



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**TERRITÓRIO E INSTRUMENTOS DE GESTÃO  
ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE  
GERENCIAMENTO DE PROJETOS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR**

**ALESSANDRA DE SANT'ANNA**

**DISSERTAÇÃO**

Foz do Iguaçu  
2020



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE  
E POLÍTICA (ILAESP)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**TERRITÓRIO E INSTRUMENTOS DE GESTÃO  
ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE  
GERENCIAMENTO DE PROJETOS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR**

**ALESSANDRA DE SANT'ANNA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador Prof. Dr. Exzolvildres Q. Neto

Coorientadora: Prof. Dr. Patrícia Zandonade

Foz do Iguaçu  
2020

ALESSANDRA DE SANT'ANNA

**TERRITÓRIO E INSTRUMENTOS DE GESTÃO**  
ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE  
PROJETOS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dra. Patrícia Zandonade  
UNILA  
Presidente

Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi  
UNILA

Prof. Dra. Elia Sáez Giraldez  
PUCP

Foz do Iguaçu, 04 de fevereiro de 2020.

Catálogo elaborado pela Divisão de Apoio ao Usuário da Biblioteca Latino-Americana  
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

S232t

Sant'Anna, Alessandra de.

Território e instrumentos de gestão: estudo a partir da implementação do escritório de gerenciamento de projetos / Alessandra de Sant'Anna. - Foz do Iguaçu, 2020.

142 f.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Exzolvildres Q. Neto.

Coorientador: Patrícia Zandonade.

1. Territorialidade humana. 2. Planejamento estratégico. 3. Administração de regiões metropolitanas - Cascavel (PR). I. Neto, Exzolvildres Q. II. Zandonade, Patrícia. III. Título.

CDU 911.3:658.012.2(816.2)

Dedico este trabalho à Zelita, Ubiratan (*in memoriam*), Saulo (*in memoriam*) e José Alexandre, com amor e gratidão.

## AGRADECIMENTOS

De forma especial, agradeço aos gestores com quem atuei ao longo destes 18 anos de prática profissional, os quais me levaram aos questionamentos iniciais deste estudo.

À SEPLAG de Cascavel na pessoa de Tuane Rovani Zanella e Celia de Almeida Freitas, por acolherem e apoiarem este estudo. Aos gestores participantes desta investigação, por compartilhar comigo o seu conhecimento sobre o território de Cascavel e a sua gestão. Ao Marcio Thales da Silva, gratidão.

À Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA) e à Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP).

Aos professores do PPGPPD. A atividade de pesquisa tem início nas disciplinas, é ampliada através de conversas, troca de materiais e leituras, incentivo a escrita, identificação de referências que orientam cada pensamento, a contribuição do docente é mais que necessária, é vital para que cheguemos ao final, com uma produção que possa ser relevante para a sociedade. Ao professor Jamur, pelas importantes e necessárias contribuições na qualificação e na defesa deste trabalho.

À secretaria do PPGPPD e às turmas 2017 e 2018, pela convivência e aprendizagens. À Laisa Massarenti Hosoya, Érika Johanna Vacca León, Laura Puentes Puentes, Jackson José Sales, Emerson Zotti e Marco Tulio Gerardo Solano pela amizade e parceria nestes últimos dois anos. Também por nossas aulas de Inglês e Espanhol.

Às professoras Elia Sáez Giraldez e Nicole Bernex. Também, aos professores, José Manuel Magallanes Reyes, Ernesto Lopez Mareovich e Rafael Alberto Miranda Ayala. Pela forma afetuosa e incentivadora com que contribuíram com minha formação, durante a estadia no Perú.

À Casa Klem e à Myrian pelas muitas cópias e apoio nas minhas horas de fadiga. À Chela e Cris por nossas comidinhas sempre gostosas. À Chiara Marianne Zamora Mendonza, Susana Vanessa Zapata Quispitupa, Gabriel Eduardo Cerna Challe por compartilharem comigo sobre governo e o planejamento urbano e territorial no Perú.

Ao professor Antonio Cesar Amaru Maximiano e à Thaíse Rodrigues pela amizade e apoio em tempos de mudança.

Ao professor Gilson Batista de Oliveira, pessoa incansável e grande incentivador. Te agradeço pelos livros, pela conversa sempre franca e aberta e por todas as vezes em que me disse “não”, você estava certo e eu errada. Te agradeço por me

fazer gostar de economia e me mostrar que seu entendimento é necessário para a pesquisa e intervenção.

À querida professora Patrícia Zandonade pelas conversas que permitiram (re) pensar e (re) construir o meu objeto de estudo e a minha trajetória. Por sua ética e correção que saltam aos olhos, pelas críticas necessárias à minha construção como investigadora e que eu levo para a vida, porque me fizeram uma pessoa melhor. Obrigada por dar nome às coisas, me ajudar a ver as nuances do meu objeto tão complexo e, por entender, que essa é minha forma de aprender. Por me fazer acreditar e apoiar no processo de ingresso no doutorado, eu não conseguiria sem sua ajuda e incentivo. E no fim, você me mostrou que é possível uma “interventora” se converter em uma pesquisadora, obrigada.

A minha família, amor incondicional, vocês são as minhas raízes, a minha força e o meu aconchego. Às mulheres mais incríveis - Leonor, Luzia, Zelita, Liliane, Valéria, Eliane, Taís, Milena, Katarina, Anna Júlia, Laura, Luísa, Zuleide, Lúcia, Fernanda e Fabiana. À Ubiratan, José Alexandre, Saulo, Pedro, Rafael, Gabriel e Bernardo – homens feitos de amor, respeito, empatia e solidariedade. Ao trio ternura – Hilder, Maquiavel e Marx – por nos apoiarmos mutuamente e por fazer as vezes de família em todos os momentos em que estive em Foz.

A Deus, porque em tempos tão sombrios e maus, permite que uma parte de mim seja amor e a outra também e, por me dar a estabilidade emocional e a disciplina necessárias para concluir este trabalho

*O modo como a paisagem evolui afeta tanto a  
acumulação de capital quanto a maneira como se  
manifestam as contradições do capitalismo no  
espaço, no lugar e no tempo.*

*(17 contradições e o fim do capitalismo - David  
Harvey)*

*Não há democracia com fome, nem  
desenvolvimento com pobreza, nem justiça  
na desigualdade.*

*(Papa Francisco)*

SANT'ANNA, Alessandra de. **Território e instrumentos de gestão: estudo a partir da implementação do Escritório de Gerenciamento de Projetos de Cascavel/PR.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu: Universidade Federal da Integração Latino Americana, 2020.

## RESUMO

O estudo problematiza a implementação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) e os efeitos que produz sobre a gestão do território no município de Cascavel, no oeste do Paraná, uma cidade média que apresenta elevada importância para a região. A prefeitura firmou um acordo com a Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI-BR) para implementação de um EGP, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). O convênio tem como objetivo o fortalecimento da gestão pública por meio da disseminação das melhores práticas de Gerenciamento de Projetos e de Planejamento Municipal. Esta pesquisa busca discutir como o EGP que se encontra em processo de implementação na municipalidade de Cascavel pode contribuir para a gestão territorial. Para a investigação, que apresenta abordagem qualitativa, utilizamos o estudo de caso. Por meio de entrevista com os gerentes do convênio e da aplicação um questionário com os gestores das secretarias e autarquias vinculadas ao município, propusemos resgatar segundo as características do território, os elementos que levaram à adoção do EGP pela prefeitura e a sua contribuição para a gestão territorial, mas especificamente, os processos de planejamento e tomada de decisão. A análise de conteúdo apontou que é do interesse da administração pública do município de Cascavel/PR adotar um modelo de gestão por projetos baseada no planejamento estratégico do território. Assim, as funções deste EGP seriam de um Escritório Estratégico de Projetos. Adicionalmente, foram identificadas distintas abordagens no estabelecimento da estratégia das políticas públicas no território e o EGP pode dinamizar estes processos a partir da inserção de novos métodos, além do PMBOK. Os gestores de políticas públicas do município são favoráveis ao EGP e acreditam que os instrumentos e metodologias têm efeitos sobre as dinâmicas de organização, análise e tomada de decisão de políticas públicas porque ele produz melhorias nos processos de planejamento e sistematização, compreensão e conhecimento e intervenção sobre os problemas públicos. Também melhora a qualidade da assessoria aos gestores de modo a aprimorar a priorização de ações, projetos e atividades a serem empreendidas no território de Cascavel/PR.

**Palavras-chave:** Território. Planejamento estratégico. Gestão territorial. Implementação. EGP.

SANT'ANNA, Alessandra de. **Territorio y herramientas de gestión: estudio a partir de la implementación de la Oficina de Gestión de Proyectos de Cascavel/PR**. Tesis de maestría presentada al Programa de Postgrado en Políticas Públicas y Desarrollo. Foz de Iguazú: Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, 2020.

## RESUMEN

El estudio cuestiona la implementación de una Oficina de Gestión de Proyectos (OGP) y sus efectos en la gestión del territorio en la municipalidad de Cascavel, en el oeste de Paraná, una ciudad de tamaño medio que es muy importante para la región. El gobierno de la ciudad firmó un acuerdo con la Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI-BR) para implementar un OGP, vinculado a la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG). El acuerdo tiene como objetivo fortalecer la gestión pública a través de la difusión de las mejores prácticas en gestión de proyectos y planificación en el territorio. Esta investigación busca discutir cómo el OGP que se está implementando en la municipalidad de Cascavel puede contribuir a la gestión territorial. Para la investigación, que presenta un enfoque cualitativo, utilizamos el estudio de caso. Mediante una entrevista con los gerentes del acuerdo y la aplicación de un cuestionario con los gerentes de las secretarías - sea en la administración directa o indirecta - vinculadas a la municipalidad, propusimos rescatar, de acuerdo con las características del territorio, los elementos que llevaron a la adopción del OGP por parte de la ciudad y su contribución a la gestión territorial, pero específicamente, los procesos de planificación y toma de decisiones. El análisis de contenido señaló que a la administración pública del municipio de Cascavel / PR le interesa adoptar un modelo de gestión de proyectos basado en la planificación estratégica del territorio, por lo que las funciones de este OGP serían las de una Oficina de Proyectos Estratégicos. Además, se identificaron diferentes enfoques en el establecimiento de la estrategia de política pública en el territorio y el OGP puede racionalizar estos procesos mediante la inserción de nuevos métodos, además del PMBOK. Los gerentes de políticas públicas del municipio están a favor de OGP y creen que los instrumentos y metodologías tienen efectos en la dinámica de organización, análisis y toma de decisiones de las políticas públicas porque produce mejoras en los procesos de planificación y sistematización, comprensión, conocimiento e intervención. sobre problemas públicos También mejora la calidad del asesoramiento a los gerentes para mejorar la priorización de las acciones, proyectos y actividades que se llevarán a cabo en el territorio de Cascavel / PR.

**Palabras-clave:** Territorio. Planificación estratégica. Gestión Territorial. Implementación. OGP.

SANT'ANNA, Alessandra de. **Territory and management tools: study based on the implementation of the Project Management Office of Cascavel/PR.** Master's thesis presented to the Postgraduate Program in Public Policies and Development. Foz do Iguaçu: Federal University of Latin American Integration, 2020.

### **ABSTRACT**

The study questions the implementation of a Project Management Office (PMO) and its effects on territory management in the municipality of Cascavel, in the west of Paraná, a medium-sized city that is very important to the region. The city government signed an agreement with Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI-BR) to implement an PMO, linked to the Planning and Management Secretariat (SEPLAG). The agreement aims to strengthen public management through the dissemination of best practices in project management and planning in the territory. This research seeks to discuss how the PMO that is being implemented in the municipality of Cascavel can contribute to territorial management. For the research, which presents a qualitative approach, we used the case study. Through an interview with the managers of the agreement and the application of a questionnaire with the managers of the secretaries - be it in the direct or indirect administration - linked to the municipality, we proposed to rescue, according to the characteristics of the territory, the elements that led to the adoption of the PMO by the city and its contribution to territorial management, but specifically, the planning and decision-making processes. The content analysis indicated that the public administration of the municipality of Cascavel/PR is interested in adopting a project management model based on the strategic planning of the territory, so the functions of this PMO would be those of an Office of Strategic Projects. In addition, different approaches were identified in establishing the public policy strategy in the territory and the PMO can rationalize these processes by inserting new methods, in addition to PMBOK. The municipal public policy managers are in favor of the PMO and believe that the instruments and methodologies have effects on the dynamics of organization, analysis and decision-making of public policies because it produces improvements in the planning and systematization processes, understanding, knowledge and intervention. on public problems It also improves the quality of advice to managers to improve the prioritization of actions, projects and activities that will be carried out in the territory of Cascavel/PR.

**Keywords:** Territory. Strategic planning. Territorial Management. Implementation. PMO.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro .....	29
<b>Figura 2</b> – síntese das dimensões do estudo.....	36
<b>Figura 3</b> – o estudo e seus fluxos .....	47
<b>Figura 4</b> – o caminho do Peabiru, no Paraná.....	50
<b>Figura 5</b> – a bacia hidrográfica do Paraná III .....	56
<b>Figura 6</b> – dinâmica dos projetos, por categoria no setor público .....	81
<b>Figura 7</b> – sistema “S” em seu ambiente, esquema.....	85
<b>Figura 8</b> – o escritório de gerenciamento de projetos .....	92
<b>Figura 9</b> – a estratégia em Cascavel: abordagem, definição e fatores de influência .....	98
<b>Figura 10</b> – metodologia: efeitos sobre as políticas públicas .....	107
<b>Figura 11</b> – o planejamento em Cascavel .....	111

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

<b>Fotografia 1</b> – fase inicial de ocupação do território de Cascavel.....	52
<b>Fotografia 2</b> – vista panorâmica da Cidade de Cascavel/PR, 1972.....	53
<b>Fotografia 3</b> – Paço Municipal, anos 1970 .....	54
<b>Fotografia 4</b> – Fórum da cidade de Cascavel, anos 1970 .....	54
<b>Fotografia 5</b> – vista aérea da Policlínica de Cascavel, 1970 .....	55
<b>Fotografia 6</b> – transformando o território, a construção da UHE de Itaipu.....	57
<b>Fotografia 7</b> – vertedouro 03, UHE Itaipu .....	57
<b>Fotografia 8</b> – um grande empreendimento, a UHE Itaipu .....	58

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – organização inicial do material coletado.....	40
<b>Quadro 2</b> – matriz de redes e frequência na categoria “gestão territorial” .....	42
<b>Quadro 3</b> – matriz de redes e frequência na categoria “implementação” .....	43
<b>Quadro 4</b> – matriz de redes e frequência na categoria “tomada de decisão” .....	44
<b>Quadro 5</b> – evolução da agenda pública brasileira .....	63
<b>Quadro 6</b> – eixos da RAEB .....	68
<b>Quadro 7</b> – efeitos da Nova Gestão Pública e da Nova Governança Públicas sobre o aparelho do Estado .....	69
<b>Quadro 8</b> – o EGP de Cascavel, tipologia.....	109

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – gestão territorial, frequência e médias .....	97
<b>Gráfico 2</b> – origem do orçamento pelos respondentes .....	101
<b>Gráfico 3</b> – instâncias deliberativas, presença.....	102
<b>Gráfico 4</b> – implementação do EGP, frequência e médias.....	104
<b>Gráfico 5</b> – tomada de decisão, frequência e médias.....	110

LISTA DE MAPAS

**Mapa 1** – Zoneamento do solo de Cascavel/PR..... 61

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CLAD	Centro Latino Americano de Desenvolvimento
EGP	Escritório de Gerenciamento de Projetos
EIR	Exército Industrial de Reserva
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FPTI-BR	Fundação Parque Tecnológico Itaipu – Brasil
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IB	Itaipu Binacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
INDES	Instituto Interamericano de Desenvolvimento Econômico e Social
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
ISO	International Organization for Standardization
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MGPP	Metodologia de Gerenciamento de Portfólio de Projetos
MPOG	Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão
ONGs	Organizações Não Governamentais
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PCC	Países Capitalistas Centrais
PCP	Países Capitalistas Periféricos
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PMBOK	Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos
PM4NGOs	Gerenciamento de Projetos para ONGs
PM4R	Gerenciamento de Projetos para Resultados
PMI	Project Management Institute
PMO	Project Management Office
RAEB	Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SISP	Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação
SPS	Sistema de Proteção Social
TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação
UA	Unidade Administrativa
UHE	Usina Hidrelétrica
UA	Unidade Administrativa
US	Unidade de Saúde
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

## SUMÁRIO

<b>1 O ESTUDO DESDE CHARLES WRIGHT MILLS: A PESQUISA ENQUANTO ARTESANIA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UMA PESQUISADORA .....</b>	<b>23</b>
1.1 A LINHA .....	26
1.2 A AGULHA .....	31
1.3 ENLAÇAMENTO DE FIOS, O NÓ DO INÍCIO .....	33
1.4 TECENDO UMA INVESTIGAÇÃO, CONSTRUINDO UMA INVESTIGADORA .....	37
<b>2 A CIDADE DE CASCAVEL/PR: REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO DO TERRITÓRIO E O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL .....</b>	<b>49</b>
2.1 TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM CASCAVEL/PR.....	49
2.2 UMA APROXIMAÇÃO COM A GESTÃO PÚBLICA DESDE O GERENCIALISMO E O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE .....	62
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	74
<b>3 A GESTÃO TERRITORIAL E O ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS EM CASCAVEL/PR .....</b>	<b>77</b>
3.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, GESTÃO DE PROJETOS E A ADOÇÃO DO EGP EM CASCAVEL/PR.....	78
3.2 EGP SEGUNDO OS SEUS GERENTES: LIMITES E POSSIBILIDADES NA IMPLANTAÇÃO .....	87
3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	93
<b>4 A IMPLEMENTAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS: ANÁLISE PELOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR .....</b>	<b>96</b>
4.1 GESTÃO TERRITORIAL: ESTRATÉGIA, ORÇAMENTO E PARTICIPAÇÃO .....	97
4.2 IMPLEMENTAÇÃO: A GESTÃO DE PROJETOS, O EGP E SUAS FUNÇÕES .....	103
4.3 TOMADA DE DECISÃO: O PLANEJAMENTO, SUAS DIFICULDADES E O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR .....	110
4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	115
<b>NOTAS CONCLUSIVAS.....</b>	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>123</b>

<b>APÊNDICES.....</b>	<b>138</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS GERENTES DE PROJETOS....</b>	<b>139</b>
<b>APÊNDICE B – MODELO DO QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA APLICADO AOS GESTORES.....</b>	<b>140</b>



Fonte: Fernanda Yamamoto (2019).

