



DOI: 10.5585/gep.v8i1.485

Data de recebimento: 02/09/2016

Data de Aceite: 05/02/2017

Organização: Comitê Científico Interinstitucional

Editor Científico: Emerson Antonio Maccari

Avaliação: Double Blind Review pelo SEER/OJS

Revisão: Gramatical, normativa e de formatação

GERENCIAMENTO DE PROJETOS: UM MODELO DE MONITORAMENTO E CONTROLE DE PROJETOS PÚBLICOS EXECUTADOS COM RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

RESUMO

A crescente demanda social por serviços públicos de qualidade e ao alcance de todos, em contraposição à diminuição das receitas públicas nos últimos anos, conferem aos recursos oriundos das transferências voluntárias da União papel fundamental na execução dos projetos do poder executivo estadual. Em um Estado no qual os recursos destinados a investimentos dependem das transferências voluntárias, a falta de planejamento quando da captação e da execução, aliada à ausência de uma ferramenta estadual de monitoramento e controle desses recursos, acarretam perdas financeiras e sociais de difícil reparação. O objetivo geral deste artigo é propor uma rotina e uma ferramenta de gestão capazes de acompanhar, de forma tempestiva, a execução orçamentária, financeira e física de todas as fases dos projetos no âmbito do poder executivo estadual, executados com recursos oriundos de transferências voluntárias. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório e descritiva, baseada em um estudo de caso. Como principais resultados, listam-se: a identificação do total de convênios em execução e dos recursos devolvidos nos últimos exercícios, além da propositura de uma rotina e ferramenta de acompanhamento. Sugere-se que futuras pesquisas avancem nas causas de insucesso dos projetos individuais.

Palavras-chave: Administração pública; Gestão de projetos; Transferências voluntárias.

PROJECT MANAGEMENT: A MODEL OF MONITORING AND CONTROL OF PUBLIC PROJECTS EXECUTED WITH VOLUNTARY TRANSFERS RESOURCES

ABSTRACT

The increasing social demand for quality in public services and the universality of it, in contrast to the decrease in public revenues in recent years, make the resources derived from the voluntary transfers of the federal government to play a fundamental role in the execution of projects of the state executive power. In a state in which investment resources depend on voluntary transfers, a lack of planning of funding and execution, with the absence of a public tool for monitoring and controlling these resources, lead to financial and social losses that are difficult to repair. The main objective of this article is to propose a routine and a management tool for monitoring, in a timely manner, the budgetary, financial and physical execution of all phases of the projects within the scope of the state executive power, executed with funds from voluntary transfers. This qualitative research based on a case study is exploratory and descriptive. The main results are: a) the identification of agreements in execution and the sum of resources returned in the last years, b) the proposal of a routine and monitoring tool for the public power. We suggest that future research should focus on the causes of failure of individual projects.

Keywords: Project Management, Public Administration, Voluntary Transfers.

Francisco José de Lima¹
 Jefferson Correia Cirqueira²
 Vannildo Cardoso Pinto³
 Waldemar Antônio da Rocha de Souza⁴

¹ Mestrando em Administração Pública em Rede Nacional - pelo Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas - PROFIAP/UFAL. Brasil. E-mail: kikolima-al@hotmail.com

² Mestrando em Administração Pública em Rede Nacional - pelo Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas - PROFIAP/UFAL. Brasil. E-mail: ten_correia@hotmail.com

³ Mestrando em Administração Pública em Rede Nacional - pelo Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas - PROFIAP/UFAL. Brasil. E-mail: vannildocpinto@yahoo.com.br

⁴ Doutor em Ciências (Economia Aplicada) pela Universidade de São Paulo - USP. Professor Livre-docente de Finanças da Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Brasil. E-mail: waldemar.souza@feac.ufal.br

1 INTRODUÇÃO

As mudanças trazidas na década de 1990 com a substituição do modelo de gestão burocrático pelo gerencial aliada à profunda mudança introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), implantaram na administração pública brasileira características do modelo de excelência que coloca o planejamento como parte fundamental do processo, reconhecendo o atendimento às necessidades do cidadão como o objetivo final a ser alcançado.

No entanto, a falta de uma cultura de planejamento na administração pública ainda é um paradigma de difícil ruptura. Gestões voltadas para atuação política e clientelista relegam o planejamento e passam a buscar resultados a curto prazo sem considerar todas as variáveis envolvidas em um processo tão complexo como o de gerir recursos limitados diante de uma demanda invariavelmente-crescente.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ibge, 2016), o Produto Interno Bruto – PIB de Alagoas, em 2014, foi de R\$ 40,975 bilhões, correspondendo a pouco mais de 0,7% do PIB nacional, que foi de R\$ 5.778,953 bilhões no mesmo ano. Na região Nordeste, Alagoas somente apresentava PIB maior do que os estados do Piauí e de Sergipe. Ainda segundo o Ibge, Alagoas apresentava o vigésimo quinto PIB per capita entre os estados brasileiros, com um valor de R\$ 12.335,44 contra R\$ 69.216,80 do Distrito Federal, primeiro colocado da lista.

A capacidade de investimento do Estado vem caindo ao longo dos anos, tornando Alagoas cada vez mais dependente das transferências voluntárias da União para a execução de projetos públicos estaduais, o que pode ser verificado no Projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017, enviado ao Legislativo, o qual destina apenas 7,26% da receita total aos projetos, sendo que desse montante, 43,68% são provenientes de transferências voluntárias da União.

Neste cenário, a identificação de projetos financiáveis pelo Governo Federal, assim como a celebração de pactos que garantam a transferência desses recursos é vital para a ampliação e melhoria dos serviços prestados pelo poder público. Igualmente importante é ser capaz de acompanhar a execução dos recursos recebidos, de modo a cumprir os objetos pactuados e atingir os objetivos dos respectivos projetos.

Assim, o Governo Federal, visando sistematizar procedimentos, estabeleceu por meio Decreto nº 6.170 (Brasil, 2007) normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Como consequência, foi instituído o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, o qual foi denominado como Portal de Convênios.

Aplicando no âmbito estadual o que foi proposto quando da criação do Siconv e ainda reafirmando que o modelo de gestão deve se traduzir em resultados voltados para o cidadão, entende-se que é necessária uma estrutura que busque uma constante interação entre os diversos agentes envolvidos no processo, estabelecendo, assim, um sistema de monitoramento confiável e que possibilite ações tempestivas.

No entanto, mesmo com a obrigatoriedade da utilização do Siconv, a administração pública estadual não possui um banco de dados centralizado, uma vez que cada Secretaria e demais órgãos da administração têm autonomia administrativa e seus cadastros junto ao portal de convênios é gerido de forma individualizada, fazendo com que captação, gestão, execução e prestação de contas desses recursos sejam realizadas de forma insatisfatória.

