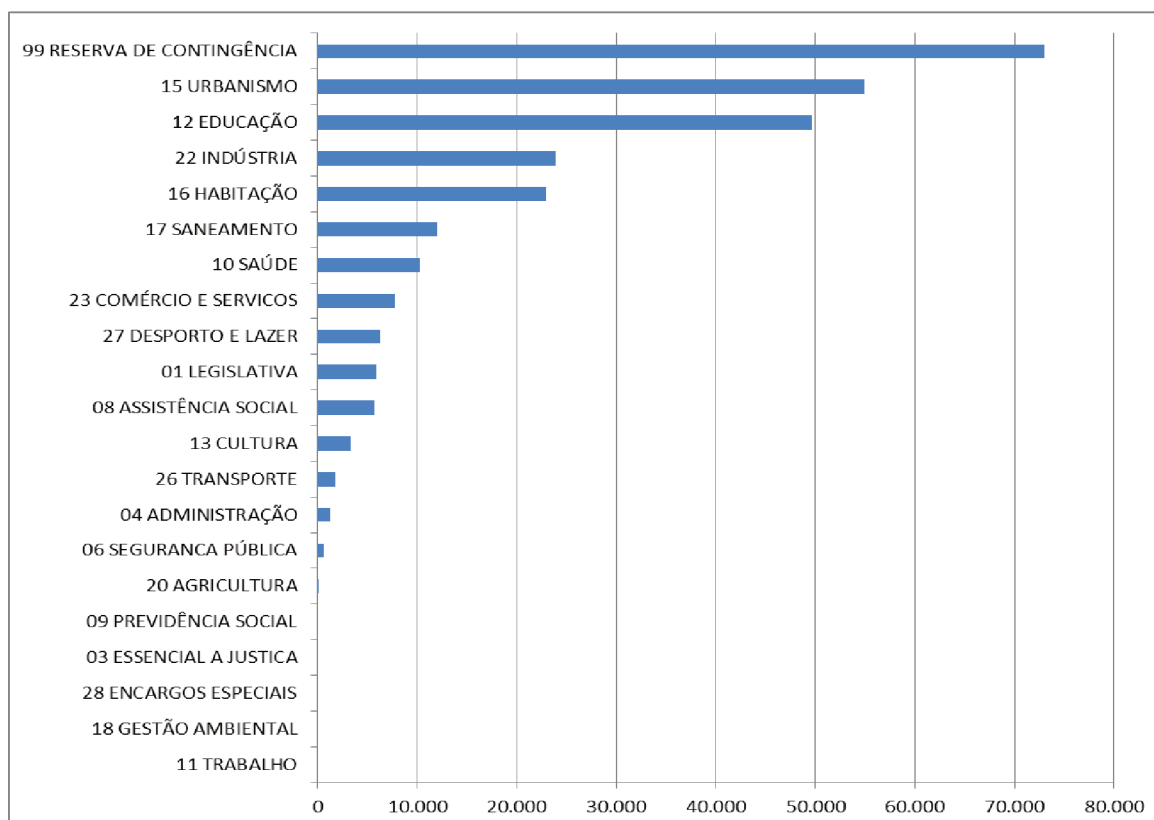
A estratégia descrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias e desdobrada no Plano Plurianual das prefeituras de São José dos Campos e Taubaté trazem uma sequência de programas compostos por ações e projetos, conforme já destacado nesta seção, no item 2: identificação dos principais programas e projetos. A próxima etapa, após a identificação dos programas, foi a categorização dos programas/projetos por área de atuação.

Graficamente, pelas Figuras 7 e 8, é possível perceber as áreas de maior concentração de investimentos em projetos em ambas as cidades. Foram considerados apenas programas que continham investimentos previstos em projetos

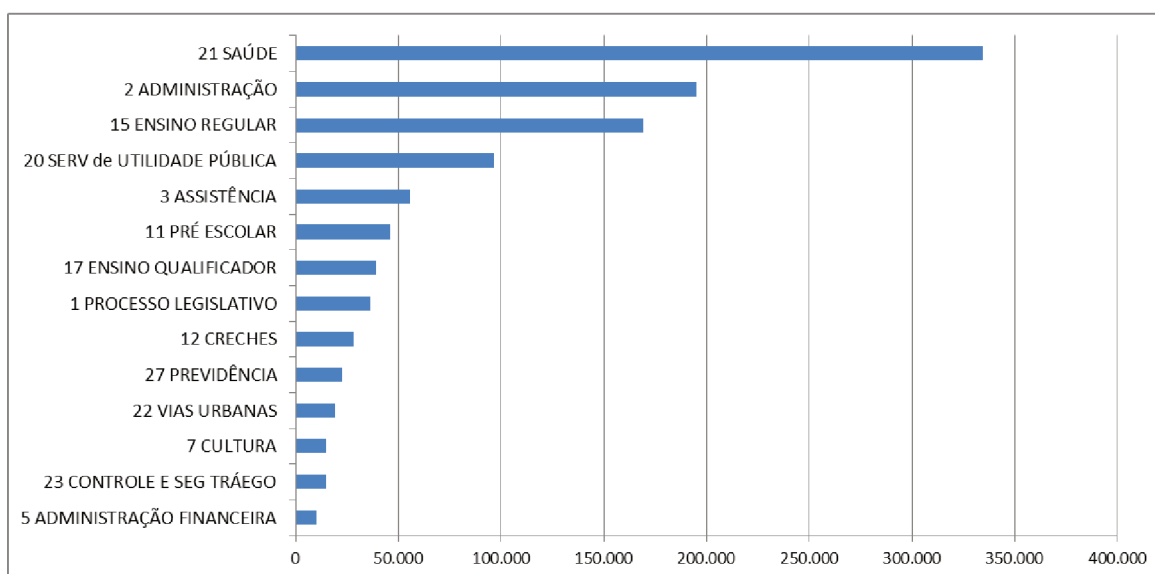
na composição orçamentária. Já na Figura 8 há uma demonstração total das iniciativas, separada por tipo de ação.



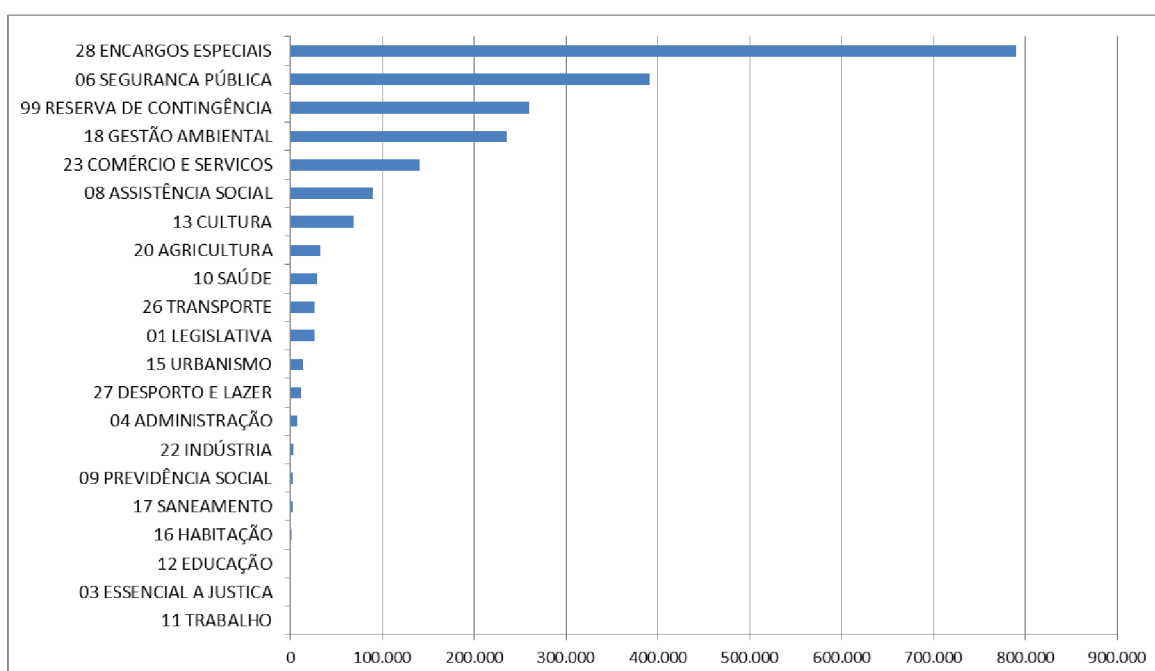
**Figura 7** – Investimento em projetos em São José dos Campos de 2010 a 2013