**O ESTUDO DESDE CHARLES WRIGHT MILLS: A PESQUISA ENQUANTO  
ARTESANÍA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UMA PESQUISADORA**

---

## 1 O ESTUDO DESDE CHARLES WRIGHT MILLS: A PESQUISA ENQUANTO ARTESANÍA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UMA PESQUISADORA

Neste primeiro capítulo, chamamos atenção para o processo de construção da investigação que parece muito próxima daquilo que Mills (2009) denomina como “artesanía intelectual”. O objeto deste estudo foi eleito pelo grande envolvimento desta pesquisadora com ele, e isso requereu a quebra de muitos paradigmas e ressignificação de (pré) noções e (pré) conceitos. Ao final deste estudo, enquanto se constrói esta redação é possível perceber que construir esse trabalho foi também construir uma pesquisadora.

E, talvez, neste momento em que a Ciência e o pensamento crítico vêm sendo tão atacados, um tempo em que a Universidade Pública brasileira caminha para o seu desmonte, talvez seja importante e necessário resgatar as dificuldades do labor científico e questionar, (porque não?) a forma como produzimos ciência. Também parece ser preciso nos questionar em que medida ela se mostra acessível e produz uma interlocução concreta com o público com quem se quer comunicar. Entender, que nas Ciências Humanas e Sociais, o objeto é histórico (porque não dizer temporário?) construído em um ambiente instável (palco de diferentes correlações e interesses e relações de poder) que inviabilizam respostas fechadas.

Estas, neste campo, retirariam dos atores sociais a capacidade de criar novos paradigmas e romper com propostas totalizantes. Assim, parece necessário reiterar que na construção de uma pesquisa,

o trabalho intelectual é a escolha de um estilo de vida e de uma carreira; quer você saiba ou não, o trabalhador intelectual forma a si próprio enquanto trabalha para aperfeiçoar seu ofício; para perceber suas próprias potencialidades e aproveitar as oportunidades oferecidas, ele forma um personagem cujo núcleo são as qualidades de um bom trabalhador (MILLS, 2009, p. 1 – tradução nossa).

Ao entender que a construção de uma pesquisa é autoral, demanda compreender que na atividade de pesquisa, o desvelamento de um objeto de estudo, ainda que com o aporte de uma teoria, sua construção ou a artesanía (ou artesanato na língua portuguesa) é o centro da atividade do pesquisador que “está pessoalmente envolvido em todos os produtos intelectuais em que pode trabalhar. Dizer que você pode ‘ter experiência’ significa, entre outras coisas, que seu passado influencia seu presente e isso afeta e define sua capacidade para experiências futuras” (idem).

Talvez isto seja importante, porque o lugar de fala desta pesquisadora parte da formação em Serviço Social. Trata-se de uma profissão (não uma ciência) que por gênese se vincula ao campo da ajuda e por essa razão se vincula a reafirmação da ordem dominante. De um seguimento de profissionais que reafirmavam o status quo, passamos a uma categoria crítica, que compre com as formas de exploração e que se propõe a criar novos paradigmas de superação das desigualdades. Em sua origem, por função, a atuação do assistente social,

possui natureza diversa autoritária permissiva, capacitadora, conscientizadora, beneficente, auxiliadora [...] função manifesta quando ligada diretamente ao fenômeno: a ajuda intervém para auxiliar na solução do problema. Pode ser latente, quando derivada de situação: através de um tipo de ajuda, quem a recebe pode ser educado, valorizado (VIEIRA, 1989, p. 16).

Novas perspectivas se apresentam à compreensão do significado sócio histórico da profissão, como decorrência do debate que se instala na categoria quanto à natureza da questão social e o escopo da intervenção do assistente social em relação aos modos de realizar a prática profissional (GUERRA, 2005). Isso leva a uma ruptura com as práticas anteriores que caracterizam a gênese da profissão. A abordagem da questão social que se manifesta por meio de distintos problemas públicos que se tornam objeto das políticas públicas (intervenção do Estado) e campo de atuação do assistente social.

Este, enquanto operador de políticas públicas em distintos níveis (estratégico, tático e operativo) passa a articular macroprocessos de ordem social, política e econômica que criam o cenário onde se manifestam as múltiplas expressões da questão social e que requerem deste profissional uma postura propositiva (IAMOMOTO, 1998) que ganha totalidade a partir de três dimensões: teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa (SANTOS; BACKX; GUERRA, 2012).

Pensar o exercício profissional a partir dessas três dimensões coloca a possibilidade de entender o significado social da ação profissional – formativa, interventiva e investigativa. Pensá-las de modo articulado e orgânico, mas reconhecendo a particularidade de cada uma permite entender o papel da teoria como possibilidade, uma vez que leva ao conhecimento da realidade, indica caminhos, estratégias, bem como o instrumental técnico operativo que deve ser utilizado e como deve ser manuseado (SANTOS; SOUZA FILHO; BACKX, 2012:18).

A articulação destas três dimensões ganha visibilidade no cotidiano de trabalho, mesmo em relação à gestão. Existe uma nítida preocupação da categoria em construir um conjunto de atividades e um modelo de política setorial que contribua para a melhora das condições de vida das pessoas capaz de fortalecer e ampliar a sua cidadania. Requer, ainda, o emprego dos melhores instrumentos e técnicas que

possibilitem um diagnóstico preciso, a correta análise das políticas públicas e a definição das melhores estratégicas a serem empregadas em uma determinada região ou território.

O espaço onde são desenvolvidos estes esforços é marcado por percepções de mundo, do que é e qual a visão de Estado que se tem e que se pretende ter. É palco de interesses em disputa e de um modelo de sociedade que se pretende contraposto a uma dimensão concreta que evidencia as contradições e desigualdades dentro de um modo de produção específico e que se tornam o objeto de intervenção do assistente social nas distintas políticas públicas setoriais com que opera. Na redação final deste trabalho estas singularidades do setor público, ganham visibilidade e concretude ao analisarmos o caso da aplicação de um instrumento de gestão, no município de Cascavel/PR.

Há que se considerar, ainda, no processo de gestão territorial, o planejamento como uma dimensão que une as diversas para as políticas setoriais e que se apresenta como uma janela de oportunidade para uma construção de intervenções integradas, desde os diversos setores. “Do ponto de vista da oferta dos serviços, toda política social é assistencial na medida em que se propõe a prover uma necessidade” (YAZBEK, 2009, p. 19). Há, portanto, uma construção maior, a cidadania, inscrita no campo das leis, da sociedade e do próprio espaço geográfico que ganha concretude na natureza, conteúdo e oferta dos bens e serviços públicos.

Estas noções indicam a influência do pensamento de Mills (2009) no processo de construção deste objeto de estudo, a escolha das categorias de análise e a organização do conteúdo deste primeiro capítulo. As idas e vindas, as composições e recomposições que permitiram identificar os nexos e relações do objeto de pesquisa com o seu campo de estudo. Levaram, também, a um reposicionamento em nível micro (do território e do governo local na oferta e produção dos bens e serviços públicos) com outros determinantes que falam de um caráter macro (atores, as escalas e coalisões) que denotam a complexidade do espaço de trabalho do assistente social.

A opção por não circunscrever a relação do objeto de estudo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aonde esta pesquisadora vem se posicionando mais recentemente, apenas deve-se ao fato de que o profissional de Serviço Social é lotado nas distintas políticas. Também porque o objeto deste estudo se relaciona à esfera do planejamento e da gestão do território que é um ambiente de interlocução das distintas políticas públicas.

Nas seções que ora se seguem, o leitor terá acesso aos processos com que esta investigação foi tecida, desde a análise do contexto do objeto de estudo e da temática em que ele se insere. Contamos o caminho percorrido desde nossas vivências e práticas cotidianas enquanto assistentes sociais vinculadas à gestão de políticas públicas até a construção de um instrumental teórico e metodológico que nos orienta rumo a uma abordagem reflexiva e problematizadora do processo de implementação do Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) no município de Cascavel, localizado na região do oeste paranaense, no Brasil.

## 1.1 A LINHA

Alguns estados e municípios brasileiros vêm adotando os EGP como estratégia de gestão. Em seu início, a aplicação deste instrumento ocorre vinculada a empresas e órgãos públicos cujas atividades apresentam um ambiente similar ao setor privado como se verifica nos estudos de Amaru Maximiano e Anselmo (2006), Pinto e Silva (2008), Costa et al. (2009), Santos e Costa (2013), Silva (2014), Medeiros, Silva e Sousa Neto (2016) e Matos e Santos (2018). O processo de utilização dos EGP, vinculado ao planejamento no setor público são objeto dos trabalhos de Pestana e Valente (2010), Sardo et al (2017) e Assis e Garcia (2017) que refletem sobre a implementação deste instrumento como estratégia de gestão do território. Nestes estudos, o EGP emerge como uma estrutura administrativa que pode responder por uma ou várias das funções relacionadas à atividade de gestão.

Está em processo de implementação, na cidade de Cascavel/PR, um destes escritórios por meio de um convênio assinado com a Fundação do Parque Tecnológico de Itaipu (FPTI-BR), que tem como função a articulação dos interesses da Usina Hidrelétrica (UHE) de Itaipu Binacional no território em que opera.<sup>1</sup> Como aponta Vainer (2007), grandes projetos de investimento apresentam alto grau influência e capacidade de organização do território, criando o que o autor denomina como neolocalismo competitivo que tem efeitos sobre as coalizões formadas no processo de gestão do território.

Embora inicialmente, este não tenha sido o território de escolha para o estudo, após os contatos iniciais, pareceu-nos que o modelo adotado apresenta alguns diferenciais: a possibilidade de capacitação e aproveitamento dos servidores públicos

---

<sup>1</sup> Neste caso, o território que abriga a bacia hidrográfica do Paraná III.

quando em geral contratam-se pessoas com a expertise, o envolvimento das políticas setoriais como um todo e não um processo fragmentado ou escolha de políticas setorial específica e, o fato de um grande empreendimento ser o vetor de transmissão do conhecimento.

Soma-se a isto, o fato de que poderia oportunizar novas investigações, por se tratar de um EGP em implementação. Assim, inicialmente, parece-nos ser relevante analisar os efeitos desta estrutura para os processos de planejamento e tomada de decisão no âmbito das políticas públicas setoriais, bem como analisar as relações que constrói entre os atores internos (gerentes do processo de implementação e gestores municipais).

Os Escritórios de Gerenciamento de Projetos (EGP) são estruturas integradas às organizações que operam por meio de um conjunto de projetos, programas e/ou portfólios. Em nosso entendimento existe a possibilidade de que as capacidades estatais se tornem melhores a partir do uso deste instrumento. Estas estariam condicionadas pelos paradigmas de desenvolvimento que norteiam as tomadas de decisão na gestão do território e como elas se materializam nas ações.

Por esta razão, a construção do planejamento das políticas públicas e seus efeitos sobre o território em uma perspectiva gerencialista se torna relevante. Ao mesmo tempo destacamos que não é intenção deste estudo fazer um amplo debate sobre a trajetória das políticas públicas, mas situá-las enquanto práticas que ingressam no campo de análise do governo desde os anos 1950, sendo entendidas como soma das atividades governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

No Brasil, a dinâmica das políticas públicas sofre profundas modificações com a Constituição Federal de 1988 que descentraliza desde a perspectiva política e administrativa, o Estado brasileiro. Os municípios, agora protagonistas, passam a ser os principais operadores das políticas públicas, sobretudo as de caráter social (SANT'ANNA; NETO; MARCHI, 2018). Também, a que se destacar o seu processo na organização, regulação e controle do território que ganha visibilidade no conjunto de políticas públicas de caráter territorial.

Ao mesmo tempo, a administração pública, mesmo após o processo de descentralização, permanece com o quadro de crise fiscal, ineficiência de Estado e má gestão pública que dão visibilidade ao mau funcionamento das cidades (BRESSER-PEREIRA, 2009). Novas propostas para o seu funcionamento ancoradas por um novo paradigma ideológico que encontra no pensamento da economia neoclássica as bases

para a sua construção. Emergem, “propostas neoliberais que acompanham as mudanças globais” (MARICATO, 2015, p. 86).

No contexto dos Países Capitalistas Periféricos (PCP), o Consenso de Washington foi uma reunião, realizada na capital dos Estados Unidos, em novembro de 1989, cuja finalidade era discutir as reformas a serem empreendidas pelos países da América Latina (BATISTA, 1994) e, conseqüentemente, intensificar o enriquecimento dos Países Capitalistas Centrais (PCC). Bresser-Pereira (1991, p. 5) aponta que seu conteúdo é produto da crise do modelo econômico dos anos 1940-1950 – por isso ele é visto por Maricato (2015) como uma quebra de contrato social –, acrescido das contribuições das escolas “austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen)”.

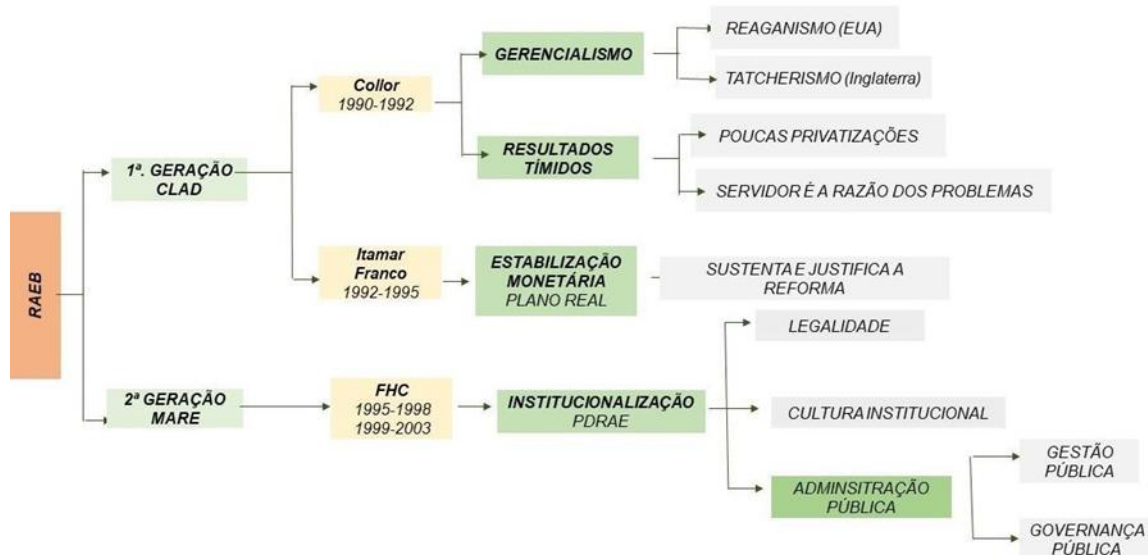
Ele é consenso, porque foi pactuado pela elite econômica e financeira dos PCC que, inicialmente, registra “amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru” (BATISTA, 1994, p. 6). O processo de importação deste modelo ocorre nos anos 1990, com o endosso da Federação de Indústrias de São Paulo (FIESP) que se apropria de um discurso de desenvolvimento e modernização sugerindo a adesão ao documento, por meio da publicação “Livre para crescer - Proposta para um Brasil moderno”.

A proposta é facilmente aceita e apropriada pelos setores endividados e que buscam saídas para se reerguer economicamente, uma vez que nos anos gloriosos (1945-1975) o país ampliou a dívida externa e a dependência dos países centrais para sustentar seu processo de industrialização e modernização. Assim, cresce a adesão ao empresariamento do Estado, do território, dos bens e serviços públicos. “Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal” (BATISTA, 1994, p. 9).

Ganha força um novo modelo de administração pública, a nova gestão pública (Figura 1), capitaneado, na América Latina, pelo Centro Latino Americano de Desenvolvimento (CLAD). O gerencialismo (PAES DE PAULA, 2005a; 2005b) confere o tom da ação estatal. A Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro (RAEB) que se inicia no governo de Fernando Collor de Mello, em 1990, apresenta uma pequena retração com o governo Itamar Franco enfatiza a necessidade de estabilizar a economia. O Plano Real, em 1994, é bem-sucedido em seu propósito e constitui o mote para a reforma, o governo

de Fernando Henrique Cardoso (CLAD, 1999; BRASIL, 1995).

**Figura 1:** Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (RAEB)



Fonte: elaborado pela autora.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, reestrutura a administração considerando quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, atividades não exclusivas e produção de bens para o mercado (PACHECO, 2010). Em relação à gestão dos setores, a nova gestão pública encontra no pensamento econômico neoclássico, as bases para o estabelecimento de um paradigma político-relacional e técnico – administrativo do Estado apto para beneficiar a dinâmica econômica dos países (SANTILLÁN, 2018). Isto se traduz na natureza das demandas e proposições para o território e na forma como se aplica um planejamento estratégico cujo foco está no estímulo à competitividade e individualismo dos territórios (MARICATO, 2015).