Desse modo, este artigo tem como objetivo geral propor uma ferramenta de gestão capaz de acompanhar, de forma tempestiva, a execução orçamentária, financeira e física de todas as fases dos projetos no âmbito do Poder Executivo estadual executados com recursos oriundos de transferências voluntárias, tendo como objetivos específicos analisar a atual sistemática de gestão desses recursos; identificar o total de transferências voluntárias do Estado de Alagoas em execução; e identificar os montantes devolvidos no período de 2015 a 2016.

Além dessa seção introdutória, o trabalho contém outras quatro seções. Na segunda seção são apresentados os referenciais teóricos que dão embasamento ao estudo e direcionam as análises e considerações. Na terceira seção é apresentada a metodologia empregada. A quarta, refere-se à apresentação dos resultados. Por fim, na quinta seção, apresentam-se as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, são apresentadas e discutidas as teorias que subsidiam a construção da pesquisa e análise dos resultados obtidos. Tendo em vista que este artigo tem o objetivo de propor um mecanismo de gerenciamento de projetos públicos estaduais, executados com recursos provenientes de transferências voluntárias, a revisão da literatura abrange o gerenciamento de projetos, de maneira geral e especificamente, na administração pública, além da transferência de recursos públicos.

2.1 Gerenciamento de Projetos

Camargo (2014) anota que muitas pessoas acreditam que o gerenciamento de projetos tenha surgido com o aparecimento da disciplina de Administração, mas que, embora tenha se tornado popular no século XX, o gerenciamento de projeto

influencia, há muito tempo, a forma como o homem trabalha. Para sustentar sua afirmação, a autora cita algumas obras históricas construídas pela humanidade, que não seriam possíveis sem adequado planejamento e controle, a exemplo da Muralha da China, dos aquedutos e das estradas, construídos pelo Império Romano, do Parthenon, na Grécia, da Basílica de Santa Sofia e das Pirâmides no Egito.

De acordo com o Pmbok (2013), projeto “[...]é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”. Essa natureza temporária dos projetos significa que eles têm início e término determinados.

Wirick (2011) destaca que os projetos têm início, fim e resultado único e, independentemente de seu tamanho e dos desafios apresentados, podem ser gerenciados mediante os mesmos princípios. O autor também afirma que o sucesso de qualquer empreendimento depende da gestão de projetos.

O Pmbok (2013, p. 5) define que a gestão de projetos “[...]é a aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para atender aos seus requisitos”. O gerenciamento é realizado mediante aplicação e integração dos 47 processos de gerenciamento, que estão agrupados nos seguintes grupos de processos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento.

Além desses processos de gerenciamento e grupos de processos, o Pmbok (2013) estabelece dez áreas de conhecimento, que são definidas por seus requisitos de conhecimentos e descritas em termos dos processos que as compõem, suas entradas, saídas, ferramentas e técnicas. Essas áreas são as seguintes: gerenciamento da integração do projeto, gerenciamento do escopo, gerenciamento do tempo, gerenciamento do custo, gerenciamento da qualidade, gerenciamento dos recursos humanos, gerenciamento das comunicações, gerenciamento dos riscos do projeto, gerenciamento das aquisições e gerenciamento das partes interessadas.

Cabe ao gerente de projetos identificar os requisitos, fazer adaptações nas diferentes necessidades e expectativas das partes interessadas, durante a execução do projeto e balancear restrições conflitantes, a exemplo do escopo, qualidade, cronograma, orçamento, recursos e riscos. O gerente ainda deve atentar que esses fatores estão relacionados e que, ocorrendo mudança em algum deles, possivelmente outro fator também passará mudanças (Oliveira, 2014).

Silva & Gil (2013), ao discorrer acerca dos desafios enfrentados pelas empresas para criar novas vantagens competitivas, reconhecem a essencialidade da gestão de projetos para as organizações, por ser uma ferramenta que propicia níveis crescentes de qualidade e agrega valor aos interesses dos clientes. Os autores ainda complementam que os projetos tendem a crescer em

importância e mais vantagens competitivas serão obtidas pelas organizações que alinharem seus projetos com suas estratégias de negócio.

Entretanto, há que se ressaltar a necessidade de uma mudança cultural nas organizações, adotando-se uma visão mais voltada aos resultados, para que a gestão de projetos possa produzir os efeitos benéficos esperados, pois, conforme apontado por Silva & Gil (2013, p. 141), “[...]dessa maneira, a gestão de projetos pode ser compreendida como um complexo cultural constituído de crenças e valores, e não como um conjunto de normas e procedimentos”.

Outro ponto discutido pelos pesquisadores diz respeito ao quanto uma metodologia pode ser usada nos diferentes contextos de projetos, de diferentes tamanhos e complexidades. Nesse sentido, Charvat avalia que:

Uma metodologia é um conjunto de orientações ou princípios que podem ser adaptados e aplicados em uma situação. Em ambiente de projetos, essas orientações podem ser uma lista de coisas a fazer. Uma metodologia pode também ter uma abordagem específica, modelos, formulários e até *check lists*, usados durante o ciclo de vida do projeto. (2003, p. 3).

Xavier, Vivacqua e Xavier (2005) afirmam que, “[...]na realidade, o PMI ou até mesmo o Guia Pmbok® não apresentam uma metodologia. O Guia aborda somente ‘o que’ é necessário para o gerenciamento de projetos, sem entrar no mérito de ‘como’ esses processos deveriam ser realizados e em que sequência”.

Nesse sentido, Maccari & Santos Teixeira (2014), ao revisarem a literatura acerca de gestão de projetos, sustentam que os estudos recentes apontam que, conquanto a literatura disponha de diversos modelos e abordagens padronizadas para a gestão de projetos, os projetos demandam uma metodologia própria de gerenciamento, que diverge quanto às técnicas, ferramentas e habilidades requeridas.

Isso ocorre porque os projetos são dotados de diversas características próprias que os diferem dos demais, exigindo-se um método de gerenciamento específico para cada um. “Algumas vezes, os métodos tradicionais de gerenciamento de projetos podem ser inapropriados e, eventualmente, conduzirem o projeto ao fracasso” (Maccari & Santos Teixeira, 2014, p. 107).

Desse modo, observa-se que a utilização de ferramentas de gerenciamento de projetos é importante para elevar as chances de sucesso dos projetos. Todavia, é necessário conhecer a realidade de cada situação, para escolher entre os modelos existentes o que melhor se adapta ao caso concreto, recorrendo-se a adaptações ou até mesmo

desenvolvendo-se métodos próprios, se necessário.