**Figura 8** – Investimento em projetos em Taubaté de 2010 a 2013



**Figura 9**– Despesas correntes de São José dos Campos 2010-2013



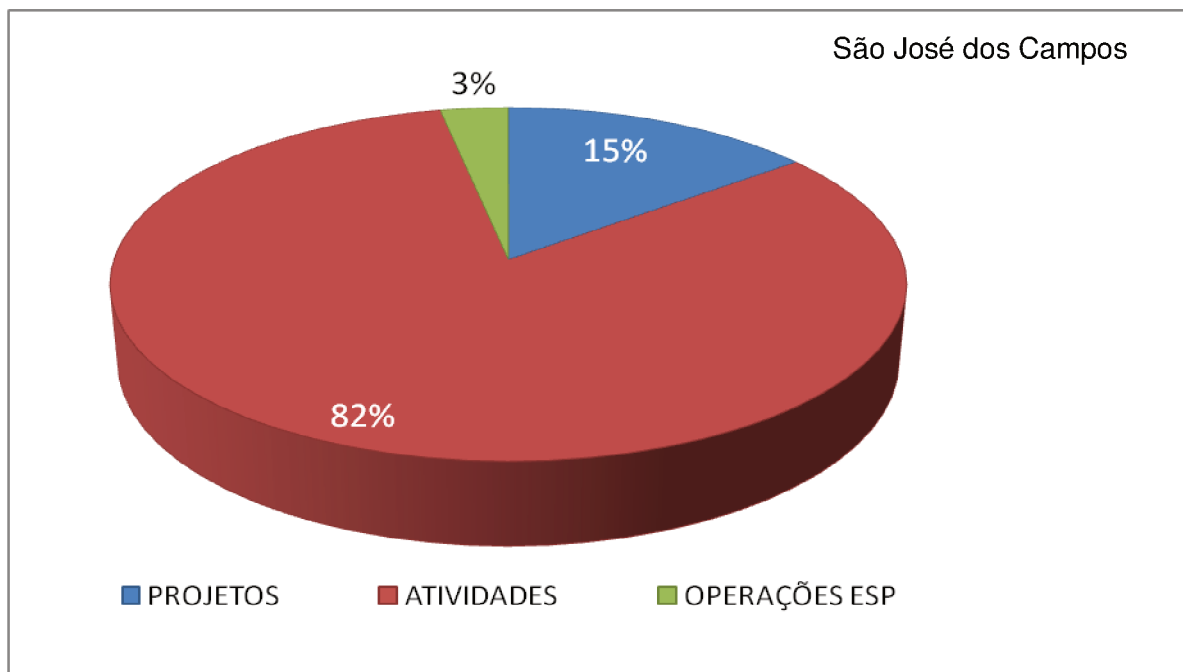
**Figura 10**– Despesas correntes de Taubaté 2010-2013

As figuras 9 e 10, respectivamente, mostram as áreas que receberam maior volume de investimentos para cumprir os compromissos com as despesas correntes ou atividades em São José dos Campos e Taubaté, como descrito nos quadros 11 e 12. Pôde-se perceber que São José dos Campos, também nas despesas correntes mantém um bom percentual em saúde e educação conforme determina a lei.

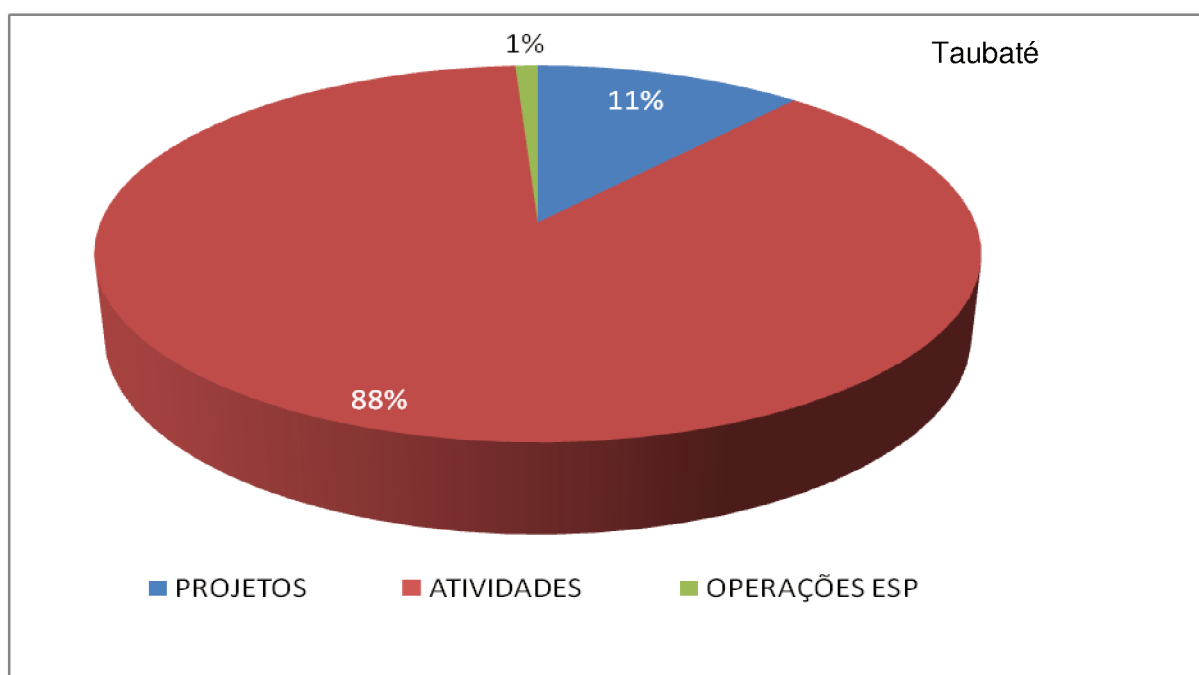
Taubaté diferente de São José dos Campos, utiliza os valores destas áreas mais focados nos investimentos em projetos, o que pode ser um indicador que



justifique a quantidade grande de reclamações da população nestas áreas, uma vez que os valores de manutenção podem estar abaixo do seja necessário.



**Figura 11** – Participação das ações em percentual do orçamento. São José dos Campos



**Figura 12** – Participação das ações em percentual do orçamento. Taubaté

Caracterizado pelo maior investimento em atividades de manutenção, o percentual de aplicação de verbas em projetos é ainda muito pequeno em relação às

demais classificações. Não foi possível identificar programas destinados à redução do custo da máquina administrativa, o que provavelmente poderia aumentar o investimento em projetos novos ou utilizar o orçamento para questões correntes, como manutenção, entre outras.