Em uma análise do cenário posterior a reforma, Souza e Carvalho (1999) verificam que: as unidades federativas haviam privatizado as suas estatais; assinaram acordos para pagamento de sua dívida junto à União; e aumentam o volume de organizações sociais. Esses esforços não garantem a universalização e a uniformidade do acesso da população aos bens e equipamentos públicos, o território brasileiro continua sendo marcado pela desigualdade e heterogeneidade desde sua colonização. Davis (2006) sinaliza que dialeticamente à cidade global (CACCIARI, 2010; MARICATO, 2015) emerge outra cidade, a favela.

No período pós-globalização, que no Brasil, se inicia após 1995, o Estado adota um conjunto de fluxos, processos e instrumentos que garantiam ao setor privado o

aumento de sua capacidade em reter a riqueza, “o modelo máquina de crescimento generalizou-se sob o pretexto de responder às mesmas pressões competitivas em torno do capital escasso e nômade” (ARANTES, 2013, p. 26). Para Kahan e Piscopo (2014) a adoção dos escritórios de gerenciamento de projetos no setor público é uma efetivação do modelo gerencial e a institucionalização da nova gestão pública.

Neste entendimento, o EGP de Cascavel, apresenta um ambiente muito similar em seu processo de implementação. Por um lado, apresenta potencial econômico, que se evidencia pela fala de um dos gerentes do convênio, “*nós somos um território muito rico, muitíssimo rico... nós temos um agronegócio pujante, nós temos royalties caindo em algumas prefeituras e... no entanto, nós gastamos essa riqueza com uma ineficiência muito grande*” (Entrevistado 1)<sup>2</sup>.

Soma-se a isto um conjunto de propostas de governo que busca soluções: “*em abril de 2018, começamos a debater com o secretário da pasta e com os diretores qual seria a melhor maneira de trabalhar, de fazer de fato, o planejamento estratégico aqui no município*” (Entrevistado 2)<sup>3</sup>.

Existe um entorno favorável que diz respeito ao planejamento estratégico promovido pelo maior empreendimento da região, a UHE de Itaipu, que ampliou a sua missão no território para além da produção e distribuição energética e, em consequência, declara que “foram incorporadas ações em seu planejamento estratégico que impulsionavam o desenvolvimento econômico, turístico e tecnológico saudável, no Brasil e Paraguai” (FPTI, 2016, p. 6). Assim, o município de Cascavel, assinou um convênio com Itaipu Binacional (IB), por meio de sua Fundação Parque Tecnológico de Itaipu (FPTI), com a finalidade de acessar o que se consideram as boas práticas em gerenciamento de projetos e em planejamento municipal.

O EGP é, segundo Amaru Maximiano (2014), um instrumento originalmente vinculado ao setor privado que contribui para a melhoria contínua dos processos de gestão e seus efeitos. Sua implementação no setor público ocorre por meio da formalização de Parcerias Público Privadas (PPP). Nelas, as empresas, por questões estratégicas aos negócios, passam a impulsar esta forma de gestão. Dentre os benefícios

---

<sup>2</sup> Entrevista concedida a Alessandra de Sant’Anna, em 30/10/2019, por Skype. A identidade dos entrevistados foi preservada com a finalidade de evitar exposição e/ou comprometimento no seu ambiente de trabalho, mesma razão pela qual o material não foi transcrito e inserido ao final deste estudo.

<sup>3</sup> Entrevista concedida a Alessandra de Sant’Anna, em 21/10/2019, por Skype. A identidade dos entrevistados foi preservada com a finalidade de evitar exposição e/ou comprometimento no seu ambiente de trabalho, mesma razão pela qual o material não foi transcrito e inserido ao final deste estudo.

do EGP no setor empresarial, Amaru Maximiano (2014) destaca a uniformização dos processos, metodologias e padrões internos; a oferta de recursos necessários para a tarefa de gerir; o alinhamento entre a estratégia e a operação; e os processos de controle, monitoramento e avaliação dos resultados.

Em sua origem, os EGP buscam atender interesses de mercado e tornar as empresas mais competitivas. Sua aderência ao setor público pode encontrar respaldo na globalização que transfere para os territórios a mesma lógica dos mercados com ênfase na competitividade e individualismo. A disciplina de gerenciamento de projetos é percebida por Fabra, Mendes e Valle (2009) como conjunto de métodos, instrumentos e técnicas aplicadas em cada um dos processos que constituem as fases do ciclo de vida de um projeto.

A pactuação levou à criação, em 2018, de uma estrutura, a Divisão de Planejamento Estratégico, que integra o Departamento de Planejamento, Orçamento e Captação de Recursos na Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, da prefeitura de Cascavel, no Paraná, Brasil. Por ser uma secretaria meio, apresenta interface com as demais secretarias e autarquias permitindo ao EGP contribuir para o alinhamento e comunicação entre o contido no plano de governo, o plano diretor e planejamento estratégico das políticas públicas que se somam na elaboração do planejamento estratégico para o território.

A Divisão de Planejamento Estratégico tem, por definição normativa de suas responsabilidades (Lei nº 6.792, de 13 de dezembro de 2017), as atribuições e competências inerentes a um EGP. O setor é responsável por difundir a cultura de gerenciamento de projetos, construir com as secretarias um plano de metas que consolida os objetivos e as ações de natureza estratégica do governo, e subsidiar o processo de tomada de decisões estratégicas pelo prefeito e demais gestores. Dado o que foi exposto, neste estudo buscamos problematizar como o EGP que está em implementação pode contribuir para a gestão do território de Cascavel, no Paraná, Brasil.

## 1.2 A AGULHA

A expansão de municípios brasileiros após a promulgação da Constituição Federal de 1988 reflete, na análise de Tomio (2002), a presença de três fatores: (a) uma dinâmica da divisão territorial que desconsidera o planejamento prévio; (b) a fragilização das esferas superiores de governo; e (c) a vitalidade e qualidade da democracia

brasileira, destacando-se o fato de que por muito tempo a descentralização foi um termo utilizado como sinônimo de democracia.

Em sua análise sobre a organização metropolitana no período posterior à Constituição Federal de 1988, Hotz (2000) aponta que o texto da Carta permite inovações no processo de emergência de novas unidades regionais. Tomio (2002) sinaliza que tanto um novo ordenamento federativo quanto a ampliação da autonomia dos estados e municípios brasileiros que se expressam por um novo arranjo tributário e fiscal.

No caso da descentralização, as dificuldades para potencializá-la foram muitas: houve uma multiplicação exagerada dos municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental foram estabelecidos, a questão metropolitana foi ignorada pela Constituição, além de o patrimonialismo local ter sobrevivido em boa parte do país. Acima de tudo, foi criado um federalismo compartimentalizado, em que há mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laços entre eles. Como a descentralização em um país tão desigual como o Brasil depende da articulação entre os entes federativos, a compartimentalização afeta diretamente (e de forma negativa) os resultados das políticas públicas (ABRUCIO, 2007, p. 69-70).

Os desafios postos para os governos locais não foram superados com a municipalização. Se, inicialmente, é possível observar um movimento de maior autonomia e amadurecimento das unidades nacionais isso não se sustenta. A partir de pouco antes do PDRAE, já é possível observar ações de recentralização. Adicionalmente, os índices de desenvolvimento das unidades subnacionais apontam para o quanto se deve avançar sobre temas como capacidades estatais, políticas públicas, desenvolvimento e suas estratégias, planejamento regional com a finalidade de contribuir para a construção de respostas que efetivamente gerem efeitos positivos sobre a qualidade de vida das pessoas, do território e das regiões.

Nos últimos anos, o pacto federativo vem sofrendo um conjunto de interferências que fragilizam e comprometem a capacidade de gestão dos municípios. A descentralização que conferiria maior autonomia aos municípios vem sendo rescindida por meio de um processo de recentralização (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2005; OLIVEIRA; LOTTA, 2019). Em 2015, o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº137 teve sua tramitação aprovada, pela Câmara de Deputados, em caráter de urgência, com 337 votos a favor, 36 contrários e 2 abstenções.

O projeto altera o conteúdo do artigo 18, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, que prevê a criação, incorporação, fusão e desmembramentos dos municípios. Na nova proposta, haveria dispensa da consulta pública que, neste momento, é uma condicionalidade. Outra proposta que merece destaque, a Proposta de Emenda à

Constituição (PEC) 188/2019 prevê a extinção de municípios que arrecadem menos de 10% de sua receita e com população inferior a 5.000 habitantes. Como se pode observar, a esfera federal cria sucessivas formas de retenção do poder e Da autonomia conferida às unidades subnacionais por ocasião da Constituição Federal de 1988.

Acreditamos que com essa análise poderemos trazer uma reflexão sobre como este instrumento que vem sendo apropriado por gestores públicos na organização e controle do território e sua contribuição para agenda da área de políticas públicas e desenvolvimento. Não buscamos uma abordagem setorial, do efeito do EGP sobre uma ou outra política, mas desde o conjunto da gestão das políticas públicas de um território médio. Neste sentido, acreditamos que podemos aportar para abordagens futuras, a serem realizadas por outros investigadores que tenham interesse nesta mesma temática.

As cidades médias, como é o caso de Cascavel, são “aquelas que desempenham papéis intermediários no âmbito das redes urbanas” (SPOSITO, 2006, p.144). Dentre os desafios postos para a gestão territorial está em construir políticas públicas efetivas em um território com as singularidades do Brasil que além de complexo é diverso. Ao observar como se constrói a estruturação do EGP e sua organização com dois processos específicos das políticas públicas – a tomada de decisão e o planejamento – é possível contribuir para outros territórios que possam estar vivenciando ou tenham interesse em vivenciar o mesmo processo. Desde uma inserção prática, acreditamos que é também uma oportunidade da equipe de Cascavel/PR ter acesso a um conhecimento que não é evidente, porque no setor com frequência se trabalha com o que é mais urgente ou prioritário.

### 1.3 ENLAÇAMENTO DE FIOS, O NÓ DO INÍCIO

Os questionamentos que levam esta pesquisadora à retornar para a academia estão relacionados com as vivências e uma trajetória profissional de 17 anos de atuação no setor público, em um modelo de Estado Gerencial, permeados por relatórios físico-financeiros, planos de trabalhos, relatório anual, metas, indicadores, Sistema Integrado da Administração Financeira (SIAFI), Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), esta é a forma de trabalho que conheço.

Paralelamente, o que se tem é um contexto de aprofundamento dos níveis de desigualdade e pobreza, a existência de espaços onde não há cobertura de bens e serviços públicos. Ao longo dos anos foi necessário um esforço para

especializar e qualificar a intervenção, seja do ponto de vista operacional seja do ponto de vista estratégico com cursos, capacitações, novas graduações. Apesar disso, chegou um momento em que estes processos parecem estar esvaziados do sentido, do caráter público do Estado o que me fez sentir como se estivemos alienados do sentido da ação pública, tamanha mecanização presente nos processos.

O entendimento que serve de linha de base para pensar o setor público é que este tem como finalidade o atendimento à população. Por este motivo, uma gestão insuficiente ou a falta de gestão gera problemas diversos. Dotar a atividade de gestão dos melhores meios para aqueles que têm sob sua responsabilidade, a tomada de decisão e o planejamento dos bens e serviços públicos, parece ser algo relevante e necessário.

A atividade de pesquisa não disprivilegia estas preocupações uma vez que a análise das formas e a compreensão e evidenciação dos processos permite garantir a qualidade dos bens e serviços públicos. Em meio às múltiplas demandas, é fundamental que no cumprimento da estratégia institucional ou governamental se tenha clareza dos processos, o entendimento da entrega que deve ser feita. Da mesma forma, é importante acompanhar o desempenho coletivo na construção e viabilização do bem ou serviço que está sendo gerado.

Há que se ter capacidade preditiva para lidar com um conjunto de ocorrências que são cotidianas para quem atua no setor público, sobretudo com as políticas públicas setoriais. São cortes e constantes solicitações de redução do gasto público, ao mesmo tempo ao longo de um ano se tenha falta de condições objetivas para atender uma determinada demanda e, ao final do exercício, um setor ou política seja beneficiado com a “sobra de recursos” que lhe permita produzir um determinado efeito no território ou atender às demandas reprimidas que são de muitas ordens.

Assim, o planejamento no setor público não é a reprodução de jargões como “o papel aceita tudo”, “qualquer coisa a gente muda”, “faz como dá” porque, em última forma, estas decisões têm efeitos sobre a capacidade de reprodução, ascensão dos destinatários da política, aqueles que estão ali hoje, mas também de suas gerações futuras. A decisão pública tem efeitos de longo prazo e o planejamento é materialização da intenção, ou seja, sai do pensamento, da ideia, do interesse para ação, execução, implementação.

É muito difícil fazer isso, não saberíamos dizer se existe uma receita. De certo que é cansativo, trabalhoso e leva tempo para aprender. Requer humildade,

porque é um aprendizado que depende de gestores e não gestores mais experientes para ensinar, ou de dedicação para perceber a sobreposição de estruturas e culturas organizacionais que se (*re*) (*com*) põem naquele espaço, setor ou política pública.

Saber que tem de fazer e, aprender como se faz, é um labor cotidiano no setor público numa combinação constante de competências técnico-administrativas e político-relacionais que vão permitir criar arranjos institucionais que não são evidentes. Aqui resgatamos Lamamoto (1998), há que ser criativa e propositiva frente à multiplicidade de formas com que a questão social se apresenta. Quando nos referimos à dimensão político relacional estamos resgatando uma ideia de que não é apenas “apertar os botões, mas apertar os botões certos”, porque o espaço onde são desenvolvidas e geridas as políticas públicas é marcado por interesses.

Não adianta ter a melhor estratégia sem um engajamento real do seu time, que tem que desenvolver da melhor forma. A cada novo estímulo criado, a realidade já não é a mesma, nem do serviço, nem da política, nem do usuário e nem do território. O tempo no setor público conta, porque é o tempo que se tem para suprir necessidades humanas e as janelas de oportunidade (SECCHI, 2014), infelizmente, não se mantém escancaradas.

E leva tempo para criar um processo de trabalho que em cada momento tem uma novidade. A novidade pode ser uma lei nova, um reordenamento de secretaria e implica em perder pessoas ou depois de um evento da natureza, “alguém” (normalmente com grande poder e influência) que tem uma ideia maravilhosa completamente desconectada da finalidade da política e que o setor não tem os meios necessários. O setor público tem muita instabilidade, muita imprevisibilidade e por isso talvez seja importante necessário criar novas abordagens e novos mecanismos que possam dar mais segurança aos agentes públicos. Em geral, as pessoas detêm um imaginário do que é o serviço público e com frequência este entendimento não passa pelas singularidades e especificidades do setor. O gestor precisa ter respostas para avançar e proteger os interesses do cidadão. Estas reflexões partem da experiência desta pesquisadora ao longo do cotidiano profissional no setor público.

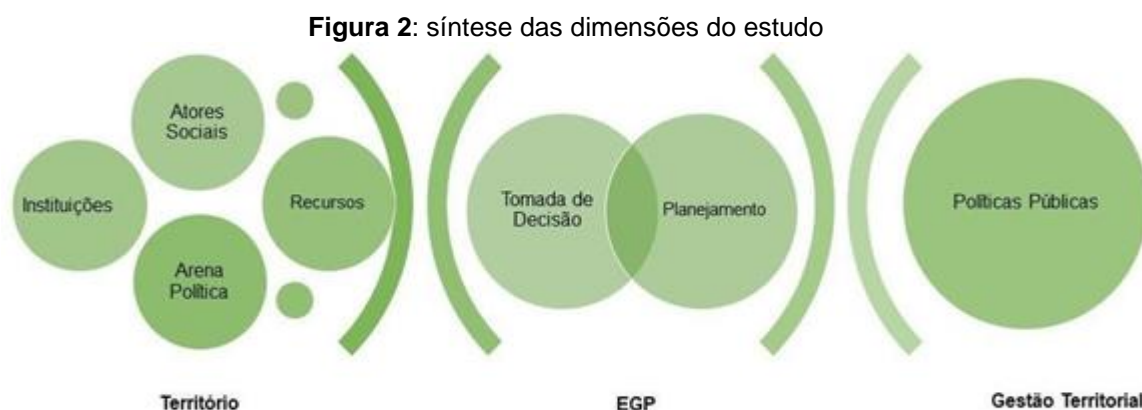
Se, por um lado, a gestão de projetos parece trazer efeitos positivos no sentido que se faz uma entrega e ao final algo foi feito, por outro é preciso preservar o caráter de coisa pública e a dimensão de pessoa, de que existem pessoas que fazem e pessoas que são assistidas por esses serviços, e que não há como colocar tudo numa grande massa e tratar como se fosse igual. E aqui talvez façamos um mea culpa,

porque essas diferenças são muito melhor percebidas por quem está na ponta dos serviços do que por quem está na gestão.

Como preservar o que os instrumentos gerenciais aportam de positivo sem reforçar uma lógica privatista do Estado? Desde a prática, quando conhecemos a origem e conseguimos dar nome as coisas, os caminhos e os processos se clarificam permitindo (re) orientá-los dentro de uma intencionalidade e dos valores institucionais, porque há circulação de poder no setor público e isto é uma janela de oportunidade para a promoção de melhorias nas políticas públicas e nos bens e serviços públicos.