2.2 Gerenciamento de Projetos no Setor Público

Conforme Araújo, Júnior & Abreu (2015), é crescente a difusão de conhecimento sobre gerenciamento de projetos nas organizações públicas e privadas. Para os autores, as instituições públicas identificam no gerenciamento de projetos uma ferramenta de apoio à gestão na busca pelo cumprimento de sua função social.

O Guia Pmbok possui uma Extensão para Governo, que oferece princípios norteadores para a gestão de projetos do setor público. Essa extensão traz uma visão geral dos principais processos concernentes aos projetos governamentais, descrevendo a forma como eles funcionam. Assim, essa extensão serve de referência para aqueles que atuam no gerenciamento de projetos no setor público.

De acordo com essa Extensão para Governo do Guia Pmbok (PMI, 2001), os projetos governamentais possuem algumas características similares aos projetos do setor privado, mas também possuem muitas peculiaridades. Além disso, eles envolvem grandes somas de recursos financeiros e abrangem diversas indústrias e empresas, tais como as de tecnologias da comunicação, de construção, de gestão ambiental, de serviços financeiros, de serviços de saúde, óleo, gás, petroquímicas e muitas outras.

Para Wirick (2011), não importa se do setor privado ou público, muitos projetos falham. Porém, cabe destacar que no setor público os projetos costumam envolver valores maiores. Ademais, no setor público, os projetos podem falhar por características comuns a qualquer projeto ou por características específicas do setor público.

No entanto, há que se reconhecer que, embora existam órgãos e entidades públicas, mormente no governo federal, formados por um quadro de pessoal com competência reconhecida em gerenciamento de projetos, a realidade de diversos estados e municípios brasileiros é bem diferente. Ou seja, além de limitações legais, culturais, políticas e burocráticas, as instituições públicas também enfrentam problemas na formação de seu quadro técnico.

Há muitos pontos comuns no gerenciamento dos projetos do setor público em relação aos do privado, mas há também importantes divergências que devem ser consideradas. Para Wirick (2011), a gestão de recursos humanos é a que apresenta maiores divergências no setor público, implicando em mais custos e maiores desafios. Dentre os desafios, o autor cita: incapacidade em vincular desempenho e recompensas; a remuneração que normalmente aumenta com o tempo de serviço, assim servidores envolvidos com projetos mais importantes podem não ser os melhores

remunerados; impossibilidade de escolher livremente os membros da equipe; não compensação por desempenho, não orientação para resultados; maior dificuldade em demitir funcionários e interferências políticas.

Outro ponto destacado por Wirick (2011) que convém registrar é que, ao contrário do que se costuma acreditar, as partes interessadas na área pública são mais exigentes com a qualidade dos projetos, destacando-se a imprensa e a população, pois os projetos públicos são custeados pelos tributos, o que faz com que todos se sintam competentes para exigir níveis de qualidade que atendam suas expectativas e necessidades.

Ao estudar os desafios para a gestão de projetos urbanos com elevada complexidade, Tillmann, Scussel, Formoso e Miron concluíram que:

Existe um modelo gerencial que é seguido; entretanto, a adoção de técnicas e ferramentas de gestão é superficial e pouco eficaz. Existe uma grande barreira para a melhoria da gestão desses projetos relacionada com o contexto de construção por iniciativa pública no Brasil. Tais barreiras são referentes a procedimentos mandatórios, que inibem a adoção de maneiras mais adequadas de organização do trabalho. (2011, p. 86)

2.3 Monitoramento e Controle de Projetos

A utilização de um adequado sistema de monitoramento é requisito básico para garantir que os projetos atinjam os objetivos para os quais foram propostos, na medida em que oferece ferramentas e práticas que possibilitam o acompanhamento pelos gestores, com obtenção de informações periódicas sobre o andamento dos projetos, e subsidiam a tomada de decisão para o aperfeiçoamento dos projetos, ao longo de toda a execução.

Ao tratarem do planejamento governamental no Brasil (Pares & Valle, 2006), afirmam que as atividades de monitoramento e avaliação de políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados pelo setor público.

O Guia Pmbok contém cinco grupos de processos do gerenciamento de projetos (iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento), que organizam e descrevem como serão conduzidas as atividades para que os requisitos do projeto sejam atendidos. (Silva & Gil, 2013).

Convém registrar que o processo de monitoramento e controle consiste em observar a execução do projeto, de modo que seja possível

resolver os problemas na medida em que eles ocorram. Também, possibilita o alinhamento da execução do projeto ao que foi planejado, controlando para que só sejam implementadas as mudanças efetivamente aprovadas. Nesse sentido, Xavier, Vivacqua e Xavier (2005) afirmam que “[...]checar ou monitorar o trabalho do projeto significa observar, coletar, disseminar e avaliar informações a respeito do desempenho do projeto a cada período de tempo”.

A mesma linha de raciocínio observa-se em Camargo (2014), para quem o monitoramento e o controle de um projeto permitem que sejam adotadas medidas corretivas tempestivamente após uma necessidade ser detectada. De acordo com a autora, as fases de monitoramento e controle consistem na coleta de informações das diversas áreas de projeto, para que, posteriormente, seja confrontado com o que foi planejado, avaliando se os resultados esperados estão sendo atingidos. Cabe ao gerente de projeto a coleta e comunicação de informações sobre o desempenho das áreas, além de analisar variâncias, tendências, possíveis alternativas e propor medidas corretivas.

Entendimento similar encontra-se em Chumbita, que destaca a importância de um plano de referência, ao registrar que o monitoramento:

Consiste na obtenção periódica de informações relevantes para observar e descrever o progresso de determinadas atividades, comparando sistematicamente os desenvolvimentos efetivos e os resultados alcançados com as previsões; para isso, é preciso dispor de um plano como referência, no qual se definam as variáveis de monitoramento e a magnitude das metas a alcançar (1997, p. 7).

Pares e Valle (2006) complementam essa noção ao postularem que “[...]o monitoramento da ação governamental pressupõe a coleta, a armazenagem, o processamento (tratamento) e a divulgação das informações, fornecendo indicadores e elementos para a avaliação do gasto público”.

(Pares & Valle, 2006, p. 261).

O monitoramento e controle deve alcançar todas as áreas de conhecimento constantes do Guia Pmbok. Especificamente para a área de gerenciamento de riscos, Camargo (2014) entende que os riscos devem ser monitorados semanalmente ou até mesmo diariamente, se as condições do projeto assim exigirem. Destaca a autora que uma análise dos riscos deve ser feita nas reuniões semanais de andamento do projeto e que essas análises devem ativar um plano de resposta aos riscos identificados.