Há nesse processo uma grande oportunidade de melhoria, principalmente se adotadas as ferramentas propostas pelo Comitê Nacional de Municípios, quando cita o *Balance Scorecard*; gráficos de custo x benefícios; e ferramentas da administração privada que podem ser utilizadas para apoiar as decisões referentes à a carteira de investimento da administração pública.

Quanto ao acompanhamento, São José dos Campos tem diretrizes no Plano Diretor e no PPA que definem que o acompanhamento e mudanças são efetuados durante as reuniões internas, englobando os diversos departamentos. A Prefeitura trata as alterações, interrupções e demais mudanças nos planos, porém, como esclarece G1 nas questões 15 e 16, essas reuniões são eventuais e ocorrem quando há um problema.

[...] Direcionam-se os projetos para a nova mudança, ou alguns são deixados em *Standby*, para que se realizem em outro momento ou são cancelados (G1).

[...] Sempre é priorizado o projeto que tenha maior impacto a qualidade de vida aos cidadãos joseenses (G1).

Durante a elaboração deste estudo houve investimentos em educação e treinamento dos funcionários públicos, nota digna de destaque uma vez que vai ao encontro dos propósitos defendidos pela Administração Pública Gerencial. Para G1, os projetos cujo investimento partiu de recursos próprios e foram considerados com sucesso, são destacados no questionário na resposta da questão sete.

[...] Os projetos em destaque neste governo foram:

- A Lei de Zoneamento LC428
- Plano Estratégico Centro Vivo
- Plano de Mobilidade – Pesquisa Origem e Destino, Cálculo de Capacidade de Suporte do sistema de Circulação, Transporte Rápido de Massa, redimensionamento do transporte público (G1).

O que se destacou e foi foco de atenção é que nesse detalhamento há uma descrição muito diferente da citada na questão dois. As demais, em resumo, dizem

que após ter coletado com a população itens de sua necessidade, estes são agrupados e submetidos a uma nova coleta, segundo a percepção das secretarias.

Num segundo momento ainda há uma análise financeira e cronológica, e os escolhidos são enviados para a Secretaria de obras, no caso de projetos referentes à engenharia civil, ou encaminhados à Câmara Municipal em caso de projetos de lei.

Pode-se inferir baseado nestas respostas, que a prefeitura centraliza a decisão nas mãos dos administradores públicos e do prefeito. Uma vez que a análise de um projeto leva em consideração que se ultrapassar o tempo de mandato do prefeito poderá ser priorizado por questão política, ou outra qualquer, denota-se que a necessidade da solução não é a maior prioridade no portfólio da prefeitura.

Percebe-se, claramente, que há uma enorme oportunidade de mudança nesses processos, podendo incluir a participação da sociedade e a adoção de ferramentas da administração pública para apoiar as decisões referentes aos investimentos da prefeitura, como descrevem Secchi (2009) e Pereira (2010) e estão demonstradas ns respostas de número 15 e 16 do questionário,

[...] As eventuais mudanças em projetos poderão ser vistas e sugeridas na fase em que o processo percorre as áreas competentes da Prefeitura Municipal, a partir do surgimento destas e realizada caso a necessidade, uma reunião com os envolvidos na elaboração do projeto para que haja uma solução, concluindo esta mudança, o processo é encaminhado para a continuidade. Se o projeto apresentado for inviável, este pode ser descartado ou substituído (G2).

[...] Se acontecerem mudanças nos planos, ou a priorização de outro projeto, é revista as alternativas em reunião com a equipe e secretários (G2).

O PMI (2009) e Soler (2010) descrevem que a decisão de substituir, suspender ou cancelar um projeto em andamento, é natural também na administração privada, desde que comunicado e estudado os efeitos destas ações no contexto geral da companhia, e para isso é exigido uma comunicação formal para que possa ser dada a devida continuidade no processo. Nestes casos, quando se age reativamente, há uma potencial perda de investimento, que poderia ser investido numa melhor análise de risco, ou num projeto menos complexo. A população ganha, o orçamento é menos atingido.

#### 6.2.4 Síntese dos resultados de São José dos Campos e Taubaté

Em São José dos Campos foram respondidas, pela Secretaria de Planejamento, doze perguntas de um total de 23, e em Taubaté foram respondidas, também pela Secretaria de Planejamento, 17 perguntas de um total de 23. As demais foram encaminhadas à Secretaria de Finanças, que não as respondeu dentro do prazo combinado.

Por meio da massa de dados não se conseguiu determinar os processos pelos quais foram criados os programas e nem como foram priorizados os projetos, porém, com o resultado e a análise verifica-se que os investimentos, diferentemente do que preconiza a Administração Pública Gerencial em seus tratados, não são de total domínio da população, mostrando que a participação da sociedade na administração pública da cidade é bem superficial.

Assim, como resultado final da análise referente a São José dos Campos e Taubaté, percebe-se que ainda há certa distância dessa realidade à nova proposta de administração pública. Ainda há muito que investir, principalmente nas questões administrativas de estratégia, tática, e incentivo aos servidores.

É importante salientar, também, algumas iniciativas isoladas na Prefeitura de São José dos Campos, como a criação do IPPLAN; do sistema de atendimento diferenciado; sistema de informática integrado; e a criação de plano de carreira para o funcionalismo, que fazem com que a prefeitura já tenha certa aderência a algumas premissas da Administração Pública Gerencial.

Observou-se, durante a visita à prefeitura de São José dos Campos, ótimas condições de atendimento ao público e velocidade na entrega e consulta de documentos. Durante a espera para entrega do questionário um cidadão comentou:

[...] vim de Taubaté pensando que teria que voltar daqui a uma semana e me entregaram na hora... se fosse lá... levaria um mês.

Parte do sistema de gestão, os sistemas de informática integrados podem oferecer velocidade no atendimento e aumentar o índice de satisfação da população local, e até os cidadãos de outras cidades podem contar com o serviço.

Embora excelentes, as iniciativas isoladas não se sustentam, pois como preconiza a Confederação Nacional de Municípios, são necessárias muitas

mudanças, principalmente de comportamento e conscientização dos administradores e funcionários públicos.

Valorizar e incentivar o servidor, treinando-o, colocando metas factíveis, e mostrando os resultados obtidos por meio do atendimento, fará com que exista uma motivação e por meio desta melhores resultados, como um círculo virtuoso.

<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL - ADERÊNCIA AOS PRINCIPAIS PONTOS ESTUDADOS</b>		
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>SÃO JOSÉ DOS CAMPOS</b>	<b>TAUBATÉ</b>
Criação e utilização de Plano estratégico, visão de resultado.	Plano Diretor e PPA (2010-2013) são os documentos utilizados, há possibilidades de aplicação de itens descritos nas leis para melhorar, como: criação e publicação dos indicadores de resultado. (Art 45 Plano Diretor LC.306 de 11/2006)	Plano Diretor e PPA (2010-2013) são os documentos utilizados, porém há pouco alinhamento entre o escrito e a prática. Ex.: No PPA (2013, p.6 Anexo III) há programa 2006 merenda escolar pendente de aplicação.
Ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem.	Investimento em treinamento e formação do administrador público em implantação ( programa 0017 Ensino qualificador. PPA 201-2013).	Não identificados. conforme repostas das questões 17 a 21
Descentralização do poder, incentivando a terceirização.	Parcialmente centralizado, há possibilidades de ampliação do novo modelo. Criação do IPPLAN influência nas decisões.	Ainda possui características de centralização no prefeito e secretarias. Vide resposta do numero 2, 3 e 15 do questionário.
Participação da Sociedade nos planos da administração pública.	Garantido pelo Art12 LOM 77/2012 p.2 .Identificada a participação nas causas de urbanismo. Vide atas disponíveis nos sites estudados. <a href="http://www.camarasjc.sp.gov.br/">www.camarasjc.sp.gov.br/</a> .	LOM 3 de abril de 1990, p.12, e Plano Diretor (LC 238 determinam a participação. Porém só há evidencias nas causas de urbanismo. Vide atas disponíveis nos sites. <a href="http://www.camarataubate.sp.gov.br/">www.camarataubate.sp.gov.br/</a> .
Intensificação dos programas de treinamento corporativo. Excelência no atendimento.	Há descrito no PPA (2010-2013) programa 0017 Ensino qualificador para este fim. Concurso recente garantia treinamento antes da posse aos aprovados. Estrutura de atendimento boa.	Programas inexistentes há pelo menos oito anos. Vide repostas do questionário de 17 a 21. Estrutura de atendimento ruim e sistemas não integrados.