A partir da experiência em estrutura projetizada e de observar outras estruturas similares (seja no setor público, seja em federações) pareceu relevante para esta pesquisadora, analisá-los desde as políticas públicas e do desenvolvimento. Isto posto, tomamos como problema de pesquisa, a seguinte pergunta: “como o EGP, que está em implementação pela prefeitura de Cascavel/PR, pode contribuir para a gestão daquele território?”.

Uma vez definida a pergunta, identificamos como categorias de pesquisa (Figura 2): o território enquanto espaço onde ocorrem os problemas públicos, as interações entre diferentes atores e seus tensionamentos; o EGP metabolizador da dinâmica territorial e mediador da tomada de decisão e do planejamento; e a gestão territorial que responde as demandas do território, por meio das políticas públicas.



Fonte: elaborada pela autora

O território é percebido como espaço delimitado porque o objeto é circunscrito ao município de Cascavel. É percebido, também, como locus de poder (RAFFESTIN, 1993) onde atores, institucionalidades e interesses disputam e por esta razão se (re) constroem e moldam este espaço. Aqui fazemos referência ao território

como local vivido (LITTLE, 2004) e em constante movimento e, por isso historicamente datado (FISCHER, 1992).

O Estado organiza e controla a dinâmica territorial por meio de um conjunto de ações e exercício de um conjunto de funções de natureza administrativa (AMARU MAXIMIANO; NOHARA, 2017) e de natureza política (SANTOS; PINHEIRO; QUEIROZ, 2014). Na composição do planejamento e da tomada de decisão, o EGP emerge como estratégia de gestão, que atua na organização, na diminuição de falhas e na priorização de projetos (ANSELMO; AMARU MAXIMIANO, 2006; VALERIANO, 2005).

Acreditamos que o EGP pode ser percebido como uma política pública e, ao mesmo tempo, como um instrumento de gestão territorial. Por essa razão, a principal finalidade desta investigação é problematizar como o EGP que está em implementação pode contribuir para a gestão do território de Cascavel/PR. Assim, nos propusemos a regatar, a partir das características o território, os elementos que levaram à opção pela implementação deste EGP e, analisar a percepção dos gestores das políticas públicas em Cascavel quanto à contribuição do EGP para os processos de planejamento e tomada de decisão.

#### 1.4 TECENDO UMA INVESTIGAÇÃO, CONSTRUINDO UMA PESQUISADORA

Os esforços em buscar informações relacionadas à aplicação dos EGP na gestão territorial revelaram uma literatura ainda incipiente. Havia, em nosso entendimento, muito a conhecer sobre algo que se mostrava presente no cotidiano de trabalho e que se mostra relevante por sua influência sobre o processo de tomada de decisão, seu conteúdo e, por consequência a qualidade das políticas públicas. Minayo (2013) nos conta que não há neutralidade entre o pesquisador e seu objeto de estudo, uma vez que o que incita a busca por resposta é a necessidade de compreender algo com que se tem proximidade.

Mills (2009) concebe a investigação como um trabalho que se assemelha à artesanaria intelectual que une questões observadas ou vivenciadas no cotidiano com a análise crítica desses problemas. E, assim como Minayo (2013), Mills (2009) destaca a necessidade de se estabelecer um distanciamento entre o investigador e o objeto estudado. Este é alcançado a partir da composição do percurso metodológico, ou seja, do conjunto de instrumentos e técnicas eleitas pelo pesquisador

no processo de desvelamento e compreensão do objeto estudando.

Outro aspecto a destacar diz respeito à finalidade, uma vez que o trabalho de pesquisa não deve ter um fim em si mesmo. Ele é um esforço de criar respostas que possam determinar novas formas de pensar e agir, criando conhecimento que possa ser utilizado para a prática cotidiana e também para a produção de novos conhecimentos. Há, portanto, uma razão prática da ciência regulada pela cientificidade e sua vinculação à realidade e por esta razão impulsionadora da ação como nos indicam Mills (2009), Minayo (2013) e Chizzotti (2009).

Esta investigação adotou como objeto de estudo o EGP o problema de investigação consiste em “como, no entendimento dos gestores municipais de Cascavel/PR, o EGP que está em implementação no município pode contribuir para a gestão territorial?”. A partir disso, buscamos situar a pesquisa e isto demandou a exploração do entendimento do que é a gestão territorial, do que é um EGP e do contexto em ocorre a sua implementação em um território específico, neste caso Cascavel.

Começamos o trabalho de pesquisa por construir uma leitura do território de Cascavel considerando a sua história, formação e as diversas transformações que vem ocorrendo na sociedade. Isto nos ajuda a compreender as disputas e ter uma pequena noção de interesses e conflitos que fazem parte do território e que se convertem em demandas de intervenção par a gestão municipal. Também buscamos entender as relações produtivas ou a inserção no mercado, pois a implementação do EGP ocorre em um determinado tempo histórico, o que significa que esta é uma pesquisa de abordagem qualitativa (Minayo, 2013).

A literatura também aponta que Estado brasileiro, que adota uma orientação gerencialista no período pós-globalização, tem um modelo de gestão que valoriza a narrativa da eficiência, eficácia, controle, transparência e qualidade nos processos públicos. Este é um estado cujo modelo de administração pública se assemelha à administração privada e que o território se converte em uma empresa.

A implementação de escritórios de projetos tem sido uma boa prática disseminada na Administração Pública para aumentar a maturidade dos órgãos em gerenciamento de projetos e consequentemente otimizar os resultados. Além disso, contribui para melhoria da governança e desenvolvimento de políticas públicas e no provimento de serviços, características do estado contemporâneo (SILVA, 2016, p.3).

O estudo dos processos de implantação dos bens e serviços públicos, para Lotta (2014, p. 187), pode contribuir desde duas perspectivas. Em relação à “integração de novos atores e das perspectivas relacionais às análises, buscando

compreender a implementação como um processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações” e, também, com a “introdução dos valores e referências das análises desses diversos atores, o que pressupõe reconhecer a discricionariedade dos atores na influência dos processos de implementação das políticas públicas”.

Considerando que a implementação dos EGP está em curso adotamos como método (MARCONI; LAKATOS, 2003), o estudo de caso. No entendimento de Yin (2015) ele é o instrumento adequado para estudos contemporâneos tomando como ponto de partida o seu contexto real, neste caso o território de Cascavel/PR. onde a prefeitura está implantando um EGP junto à SEPLAG.

O processo seguinte foi descrever o processo e o convênio celebrado entre a prefeitura de Cascavel e a FPTI-BR para transmissão do conhecimento da metodologia de projetos. Além disso, foi elaborado um roteiro (Apêndice A) para entrevista com os 2 (dois) gerentes responsáveis pelos processos de formação e capacitação de pessoal e implementação da ferramenta.

O roteiro desta entrevista, baseado na publicação de Berdegué et all. (2012) compreendeu seis temáticas. Inicialmente buscamos entender o que seria este EGP e como ele se relaciona com o processo de gestão Cascavel/PR. Em seguida, pareceu-nos necessário pensar sobre coalizões sociais e a relação que os atores sociais estabelecem naquele território. A temática que se seguiu foi a relação entre Estado, mercado e sociedade tomando como referência as cadeias produtivas de Cascavel. Depois, as reflexões se deram em torno da cidade e da dinâmica territorial. Com uma discussão sobre investimento público chegamos à última temática que foram os óbices e oportunidades para implementação.

Terminada a rodada de entrevistas, retomamos os objetivos e definimos três categorias de análise: gestão territorial, implementação do EGP e tomada de decisão. Estas seriam o mote para a construção do questionário (Apêndice B) aplicado à equipe de gestores do município, identificadas durante a rodada de entrevistas com os gerentes do projeto.

Por meio de “*google forms*”, ele foi disponibilizado no período de 11 a 26 de novembro de 2019 para os gestores das 12 (doze) secretarias e das 7 (sete) organizações vinculadas à prefeitura de Cascavel. Dos 19 questionários potenciais, 13 foram preenchidos. Participaram os setores de finanças, habitação, serviços funerários, planejamento urbano e regional, previdência, saúde, política sobre drogas e proteção à

comunidade, assistência social, desenvolvimento econômico, agricultura, território cidadão e planejamento e gestão.

Para tratamento dos dados coletados adotou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) que permite a decodificação da comunicação desde a identificação dos seus núcleos de sentido, ou seja, daquilo que a fala transporta em termos de conceitos, compreensões e percepções de quem comunica.

O material coletado foi submetido a três processos que se constituem as fases da análise de conteúdo apontadas por Bardin (2011): pré-análise – que constitui em leitura e primeira classificação do material; exploração do material, onde foram codificadas, classificadas e categorizadas as palavras; e tratamento, inferência e interpretação com a finalidade de construir os nexos que possibilitam a análise crítica dos dados.

Uma vez que as três categorias analíticas estavam estabelecidas, mapeamos as temáticas principais e alocamos as perguntas norteadoras para cada questão construindo, um modelo inicial de organização do material (Quadro 1).

**Quadro 1:** organização inicial do material coletado

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	PERGUNTA NORTEADORA
<b>(1) Gestão territorial</b>	Estratégia	<i>Quem define a estratégia no âmbito de atuação da sua secretaria ou instituição?</i>
		<i>O que é considerado no processo de gestão estratégica do território de Cascavel/PR?</i>
	Orçamento	<i>De onde vem o seu orçamento?</i>
	Participação Social	<i>Existem instâncias deliberativas na secretaria ou instituição a que você está vinculado?</i>
<i>Quem participa e como funciona?</i>		
<b>(2) Implementação</b>	Gestão de Projetos	<i>O que você sabe sobre a gestão de projetos no setor público?</i>
		<i>Em sua opinião, conhecer metodologias e instrumentos de gestão de projetos pode contribuir para o trabalho de sua secretaria?</i>
		<i>Como?</i>
	EGP	<i>O que é um EGP?</i>
Tipologia	<i>Quais, em sua opinião, deveriam ser as funções de um EGP?</i>	
<b>(3) Tomada de decisão</b>	Planejamento	<i>Como são planejadas as ações políticas, programas, projetos em sua secretaria ou instituição?</i>
		<i>Em sua opinião, como deveria ser realizado o planejamento das ações, políticas, programas e projetos em sua instituição?</i>
		<i>Que elementos você costuma considerar no processo de planejamento?</i>
	Dificuldades	<i>Hoje, na sua opinião, quais são as principais</i>

		<i>dificuldades de sua secretaria ou insituição?</i>
	Desenvolvimento	<i>O que você entende como meta de desenvolvimento para Cascavel?</i>

Fonte: elaborado pela autora.

A quantificação é o primeiro desses grandes processos. É explicada por Campos (2004) como a marcação da frequência com que os conteúdos aparecem nas respostas às perguntas abertas dos questionários. Também é possível fazer um freqüenciamento de temas que não aparecem em todas as falas, mas são relevantes ao estudo, é o que o autor chama de relevância implícita. Sempre que possível este processo foi realizado.

Estabelecidas categorias, subcategorias e perguntas geradoras, era necessário identificar as relações feitas pelos respondentes de modo identificar e mapear o conteúdo de suas respostas. As redes foram estabelecidas pelo processo de fequenciação.

$$Fq = \frac{n \times 100}{13}$$

Para cada uma das perguntas, identificamos as palavras-chave contidas nas 13 respostas. Estas, considerando o seu significado foram alocadas em redes. A frequência dessas redes foi aferida por meio de uma regra de três simples. A frequência ( $Fq$ ) era um percentual determinado pelo número de ocorrências ( $n$ ) de uma das palavras contidas nas redes multiplicado por 100 e dividido pelo número total de respostas possíveis, neste caso, 13 (Quadros 2, 3 e 4).

**Quadro 2:** matriz de redes e frequência da categoria “gestão territorial”

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	PERGUNTA NORTEADORA	REDES	FREQUÊNCIA (%)
<b>(1) Gestão Territorial</b>	Estratégia	<i>Quem define a estratégia no âmbito de atuação da sua secretaria ou instituição</i>	Equipe; setor; encarregados; secretaria.	38,46
			Conselhos; comitê	23,07
			Prefeito; gestor; gestão; secretário.	23,07
		<i>O que é considerado no processo de gestão estratégica do território de Cascavel/PR?</i>	Demandas; população	38,46
			Indicadores; custo-benefício	15,38
			Planos; programas	23,07
	Orçamento	<i>De onde vem o seu orçamento?</i>	União; estados e município; convênios.	38,46
			Próprio município; executivo municipal; da prefeitura; da administração municipal.	38,46
			Recursos livres <sup>4</sup>	15,38
	Participação Social	<i>Existem instâncias deliberativas na secretaria ou instituição a que você está vinculado?</i>	Sim	76,9
			Não	23,1
		<i>Quem participa?</i>	Conselho, representatividade, sociedade.	46,15
			Diretoria, diretor, gerência, gerente.	23,07
		<i>Como funciona?</i>	Não houve resposta para esta pergunta <sup>5</sup> .	

Fonte: elaborado pela autora

<sup>4</sup> Segundo o site do tesouro nacional, estes são recursos oriundos de impostos municipais ou de transferências governamentais referentes a cotas de impostos recolhidos pelas esferas federal e estadual e repassadas ao município tais como: IPTU, ITBI, ISSQN (impostos municipais), ICMS, IPI, IPVA (outras esferas). Os recursos livres são utilizados para pagamento de folha, custeios em geral, investimentos e outros.

<sup>5</sup> A pergunta norteadora para este eixo foi “Quem participa e como funciona?”. Parece-nos que esta redação não foi adequada pois os respondentes se ativeram à primeira questão, daí a ausência de respostas relacionadas ao modo como funcionam as instâncias.

**Quadro 3:** matriz de redes e frequência da categoria “implementação”

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	PERGUNTA NORTEADORA	REDES	FREQUÊNCIA (%)	
<b>(2) Implementação</b>	Gestão de Projetos	<i>O que você sabe sobre a gestão de projetos no setor público?</i>	Instrumento, elemento, ferramenta.	38,46	
			Resultado, realizações	15,38	
			Necessidade, importância, planejamento estratégico.	23,07	
		<i>Em sua opinião, conhecer metodologias e instrumentos de gestão de projetos podem contribuir para o trabalho de sua secretaria?</i>	Sim	100	
			<i>Como?</i>	Planejamento, sistematizada, otimizando, implementação.	38,46
				Compreensão, conhecimento	15,38
	Decisões, prioridade	23,07			
	EGP	<i>O que é um EGP?</i>	Equipe	15,38	
			Setor, espaço, órgão, estrutura, lugar, centro, local.	53,84	
	Tipologia	<i>Quais, em sua opinião, deveriam ser as funções de um EGP?</i>	Acompanhamento, acompanhar, priorizar, treinar, profissionalizar, orientação.	46,15	
			Planejar, centralizar, elaborando.	23,07	

Fonte: elaborado pela autora

**Quadro 4:** matriz de redes e frequência da categoria “tomada de decisão”

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	PERGUNTA NORTEADORA	REDES	FREQUÊNCIA (%)
<b>(3) Tomada de decisão</b>	Planejamento	<i>Como são planejadas as ações, políticas, programas e projetos em sua secretaria ou instituição?</i>	Planejamento estratégico, plano de governo.	53,84
			Demanda da população	15,38
		<i>Em sua opinião, como deveria ser realizado o planejamento das ações, políticas e programas em sua instituição?</i>	Plano de ação estratégico, plano diretor, plano de governo.	23,07
			Demandas diagnósticos necessidades	23,07
			Escritório de projetos, núcleo de projetos.	15,38
		<i>Que elementos você costuma considerar no processo de planejamento?</i>	Viabilidade, pertinência	38,46
			População, demandas	15,38
			Dados, indicadores, custo, benefício, resultados, plano diretor.	30,76
		Dificuldades	<i>Hoje, em sua opinião, quais são as principais dificuldades de sua secretaria ou instituição?</i>	Planejamento falta de projetos, ações descontinuadas, priorização.
	Constantes alterações legais, instrumentos legais vigentes, justiça.			23,07
	Capacitação, recursos humanos, pessoal, servidores.			30,76
	Desenvolvimento	<i>O que você entende como meta de desenvolvimento para Cascavel?</i>	Qualidade de vida	23,07
			População, sociedade cidadão.	53,84
			Cascavel daqui a 30 anos	7,69

Fonte: elaborada pela autora

A partir dessas frequências foi possível mapear as construções elaboradas pelos secretários e buscar em sua narrativa os elementos para problematizar o processo de implementação do EGP em Cascavel/PR. Ao longo da análise, algumas dessas redes ou famílias se mostraram mais relevantes para este processo do que outras. Além disso, a análise crítica do conteúdo dos questionários mostrou outras conexões e mediações apontadas pelos secretários que não se mostravam evidentes em início.

Utilizando a categorização de Yin (2011), os estudos de caso podem ser exploratórios – quando utiliza informações preliminares –, descritivos – quando narramos o estudo – e/ou analíticos quando problematizamos o que encontramos e produzimos avanço no conhecimento. Entendemos, portanto, que este estudo de caso, apresenta componentes exploratórios, na medida em que torna visíveis os macroelementos que permitem e legitimam a prefeitura de Cascavel abrigar um EGP. É descritivo quando mostra os processos que envolvem a sua implementação e como esta estrutura é percebida por seus atores. Por último, é analítico quando o conhecimento produzido a partir deste estudo pode induzir reflexões sobre o processo de implementação do EGP pelos atores envolvidos, por outros gestores que estejam passando pelo mesmo processo ou tenham interesse em passar e pela academia que ao identificar as lacunas neste trabalho pode produzir novos conhecimentos a partir desta temática.