Portanto, como destacado na literatura

pesquisada, o monitoramento e controle é um dos importantes grupos de processos que compõem o gerenciamento de projetos. Por meio do monitoramento e controle, é possível ao gerente de projetos acompanhar a execução dos projetos, comparando a execução com o que foi planejado, e adotar medidas tempestivas de correção, quando alguma inconsistência é detectada, de modo que aumentam as chances de sucesso do projeto, possibilitando, no caso da área pública, o atendimento das demandas da sociedade com maior eficiência.

2.4 Transferências de Recursos Públicos entre os Entes Federativos

A Constituição de República Federativa do Brasil (1988) estabeleceu em seu artigo 1º, caput, que o Brasil é formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, reforçando, em seu artigo 18, a autonomia desses entes federativos.

Segundo Ignarra (2014), a descentralização que caracterizou a federação brasileira nas últimas décadas, aumentou as atribuições e responsabilidades dos municípios. “Contudo, uma vez que as receitas próprias municipais são capazes de custear apenas parcialmente estas atividades, torna-se necessário um volume elevado de transferências que provém dos níveis centrais aos municípios”.

O mesmo raciocínio aplica-se aos Estados, especialmente aqueles cujas receitas próprias são insuficientes para o custeio das responsabilidades que lhes são atribuídas, como é o caso de Alagoas.

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU, 2005) e o Tribunal de Contas da União (TCU, 2013), as transferências de recursos federais podem ser classificadas nas seguintes modalidades:

- a) constitucionais, que representam recursos que a União transfere aos estados e municípios por determinação da Constituição, como, por exemplo, as transferências aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM);
- b) legais, como as destinadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), também conhecido como Programa da Merenda;
- c) legais, fundo a fundo, onde, por determinação de lei específica, os recursos de um fundo da esfera federal são repassados para outro fundo da esfera estadual, do Distrito Federal ou municipal, como ocorre nas áreas de saúde (transferências do Sistema Único de Saúde - SUS) e assistência social;
- d) direta ao cidadão, dentro de programas que concedem benefício monetário mensal, sob a forma de transferência de renda diretamente à população-alvo do programa, como,

por exemplo, o Bolsa Família;

e) voluntárias, que “[...]são os repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (CGU, 2005).

São definidas três modalidades de transferência voluntária: os convênios, os contratos de repasse e os termos de execução descentralizada (Decreto nº 6.170, 2007, com redação dada pelo Decreto nº 8.180, 2013). Existem ainda os termos de parceria, disciplinados pelas leis nº 9.790 (1999) e 13.019 (2014) que, segundo Ignarra (2014), são os instrumentos que permitem a efetivação das transferências entre entidades públicas, como concedentes, e entidades privadas sem fins lucrativos, como convenentes.

O convênio é

[...]acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (Brasil, 2007).

O contrato de repasse é

instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União”, enquanto o termo de execução descentralizada é “instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal

e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (Brasil, 2013).

Este trabalho considera as transferências voluntárias da União para o Estado de Alagoas, que são instrumentalizadas por convênio ou contrato de repasse.

2.5 Sistemas de Operacionalização de Transferências Voluntárias: Cauc, Siconv e Siafi

Para a formalização de instrumentos que possibilitem o recebimento de recursos mediante transferências voluntárias, os estados e municípios precisam atender a determinados requisitos e exigências, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), principalmente nos artigos 11, 25, 48 e 51, e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507 (2011)⁵, artigos 38 e 39, entre os quais cita-se:

- a) encaminhar, anualmente, suas contas ao Poder Executivo da União;
- b) não exceder, com despesas de pessoal, 60% da receita corrente líquida;
- c) estar em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos da União;
- d) comprovar o cumprimento dos limites constitucionais de aplicação da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nos serviços públicos de saúde;
- e) comprovar a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- f) comprovar a existência de previsão orçamentária de contrapartida, estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, nos limites legais.

Para facilitar a consulta quanto ao atendimento desses requisitos, foi instituído, mediante a Instrução Normativa nº 2/2012, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2017), o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, em substituição ao antigo Cadastro Único de Convênios (Cauc), porém mantendo a sigla deste último. Segundo informação da STN (2017), o Cauc é um serviço prestado pelo Tesouro Nacional

de 02 de janeiro de 2017. Contudo, como escopo deste trabalho, compreende as transferências voluntárias firmadas até 2016, a Portaria Interministerial nº 507 ainda era a norma aplicável.

⁵ A Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 vigorou até 31 de dezembro de 2016, sendo revogada pela Portaria Interministerial nº 424 MP/MF/CGU, de 30 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União

para agilizar o processo de verificação de 13 dos 21 requisitos fiscais para a celebração de transferências voluntárias da União a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Conforme preceitua o artigo 13 do Decreto 6.170 (Brasil, 2007), a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no Siconv, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

Antes da criação do Siconv, as transferências voluntárias eram registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e sua execução orçamentária e financeira também era acompanhada por esse Sistema. Com o advento do Siconv, o Siafi continuou a servir como instrumento para a execução orçamentária e financeira dessas transferências, tendo em vista que é o sistema de contabilidade do Governo Federal.

Sendo assim, quando a transferência voluntária é registrada no Siconv, ocorre um empenho no Siafi, reservando os recursos no orçamento da União. Quando ocorre a liberação parcial ou total desses recursos, ela se dá mediante ordem bancária. Quando o ente federado não consegue executar, total ou parcialmente, o que foi pactuado, ou quando existem sobras financeiras, decorrentes de economias ou rendimentos de aplicações financeiras, os recursos devem ser devolvidos à União, quando da prestação de contas. Essa devolução pode ocorrer de duas formas:

- Para convênios formalizados antes do advento do Siconv, cujo registro e execução foram realizados completamente no Siafi, mediante Guia de Recolhimento da União (GRU), que depois é apropriada no Siafi pelo órgão concedente, mediante documento denominado Registro de Arrecadação (RA);
- Para convênios formalizados no Siconv, mediante Ordem Bancária de Transferência Voluntária (Obtv), da Unidade Gestora (UG) conveniente para a UG concedente.

3 METODOLOGIA

Este capítulo, além de apresentar a caracterização da pesquisa realizada, descreve os procedimentos metodológicos utilizados para o levantamento e a análise dos dados. Além disso, apresenta as justificativas para a escolha do objeto de estudo: a gestão e o monitoramento dos convênios celebrados em um estado brasileiro.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Tendo em vista que este artigo tem como objetivo analisar a gestão dos convênios celebrados pelo governo do estado, identificando o montante de recursos aplicados e de recursos devolvidos aos órgãos repassadores por não cumprimento do objeto, bem como propor mecanismos de monitoramento e controle para esses convênios, essa pesquisa pode ser classificada como qualitativa de caráter exploratório e descritiva.