Continua...

Continuação...

Foco no cidadão	Possui programas sociais pendentes de término como: 008 Habitação e 023 Controle e Segurança do Tráfego a , e no transporte é uma das passagens mais caras do Estado de São Paulo, contrariando item 4 LOM 77/2012.	Pendências de aplicação de diversos programas como 2001- ensino com qualidade, 5005-habitação, saneamento, 5001 -limpeza, 2006 - merenda escolar , 8001- Trânsito racional, etc.
-----------------	---	--

**Quadro 16** – Resultado da verificação efetuada nas prefeituras

Quanto à aderência aos pontos definidos pelo modelo da Administração Pública Gerencial, o Quadro 16 mostra o nível em que se situam cada uma das prefeituras no momento da pesquisa, de forma que caracterizam oportunidades de melhoria em ambas, em processos e aspectos diferentes para cada uma.

Já, quanto aos processos da administração de portfólio, pode-se concluir que existem alguns que são praticados, porém não há uma formalização desses processos como parte da estratégia de governo. Parece que são aplicados por intuição, o que demonstra uma grande oportunidade de treinamento e desenvolvimento dos administradores nessa área, com potencial de aplicar o que já fazem com maior conhecimento e com possibilidades de melhorar muito os resultados da administração.

O Quadro 17, traz, de forma resumida o que as prefeituras já fazem e o que poderiam melhorar quando comparados os processos levantados nesta pesquisa com os processos eleitos como melhores práticas da administração de portfólio.

Objetivos do Gerenciamento de Portfólio	São José dos Campos	Taubaté
Alinhamento estratégico	Plano Diretor e PPA alinhados. Prática alinhada com os documentos.	Plano Diretor e PPA com itens a alinhar. Prática com oportunidades de melhoria.
Seleção e priorização de ações	Processo em desenvolvimento. Com o IPPLAN tende a melhorar desde que perpetue.	Centralizado, Prática com oportunidades de melhoria
Balanceamento do portfólio	Não foi possível identificar esse processo.	Não foi possível identificar esse processo.
Análise e mitigação de riscos do portfólio	Não foi possível identificar esse processo a desenvolver	Não foi possível identificar esse processo desenvolver

Continua...

Continuação...

Comunicação aos interessados	Segue a lei da transparência, com itens a desenvolver. Possibilidades de melhoria.	Segue a lei da transparência, com muitos itens a desenvolver. Possibilidades de melhoria
Gerenciar, documentar e comunicar mudanças	Em prática, com possibilidades de melhoria.	Processo ainda não organizado adequadamente.
Identificar influências externas	Reuniões em caso de emergências e mudanças.	Reuniões em caso de emergências e mudanças
Identificar oportunidades de melhoria dos resultados	Processo em desenvolvimento	Não foi possível identificar este processo

**Quadro 17** – Objetivos do Gerenciamento de Portfólio

Este estudo, após o levantamento e análise dos resultados aqui expostos, trouxe a clareza e respostas às dúvidas existentes e descritas em seu problema inicial.

As prefeituras estudadas possuem grande oportunidade de melhoria em seus processos, no cuidado e na administração de seu pessoal, além de poder explorar melhor as leis que já existem para atualizar e modernizar sua maneira de administrar as cidades.

A Administração Pública Gerencial traz visões passíveis de aplicação utilizando as leis em vigor, e incentiva a participação da população, difícil, mas necessária no contexto de um governo democrático e com visão de trazer benefícios à mesma.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da utilização do modelo da Administração Pública Gerencial e de sua abertura para que ferramentas da administração privada sejam utilizadas para melhor planejamento e, conseqüentemente, melhores resultados na administração pública, este trabalho objetivou verificar o quanto estão aderentes os processos, da estratégia até o planejamento de ações, nas prefeituras de Taubaté e São José dos Campos, e procura responder a questões que poderiam elucidar dúvidas referentes a existência ou não de processos de escolha e priorização de projetos e ações em ambas prefeituras estudadas e se existe algum movimento visando a modernização e adoção de um modelo de administração voltado a resultados.

A primeira questão refere-se à adoção, ou não, pelas prefeituras estudadas, dos modelos ou das melhores práticas de Administração de Portfólio utilizadas pela administração privada com a visão de resultado e benefícios para a população.

Foi possível identificar, em ambas as prefeituras, que os processos básicos da administração de portfólio são esporadicamente aplicados, e sem a formalidade e nomenclatura adotadas pela iniciativa privada. Não foi identificada, também, a origem dos programas, projetos e ações, e nem os critérios de priorização utilizados.

A legislação vigente em ambas as prefeituras tem itens recomendados pelo novo modelo, que ainda não são aplicados em toda sua potencialidade. As Leis existentes já permitem e desejam disseminar a participação popular, por exemplo, embora esse quesito seja pouco aplicado.

Conclui-se, por meio das análises qualitativas desenvolvidas neste estudo, que as cidades de Taubaté e São José dos Campos têm grandes possibilidades de melhoria nesse quesito administrativo.

A segunda questão refere-se à participação da sociedade na construção da estratégia e na participação ativa no governo das cidades, conforme subsidia parte do novo modelo de administração pública, que promove o Estado e as cidades a uma posição de criador e zelador da governança da administração pública.

Observou-se pela análise dos documentos oficiais citados, e pelas respostas do questionário aplicado em ambas as cidades, que os canais de participação



popular se resumem ao acesso aos sites das prefeituras e às esporádicas reuniões de votação sobre alterações ou adições ao orçamento.

A participação da sociedade influenciando as ações das prefeituras, nessas cidades, parece ser mais efetiva quando solicitadas em programas de rádio e na mídia em geral do que por meio do canal aberto ao cidadão nos sites das prefeituras. Pode-se ouvir diariamente questões de atendimento à saúde, transportes, prevenção de acidentes, questões de saneamento básico, limpeza pública, entre outras, demonstrando como está longe o processo de captação da necessidade da comunidade, e da sua participação efetiva no governo de suas cidades.

A terceira questão refere-se à aderência ou a utilização dos processos sugeridos pela Administração Pública Gerencial pelas prefeituras, para melhor atendimento à população e melhor preparação do funcionalismo às novas questões de papéis e responsabilidades.

Não presente nos documentos oficiais, e sim nas respostas dos Gestores, tem-se que em ambas as cidades o funcionalismo ainda não recebe uma preparação adequada e não vislumbra um plano de carreira.

Preparar o funcionalismo é um fator preponderante para diminuir a resistência à mudança e vislumbrar a melhoria contínua dos processos e do aumento de comprometimento e produtividade do servidor.