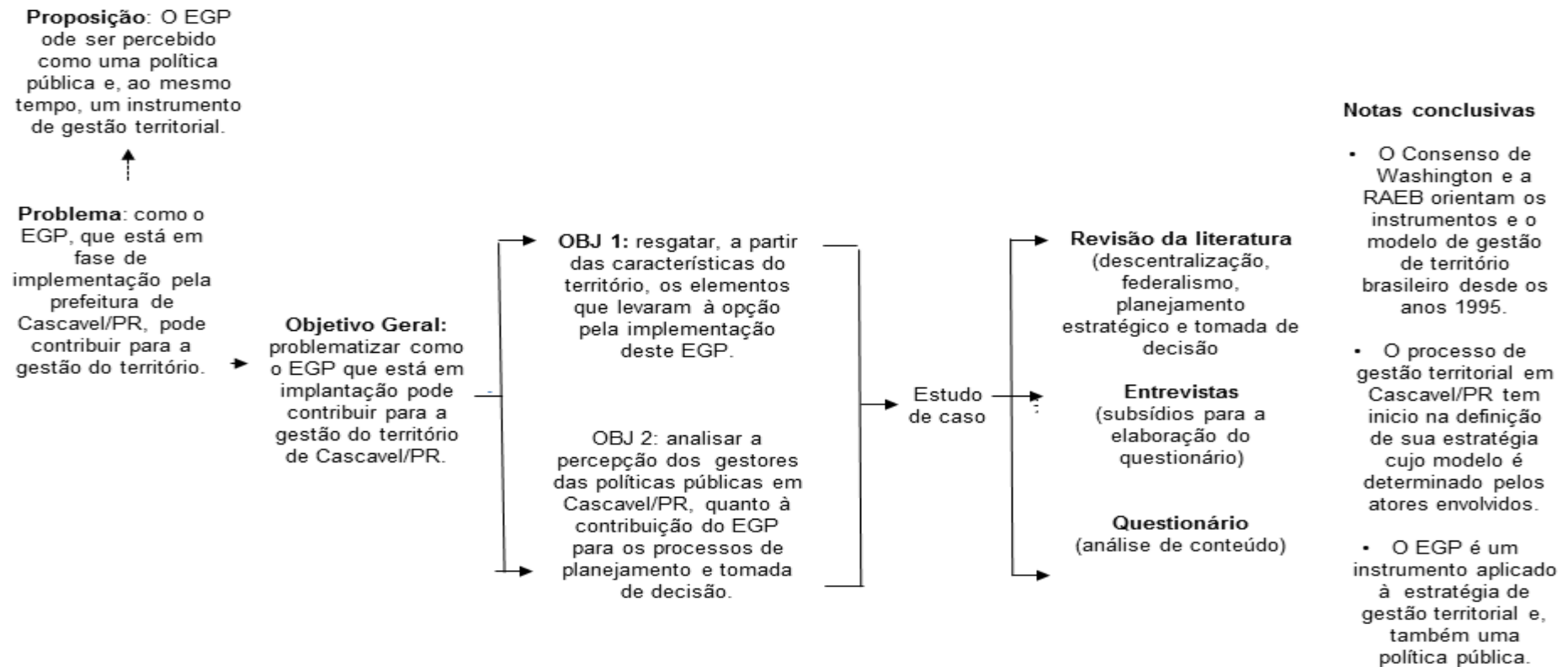
A pesquisa apresenta três limitações importantes. A primeira limitação diz respeito ao tempo em que se insere este projeto de pesquisa. O tempo nos fez limitar o segmento de atores envolvidos neste estudo que não alcançou o prefeito de Cascavel/PR e a equipe interna o EGP. Ao término deste trabalho se verifica quem ao optar por não realizar um pré-teste uma vez que se trata de um grupo reduzido de gestores, a forma como foram elaboradas algumas questões não permitiram o aprofundamento esperado. Finalmente, existe uma limitação disciplinar, onde o objeto de pesquisa em questão possui natureza multidisciplinar e alto grau de complexidade em sua leitura e análise acadêmica.

A opção pela abordagem do objeto em seus limites entre diferentes campos de conhecimento acumula dificuldades e limitações iniciais de aprofundamento, apesar de acreditarmos que este é o caminho necessário para as pesquisas contemporâneas e conectadas com os principais avanços das ciências em suas metodologias transdisciplinares. Neste contexto, a opção pela busca do potencial do instrumento não nos permite, nesta etapa acadêmica, tecer críticas profundas sobre o instrumento como originário e a serviço do aprofundamento da acumulação capitalista

desigual. Ainda assim acreditamos que fomos bem-sucedidos em trazer a temática para uma análise desde as políticas públicas e que pudemos problematizar o papel do Estado e a relação com o território e a população e produzimos conhecimento, ainda que incipiente para os gestores públicos de Cascavel que podem ser utilizados em seu cotidiano.

No Capítulo 1 apresentamos as linhas mais gerais do estudo. No Capítulo 2, abordamos o território de Cascavel/PR. Por se tratar de um território que nos é desconhecido e nossa única vinculação é a UNILA, foi necessário imergir nos processos históricos, sociais e econômicos que permearam a construção do município tal como conhecemos hoje. Além disso, fizemos a revisão da literatura relacionada a três processos que tem efeitos relevantes sobre a adoção e atuação do EGP no território: descentralização, federalismo e RAEB. No Capítulo 3, apresentamos os dados coletados junto aos gestores de secretarias e organizações vinculados ao EGP de Cascavel considerando os eixos de análise estabelecidos. No Capítulo 4, apresentamos o relatório final desta pesquisa. Abaixo, (figura 3) apresentamos os fluxos desta investigação.

**Figura 3:** O estudo e seus fluxos





Fonte: Guia Turismo (2019).

**A CIDADE DE CASCAVEL/PR: REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO DO  
TERRITÓRIO E O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

---

## **2 A CIDADE DE CASCAVEL/PR: REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO DO TERRITÓRIO E O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

Nesta seção, ao apresentar o processo de evolução do território de Cascavel, no Paraná, no Brasil, identificamos como a ocupação do solo e as relações entre os atores locais são modificadas pela instituição do Estado. Do mesmo modo, as mudanças relacionadas ao modo de produção, da agricultura à industrialização e, depois, a globalização permite que observemos a construção de uma cidade e o estabelecimento de novos fluxos que organizam e dinamizam a relação entre estes mesmos atores e seu entorno na construção de laços de cooperação ou resistência.

O Estado brasileiro, ao longo de suas várias constituições, vai criando, vai construindo formas de gerir estas relações, os diversos direitos e organiza o território fortalecendo relações de poder ou aprofundando desigualdades segundo os valores e a moralidade que orienta a sua ação. Após os anos 1930, adota uma postura mais interventiva, com a finalidade de fazer com que a transição do modelo agrícola para o modelo industrial. Para que isso ocorra com a máxima brevidade, se torna cada vez mais dependente dos PCC que caracterizam o processo de (sub) desenvolvimento dos países periféricos que, após os anos dourados que se modernizam às custas de um maior endividamento (HOBBSAWN, 1995).

O período que se sucede, que marca um avanço da tecnologia e uma busca por consolidar a hegemonia dos PCC, encontra no Consenso de Washington (BATISTA, 1994) novos parâmetros para o reordenamento da dinâmica Estado, mercado e sociedade. É uma nova ideologia (BAUMAN, 2001), uma desconstrução e reordenamento dos territórios e de suas territorialidades a partir da transnacionalização do capital (SANTOS, 1998). O Estado precisa ser socorrido, porque é ineficiente e ineficaz, as empresas assumem o lugar do Estado ou o Estado se converte em uma grande empresa?

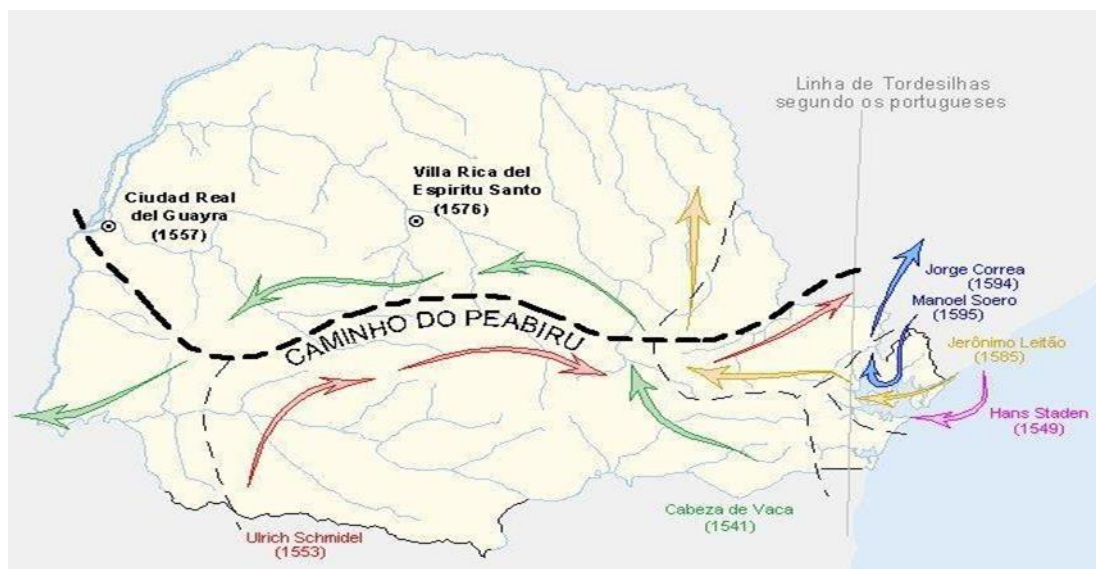
### **2.1 TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM CASCAVEL/PR**

Ao discutir o processo de produção de vulnerabilidades nos territórios, Acselrad (2015) aponta que mais do que uma análise da caracterização do risco, existe um processo de construção destas vulnerabilidades. De mesma opinião, é Sposito (2004), para quem a produção social do risco, se dá a partir da história da construção das cidades. Ao retomar a evolução do território de Cascavel/PR é possível identificar como o espaço é convertido por sua adaptação às necessidades da sociedade local, como a cidade que ao

mesmo tempo em que se urbaniza - e nesse sentido é aportada com um conjunto de equipamentos necessários à sua constituição em cidade – mantém características que singularizam o território enquanto ocupação e uso do solo, mas também enquanto arena de interesses em disputas e objeto da ação do Estado por meio do governo local.

O território do Paraná era povoado pelos Avá-Guarani ou Guarani Ñandeva, que viviam nas florestas das bacias do Alto do Paraná e do Alto Uruguai. Havia um sistema de caminhos que em território brasileiro se estendiam por 1400 km. O Caminho do Peabiru ou *caminho do gramado amassado*, (Figura 4), cortava matas, rios, cataratas, pântanos e cordilheiras ligando o que hoje são o Brasil, o Paraguai, a Argentina, a Bolívia e o Perú em um percurso de quase 3.000 km usado pelas populações indígenas em busca da terra “sem mal” (VEIGA, 2013).

**Figura 4:** o caminho do Peabiru, no Paraná.



Fonte: MuseuParanense (2019).

Assim como no estudo de Correa (2010), a investigação de Barros e Colavite (2009) sinalizam que, na atualidade, muito desse sistema de caminhos foi perdido ou apagado. Perdido em decorrência do processo de colonização do estado do Paraná no século XX e, no caso dos caminhos apagados, sugerem a reconstrução dessas rotas como estratégia de fomento do turismo rural.

O estudo de Souza Filho (2016) resgata a percepção que estes povos originários tem de si e de como os processos históricos e a constituição do Estado interferem em seu modo de vida, desde sua organização social até a sua cultura. A partir da fala dos seus representantes dos povos originários locais é possível observar que ainda

permanecem os valores e os anseios que marcam a construção de sua identidade.

Antigamente era o povo Guarani, não só um, era bastante, milhares de Guaranis viviam aqui na América do Sul. Não era Brasil, nem Paraguai, e nem Bolívia, nem Argentina. Agora vem Brasil e Paraguai e proibem a nossa cultura, proíbe de passar pra lá e pra cá. Libório Garcia, liderança da Tekoha Nhemboetê Foz do Iguaçu, 25 de novembro de 2014 (SOUZA FILHO, 2016, p. 21).

Na realidade, foram tiradas a inocência, cultura, tradições e, por fim, suas terras, ou seja, tiraram tudo e nada deram em troca. Mesmo assim continuamos os nossos movimentos migratórios, que nada mais é do que uma característica dos Avá Guarani. E também, até hoje, essa procura pela Terra Sem Mal, uma terra estruturada nos nossos pensamentos. A Terra Sem Mal é uma síntese histórica e prática de uma economia vivida profeticamente e de uma profecia realística, com os pés no chão. A tradição, para nós, é uma profecia viva, a procura da Terra sem Mal. Representamos a estrutura do nosso modo de pensar, modo de ser, e de uma religião viva. Mesmo assim, hoje não somos vistos como indígenas, muito menos como Avá Guarani, mas sim como paraguaios. Com que direito os brancos podem dizer o que bem entender ou fazer o que bem quiser? Paulina Cunha Takua Rocay Ponhy Martines, liderança da Tekoha Y'Hovy Foz do Iguaçu, 24 de novembro de 2014 (idem).

Com a colonização do Brasil e da América Latina, os exploradores portugueses e espanhóis utilizavam o Caminho do Peabiru em suas expedições (CORREA, 2010, p. 13) que ligava a costa do Oceano Atlântico até Machu Picchu, em Cusco, no Peru. Em 1557, os espanhóis fundam a Ciudad Real de Guayrá, às margens do Rio Paraná, dando início ao processo de colonização do território, hoje, com uma extensão que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mede 800,8Km<sup>2</sup>, conhecido como Terra Roxa (COMISSÃO GUARANI YVYRUPA, 2017).

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) possui uma classificação específicas para este tipo de território: terras tradicionalmente ocupadas (reguladas pelo artigo 231 da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto do Índio), reservas indígenas (de propriedade da União para uso fruto dos povos originários), terras dominiais (propriedade das comunidades indígenas) e interditadas (pela própria FUNAI em cumprimento ao contido no Estatuto do Índio).

O processo de ampliação da economia mercantil e instalação das primeiras cidades permitem a construção do “embrião de um processo de ampliação espacial da urbanização e no suporte de articulação destas novas áreas ao capitalismo mercantil” (SPOSITO, 2007, p. 39). O território de Cascavel era uma província do estado de São Paulo com quem tinha fortes vínculos econômicos e, ainda se mantém assim, mesmo com a sua desvinculação. A cidade de Cascavel é formada durante o ciclo econômico da erva mate (do século XV até 1930) onde, “várias estradas foram abertas configurando entroncamentos sendo um conhecido como Encruzilhada [...] considerado

estratégico geograficamente e à comunicação fronteiriça surgem as primeiras ocupações espontâneas que deram origem à cidade” (GIL; CORDOVIL, 2018, p. 3). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em seu último Censo (2010) apontou a existência de 286.205 pessoas no território de Cascavel, destas 270.049 vivem em domicílio urbano e outras 16.156 em domicílio rural.

A interação do homem com o seu entorno, como é o caso das primeiras ocupações espontâneas de Cascavel (Fotografia 3) faz com que sejam adquiridos novos hábitos, inclusive a fixação em um determinado ponto do território. A partir disso, constrói um conjunto de interações com esses espaços adaptando o ambiente e construindo relações capazes de suprir as suas necessidades, permanecendo ao longo de diversos períodos históricos.

**Fotografia 1:** fase inicial da ocupação do território de Cascavel



Fonte: Sperança (1992).

Soares e Dias (2015, p. 35) apresentam uma visão diferente dos efeitos da conformação da sociedade cascavelense e de sua relação com o desenvolvimento. Para as autoras, a manutenção “política das oligarquias da região Sul que atrasaram a continuidade de desenvolvimento em infraestrutura pelo interior do Estado”. Há discordâncias em relação a este pensamento.

Tive que entrar em forte discordância com as teorias do atraso na agricultura como fator impeditivo, com a do “inchaço” das cidades como marginalidade, com a da incompatibilidade da legislação do salário mínimo, com a acumulação do capital, o que não quer dizer que as considerasse fundamentos sólidos para a expansão

capitalista; ao contrário, sua debilidade residia e reside, ainda precisamente, na má distribuição de renda que estrutura, que consistirá sério empecilho para a futura acumulação (OLIVEIRA, 2003, p. 130).

A formação administrativa do território de Cascavel data dos anos 1930, quando é instituído como um distrito subordinado ao município de Foz do Iguaçu (a quem permanece vinculado até os anos 1950) por meio do Decreto Lei Estadual nº 7.573/1938. No processo de (sub) desenvolvimento brasileiro é possível observar, no período da industrialização do país, durante a Era Vargas, “o moderno, a indústria, alimentando-se do atrasado, a economia de subsistência” (OLIVEIRA, 2003, p. 129). A lógica de que os territórios rurais “alimentam” os grandes centros permanece, ainda hoje, (FAVARETO, 2007). Em seu estudo sobre a identificação de cadeias propulsivas na região, Paiva (2014) destaca a existência de cadeias agroalimentares na região, que pode responder à dinâmica social e à identidade territorial favorecendo o desenvolvimento regional.

Considerando a importância das atividades econômicas sobre a dinâmica dos territórios e o processo de formação das cidades (SPOSITO, 2004) é possível verificar que o processo de adensamento da cidade (Fotografia 2), ocorre de forma genérica, vinculado eminentemente à sua economia (SOARES; DIAS, 2015) e de forma tardia.