A pesquisa realizada também pode ser classificada como um estudo de caso, que, segundo Yin (2015), permite ao pesquisador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado. O estudo de caso possibilita ainda uma visão mais ampla acerca dos acontecimentos, possuindo também uma investigação empírica.

Paralelamente ao desenvolvimento da pesquisa, foi iniciado o projeto de implantação da ferramenta de monitoramento, sendo escolhida, como unidade responsável por esse projeto, a Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas – Suplan, que faz parte da estrutura da Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão, órgão integrante da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - Seplag/AL.

A escolha da Suplan ocorreu porque, de acordo com a página na internet da Secretaria de Estado de Planejamento (Seplag, 2017), entre suas competências estão o monitoramento da execução de programas governamentais e o acompanhamento da política econômica e social do Estado de Alagoas.

3.2 Procedimentos para Coleta e Análise de Dados

A partir da escolha da Suplan como objeto de estudo e unidade responsável pela implantação do projeto, foram realizadas entrevistas com os gestores do Órgão, e formada a equipe de projeto, tendo como patrocinador o Secretário Executivo de Planejamento e Gestão. A equipe do projeto foi composta por servidores da Gerência de Monitoramento e Avaliação de Programas, sendo o responsável por essa Gerência, escolhido para ser o gerente do projeto. Os autores deste artigo passaram a integrar a equipe de consultores externos.

As entrevistas tiveram a finalidade de obter informações iniciais acerca dos setores, fluxos internos e operações, o que possibilitou maior aproximação com o objeto de estudo. Essas entrevistas também foram úteis na identificação dos principais gargalos à gestão eficiente das transferências voluntárias recebidas pelo Estado.

Realizou-se visita à Chefia de Contratos e Convênios, da Secretaria Executiva de Fazenda (Sefaz), bem como à Governança Corporativa do Estado e à Secretaria de Estado da Educação, com vistas a entender como é realizado o monitoramento

da execução financeira das transferências voluntárias recebidas pelas diversas entidades vinculadas ao Estado de Alagoas.

À medida que os estudos avançavam, foi produzida a documentação do projeto (Pmbok, 2013), mediante o preenchimento do Termo de Abertura do Projeto e da Carta do Projeto, do Registro das Partes Interessadas, da Matriz de Análise das Partes Interessadas, do Plano de Gerenciamento do Projeto, dos Planos de Gerenciamento do Escopo, do Tempo, dos Custos, da Qualidade, dos Recursos Humanos, das Comunicações, dos Riscos, das Aquisições, das Partes Interessadas e, das Mudanças, além dos formulários de Monitoramento e Controle do projeto, todos nos formatos sugeridos por Snyder (2013).

Realizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo normas, modelos, rotinas e

sistemas passíveis de serem utilizados pela Seplag/AL e as demais entidades do Estado de Alagoas que tomam parte como convenientes em transferências voluntárias.

Os dados relativos às transferências voluntárias formalizadas pelo Estado de Alagoas, desde 2003, foram obtidos mediante consulta ao portal Siga Brasil, do Senado Federal, utilizando-se os universos “Convênios – Siconv” e “Convênios – Siafi”. Após a extração dos dados em planilhas no formato MS-Excel®, filtrou-se os convênios que não estavam concluídos, arquivados, excluídos, cancelados e rescindidos, resultando em 189 convênios registrados no Siafi e 78 no Siconv, sendo que desses, estavam vigentes, em 2016, 16 convênios registrados no Siafi e 7 no Siconv, conforme detalhado na Tabela 1:

Tabela 1: Quantitativo e montante pactuado das transferências voluntárias firmadas por entes vinculados ao Governo do Estado de Alagoas, vigentes em 2016

Sistema	Conveniente	Número de Transferências Vigentes	Montante Pactuado (R\$)
Siafi	ALAGOAS GOVERNO DO ESTADO - AL	9	62.880.335,89
	ALAGOAS SECRETARIA DE CULTURA E ESPORTES - AL	1	8.350.000,00
	FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE ALAGOAS - AL	2	8.795.788,20
	INSTITUTO DE METROLOGIA E QUALIDADE DE ALAGOAS - AL	1	40.424.038,02
	INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE ALAGOAS - AL	1	1.345.300,00
	SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA - AL	1	20.000.000,00
	SECRETARIA EXECUTIVA DE FAZENDA - AL	1	347.667.328,35
	Subtotal Siafi	16	489.462.790,46
Siconv	ALAGOAS GOVERNO DO ESTADO	2	34.321.515,00
	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE ALAGOAS - UNCISAL	2	572.222,22
	FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE ALAGOAS	3	4.865.000,00
	Subtotal Siconv	7	39.758.737,22
TOTAL GERAL		23	529.221.527,68

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados extraídos do Siafi e do Siconv, com o auxílio do Portal Siga Brasil, do Senado Federal.

Realizou-se, a partir do número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) de cada uma das entidades vinculadas ao Estado de Alagoas, as seguintes pesquisas no Tesouro Gerencial, que é um sistema disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, construído em uma

plataforma de *business intelligence*, para consulta de informações do Siafi (STN, 2017):

a) consulta documento/Registro de Arrecadação (RA), para obter os valores devolvidos, relativos a transferências voluntárias firmadas dentro do Siafi, ou seja, anteriores à utilização do Siconv pelo Estado;

b) consulta documento/Ordem Bancária (OB), para obter os valores devolvidos, mediante ordem bancária de transferência voluntária (OBTV) relativos a transferências voluntárias firmadas no âmbito do Siconv.

Considerando-se que o Tesouro Gerencial disponibiliza dados somente a partir de 2015,

limitou-se o escopo da pesquisa, no que diz respeito à devolução de recursos, aos exercícios de 2015 e 2016. Esses dados foram agrupados em tabelas dinâmicas no aplicativo MS-Excel®, detalhando por ano de devolução, convenente, concedente e valor devolvido, conforme Tabela 2:

Tabela 2: Devolução de recursos de transferências voluntárias recebidas em exercícios anteriores, firmadas por entes vinculados ao Governo do Estado de Alagoas