Não foram localizados, também, projetos ou ações para elaboração concreta de um plano de carreira e de incentivos aos funcionários públicos que trouxessem motivação maior para exercer seus papéis dentro do novo contexto. Assim como o funcionalismo precisa ser preparado, o cidadão também precisa ser informado e preparado para exercer o seu novo papel de vigilante assíduo das ações municipais e do Estado.

A administração deve estar mais próxima das necessidades sociais e menos propensa a fatores políticos, que podem deteriorar as prioridades e até chegar ao extremo de utilização da verba pública para interesses não declarados à população, diferente do que prega a teoria da Administração Pública Gerencial, em que a transparência e a comunicação são primordiais no processo de gestão. É por meio de notícias na TV e jornais que a população de ambas as cidades está tendo conhecimento de grandes problemas envolvendo o Executivo e Legislativo.

Há problemas referentes a prioridades e ações cujo investimento não foi aprovado pela população, ou foi executado por meio de processos instaurados pelo Ministério Público como forma de atender a solicitações da sociedade, ou por entender que as irregularidades eram de fato críticas, como, por exemplo: merenda escolar; material escolar; compras de itens da cesta básica; transporte; aumento dos salários dos cargos de confiança; transporte público caro e não abrangente; ambulâncias sucateadas; entre outros, indo contra o que rege a Administração Pública Gerencial na questão de transparência, participação da população e comunicação.

Esses fatos podem levar à conclusão que as irregularidades se devem a ações centralizadoras, que não consideram o cidadão como parte das decisões tomadas no processo de priorização de investimentos. Essa não é uma ação exclusiva das cidades de Taubaté e São José dos Campos, pode ser um aspecto cultural, uma vez que a democracia é ainda nova e não exercida plenamente no País como um todo.

Há necessidade, também, de atualização e flexibilidade de leis, proporcionando, ao administrador público, melhores condições de modernizar e aplicar, de forma mais assertiva, ferramentas estratégicas da administração privada em seu dia a dia na administração pública.

Os novos governantes tinham em mãos, em janeiro de 2013, uma grande oportunidade de iniciar um governo participativo, em busca da excelência da administração pública, governando para o cidadão e diminuindo a interferência das questões políticas nos processos de seleção e priorização das ações das prefeituras.

Embora negada essa influência nas respostas dos Gestores de ambas as cidades (G1 e G2), constatou-se que a falta de comunicação, ou comunicação inadequada e de difícil entendimento pelos cidadãos, afetou a participação da sociedade nas decisões tomadas pelas prefeituras e câmaras municipais.

Como se pôde ver, a maior parte do orçamento está voltada a manutenção dos projetos já executados anteriormente, o que é perfeitamente compreensível, uma vez que não basta apenas criar um novo produto, é preciso cuidar para garantir sua sustentabilidade.

Um cenário constante, em ambas as cidades objetos de estudo, é a população solicitando reparos e ajuda para questões básicas, o que leva à concluir que a verba destinada à manutenção também não é ideal, ou as atividades prometidas em campanha perdem a prioridade quando o eleito toma posse, e por isso tantos itens são reclamados.

São José dos Campos, com ações isoladas, tem procurado uma gestão com foco no planejamento para profissionalizar algumas áreas da administração pública e dar continuidade a um plano de carreira já existente em busca de um melhor aperfeiçoamento do funcionalismo da cidade. Já a vizinha Taubaté tem sofrido mais com a administração pública, pois os funcionários não tiveram treinamento nos últimos oito anos; não têm plano de carreira; e carecem de melhores condições de trabalho, além de a população sofrer com a falta de atendimento a questões básicas, como: transporte, saúde, limpeza pública, e educação dentre outras.

Se as questões básicas são suplantadas pela vontade política, como ter uma administração voltada a resultados? A Confederação Nacional de Municípios tenta, em sua cartilha, direcionar o executivo a incentivar mudanças comportamentais no funcionalismo e com isso indiretamente alcançar mudanças administrativas, porém isso é muito pouco e de efetividade baixa, uma vez que poucas, ou nenhuma cidade no País, estão aderentes aos processos propostos pela Administração Pública Gerencial.

Com maturidade político-administrativa ainda em formação, como fazer com que as prefeituras apliquem o modelo de resultados e participação social em sua administração? Caberia exigir formação de administradores públicos? Exigir formação aos representantes do povo nas câmaras municipais? Caberia à população ser mais participativa ao ponto de cobrar e fiscalizar a administração de sua cidade? E as questões de sustentabilidade social? Ficariam as cidades limitadas aos programas lançados e subsidiados pelo governo Federal e pelo Estadual apenas?

Taubaté e São José possuem oportunidades de melhoria em razão da gama de programas do Estado e da Federação, bastando fazer a inscrição no prazo determinado para beneficiar-se do subsídio total ou de parte dos investimentos. Para isso, é necessário apresentar projetos sólidos que devem ser submetidos à aprovação.

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, criada para consolidar a região e criar condições para que as pequenas cidades também se beneficiem dos grandes projetos regionais, ainda não surtiu o efeito desejado.

Quanto dos orçamentos das cidades maiores seria impactado na criação de projetos regionais? Seriam essas cidades as financiadoras dos projetos?

São José dos Campos e Taubaté, com as deficiências apresentadas seriam capazes de cobrir a carência local e ainda promover o bem-estar regional? O Estado garante participação e subsídio, mas a questão política pode ser um potencial empecilho às ações da região, uma vez que essas cidades são governadas por partidos políticos antagônicos.

Uma questão que chama também a atenção, em ambas as cidades, é a passividade com que a população aceita ações de objetivos duvidosos aprovados pelas prefeituras. A questão de não participar de processos decisórios trouxe acomodação à população, que parece sempre esperar que algo mude ao seu favor, sem se fazer presente ou exigir seus direitos aos governantes. Reflexo de educação insatisfatória, o País como um todo sofre desse mal: o da passividade e da comunicação sem compreensão.

Todos esses aspectos são partes que integrariam um processo robusto de planejamento e, conseqüentemente, de Administração de Portfólio. Assim a população, além de participar, receberia em troca condições dignas de trabalho e assistência, com a administração pública como parceira e o funcionalismo como fiscal, fazendo com que os investimentos viessem a ser aplicados em ações que realmente interessassem à população e trouxessem bem-estar social.

Caberia aos políticos ou à população a iniciativa de sugerir as modificações para aplicar o modelo para melhorar a condição de vida da população, que propiciou, por meio do voto, o status de defensores dos interesses dos cidadãos?

Ficam essas questões para reflexão e possíveis tomadas de decisão em busca da completa harmonia entre governos e população. Há uma porta aberta para novos estudos e pesquisas dentro desta área que podem revelar muitos caminhos e incentivar a população a conhecer mais do cenário da administração pública de seu Estado ou município.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

ANANIAS, P. Gestão pública: desassombrando nossa história. **Revista do Serviço Público**. 2010.

ARAUJO, P.G.; PEREIRA, J.R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**. 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Portugal: Edições 70, 1979.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Disponível em: [www.camarasic.sp.gov.br/](http://www.camarasic.sp.gov.br/). Acesso em: 07 nov. 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE TAUBATÉ. Disponível em: [www.camarataubate.sp.gov.br/](http://www.camarataubate.sp.gov.br/). Acesso em: 05 nov. 2012.

CANHADA, D. I. D.; BULGACOV, S. Práticas sociais estratégicas e resultados acadêmicos: o doutorado em administração na USP e na UFRGS. **Revista de Administração Pública**. 2011.