**Fotografia 2:** vista panorâmica da cidade de Cascavel/PR, 1972.



Fonte: IBGE (2019)

A elevação à condição de município ocorre em 1979. Neste mesmo período, é possível observar a instituição de um aparato estatal (Fotografias 3, 4 e 5) que permite prover a cidade de mecanismos de controle e ordenamento territorial. Da mesma forma os equipamentos relacionados à provisão de bens e serviços públicos (políticas públicas) integram a urbanística da cidade.

**Fotografia 3:** Paço Municipal, anos 1970.



Fonte: IBGE Cidades (2019)

**Fotografia 4:** Fórum da Cidade de Cascavel, anos 1970.



Fonte IBGE Cidades (2019).

**Fotografia 5:** Vista aérea da Policlínica de Cascavel, 1972.



Fonte: IBGE Cidades (2019).

O processo de industrialização, no Brasil, ocorre de forma desigual privilegiando São Paulo e Rio de Janeiro que se destacam no processo de urbanização em detrimento dos demais territórios. “As culturas de subsistência tanto ajudavam a baixar o custo de reprodução da força de trabalho, quanto produziam um excedente não-reinvertível em si mesmo, que se escoava para financiar a acumulação urbana” (OLIVEIRA, 2003, p. 129). A cidade de São Paulo é vista como o centro da economia nacional recebendo fluxos migratórios de todo o Brasil, inclusive do Paraná. O processo de industrialização de Cascavel ocorre em função de sua relação com a hidrografia (Figura 5), convertida em diferencial competitivo do ponto de vista da produção de energia.

**Figura 5:** A bacia hidrográfica do Paraná III



Fonte: Damovich et al. (2007).

As cidades que se vinculam à bacia hidrográfica do Paraná III, como é o caso de Cascavel, acabam se tornando estratégicas. Segundo Damovich et al. (2007), nesta bacia estão todos os afluentes que desaguam no Rio Paraná, leia-se Reservatório de Itaipu em uma área de 8,389 km<sup>2</sup>. Moretti (2000, p. 102) aponta que o processo de expansão e urbanização das cidades é marcado por impactos ambientais importantes: (a) alteração da fauna e da flora em função da modificação dos seus regimes de escoamento e da infiltração das águas superficiais e subterrâneas; (b) geração de resíduos que contaminam o ar e a água; (c) impactos ambientais associados ao empreendimento.

A instalação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Itaipu, a maior hidrelétrica da América Latina (Fotografias 6, 7, e 8), transforma Cascavel em um polo regional ao fortalecer dois importantes eixos, Foz do Iguaçu – Cascavel e Cascavel – Guaira.

**Fotografia 6:** transformando o território, a construção da UHE de Itaipu.



Fonte: Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT (2019).

**Fotografia 7:** vertedouro 03 da UHE de Itaipu



Fontr: UHE Itaipu (2019).

**Fotografia 8:** um grande empreendimento, a UHE de Itaipu.



Fonte: Researchgate.net (2019).

Inicialmente, o avanço da indústria apresenta novas necessidades relacionadas ao planejamento urbano e à nova dinâmica instaurada na relação entre centro e periferia de Cascavel. As pessoas que vivem no território são as mais afetadas pela instalação de grandes empreendimentos no território,

seja nas cidades, onde o processo de urbanização provoca conflitos locais associados a efeitos de aglomeração, construção de infraestruturas e plantas industriais, seja em áreas rurais, onde a expansão das atividades capitalistas e a implantação de grandes projetos de investimento desestabilizam as formas de existência de comunidades tradicionais (ACSERALD, 2010, p. 104).

Há, nos grandes empreendimentos, uma dimensão que é externa e mais visível aos olhos, materializada pelo quanto modifica ambiental e socialmente a configuração do território. As fotos da construção e da atualidade de Itaipu, expressam bem estes processos. As cidades periféricas buscam criar vias e formas de integração com estes centros, uma vez que “a fábrica e todos os investimentos necessários para que o capital desenvolvesse plenamente a capacidade produtiva das unidades industriais, exigiam a ampliação dos mercados, o que quer dizer o fortalecimento das relações entre os lugares” (SPOSITO, 2004, p. 53).

Dizer que um território se torna estratégico a partir de um grande

empreendimento envolve reconhecer que

antes de estruturar territórios e enclaves, o grande projeto estrutura e de estrutura através de grupos de interesses e lobbies, coalizões políticas que expressam, quase sem mediações, articulações econômico financeiras e políticas. O local, o regional e o nacional se entrelaçam e convergem, na constituição de consórcios empresariais e coalizações políticas (VAINER, 2007, p. 12).

Em conclusão a este pensamento, o autor conclui quanto aos efeitos dos grandes empreendimentos para a fragmentação do território, donde acrescentamos o aumento das vulnerabilidades e exclusão. A construção da Avenida Brasil, em Cascavel, possibilitou a ampliação das atividades econômicas no território, modificando sua dinâmica territorial e permitindo outras formas de uso e ocupação do solo, ampliando o tecido urbano da cidade.

Os crescimentos demográficos rápidos refletem-se no desenvolvimento do espaço urbano, mas não determinam o crescimento de habitações verticais, mas sim o surgimento de novos sítios, alguns distanciados e outros próximos e mal adaptados. A herança histórica e as fases sucessivas de adaptação, o crescimento urbano e as modificações de atividades dominantes se refletem na paisagem urbana. No caso de Cascavel, ao vivenciar o rápido crescimento, a cidade se expandiu horizontalmente, de forma irregular e espalhada (GIL; CORDOVIL, 2018, p. 9).

Talvez, por esta razão, IB por meio de sua Fundação, a FPTI-BR, estava empreendendo ações de fortalecimento regional, estimulando ações concertadas de desenvolvimento territorial (PAIVA; 2013, 2014; FPTI; 2016) que envolviam tanto a identificação de cadeias produtivas quanto o fortalecimento da gestão.

O sentido dado por nós à expressão lógica, quando a utilizamos para nomear ações das empresas é o econômico. No entanto, ele não se viabiliza sem ações espaciais e políticas. Especialmente em relação ao espaço consideramos que ele não é apenas resultado das demais dimensões da vida social (econômica, política, cultural etc.), mas também plano de suas determinações (e não determinismos), pois estamos nos referindo a um momento da história em que o consumo, do ponto de vista dos circuitos econômicos, conduz e orienta a produção do espaço, sendo esta produção um dos meios importantes para a reprodução do sistema (SPOSITO; SPOSITO, 2017, p 467).

O crescimento desordenado de cidades urbanizadas têm efeitos importantes sobre sua capacidade de integração e da articulação entre as escalas de governo na composição e garantia dos interesses do território. Escalas são “manifestação de uma representação do território delimitado por uma geografia particular e que se impõe enquanto arranjo político-institucional dentro de um quadro legal, econômico e social” (SILVA et al., 2018, p. 638).

A compreensão destes arranjos, no caso brasileiro, parece estar atrelada ao federalismo enquanto conteúdo do domínio e controle do Estado em cada uma dessas

escalas e, na noção de autonomia e capacidade formalmente distribuída de cada uma dessas instâncias ou esferas de governo. Cascavel consta, hoje, com oito distritos administrativos: Cascavel, São João D'Oeste, Juvinópolis, Rio do Salto, Sede Alvorada, Espigão Azul, São Salvador e Diamante Cascavel.

Há, um novo paradigma para as cidades que advém da própria insuficiência do modo de produção capitalista, que cria nos territórios novos padrões de acumulação influenciado também pelo avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e pela transnacionalização do capital.

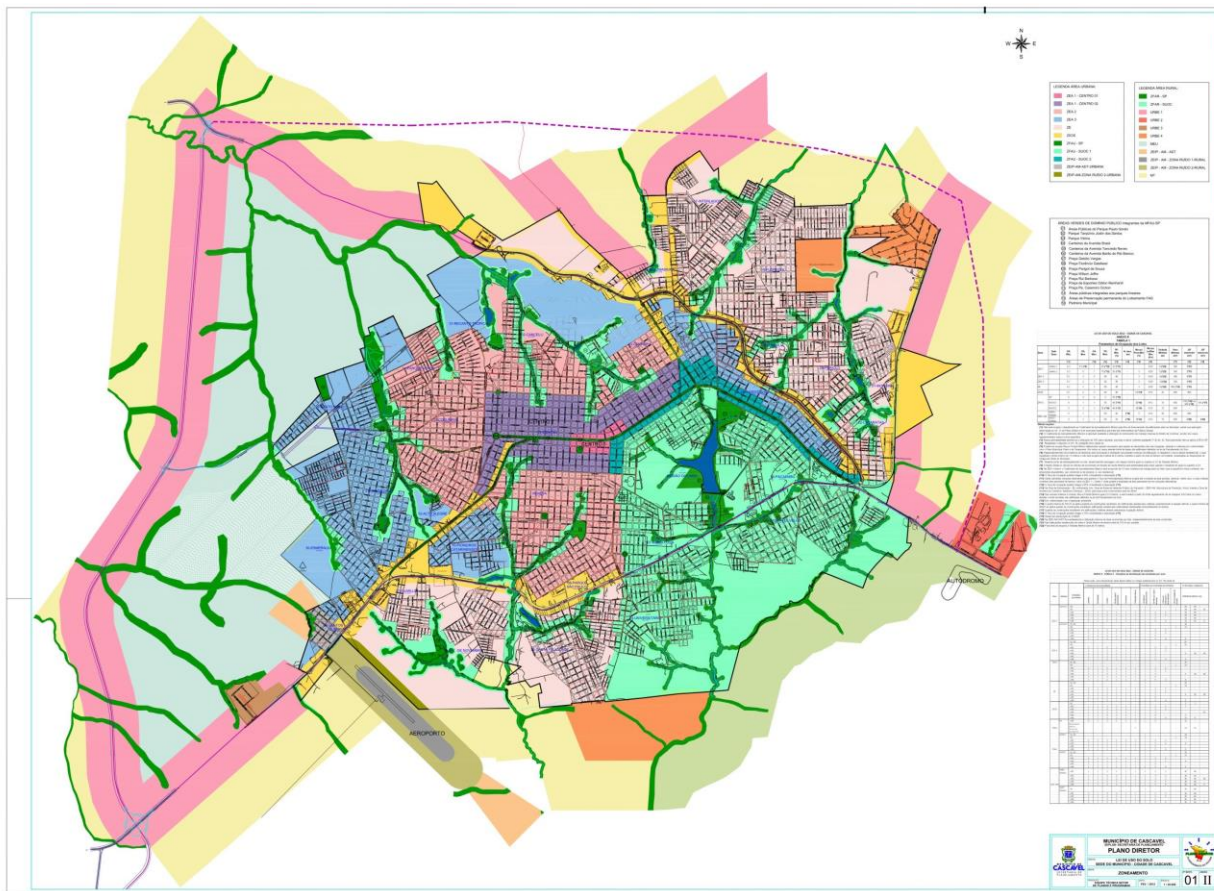
As leis coercitivas da competição também forçam a contínua implementação de novas tecnologias e formas organizacionais, pois estas habilitam os capitalistas a excluírem da competição os métodos inferiores em uso. As inovações definem novas carências e necessidades, reduzem o tempo de retorno do capital e diminuem a fricção da distância, que limita a extensão geográfica no interior da qual os capitalistas podem procurar por fornecimento ampliado de trabalho, matéria prima etc. Se não há suficiente poder de compra no mercado, então novos mercados devem ser encontrados pela expansão do comércio exterior, promoção de novos produtos e estilos de vida, criação de novos instrumentos de crédito e financiamento estatal de dívida e gastos privados. Finalmente, se a taxa de lucro está muito baixa, então a regulação estatal da "competição arruinada", da monopolização (fusões e aquisições) e a exportação de capital fornecem a saída (HARVEY, 2012, p. 74-75).

A forma de fazer a gestão dos territórios, a partir dos anos 1980, sofre maior influência da economia no processo de organização do território uma vez que "os desejos dos gestores urbanos em conseguir novos investimentos econômicos e a renovação do ambiente construído das cidades" (ARAÚJO; PFEIFFER, 2011 p. 2). Este processo de urbanização, baseado na experiência de Barcelona é o que David Harvey (1996) denomina como empresariamento urbano e que Otilia Arantes (2013) o denomina como "terceira geração urbanística".

Agora, sob a égide do consenso de Washington, a cidade passa a ser investida como espaço direto e sem mediação da valorização e financeirização do capital. Concebidas enquanto empresas em concorrência uma com as outras pela atração de capitais (e eventos, é obvio), as cidades e os territórios se oferecem no mercado global entregando a capitais cada vez mais moveis (*foot loose*) recursos públicos (subsídios, terras, isenções) A guerra fiscal é apenas uma das formas da urbanidade global, que empurra coalizões locais de poder a buscarem articulações municipais, estaduais federais. Por toda parte, comunidades e bairros resistem às remoções e denunciam as violências (VAINER, 2013, p.39- 40).

A Constituição Federal de 1988 em seus artigos 182 e 183 apresenta as linhas gerais para a política urbana no território nacional. O Plano Diretor é uma ação decorrente da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade e organiza o território por zonas (Mapa 1) que, segundo Acserald (2010), prescrevem o uso do solo segundo normas previamente definidas, neste caso o potencial de exploração econômica.

**Mapa 1:** zoneamento do solo de Cascavel/PR



Fonte: CASCAVEL (2017b).

Em Cascavel/PR, o direito à cidade e a ocupação e uso do solo obedece ao contido na Lei Municipal no 6.696, de 23 de fevereiro de 2017. Sua função é definir os parâmetros para implementação de atividades em observância ao Plano Diretor que fornece as regras para a intervenção do Estado sobre o território estimulando, ao máximo, o seu potencial econômico.

No Brasil, a democracia é um valor constitucional, assim instrumentos de planejamentos são pactuações entre o território e seus atores, entre os entes federativos. A gestão democrática em Cascavel é reconhecida no texto de seu Plano Diretor sendo entendida como “a atuação de instâncias de participação dos cidadãos no processo de planejamento, tomada de decisão e fiscalização das ações públicas por meio de espaços institucionalizados onde o Poder Público Municipal partilha o seu direito de decisão” (CASCAVEL, 2017b, p. 1).

Outros instrumentos de planejamento territorial, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) são

arranjos feitos sob a condução dos gestores públicos. As ações podem ser derivadas de um conjunto de dados (elemento factual) que podem se originar de um documento (meio que contém informação) ou em uma documentação (conjunto organizado de documentos). Neste caso, o IBGE, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e um conjunto de outras bases permitem um produzir um conhecimento sobre o território capaz de orientar o desenho das ações projetos programas e políticas públicas para o município. Cabe ressaltar que, outras demandas, construídas na esfera da política podem interferir nas escolhas públicas.

## 2.2 UMA APROXIMAÇÃO COM A GESTÃO PÚBLICA DESDE O GERENCIALISMO E O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE

Nosso objeto de estudo é histórico, a compreensão dos porquês relacionados ao EGP de Cascavel requer o entendimento do que ocorre com Estado, mercado e sociedade após a opção por um modo de produção orientado por valores de corte neoclássico como é possível se verificar, a partir do governo Collor, uma maior e mais profunda liberdade do mercado. Como entendimentos iniciais, precisamos retomar que o território é dinâmico, histórico e evolutivo, o mesmo ocorre com o Estado e a própria construção das sociedades e da economia. Não se trata de uma trajetória linear, mas um processo de avanços, recuos, e sobreposições de valores, perspectivas e teorias que sustentam a relação entre Estado, mercado e sociedade.

O padrão ou estrutura que emerge de um sistema sociopolítico como resultado comum das intervenções interativas entre todos os atores envolvidos, padrão que não pode ser reduzido a um ator ou grupo de atores em particular, toda vez que nenhum deles tem todo o conhecimento e a informação requeridos para resolver problemas dinâmicos e plurais (SAÉNZ, 2012, p. 334).

Ao abordarmos as interações entre estado e sociedade, retomamos as políticas sociais e sua inscrição na agenda pública brasileira. Daí também, a relevância de abordar o institucionalismo enquanto estudo das instituições públicas, enquanto instrumentos (REIS, 2000) do Estado que rege certa relação de poder entre componentes individuais e coletivos (RHODES, 1995) em um determinado território (ALVES, 2017). As políticas sociais são mecanismos de engenharia institucional, que permitem a integração dos atores sociais ao sistema político (MELO, 2009). São evolutivas (Quadro 5) e por isso pretendem produzir determinados efeitos sobre a dinâmica social.

**Quadro 5:** evolução da agenda pública brasileira

	Princípio Organizador das Políticas Públicas	Efeito esperado das políticas
Primeira Era Vargas (1930-1945)	Integração Social e <i>nation building</i> <sup>6</sup>	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica, a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação de novos atores à arena política.
Populismo (1945-1960)	Ampliação da participação	Submeter as políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca política.
Crise do Populismo (1960-1964)	Redistribuição	Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação, “socialismo ou subdesenvolvimento”.
Autoritarismo Burocrático (1964 – 1967) (1967-1973)	Modernização Conservadora Crescimento sem redistribuição	Submeter as políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais; desenvolvimento social como <i>trickle down</i> <sup>7</sup> do crescimento.
Distensão e transição (1974 – 1984)	Redistributivismo conservador: “Redistribution with Growth” (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate público.	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais com opção moderadamente distributiva.
Nova República	Reformismo social-democrata: universalismo; descentralização, transparência.	Redesenhar políticas tornando-as eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no modus operandi das políticas; eliminação do <i>mistargeting</i> <sup>8</sup>
Collor	Cesarismo Reformista; reformas como imperativos de “governabilidade”.	Reestruturação ad hoc e pouco consistente das políticas, focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas.
Governo FHC	Instituir a Boa governança; ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas; restaurar as bases fiscais das políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.

Fonte: Melo (2009, p. 12-3).