Sistema de Registro	Ano da devolução	Convenente	Valor devolvido (R\$)
Siafi	2015	ALAGOAS SECRETARIA DA AGRICULTURA	5.559.945,50
		COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL	6.420.353,91
		DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS	290.584,88
		ESTADO DE ALAGOAS	219.704,06
		INSTITUTO DE TERRAS E REFORMA AGRÁRIA DE ALAGOAS - ITERAL	22.397,00
		INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE ALAGOAS	5.982,15
		SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO	187.263,63
		SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO	1.459,37
		SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA	163,21
		SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HI	519.397,72
		UNIVERSIDADE ESTADUAL DE ALAGOAS	69.053,05
		Total devolvido em 2015	13.296.304,48
		2016	AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE AL
	ALAGOAS SECRETARIA DA AGRICULTURA		536.103,95
	COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL		4.016.133,21
	SECRETARIA DE ESTADO DA ARTICULAÇÃO SOCIAL		305.400,41
	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO		914,15
	SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA		37.879.743,37
	SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER E DOS DIREITOS HUMANOS -		405.359,74
	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA - SSP		434.678,93
	SECRETARIA DE ESTADO DE PREVENÇÃO A VIOLÊNCIA - SEPREV		145.475,05
	SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO -SETE		58.749,47
	SECRETARIA EXECUTIVA DE FAZENDA		2.459.475,37
	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE ALAGOAS -		119.969,27
	Total devolvido em 2016	46.370.587,94	
	Total devolvido relativo a transferências voluntárias registradas no Siafi		

Siconv	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA SOCIAL	1.556.580,77
		Total devolvido em 2015	1.556.580,77
	2016	FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE AL	192.708,51
		SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER, DA CIDADANIA	697.883,24
		SECRETARIA DE ESTADO DE EMPREGO, RENDA E RELA	76.583,53
		SECRETARIA ESPECIAL DE PROMOÇÃO DA PAZ - SEPAZ	458.734,39
		UNIVERSIDADE ESTADUAL DE ALAGOAS	73.817,83
		UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE	293.885,51
		Total devolvido em 2016	1.793.613,01
	Total devolvido relativo a transferências voluntárias registradas no Siconv		3.350.193,78
	Total devolvido, pelo Estado de Alagoas, relativo a transferências voluntárias recebidas em exercícios anteriores		63.017.086,20

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados extraídos do Siafi e do Siconv, com o auxílio do sistema Tesouro Gerencial.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Constatou-se que o Estado de Alagoas devolveu, nos exercícios de 2015 e 2016, recursos relativos a transferências voluntárias não executadas, ou saldos remanescentes da execução, no montante de R\$ 63.017.086,20, sendo R\$ 59.666.892,42, relativos a convênios e contratos de repasse registrados no Siafi e R\$ 3.350.193,78, relativos a convênios e contratos de repasse registrados no Siconv. Esse montante inclui a contrapartida estadual, que também deve ser recolhida à União, quando o objeto das transferências voluntárias não é executado. Vale ressaltar que se tratam de transferências voluntárias firmadas antes de 2015.

Desse modo, evidencia-se a dificuldade do Estado de Alagoas em gerenciar adequadamente a execução das transferências voluntárias avençadas. Como cada uma dessas transferências pode ser considerada um projeto, constata-se, em última análise, a deficiência do Estado no gerenciamento de projetos.

Diante das dificuldades enfrentadas pelo Estado de Alagoas na execução das políticas públicas e de sua necessidade em contar com os recursos federais, especialmente os provenientes de transferências voluntárias, não há espaço para desperdício desses recursos e, sendo assim, o Estado precisa de uma rotina e uma ferramenta que o ajude a controlar a execução das transferências voluntárias, garantindo que os respectivos objetos de

cada uma delas fosse devidamente executado e os objetivos alcançados, além de evitar o desperdício ou a devolução dos recursos recebidos.

Cumprir destacar que o Governo Federal não disponibiliza um sistema único que forneça, de forma simplificada, não apenas aos gestores, mas também aos cidadãos, informações completas sobre a formalização, a liberação de recursos, a execução, os resultados e as prestações de contas dos convênios. O Portal da Transparência do Governo Federal possibilita consulta apenas aos dados sobre a formalização e a liberação de recursos, não contemplando dados sobre a execução, resultados e prestação de contas.

Desse modo, surge a necessidade de o Estado contar com uma ferramenta de gerenciamento das transferências voluntárias celebradas, contemplando as etapas de planejamento, formalização, recebimento de recursos, descentralização, execução, monitoramento e controle e prestação de contas, conforme proposta constante dos tópicos seguintes.

4.1 Rotina de Planejamento, Execução e Monitoramento

Visando suprir a carência do Estado no gerenciamento de suas transferências voluntárias, propõe-se a rotina a seguir, que deve ser observada por todos os gestores estaduais responsáveis pelo gerenciamento dessas transferências.

4.1.1 Fase de planejamento

Figura 1 - Procedimentos da fase de planejamento para a obtenção de recursos e formalização de transferências voluntárias

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	PROCEDIMENTOS
Secretaria executora	1. Identifica/seleciona qual recurso quer captar;
	2. Confecciona a proposta, juntamente com toda a documentação exigida pela pessoa jurídica responsável pela concessão do recurso (plano de trabalho, cronograma de execução físico-financeira, relação de bens a serem adquiridos ou serviços a serem prestados, termo de convênio ou contrato de repasse etc.);
	3. Lança no sistema de monitoramento;
Seplag	4. Analisa se a proposta está de acordo com o Plano Plurianual (PPA), aprovando-a ou reprovando-a;
	5. No caso de reprovação, o sistema dá conhecimento à secretaria solicitante e o processo deve ser arquivado;
	6. Aprovando a proposta, está será validada mediante registro no sistema;
Sefaz	7. Uma vez aprovado pela Seplag, a Sefaz irá realizar a análise no tocante à disponibilidade de contrapartida (caso esta seja na forma de recursos do tesouro estadual);
	8. Aprovada a proposta esta será habilitada no sistema de monitoramento, ficando a Sefaz responsável pela provisão dos recursos;
	9. Após essas duas validações, o sistema libera a secretaria solicitante para formalizar o convênio. i. No caso de aditivos, o processo novamente deverá passar pelo aval da Seplag e Sefaz.

Fonte: Elaborado pelos autores

4.1.2 Fase de execução por parte das secretarias

Uma vez o sistema alimentado e tendo as autorizações anteriormente listadas, passa-se então para a fase de execução e acompanhamento dos

projetos, onde a secretaria demandante deverá alimentar o sistema, de modo a poder manter as informações atualizadas e ser acompanhadas externamente pela Seplag.