CARNEIRO, M. F. S. **Gestão Pública**: O papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da administração pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CARVALHO, G. C. M. **Participação da comunidade na saúde**. Passo Fundo: IFIBE; CEAP, 2007.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. *Nosso futuro comum*. 2 ed. Tradução de *Our common future*. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **Nova Administração Pública**: Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas. Brasília. 2008.

DINSMORE, P. C.; BREWIN, J.C. **Manual de gerenciamento de projetos**. Rio de Janeiro: Brasport, 2009

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2010.

FOLADORI, G. Avanços e limites da sustentabilidade social. **Revista Desenvolvimento**. n.102, jan/jun 2002. Curitiba, 2002.

FREY, K. Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise da política pública no Brasil. **Revista Planejamento e políticas públicas**. n. 21. Curitiba, 2000.

GEMELLI, I. M. P.; FILIPPIM E. S. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE**, Unoesc, v. 9, n. 1-2, p. 153-180. Santa Catarina, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. n. 3. São Paulo, 1995.

GUIMARÃES, T. A. A Nova Administração Pública e a abordagem da competência. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 34(3):125-40, Maio/Jun. 2000.

HELDMAN, K. **Gerência de Projetos**: guia para o exame oficial do PMI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HÖFFING, E. de M., Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos CEDE**, Ano XXI, nº 5, Campinas: Ed. Unicamp, Nov.2001.

KAMIMURA, Q. P. **Microrregionalização**: Uma proposta metodológica, organizacional e estratégica para os serviços de saúde de alta e média complexidades no litoral norte paulista. Taubaté: UNITAU, 2004.

KERZNER, H. **Strategic Planning for Project Management using a Project Management Maturity Model**. New York: John Wiley & Sons, 2001.

KRAFT, M.; FURLONG, S. R. **Public Policy**: Politics, Analysis, and Alternatives. Washington DC: CQPress, 2010.

LIMA, M. C. **Monografia** - A Engenharia da Produção Acadêmica. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

MEIRELLES, A. M.; GONÇALVES, C. A. Uma abordagem multiparadigmática para a disciplina estratégia. In: 2.º Encontro de Estudos em Estratégia, **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=129&sec=8>. Acesso em: 11 set. 2012.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

OFFICE GOVERNMENT COMMERCE - OGC. **Management of Portfólios - MoP**. London: Crown, 2012.

OLIVEIRA, P. R. M. **Desdobrando o Orçamento Municipal**. Porto Alegre: Centro de Assessoria e Estudos, 2009.

PASCARELLI, F. MARIO. **A Nova Administração Pública: Profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: Editora DVS, 2011.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.

PEREIRA, J. M. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Lua Nova, n. 45, 1998.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática a gerencial. **Revista do serviço público**. 1996.

\_\_\_\_\_. **Gestão do Setor Público: Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial**. RAE. São Paulo, 2010.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: Enap, 2000. (Caderno 37)

PMTECH. Disponível em: <http://www.pmtech.com.br/Programas/OficinaPortfolio.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Disponível em: [www.sjc.sp.gov.br/](http://www.sjc.sp.gov.br/). Acesso em: 07 nov. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUBATÉ. Disponível em: <http://www.taubate.sp.gov.br/>. Acesso em: 05 nov. 2012.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. **O padrão para gerenciamento de portfólios**. 2 ed. Fortaleza: Tipoprogresso, 2009.

RABECHINI, R. J.; PESSOA, M. S. P. Um modelo estruturado de competências e maturidade em gerenciamento de projetos. **Revista Produção**, v.15, p. 34-43. São Paulo, 2005.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RODRIGUES, M. A.; ARAUJO, J. F. A Nova Gestão Pública na Governação Geral. **Revista Eixo Atlântico**, n. 9. Galicia Norte, Portugal, 2006.

SACHS, I. **Desenvolvimento, includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004.

SACRAMENTO, A.R.S. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Accountability e Cultura Política do Patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador**. (Dissertação de Mestrado) UFBA – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

SAER - SOCIEDADE DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA E RISCO. Disponível em: <http://www.saer.pt/?lop=conteudo&op=c51ce410c124a10e0db5e4b97fc2af39&id=70efdf2ec9b086079795c442636b55fb>. Acesso em: 30 dez. 2012.

SCHENINI, P. C.; NASCIMENTO, D. T. Gestão pública sustentável. **Revista de Ciências da Administração**. v. 4, n. 08, jul/dez 2002.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/pib/index.php>. Acesso em: 10 mai. 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **Revista da Administração Pública**. n. 43, mar/abr 2009. Rio de Janeiro.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\\_que\\_sao\\_PoliticPu\\_blicas.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticPu_blicas.pdf). Acesso em: 09 mai. 2012.

SILVA, B. **Uma teoria geral de planejamento**. Fundação Getulio Vargas, 1964

SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS - SEADE. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/pibmun/>. Acesso em: 09 mai. 2012.

SOLER, A. **Treinamento Escritório de Projetos**. Desenvolvido com exclusividade para Embraer. São Paulo, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: Uma revisão literária. **Revista Sociologias**. p. 20-45. Porto Alegre, 2006.



TEIXEIRA, E. C. **Políticas Públicas: O Papel das Políticas Públicas**. 2002. AATR-BA©

TONINI, A. C.; CARVALHO, M. M.; SPINOLA, M. M. Contribuição dos modelos de qualidade e maturidade na melhoria dos processos de software. **Revista Produção**, v. 18, n. 2, p. 275-286, 2008.

TORO, A. J. B. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: SENAC Rio, 2005.

VALERIANO, D. **Moderno gerenciamento de projetos**. São Paulo: Prentice Hall, 2005

WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública**, n. 46. Rio de Janeiro, 2012.

## ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO

1. Quem é / são os responsáveis pelo planejamento do município?
2. Quem participa do processo de seleção e priorização das ações e projetos a serem realizados?
3. Poderia descrever o processo passo a passo?
4. Quais são os canais de participação da sociedade civil na construção do Portfólio? O Sr(a) pode citar alguns exemplos?
5. Da verba própria quanto é destinado a projetos?
  - 10 a 30%
  - 31 a 50%
  - 51 a 70%
  - Mais que 71%
6. Quantos projetos foram selecionados para este mandato que utilizarão ou já utilizaram recursos próprios? (concluídos em andamento e a iniciar).
7. Quais foram ou são estes projetos?
8. Há influência externa na seleção e priorização destes projetos?
9. Quais foram as áreas que receberam mais verbas ou tiveram mais projetos utilizando a verba própria?
10. A diferença foi aplicada em que ações?
11. Existe uma pesquisa de aceitação ou medida de qualidade das ações deste governo, com a população? Qual é o resultado mais atual e como isso é divulgado?
12. Como é tratada a questão da transparência e responsabilidade fiscal neste governo?
13. Houve alguma influência no orçamento ou nos planos de governo após a criação da Região Metropolitana? Quais?
14. O quão benéfico ou não foi a criação da região metropolitana para o município?
  - Baixo
  - Médio
  - Alto

Justifique:

15. Como são tratadas mudanças estratégicas que refletem no Portfólio de projetos?
16. Como é o processo de decisão diante destas mudanças e como os novos projetos ou ações são priorizados em detrimento aos definidos anteriormente?
17. Como são qualificados os funcionários públicos da prefeitura? Há cursos de especialização?
18. Quais são os cursos oferecidos para os funcionários da prefeitura?
19. É feita alguma triagem para escolha destes funcionários? Quais são os critérios?
20. Quantos e quais cursos foram realizados por funcionários neste mandato?
21. Qual o número de funcionários treinados? Quantos não foram?
22. Quando a opinião pública mostra sua insatisfação com projetos, serviços ou com a própria administração, qual é a ação da prefeitura?
23. Existe algum trabalho voltado à redução de custos ou diminuição da burocracia nesta administração?