No período anterior à II Grande Guerra, o pensamento econômico clássico

<sup>6</sup> Nation building se refere ao movimento de construção de uma identidade de nação.

<sup>7</sup> As políticas favorecem os interesses de crescimento econômico e acumulação de riqueza que permanecem concentrados nas mãos das elites.

<sup>8</sup> O termo se refere ao correto emprego dos recursos alocados na garantia dos bens ou efeitos produzidos.

considerava que o mercado organizaria naturalmente suas necessidades, ou seja, se autorregularia (ARAÚJO, 2015). A função social do Estado se limitava à manutenção da força de trabalho e a reprodução do Exército Industrial de Reserva (EIR) por meio da oferta do mínimo necessário para a satisfação de suas necessidades embora fosse possível identificar um conjunto de problemas nos territórios, sobretudo o urbano onde se instalavam as indústrias (SPOSITO, 2004).

Desde os anos 1920, no Brasil, é possível identificar práticas de proteção social que indicam a presença de um Estado de Bem-Estar (DRAIBE; HENRIQUE, 1988). Ao término da 2ª Guerra, o Estado Social tem a função de reconstruir as nações, superar as mazelas deste evento e dar impulso ao desenvolvimento por meio do maior intervencionismo estatal funcionando como um pêndulo entre o mercado e a sociedade.

A produção se baseia no modelo de Henry Ford (1863-1947), “com a invenção da linha de montagem, o componente artesanal desapareceu: o processo produtivo padronizado e os equipamentos substituíram o engenho humano” (AMARU MAXIMIANO, 2015, p. 63). Este modelo, gera um determinado perfil para o indivíduo e a sociedade,

a hegemonia do fordismo acarretou grandes mudanças sociais ao disseminar uma forte disciplina para o trabalho sob o ritmo mecanizado e repetitivo da grande indústria. Horários rígidos, rotinas rigorosas, os gestos repetidos [...]. Até a organização da vida familiar, a incorporação da mulher no mercado de trabalho, a penetração dos eletrodomésticos, a generalização do uso individual do automóvel, todo um modo de vida foi moldado (MARICATO, 2015, p. 69).

O desenvolvimento do modelo, tem em sua esteira desigualdade e exclusão, e a proteção social ocorre, inicialmente, vinculada aos interesses da indústria e da necessidade de modernização dos países. No processo de fortalecimento e expansão da indústria, o Sistema de Proteção Social (SPS) tinha como público destinatário de suas ações, os trabalhadores. No Brasil, não é diferente, a origem dos serviços sociais e a estruturação das políticas públicas está vinculada à necessidade de criar um ambiente favorável para o aprofundamento do capitalismo, para o fortalecimento dos centros urbanos e por isso, são construídos um conjunto de políticas de caráter regulado (DRAIBE; HENRIQUE, 1988) ou se adere a um modelo de cidadania regulada (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Em termos de capacidades estatais, o Estado Social se mostra apto na mediação dos interesses entre mercado e sociedade e com isso há uma expansão do regime de proteção para outros extratos da sociedade (CASTEL, 2000). A proteção social neste período é caracterizada pela “centralização política e à concentração de poderes no

poder Executivo federal” (ALMEIDA, 2005, p. 29). Isto significa, que no cotidiano das cidades, haviam sérios problemas relacionados à qualidade das políticas sociais.

A proteção social é descrita como “um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social” (ARRETCHE, 1996, p. 3). Em relação ao seu conteúdo, as políticas públicas do período, possuem uma visão autoritária da realidade social, sendo concebidas pelas agências do Executivo federal por meio de processos fechados e de tomada de decisão e gestão de cima para baixo e por este motivo não apresentam aderência às singularidades do território.

Paralelamente, desde os anos 1970, há, nos países capitalistas centrais (Inglaterra, França e Estados Unidos) um esgotamento do modelo fordista. “A industrialização ao ampliar o nível das forças produtivas, acentuou a capacidade produção dos países “centrais”, reforçando a diferença entre os níveis de produtividade destes países e dos “periféricos” (SPOSITO, 2004, p. 61).

O processo de expansão dos territórios, sobretudo na América Latina, ocorre vinculado a um processo de endividamento com o centro do capitalismo porque eles detinham as melhores condições tecnológicas para a internalização do capital. Os países periféricos se tornam dependentes desses mercados porque apresentam menos instrumentos de fazerem de seus produtos mais competitivos, “o que se tem concretamente através das produções, diferentes entre as regiões/países, é um desenvolvimento desigual entre esses lugares, mas que estão articulados entre si” (SPOSITO, 2004, p. 63). Ao tempo, verifica-se um Estado cada vez mais enviesado, defensor dos interesses do mercado ainda que em detrimento dos interesses da sociedade.

A intervenção estatal macroscópica em função dos monopólios e mais expressiva, contudo, no terreno estratégico, onde se fundem as atribuições diretas ou indiretas do Estado: trata-se de linhas da direção do desenvolvimento, através de planos e projetos de médio e longo prazos, aqui, sinalizando investimento e objetivos, o Estado atua como um instrumento de organização da economia operando notadamente, como um administrador dos ciclos de crise (NETTO, 1992, p. 22).

O Estado pode ser entendido como um conjunto de relações sociais responsáveis tanto pelo ordenamento do território sob sua responsabilidade quanto por garantir uma coleção de instrumentos para exercício de controle sobre este espaço (O'DONNELL, 2015). A Constituição Federal de 1988, marca a redemocratização do Estado brasileiro e institucionaliza a sua organização política e administrativa.

Ao abordar o papel das prefeituras na gestão do território dois

entendimentos são necessários: (a) o que é e, como se deu, o processo de descentralização brasileiro; e (b) o significado do federalismo nas políticas públicas. A Federação é “uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 1).

Nela, existe um conjunto de instituições (de controle, de regulação, de execução) que organizam e ordenam os diversos interesses bem como o conjunto de direitos necessários à sua soberania. Entender a lógica federativa e, por consequência, o federalismo, possibilita apreender como cada esfera se organiza no cumprimento de suas responsabilidades. Abrucio (2007) aponta que o federalismo, é produto de uma pactuação entre as elites regionais e as entidades constituintes que zelam tanto pela proteção institucional quando pela manutenção dos seus direitos.

No Brasil, durante a ditadura militar em uma vertente unitária, é possível observar “a maior centralização possível do poder, de modo a evitar o surgimento de oposições civis advindas das elites regionais” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 5). Neste período, “grande parte da atividade de planejamento no plano local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal, nos termos previstos pela agência federal encarregada da gestão de uma dada política” (ARRETCHE, 1996, p. 3).

Desde esta abordagem, a gestão territorial fica desguarnecida tanto no que diz respeito à sua capacidade de fazer gestão (enquanto soma de burocracia e política) quanto no que se refere aos níveis de desigualdade entre os territórios.

Durante o regime de exceção (1964-1985), os prefeitos das capitais eram indicados por pelos governadores que eram indicados pelo presidente da República, que era indicado pelas forças armadas e forças econômicas que lhes davam sustentação. Portanto, as experimentações de gestão local democrática se davam nos demais municípios onde havia eleição direta para prefeito (MARICATO, 2015, p. 31).

A crise do sistema de proteção centralizado associada a uma profunda crise do padrão de acumulação passa a requerer uma nova abordagem na relação Estado-sociedade-economia. Bresser-Pereira (1998, p. 54) relata que é uma crise que ganha formas na dinâmica estatal por meio do colapso fiscal, ou seja, em sua capacidade de arrecadação, como “consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui drasticamente. O Estado se imobiliza”. Seguindo a proposta do CLAD (1999) a saída da crise, demanda um esforço do Estado sobre três vertentes: flexibilização organizacional, a construção de redes de relações democráticas e a implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal.

Em um cenário de restrição dos direitos civis e políticos somado a presença de políticas públicas ineficientes e ineficazes, a partir da segunda metade dos anos 1970, sob a influência dos movimentos sociais, ocorrem esforços para a abertura democrática do país, para a retomada dos direitos civis e políticos da população e para o debate sobre o poder discricional no âmbito do Estado.

A proposta da descentralização dos movimentos sociais e partidos de oposição ao regime militar significava realizar a democratização em termos práticos e concretos. Ou seja, substancializar a democracia na vida cotidiana e, sobretudo, inventar formas inovadoras de governo das cidades. A cidade era o espaço da política, portanto as proposições de mudança democrática que convergiam para a esfera municipal possuíam dimensões mais amplas. É nesse sentido que se inscreve a retomada do município como lócus privilegiado da ação pública e como garantia de atendimento das demandas sociais. Estava em causa nas lutas dos movimentos sociais o governo democrático da cidade (BARBOSA, 2010, p. 4).

Em 1984, ocorre um grande debate sobre a redemocratização abordando os seguintes eixos temáticos: autonomia, descentralização, gestão democrática e controle social. Na perspectiva de Carvalho e Costa (2012), a problematização deste debate requer que se discutam tanto a descentralização do poder, que se insere no campo do direito administrativo, quanto a desconcentração de tarefas, que se refere aos esforços dos envolvidos para a operacionalização das políticas públicas.

Carvalho e Costa (2012) distinguem as três tipologias de descentralização: política, fiscal e de competências. A primeira, descentralização política, diz respeito à possibilidade de que os governos locais, ao serem eleitos direta e democraticamente, têm garantido o seu mandato que não pode ser revogado pelos demais níveis de governo. A segunda, descentralização fiscal, se refere à participação de estados e municípios na geração de receitas e sua capacidade de custear parte do gasto agregado. Finalmente, a descentralização de competências se refere à responsabilidade pela execução de políticas públicas.

Neste estudo, a descentralização é percebida desde a abordagem integradora de Arretche (1996, p. 1),

descentralização” aqui significa genericamente a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. Assim, é indiferente se esta toma a forma da estadualização e/ou da municipalização. A noção de “local” estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual pretende-se transferir atribuições.

O pacto federativo modifica o papel dos municípios que herdaram duas funções da União: o Welfare e o desenvolvimentismo. A primeira se refere à provisão, promoção e garantia de bem-estar e qualidade de vida para as pessoas que vivem nos territórios sob sua responsabilidade (ABRUCIO; COUTO, 1996). A segunda implica em

criar os meios necessários para estimular o crescimento da economia e atrair recursos, “na disputa pela atração de novas atividades econômicas, vários municípios adotaram uma política de concessão de benefícios fiscais a grandes empresas, deflagrando um processo de guerra fiscal” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 6).

A globalização “é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la há dois elementos fundamentais a levarmos em conta: o estado das técnicas e o estado da política (SANTOS, 2001, p. 23)”. O gerencialismo, introduzido no Estado brasileiro a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), modifica o processo de gestão público que no Brasil são respondidos por meio de um conjunto de ações de caráter associado que justificam a reforma: a delimitação do tamanho do Estado, seu papel regulador, a recuperação da governança pública e da governabilidade e a capacidade política do governo.

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) lança, em 1995, o PDRAE com as linhas de ação do modelo de Estado (Quadro 6) que será perseguido pelos municípios no processo de modernização.

**Quadro 6:** eixos da RAEB

<b>NATUREZA</b>	<b>PROBLEMA</b>	<b>SOLUÇÃO</b>
<b>FISCAL</b>	Crise Fiscal	Ajuste fiscal de longo prazo.
		Reformas econômicas orientadas para o mercado por meio de política, indústria e tecnologia da informação.
<b>TÉCNICO ADMINISTRATIVA</b>	Esgotamento da capacidade estatal	Reforma da Previdência.
		Inovação dos instrumentos de política social.
<b>POLÍTICA</b>	Gestão Pública	Reforma do Aparelho do Estado, introdução da governança pública.

Fonte: elaborado pela autora a partir de BRASIL (1995).

Assim, a RAEB atua sobre três dimensões: a institucional legal – alterações no sistema jurídico e na garantia das relações de propriedade –, a cultural - se relaciona ao funcionalismo público que precisa internalizar os pressupostos gerencialistas – a gestão pública – que passa a importar do setor privado mecanismos e ferramentas de gestão que possibilite o alcance de resultados e metas estabelecidos.

Dois movimentos emergem na esteira do gerencialismo: a nova gestão pública e a nova governança pública. Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) elaboram uma síntese de ambos os movimentos destacando a relação de complementariedade entre eles

(Quadro 7).

**Quadro 7:** Efeitos da Nova Gestão Pública e da Nova Governança Pública sobre o aparelho do Estado

<b>Conceito</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>Nova Governança Pública</b>
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de Mercado	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação dos stakeholders. Especialmente no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é a estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés de controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Desenho das estruturas organizacionais.	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent-principal</i> .	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento, orçamento e transparência.

Fonte: adaptado de Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 41).

A partir deste cenário verifica-se que gestão e governança não são rivais, mas ao contrário a governança fornece subsídios para a tomada de decisão e suporta politicamente os processos gestados na dimensão administrativa do governo. O maior desafio quando se observa o conteúdo dos dois movimentos consiste em perceber que não se pode privilegiar um em detrimento do outro sob o efeito de atrair um desequilíbrio e fragilizar suas capacidades estatais. Pires e Gomide (2016) destacam que a presença, no “Brasil Contemporâneo” (p. 122), de um ambiente político e institucional que observa três dimensões: a político representativa, a de controles horizontais e a participativa.

A primeira, é marcada pelas singularidades provenientes de um modelo de coalização que não se estende para a produção das políticas públicas. A segunda pressupõe a ação governamental via órgãos de regulação. A terceira prevê a criação de espaços capazes de absorver os anseios e as demandas presentes na sociedade de modo a estabelecer mecanismos que alimentem a legitimidade do governo e estabeleçam suporte às políticas públicas

Neste modelo, a administração pública, para Leonardo Secchi (2009), carrega como valores a eficiência, eficácia e a competitividade com destaque para o desempenho e à adoção de doutrinas e justificativas dotadas de força normativa considerando-se três grupos: *sigma* - que trata da racionalidade no uso e aplicação dos recursos -, *theta* – remete a esfera das relações - e *lambda* – voltado para a qualidade dos serviços e a resolubilidade da administração pública. Para tanto, faz-se necessária a adoção de uma governança pública dotada de dois atributos: capacidade de criar um aparato jurídico-normativo capaz de dar sustentabilidade às ações do Estado; e capacidade de criação de um conjunto de ações capazes de garantir a qualidade dos bens e serviço públicos (PIRES; GOMIDE, 2014).

Em relação ao primeiro atributo, a RAEB é um exemplo de mudanças jurídicas que legitimam o novo modelo estatal; o segundo atributo apresenta esforços como os conselhos de políticas públicas, as conferências, orçamentos participativos, mas ainda está em construção e demanda maior criatividade e esforço do setor público nesta área (FAVARETO, 2010). A abertura democrática é um componente que torna mais complexa a relação entre Estado e sociedade, Heredia Vargas (2002) destaca que governabilidade, a partir dos anos 1980, tornou-se um problema mais complexo do que nunca porque a adoção de políticas neoliberais priorizou o mercado ao mesmo tempo em que se reduziu a participação do Estado na dinâmica social. O autor também destaca a existência de quatro orientações que permitem abordar o conceito de governabilidade: conservadora, neoconservadora, liberal e marxista.

Desde a corrente conservadora, a governabilidade é alcançada quando o governo deixa de intervir no mercado que naturalmente produziria os efeitos necessários ao desenvolvimento. A intervenção do Estado sobre o mercado deve se limitar àquilo que o impeça de fluir. Dessa linha, destaca Heredia Vargas (2002), fazem parte Huntington, Crozier, Watanuki y Bell para quem a crise de governabilidade é resultado do excesso de intervenção estatal na economia.

Segundo a corrente neoconservadora, não existe incompatibilidade entre

mercado e Estado, o qual deve intervir nas matérias relacionadas aos direitos individuais. Nozick e Friedrich Hayek, se diferenciam da linha anterior por seu conteúdo bem mais ideológico. Os liberais cujos principais representantes são Buchanan, Wagner e Brittan, a questão central se refere à restauração política, uma vez que a crise de governabilidade foi uma resposta aos efeitos do modelo Keynesiano e da democracia.

É a centralidade dos meios e produção quem ocasiona os problemas relacionados à governabilidade, segundo a linha marxista. É a brecha estrutural entre rendas e gastos estatais que ocasiona esta crise de governabilidade segundo O'Connor citado por Heredia Vargas (2002). Este, também cita a Habermas que considera a ingovernabilidade como “crise de legitimidade e crise de racionalidade que se expressa pela incapacidade da burocracia para melhorar os mecanismos de controle que o sistema democrático lhes exige” (p. 5). Em outras palavras, ao reduzir os problemas estatais à questão econômica, as tarefas do governo são esvaziadas frente a ações que são necessárias para prover os meios de reprodução da vida social e comunitária que também são de sua competência.

Quando se fala de governabilidade é necessário, também, entender que ela é exercida através do conjunto de instituições presentes no território que, ao funcionar de forma orgânica (no sentido de organismo) vão produzir bens e serviços capazes de superar ou, ao menos, mitigar os problemas apresentados pelo setor público. Daí entender que a produção de bens públicos também se dá no âmbito da política.

Aqueles [bens e serviços] que geram maior valor para a esfera pública, ou seja, deixam contribuições estruturantes para o desenvolvimento do país, não produzem resultados rapidamente e ultrapassam os limites das gestões governamentais. Sendo assim, é um desafio da sociedade civil pressionar o poder público para escolhas na provisão de serviços que representem ganhos a longo prazo – que significa superar medidas que, em geral, são incrementais e servem de plataforma eleitoral (SAAD, 2015, p. 10, inserção nossa).