Figura 2 - Procedimentos da fase de execução pelas secretarias de estado, dos recursos recebidos mediante transferências voluntárias

PROCEDIMENTOS	EXEMPLOS DE APLICAÇÃO
<p>10. Cada projeto será subdividido em grandes ações que, por sua vez, estarão separadas por ações menores contendo os marcos de acompanhamento e suas entregas parciais, culminando com a entrega final (objeto do projeto);</p>	<p>No caso da contratação de uma obra pública ou aquisição de um bem: <u>Marcos de acompanhamento:</u> a) Abertura do processo administrativo, mediante solicitação para contratar a obra ou adquirir o bem, endereçada ao ordenador de despesas; b) Aprovação do projeto básico, no caso de obras, ou do termo de referência, no caso de aquisições ou contratação de outros serviços, pelo ordenador de despesas; c) Aprovação do processo licitatório pela Procuradoria Geral do Estado (PGE); d) Autorização para licitar delegada pela Agência de Modernização da Gestão de Processos (Amgesp), no caso de aquisições ou contratação de outros serviços, ou encaminhamento do processo para a Secretaria de Estado da Infraestrutura (Seinfra), responsável pelas licitações de obras; e) Licitação realizada; f) Assinatura do contrato; g) Liberação de contrapartida por parte da Sefaz h) Emissão da nota de empenho e da ordem de execução ou de fornecimento; i) Acompanhamento da execução da obra confrontando execução física financeira do plano de trabalho inicial com as medições in loco ou atesto da entrega dos bens ou da execução dos serviços;</p>
<p>11. Cada uma das entregas parciais e/ou marcos de acompanhamento terão que ser acompanhados de evidências para fins de comprovação.</p>	<p><u>Entregas parciais:</u> Processo aberto; Processo licitado; Início das obras ou entrega dos bens ou início dos serviços; Recebimento provisório da obra ou atesto da entrega dos bens ou prestação dos serviços; <u>Entrega final:</u> Obra concluída, recebida definitivamente e funcionando ou bem recebido, atestado e funcionando, ou serviço devidamente prestado e atestado.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores

As evidências de cada ponto seriam a comprovação da sua realização. Podendo ser a publicação no Diário Oficial, a ordem de serviço assinada, a publicação do resultado da licitação, a publicação do termo de contrato, emissão da Nota de Empenho (NE), da Nota de Lançamento (NL), das

notas fiscais atestadas, das Ordens Bancárias (OB), do aceite provisório e, do aceite definitivo).

4.1.3 Acompanhamento por parte das secretarias externas

Figura 3 - Procedimentos da fase de acompanhamento e controle da execução

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADES
Seplag	Realizar o acompanhamento da execução solicitando, quando necessário, esclarecimentos junto às secretarias executoras dos projetos quando identificada qualquer inconformidade.
Sefaz	Monitorar o sistema, identificando a entrada dos recursos nas contas bancárias das secretarias executoras dos projetos, realizando o depósito proporcional das contrapartidas e liberando a sua execução orçamentária e financeira.
Controladoria Geral do Estado (CGE)	Fiscalizar, intervindo, se necessário, na execução física financeira dos projetos, contribuindo para a transparência e evitando, assim, futuros problemas quando da prestação de contas do convênio.

Fonte: Elaborada pelos autores

4.2 Sistema de Monitoramento

Foi escolhido o sistema de monitoramento desenvolvido pela empresa Facilit Tecnologia que, atualmente, já é utilizado pela Governança Corporativa do Estado, para o monitoramento de projetos prioritários do poder executivo estadual nas diversas secretarias de estado.

Apresenta-se uma breve descrição de seu funcionamento:

Uma vez escolhidos os projetos a serem monitorados, estes são reunidos em grandes grupos e compõem um mapa estratégico onde cada secretaria, por meio de servidor especialmente designado, fica responsável por alimentar e monitorar o sistema com as informações necessárias ao seu acompanhamento, interagindo diretamente com um técnico lotado na governança corporativa.

Figura 1 - Visão do sistema utilizado pela Governança Corporativa do Estado de Alagoas

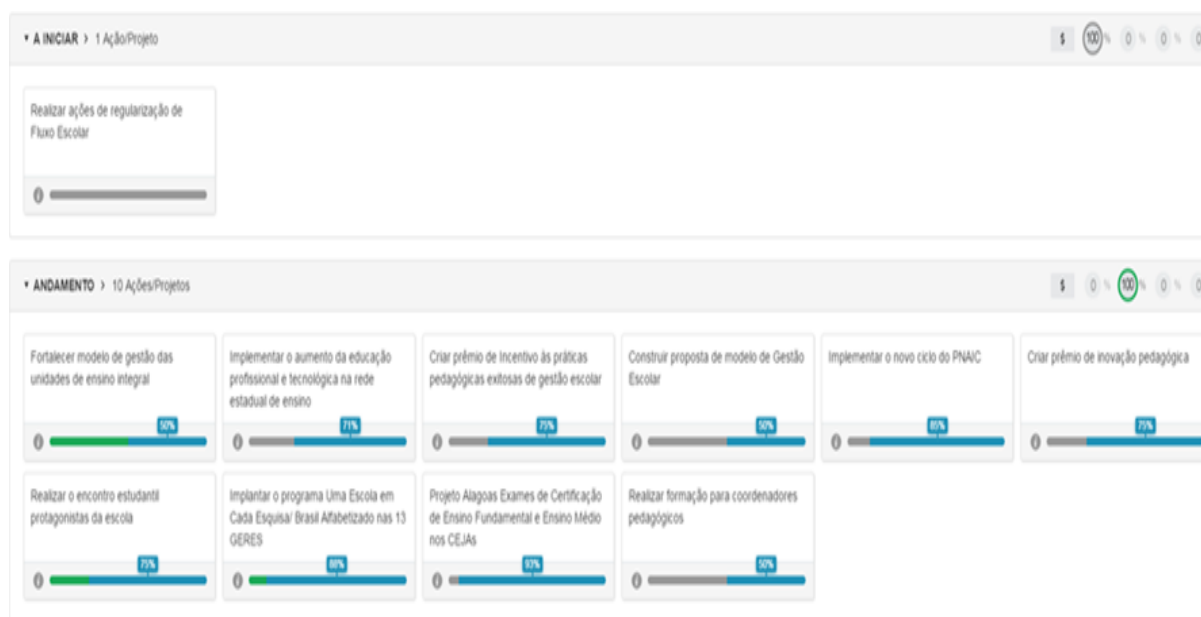


Fonte: Governança Corporativa do Estado de Alagoas

Cada projeto lançado no sistema deve conter informações sobre sua previsão de execução orçamentária, financeira e física, início e término geral das suas ações, marcos de acompanhamento, os

quais, à medida que forem sendo concluídos, devem ser indexados às respectivas evidências que visam comprovar se cada etapa dos projetos acompanhados foi executada conforme plano de trabalho.