## ANEXO 2 – PIB DA REGIÃO METROPOLITANA

Municípios	Valor Adicionado				Total (em milhões de reais)	Impostos (em milhões de reais)	PIB (3) (em milhões de reais)
	Agropecuária (em milhões de reais)	Indústria (em milhões de reais)	Serviços (em milhões de reais)				
			Administração Pública	Total (2)			
<b>ESTADO DE SÃO PAULO</b>	<b>14.764,20</b>	<b>264.690,26</b>	<b>88.830,56</b>	<b>631.932,01</b>	<b>911.386,46</b>	<b>172.967,03</b>	<b>1.084.353,49</b>
<b>São José dos Campos</b>	25,31	9.998,95	1.308,27	9.324,58	19.348,84	2.669,20	<b>22.018,04</b>
<b>Taubaté</b>	24,80	3.663,59	648,45	3.290,14	6.978,53	1.346,16	<b>8.324,69</b>
Jacareí	20,29	2.023,71	411,33	1.992,06	4.036,06	796,31	4.832,38
Pindamonhangaba	22,57	2.185,15	297,09	1.447,88	3.655,59	516,66	4.172,25
Guaratinguetá	16,85	928,39	232,15	1.159,27	2.104,51	232,35	2.336,86
Caçapava	9,06	1.014,79	176,15	825,60	1.849,45	287,32	2.136,77
Arujá	8,04	619,40	161,72	705,80	1.333,24	196,48	1.529,72
Lorena	8,95	399,53	155,79	662,80	1.071,28	118,92	1.190,19
Cruzeiro	6,85	300,24	159,08	597,23	904,31	117,94	1.022,25
Jambeiro	7,53	511,70	13,79	142,21	661,44	80,42	741,86
Campos do Jordão	1,63	72,85	111,72	430,31	504,80	41,65	546,44
Guararema	34,30	96,85	53,96	219,21	350,36	79,05	429,41
Tremembé	4,84	113,41	86,90	236,19	354,44	38,84	393,28
Aparecida	1,06	47,33	77,61	317,36	365,75	27,24	392,99
Cachoeira Paulista	9,42	35,97	63,37	278,97	324,37	23,04	347,40
Piracaia	18,91	50,90	44,99	153,49	223,31	18,39	241,70
Roseira	3,36	130,48	19,79	81,26	215,10	25,56	240,65
Paraibuna	13,18	37,58	35,79	87,66	138,43	18,45	156,87
Potim	1,44	45,09	37,84	92,70	139,24	11,42	150,66
Santa Branca	10,13	32,41	30,74	84,28	126,82	9,84	136,66
Cunha	16,05	12,38	42,67	94,00	122,43	5,07	127,50
Piquete	1,83	21,31	29,71	75,28	98,42	6,12	104,54
São Bento do Sapucaí	10,55	11,03	21,77	65,05	86,63	4,79	91,41
Bananal	7,08	15,25	24,80	60,95	83,28	5,06	88,34
Igaratá	3,98	12,92	21,31	59,56	76,47	7,78	84,24
São Luís do Paraitinga	10,53	9,62	25,67	58,05	78,21	4,62	82,83
Queluz	3,36	9,94	24,62	54,97	68,27	10,56	78,83
Lavrinhas	3,85	13,10	15,64	32,23	49,18	9,40	58,57
Santo Antônio do Pinhal	4,85	5,99	16,80	42,34	53,17	3,42	56,59
Lagoinha	6,94	8,03	11,27	30,74	45,72	2,33	48,05
Silveiras	9,93	5,31	13,47	29,00	44,24	2,34	46,59
Natividade da Serra	5,35	4,62	16,14	32,99	42,95	2,21	45,16
Areias	8,86	7,39	9,66	20,04	36,29	2,14	38,43
Monteiro Lobato	2,82	4,90	10,96	26,25	33,97	2,39	36,36
Redenção da Serra	7,55	3,45	10,23	23,69	34,69	1,37	36,07
Canas	1,97	5,70	12,19	24,35	32,02	2,58	34,60
São José do Barreiro	4,44	2,87	11,98	22,69	30,00	1,53	31,53
Arapeí	3,00	4,60	7,59	14,79	22,39	3,96	26,35
<b>LITORAL NORTE</b>							
São Sebastião	9,63	155,33	231,11	1.660,54	1.825,51	1.218,29	3.043,80
Caraguatatuba	5,41	174,56	214,62	857,61	1.037,57	109,80	1.147,38
Ubatuba	12,82	104,35	175,07	671,23	788,40	55,32	843,73
Ilhabela	5,78	33,40	65,65	242,71	281,89	21,81	303,69

(3) O PIB do Município é estimado somando os impostos ao VA total.

(4) O PIB *per Capita* foi calculado utilizando a população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

### ANEXO 3 – PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

ANEXO VII - RESUMO POR PROGRAMA					
		AÇÕES - em milhares de Reais - base 2010			
NR	PROGRAMA	PROJETO	ATIVID.	OP ESP.	TOTAL
0021	Saúde	11374	255714	0	267088
0015	Ensino Regular	15397	169560	0	184957
0002	Administração	5172	126045	29008	160225
0021	Saúde	5697	77971	0	83668
0020	Serviços de Utilidade Pública	0	66597	0	66597
0003	Assistência	67	54122	0	54189
0011	Pré Escolar	2288	45895	0	48183
0017	Ensino Qualificador	0	39353	0	39353
0022	Vias Urbanas	36758	0	0	36758
0001	Processo Legislativo	0	36273	0	36273
0002	Administração	0	35356	0	35356
0002	Administração	0	32006	0	32006
0012	Creches	2299	27890	0	30189
0020	Serviços de Utilidade Pública	0	29826	0	29826
0008	Habitação	22977	1927	0	24904
0027	Previdência	0	22457	0	22457
0008	Habitação	21297	40	0	21337
0007	Cultura	6000	14774	0	20774
0022	Vias Urbanas	0	19455	0	19455
0006	Proteção ao meio ambiente	11846	5218	0	17064
0028	Planejamento Urbano e Territorial	15961	0	0	15961
0023	Controle e Segurança do Tráfego	0	14586	0	14586
0005	Administração Financeira	5381	9104	0	14485
0099	Reserva de Contingência	12872	0	0	12872
0002	Administração	12238	0	0	12238
0013	Dívida Interna	0	0	10670	10670
<b>0028</b>	<b>Planejamento Urbano e Territorial</b>	<b>0</b>	<b>8160</b>	<b>0</b>	<b>8160</b>
<b>0030</b>	<b>Desenvolv. Pesquisa e Tecnologia</b>	<b>0</b>	<b>7734</b>	<b>0</b>	<b>7734</b>
<b>0032</b>	<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>3972</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>3985</b>
<b>0035</b>	<b>Qualificação Profissional</b>	<b>0</b>	<b>2139</b>	<b>0</b>	<b>2139</b>
<b>0031</b>	<b>Ensino Superior</b>	<b>0</b>	<b>1752</b>	<b>0</b>	<b>1752</b>
<b>0021</b>	<b>Saúde</b>	<b>1106</b>	<b>590</b>	<b>0</b>	<b>1696</b>
<b>0013</b>	<b>Dívida Interna</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1661</b>	<b>1661</b>
<b>0003</b>	<b>Assistência</b>	<b>0</b>	<b>1520</b>	<b>0</b>	<b>1520</b>
<b>0013</b>	<b>Dívida Interna</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1339</b>	<b>1339</b>
<b>0019</b>	<b>Parques e Jardins</b>	<b>1281</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1281</b>

ANEXO VII - RESUMO POR PROGRAMA					
		AÇÕES - em milhares de Reais - base 2010			
NR	PROGRAMA	PROJETO	ATIVID.	OP ESP.	TOTAL
0034	Juventude	0	1209	0	1209
0014	Ensino Supletivo	0	1090	0	1090
0018	Educação Física e Desportos	1001	0	0	1001
0005	Administração Financeira	0	1000	0	1000
0034	Juventude	0	967	0	967
0033	Relações do Trabalho	0	944	0	944
0014	Ensino Supletivo	0	805	0	805
0010	Saneamento Geral	738	0	0	738
0026	Defesa contra Sinistros	0	659	0	659
0002	Administração	0	611	0	611
0009	Abastecimento d'agua	560	0	0	560
0002	Administração	0	503	0	503
0024	Sistema de Dist.de Prod. Agrícolas	466	0	0	466
0002	Administração	0	418	0	418
0021	Saúde	0	338	0	338
0034	Juventude	0	276	0	276
0029	Programa Antidrogas	238	0	0	238
0016	Ensino Compensatório	0	193	0	193
0016	Ensino Compensatório	0	193	0	193
0002	Administração	0	169	0	169
0003	Assistência	0	109	0	109
0025	Promoção do Turismo	0	104	0	104
0002	Administração	0	101	0	101
0033	Relações do Trabalho	0	53	0	53
0007	Cultura	0	22	0	22
0007	Cultura	0	6	0	6
0004	Medicina do Trabalho	0	5	0	5
0034	Juventude	0	1	0	1
		R\$ 196.986	R\$ 1.115.853	R\$ 42.678	R\$ 1.355.517

## ANEXO 4 - PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES DE TAUBATÉ

ANEXO VII - RESUMO POR PROGRAMA					
		AÇÕES - em milhares de Reais - base 2010			
NR	PROGRAMA	PROJETO	ATIVID.	OP ESP.	TOTAL
2001	ENSINO FUNDAMENTAL COM QUALIDADE	35000	523978	841	559819
4008	PREVIDENCIA MUNICIPAL	0	259676	0	259676
1011	MEDIA E ALTA COMPLEX AMBULAT E HOSPITALAR	8628	187810	1	196439
2002	CRECHES E PRE-ESCOLA COM QUALIDADE	12400	135338	53	147791
1010	ATENÇÃO BASICA	1466	133809	106	135381
5003	INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E SERV COMPLEMENTARES	40883	80122	4372	125377
7001	ADMINISTRAÇÃO, FINANÇAS E PLANEJAMENTO	0	109893	597	110490
7005	PROCESSO LEGISLATIVO	5937	69285	0	75222
9999	RESERVA DE CONTINGENCIA	72974	0	0	72974
5001	CIDADE LIMPA	4300	55286	14	59600
2006	MERENDA ESCOLAR	0	57310	0	57310
4002	ASSISTENCIA A POPULAÇÃO CARENTE	2429	51798	39	54266
1006	ASSISTENCIA FARMACEUTICA	0	50411	0	50411
5010	GESTÃO DA POLITICA DE INFRAESTRUTURA	1000	43065	1264	45329
5006	COMBATE A ENCHENTES	11950	32337	443	44730
5002	CIDADE BONITA	2850	38621	19	41490
2004	ACESSO A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	1890	39270	5	41165
3007	ESPORTE LASER E QUALIDADE DE VIDA	6350	25628	732	32710
2005	ENSINO SUPERIOR	0	28000	0	28000
8002	SEGURANÇA PATRIMONIAL	350	26171	9	26530
5005	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	22906	2200	1313	26419
6002	FOMENTO A ATIVIDADE INDUSTRIAL	23878	0	2055	25933
8001	SINAL VERDE - TRANSITO RACIONAL	5482	19862	86	25430
3002	DIFUSÃO CULTURAL	1260	18900	0	20160
4001	ATENÇÃO A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	2910	15354	16	18280
7004	COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE	0	17090	0	17090
6007	GESTÃO DAS POLITICAS DE DESENVOLVIMENTO	800	15694	23	16517
6004	DESENVOLVIMENTO DO TURISMO	7760	7482	824	16066
7003	ADVOCACIA MUNICIPAL	0	13514	216	13730
1012	VIGILANCIA EM SAUDE	192	12226	2	12420
9002	SERVIÇO DA DIVIDA	0	0	10143	10143
4007	GESTÃO DA POLITICA E ASSISTENCIA SOCIAL	0	9876	0	9876
5004	SISTEMA DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASSAGEIROS	2390	3770	91	6251
3003	MUSEUS, MEMORIA E CIDADANIA	1800	4348	2	6150
4009	ATENÇÃO A PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS	0	5621	0	5621
5008	SERVIÇOS FUNERÁRIOS E CEMITÉRIOS	228	5192	60	5480
1009	GESTÃO DO SISTEMA DE SAUDE	0	4938	2	4940

<b>ANEXO VII - RESUMO POR PROGRAMA</b>					
		AÇÕES - em milhares de Reais - base 2010			
<b>NR</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>PROJETO</b>	<b>ATIVID.</b>	<b>OP ESP.</b>	<b>TOTAL</b>
4006	SOS MULHER	0	4429	0	4429
2003	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MEDIO	200	3745	10	3955
6006	RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE	0	3380	0	3380
2007	GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO	160	2220	0	2380
8003	APOIO DEF NACIONAL A SEG PUBL E AO COMB SINIS E SALV	250	2100	0	2350
4004	ATENÇÃO AO IDOSO	360	1956	0	2316
3004	BIBLIOTECAS - LIVRO ABERTO	272	2022	0	2294
6001	AGROPECUÁRIA E NEGÓCIOS	160	1960	0	2120
1007	ALIMENTAÇÃO SAUDAVEL	0	1400	0	1400
8004	DEFESA CIVIL	0	1000	0	1000
4003	ATENÇÃO AO TRABALHADOR	0	682	0	682
3001	PATRIMONIO CULTURAL DO MUNICIPIO	0	430	0	430
		<b>R\$ 279.415</b>	<b>R\$ 2.129.199</b>	<b>R\$ 23.3380</b>	<b>R\$ 2.431.952</b>



## ANEXO 5 – PROTOCOLO CEP UNITAU



Universidade de Taubaté  
Autarquia Municipal de Regime Especial  
Reconhecida pelo Dec. Fed. nº 78.924/76  
Recredenciada pela portaria CEE/GP nº 30/03  
CNPJ 45.176.153/0001-22

Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação  
Comitê de Ética em Pesquisa  
Endereço: Rua Visconde do Rio Branco, 210  
Cidade Taubaté – SP – CEP 12020-040  
Telefones: 3625-4143 3635-1233  
cep@unitau.br

## DECLARAÇÃO Nº 427/12

**Protocolo CEP/UNITAU nº 424/12** (Esse número de registro deverá ser citado pelo pesquisador nas correspondências referentes a este projeto)

**Projeto de Pesquisa:** *Estratégia de identificação e priorização dos projetos e ações das seis prefeituras municipais com maior PIB do Vale do Paraíba Paulista*

**Pesquisador(a) Responsável:** Evandro da Silva Paes

O Comitê de Ética em Pesquisa, em reunião de **14/09/2012**, e no uso das competências definidas na Resolução CNS/MS 196/96, considerou o Projeto acima **Aprovado**.

Taubaté, 11 de outubro de 2012

**Prof. Dra. Maria Dolores Alves Cocco**

Coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Taubaté