Figura 2 - Painel de ações e projetos do sistema utilizado pela Governança Corporativa do Estado de Alagoas



Fonte: Governança Corporativa do Estado de Alagoas

Dessa forma, qualquer discrepância entre o inicialmente planejado e o efetivamente executado é identificada e pode ser sanada tempestivamente, possibilitando ao final de cada projeto um relatório fiel e detalhado de todo o transcorrer das ações, bem como onde se verificou uma maior necessidade de intervenções, podendo no futuro ser utilizado como referência para novos projetos similares, assim como pode contribuir na confecção e mensuração de índices dos mais diversos aspectos relacionados aos projetos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente demanda social por serviços públicos de qualidade e ao alcance de todos, em contraposição à diminuição das receitas públicas nos últimos anos, conferem aos recursos oriundos das transferências voluntárias da União papel fundamental na execução dos projetos do poder executivo estadual. Em um Estado no qual os recursos destinados a investimentos dependem das transferências voluntárias, a falta de planejamento, quando da captação e da execução, aliada à ausência de uma ferramenta estadual de monitoramento e controle desses recursos, acarretam perdas financeiras e sociais de difícil reparação.

Dessa forma, dada a dificuldade do Estado de Alagoas em gerenciar adequadamente os recursos recebidos por transferências voluntárias – o que tem acarretado a devolução de verbas, inclusive das

contrapartidas –, o trabalho teve como objetivo principal propor uma rotina e uma ferramenta de gestão capazes de acompanhar, de forma tempestiva, a execução orçamentária, financeira e física de todas as fases dos projetos no âmbito do Poder Executivo estadual, executados com recursos oriundos de transferências voluntárias. Como objetivos específicos, propôs-se a analisar a atual sistemática de gestão desses recursos e identificar o total dos convênios e contratos de repasse em execução e o montante de recursos devolvidos nos últimos exercícios.

Além de evidenciar as fragilidades existentes na gestão das transferências voluntárias avançadas, esse trabalho teve como resultados a identificação e quantificação dos convênios em execução, agrupando-os por convenientes; a quantificação dos recursos devolvidos, nos exercícios de 2015 e 2016 e a propositura de uma rotina e de uma ferramenta, que visam ao fortalecimento da capacidade do ente estadual em executar, monitorar e controlar os seus projetos relativos às transferências.

A proposta de uma rotina e de uma ferramenta específicas para o gerenciamento dos projetos relativos às transferências voluntárias encontra respaldo na literatura pesquisada, haja vista que os pesquisadores reconhecem que o uso de metodologias consagradas não é suficiente para garantir o sucesso da gestão de projetos. Para Maccari & Santos Teixeira (2014), os projetos são únicos, ou seja, não são repetidos nas mesmas

condições. Desse modo, uma abordagem adaptativa dá ao gerente de projetos a possibilidade de identificar as particularidades do projeto, facilitando o planejamento e a execução, aumentando as chances de sucesso do projeto.

Como principal limitação a esse trabalho, cita-se não ter avançado nas causas de insucessos dos projetos no âmbito de cada conveniente, a fim de identificar fragilidades setorializadas na gestão dos projetos custeados por transferências voluntárias. Desse modo, como sugestão para futuros trabalhos, indica-se a realização de estudos que visem analisar a gestão dos convênios de forma individualizada, ainda que por amostragem, em cada secretaria estadual.

REFERÊNCIAS

Araújo, B. D. L. de, Júnior, F. M. L. P., & Abreu, F. P. (2015) Gerenciamento de aquisições de soluções de tecnologia da informação em uma universidade pública do Ceará. *Revista Gestão em Análise*, 4(1), 43-53.

Camargo, M. R. (2014) *Gerenciamento de projetos: fundamentos e prática integrada*.

Charvat, J. (2003) *Project management methodologies: selecting, implementing, and supporting methodologies and processes for projects*. John Wiley & Sons.

Chumbita, H. H. (1997) *Evaluación en la gestión pública: caso del sistema nacional de evaluación educativa*. Inap.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988) Diário Oficial da União. Brasília, DF.

Controladoria Geral da União (2005) *Gestão de recursos federais – manual para agentes municipais*. Recuperado em 17, janeiro, 2017, de <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>.

Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (2007) Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013 (2013) Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

Ignarra, R. (2014) *Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal*. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Instrução Normativa nº 02, de 2 de fevereiro de 2012 (2012) Disciplina a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios para a realização de transferências voluntárias, institui o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, e dá outras providências. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016) *Estados@*. Alagoas. Recuperado em 12 dezembro, 2016, de <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=al>.

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (2000) Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (2014) Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (1999) Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

Maccari, E. A., & dos Santos Teixeira, G. C. (2014) Estratégia e planejamento de projeto para acompanhamento de alunos egressos de Programas de Pós-graduação Stricto Sensu. *Revista de Administração da UFSM*, 7(1), 101-116.

- Oliveira, J. P. N. de (2014) Avaliação do nível de maturidade em gerenciamento de projetos no setor de engenharia de projetos de um estaleiro de grande porte no Nordeste Brasileiro. *Revista de Gestão e Projetos*, 5(3), 1.
- Pares, A., & Valle, B (2006) A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In.: Giacomoni, J., Pagnussat, JL (Orgs.) *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, 229-270.
- Pmbok Guide (2013) *A guide to the project management body of knowledge*. PMI. (5 ed.)
- PMI. (2001) Government extension to a guide to the project management body of knowledge exposure draft © 2001 *Project Management Institute*
- Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011 (2011) Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.
- Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio do Estado de Alagoas (2017) *Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas*. Recuperado em 17, janeiro, 2017, de <http://www.seplag.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento>.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2017) *Cauc - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias*. Recuperado em 16, janeiro, 2017 de <http://www.stn.fazenda.gov.br/cauc>
- Secretaria do Tesouro Nacional (2017) *Tesouro Gerencial*. Recuperado em 16, janeiro, 2017 de <http://www.stn.fazenda.gov.br/web/stn/-/tesouro-gerencial>.
- Silva, E. C. & Gil, A. C. (2013) Inovação e gestão de projetos: os fins justificam os meios. *Revista de Gestão e Projetos – GeP*, São Paulo, 4(1) 138-164.
- Snyder, C. S. (2013) *A project managers book of forms: a companion to the pmbok guide*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Tillmann, P. A., Scussel, M. C. B., Formoso, C. T., & Miron, L. I. G. (2011) *Desafios para a gestão de projetos urbanos com elevada complexidade: análise do programa integrado entrada da cidade em Porto Alegre*, RS.
- Tribunal de Contas da União (2013) *Convênios e outros repasses*. (4ª edição). Recuperado em 17, janeiro, 2017, de <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC819253DD&inline=1>
- Wirick, D. (2011) *Public-sector Project management: meeting the challenges and achieving results*. John Wiley & Sons.
- Xavier, C. M., Vivacqua, F. R., Macedo, O. S., & Xavier, L. S. (2005) *Metodologia de gerenciamento de projetos*. Rio de Janeiro: Brasport. Recuperado em: 15 jan.2017, de: http://g2b.com.br/downloads/07_metodologia_gerenciamento_de_projetos_carlos_magno_da_silva_xavier_2012.pdf.
- Yin, R. K. (2015) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. (5a ed.). Bookman editora.