Em sua reflexão sobre a decisão política e sua dimensão técnica, Cohen e Franco (2008) destacam a presença de diferentes racionalidades no processo de priorização e execução de uma política social, que é conflitivo. Assim, no modelo ideal, a tomada de decisão seria o resultado da harmonização entre as racionalidades técnica, política e burocrata que, são conflitivas entre si.

A tomada de decisão (SECCHI, 2015), pode decorrer da adoção de um modelo *top down* – tomado a partir de um modelo funcionalista e tecnicista que afasta o processo de tomada de decisão dos atores sociais – ou por um modelo *botton up* – dotado de maior grau de discricionariedade que se caracteriza pela maior proximidade dos atores

sociais que pode avaliar, sugerir, reorganizar.

Assim, busca-se criar organizações administrativas efetivas, permeáveis a participação popular e com autonomia de operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modela novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (PAES DE PAULA, 2005, p. 159).

Diante deste cenário, verifica-se que governança e governabilidade devem caminhar juntas, gerando valor para a sociedade através dos bens e serviços públicos ao mesmo tempo em que legitima o governo que deve ser orientar para o desenvolvimento do território. Um desafio posto é como dar forma à instrumentos de gestão que potencializem estas duas dimensões. Ainda que o setor público esteja sujeito a constantes mudanças, se aspira modelo um planejamento de governamental e que tem relação com as estratégias desenvolvidas pelas instituições tanto em relação à sua esfera de governo quanto com as demais esferas de médio em longo prazo.

A noção de federalismo e descentralização se mostra fundamental no processo de estabelecimento da estratégia. O primeiro porque nos permite compreender que a União, os estados e os municípios apresentam estrutura de gestão similar. Se, à primeira vista, isto parece controle em um segundo momento pode se constituir uma estratégia de fortalecimento da ação que se quer empreender porque são conhecimentos compatíveis que podem apoiar na construção das redes necessárias às políticas públicas no território.

Portanto, quando se fala de federalismo, faz-se referência direta a um país em que a responsabilidade pela administração pública está compartilhada pelos governos nos níveis local (municípios), regional (estados) e nacional (União), numa relação de poder em que a soberania emana do poder central. Nessa estrutura, cabe aos governos estaduais e municipais se organizarem para exercer suas competências, montar suas estruturas administrativas e desempenhar todas as suas funções conforme o que está proclamado na Constituição Federal (TEIXEIRA, 2012, p. 59).

Baptista (1981, p. 13) considera que o planejamento é um processo de caráter histórico e dinâmico que pressupõe ação permanente e continua sobre um conjunto de variáveis. “Enquanto processo metódico de abordagem racional e científica supõe uma sequência de atos decisórios, ordenados em fases definidas e baseados em conhecimentos científicos e técnicos”.

Passemos então à conceituação da estratégia que, para Quinn, se refere ao “padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização em um todo coerente” (2001, p. 20). Isto posto, um primeiro aspecto a ser considerado é o fato de que o Estado é sistêmico e dinâmico, assim como as políticas

públicas e, também, as necessidades da população atendida pelas instituições (DI GIOVANNI, 2009).

Organizados em movimentos sociais urbanos que lutavam por melhores salários e creches, contra a carestia e a favor de políticas de habitação, entre outras demandas, as novas organizações civis se transformaram em atores políticos. Esses atores buscavam não apenas apresentar demandas, mas também interferir no perfil das políticas e na forma de ação do Estado (TEIXEIRA, 2012, p. 66).

O planejamento estratégico se propõe a construir um caminho para viabilizar resultados na sociedade em um território definido, “planejamento estratégico é a ciência e a arte de atingir os objetivos estabelecidos por meio do cálculo estratégico sobre o futuro, sendo capaz de orientar as ações no momento presente” (DE TONI, 2016, p. 29). Inserir a dimensão estratégica no planejamento das políticas públicas desde uma abordagem territorial permite entender as políticas públicas diferenciam-se entre si pela matéria que tratam, pela intencionalidade que se traduz no conteúdo e critérios de elegibilidade e pelos territórios onde são aplicadas (BRANDÃO, 2007).

Para que isso ocorra, duas compreensões parecem ser necessárias: (a) de que território estamos tratando em termos de espaço socio histórico e que por isso abarca um conjunto de expressões e simbolismos – territorialidades; (b) os efeitos da ação do Estado sobre este território no momento presente, que se apresenta como linha de base para o planejamento. Em alguns momentos pode não parecer tão latente, mas o planejamento – estratégico ou não – é materialização da tomada de decisão. E quando nos referimos à intervenção pública, é uma ação do estado sobre os efeitos acumulados da desigualdade e exclusão e do conjunto da sua intervenção como Estado (e isso independe de quem está no governo).

Assim, em nosso entendimento, o planejamento estratégico contém aquilo que os políticos decidem não fazer, aquilo que tem de ser feito seja por condicionalidade ou por resultado dos grupos de pressão, e aquilo se espera fazer como ação necessária para a cidade que se quer construir ou legado do governo.

A decisão em política pública refere-se geralmente ao que o governo decide fazer, mobilizando os recursos disponíveis para resolver um problema. Entretanto, o processo nem sempre é explícito. Muitas demandas, apesar de legítimas podem simplesmente ser encobertas e suprimidas por diversas razões, sobretudo quando seu conhecimento público ou a impossibilidade de solução governamental gera desgastes políticos incontornáveis isto é o processo de “não decisão” (DE TONI, 2016, 31).

Para este autor, a inserção do PPA da Constituição Federal de 1988, buscava combater problemas relacionados ao patrimonialismo e evidenciar a virtude das intuições públicas. No processo de transição para o gerencialismo, a primeira geração da

reforma encontrou dois problemas para a instauração de uma cultura de planejamento estratégico: a tradição autoritária característico da tomada de decisão em um modelo militar e a crise econômica e social do início da década de 1980 mesmo com os esforços de ajustes econômicos.

O quadro que se instala após o PDRAE e a Constituição Federal de 1988 é marcado pela adoção de processos mais eficientes, com maior participação e controle da sociedade, pela emergência de novos regimes de trabalho e a contratualização dos serviços públicos que tornou necessário a construção de um sistema de planejamento público (instituições, métodos e governança) com a flexibilidade necessária para construir um processo de gestão do território).

### 2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Neste capítulo, abordamos o processo de evolução de Cascavel/PR desde a sua ocupação, transformação em cidade e a constituição de seu tecido urbano, conversão em município e o adensamento das instituições, as relações econômicas que trava com grandes centros – como é o caso da cidade de São Paulo –, os usos atribuídos aos recursos do território e os efeitos que a instalação de IB são instrumentos necessários à compreensão do território, das marcas impressas ao longo da gestão do território.

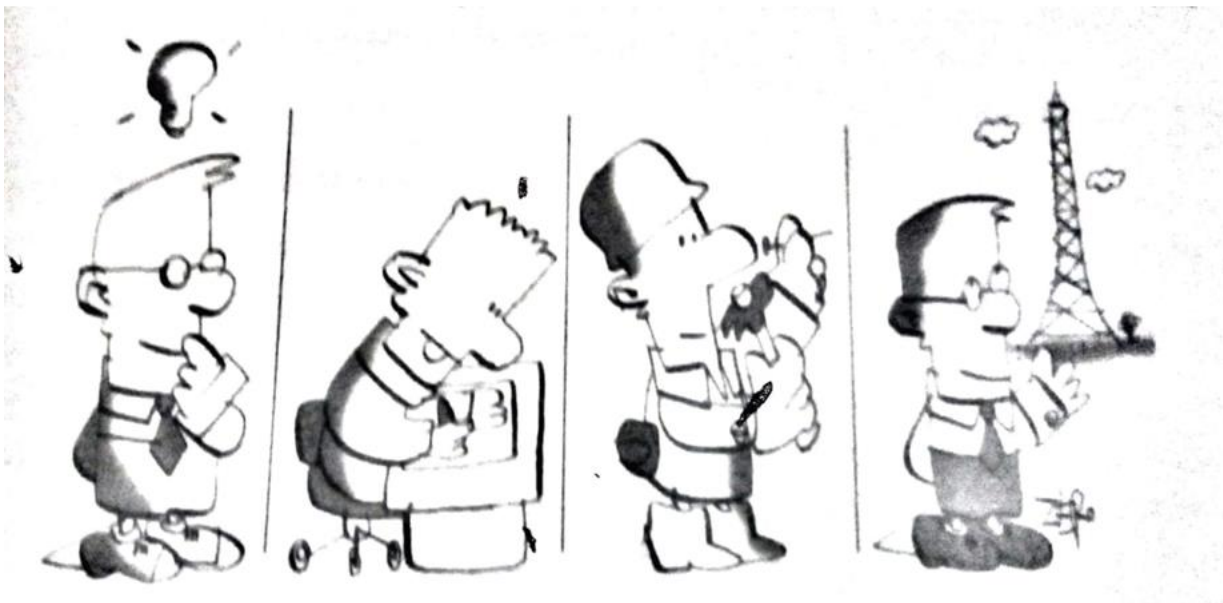
Não se pode desconsiderar a relevância do período desenvolvimentista para a cidade de Cascavel/PR que, neste período, passa por significativas mudanças, ainda que tardiamente em relação a outros centros urbanos inclusive em relação à mudança de status, passa de distrito a município e, conseqüentemente é aportada com um conjunto de instituições, bens e equipamentos públicos necessários para o exercício do governo. Em uma curta passagem de tempo, o território vivencia mudanças na forma de fazer a gestão territorial. O período que se segue ao desenvolvimentista, rompe com a noção de Estado Social e assume como paradigma de gestão pressupostos das escolas neoclássicas. A ruptura no modelo de atuação do Estado e a sua retração na oferta de bens e serviços ancorada por uma reforma política e administrativa permitem a desresponsabilização da União em contraposição a maior atribuição de responsabilidades e competências aos municípios na oferta dos bens e serviços públicos.

Ao mesmo tempo, o entendimento de que os espaços devem prover as melhores oportunidades e atrair uma maior oferta de capital para os territórios inocula uma ênfase à competição que precariza e, por vezes, inviabiliza formação de laços e redes de

solidariedade e pertencimento entre os territórios que poderiam promover acordos capazes de impulsionar os interesses de desenvolvimento. Tais processos fazem com que o governo de Cascavel/PR, a exemplo de outras cidades brasileiras, adote uma política de zoneamento de sua área e ocupação do solo, orientada pelo modelo de Barcelona.

Assim o território que é diverso em cadeias produtivas e que possui um conjunto de singularidades relacionadas à construção social do território apresenta, por um lado uma forte vinculação com atividades agrícolas e pecuárias contanto com a presença de cooperativas e agricultores familiares. Ao mesmo tempo, se vincula a atividades vinculadas à indústria de extração e comércio de bens e serviços permitindo que sejam identificados novos padrões na arquitetura e urbanística que buscam aproximá-la dos padrões de cidades globais e de um novo paradigma de administração pública.

Na esteira do seu processo de desenvolvimento se evidenciam um conjunto de problemáticas que se tornam objeto de políticas públicas e do governo no território. Da contraposição entre gestão e o planejamento urbano e regional, foi possível evidenciar a complexidade dos problemas urbanos apresentados no território e sob os quais são ideadas e implementadas um conjunto de políticas públicas sob o escopo da gestão territorial.



Fonte: Amaru Maximiano (2014, p. 175).

**A GESTÃO TERRITORIAL E O ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS  
EM CASCAVEL/PR**

---

### 3. A GESTÃO TERRITORIAL E O ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS EM CASCAVEL/PR

A seção aborda a gestão de um município de médio porte como é o caso de Cascavel e as mudanças na construção de um planejamento estratégico para o território. De um modelo baseado nos instrumentos mais tradicionais de planejamento até a adoção de instrumentos que potencializem a sua capacidade de realização, o que se coloca é a necessidade tornar o território mais competitivo e empreendedor (SOUZA, 2015; MAZZUCATO, 2014), um paradigma que carrega consigo um conjunto de contradições.

Na verdade, a ação pública é caracterizada por incoerências, ambiguidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é com muita frequência marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado (ARRETCHE, 2009, p. 30).

Em Cascavel, há um câmbio na forma de construir o seu processo de planejamento da ação pública, o município se assume enquanto Estado Gerencial e opta por uma gestão orientada para resultados por meio da criação de um plano de metas. O plano, composto por *“aproximadamente 400 ações sendo pouco mais da metade do plano de governo e as demais do planejamento estratégico das secretarias”* (Entrevistado 2) encontra um conjunto de situações que se vinculam às singularidades do setor público. Há que se destacar, também, que esta forma de gerir passa a requerer dos gestores novas abordagens e competências desde o ponto de vista teórico-metodológico e ético-político.

Em Cascavel, o EGP está inserido no planejamento estratégico do prefeito, mas como não tem este nome e, a equipe acumula funções relacionadas ao planejamento estratégico do município, a equipe não se reconhece como um EGP.

*A divisão de planejamento estratégico foi criada a partir de uma reestruturação administrativa ocorrida em 2018. Através de lei mudou-se a estrutura organizacional do município, então criou-se secretarias, divisões e departamentos dentro da estrutura. A fundação que fez estudo dessa estrutura nova não especificou as atribuições de cada divisão, então assim a gente tem uma diretriz de trabalho que do gestor atual. A partir disso foram iniciadas as atividades da divisão, o que aconteceu de fato em abril de 2018 e começamos a debater com os gestores e com os diretores qual seria melhor forma de trabalhar planejamento estratégico aqui no município. Pegamos duas ferramentas de trabalho, então a gente pensou a trabalhar em duas linhas de trabalho a primeira linha com um instrumento de planejamento chamado plano de metas. Você já ouviu falar? Ele é um instrumento de planejamento hoje adotado em algumas grandes e a gente começou a trabalhar internamente na secretaria assim. A gente pegou as propostas de campanha de*

*gestor estruturamos dividimos por secretaria começamos a trabalhar as metas de fato, as mensuráveis, além das demais ações das próprias secretarias, independente de serem da campanha de governo ou não. a gente tem feito o acompanhamento dessas metas e nós retiramos algumas ações que são prioritárias de governo e começamos a trabalhar com projetos (ENTREVISTADO 2).*

Apesar de ter as atribuições de um EGP a não adoção da nomenclatura pode se constituir em uma janela de oportunidade para criar uma estrutura aberta às singularidades do setor público ao mesmo tempo em que cria os seus próprios repertórios de instrumentos e ferramentas de gestão de projetos lapidando uma identidade própria. O relato de experiência e a lógica incremental do setor público, “*começa com o que tem e a gente vai melhorando, porque se esperar a condição perfeita a gente não faz*” (Entrevistado 2) Isso expressa a complexidade de se reunir, neste setor, as condições ideais, sobretudo quando se tratam de inovações (BRUGUÉ, BLANCO; BOADA, 2014). As maiores dificuldades se relacionam a cultura e à equipe, reduzida e com alta rotatividade.

### 3.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, GESTÃO DE PROJETOS E A ADOÇÃO DO EGP EM CASCAVEL/PR

A segunda metade dos anos 1990 marca a adesão do Estado brasileiro ao gerencialismo. É possível observar, com maior nitidez, um processo de empresariamento da função estatal, que determina tanto uma abordagem estratégica dos processos públicos quanto à aplicação de metodologias e instrumentos de natureza privada no ordenamento e controle do setor público.

Em Cascavel/PR é possível observar, inclusive, a prevalência de termos em inglês, característicos do ambiente de negócios como em “*hoje a gente tem feito o acompanhamento dessas metas, inclusive com o Business Intelligence, o BI”.* (Entrevistado 2, grifo nosso) e em “*por que... o que que ele fez? Ele meio que fez o business case*” (Entrevistado 1, grifo nosso).

Em uma crítica à adoção de instrumentos empresariais sem uma análise criteriosa de seus efeitos à finalidade da administração pública, De Toni (2016) destaca a importância de se estabelecer um filtro. E nesse sentido concordamos com ele. Se a função da administração é o bem-comum (AZAMBUJA, 2008), e se ele o bem-comum, passa pela garantia dos direitos e as liberdades da população (SEN, 2000), não se pode utilizar, indiscriminadamente, o instrumental da administração privada no setor público, sob efeito de tornar o Estado um agente a serviço do mercado.

A produção de bens e serviços públicos considera um conjunto de processos técnico-administrativos (ou burocráticos) e político-relacionais (porque é uma questão de política) que ocorrem no interior do Estado. As instituições, sejam elas da administração direta ou da indireta, são responsáveis por este metabolismo (converter demandas em bens e serviços).

*A ideia de escritório de projetos tem sido fomentada, há muito tempo por vários gestores, inclusive nós tivemos uma equipe anterior vinculada ao Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC) que é a antiga Secretaria de Planejamento composta por engenheiros e arquitetos que fizeram este curso antes de nós (ENTREVISTADO 2).*

Sob a ótica gerencial, “a Gestão de Projetos está interligada à Gestão Estratégica, uma vez que é através dos projetos que se atinge as metas e objetivos da instituição. Deve-se considerar que metas e objetivos são temas trabalhados dentro da Gestão Estratégica” (SOUZA, 2015, p. 24). A gestão de um território que se vale de uma concertação de ações que ganham forma a partir da gestão de projetos, requer, em nossa avaliação, um processo de planejamento que consiga convergir o máximo de ações e políticas públicas setoriais para o cumprimento e potenciação da estratégia definida para o território.

Assim, no cumprimento da sua função administrativa demanda que os setores da prefeitura operem de forma orgânica e busquem satisfazer de forma planejada, às necessidades da sociedade, especificamente às do cidadão (SILVA, 2016, p. 7). Quando pensamos no PPA, instituído pela Constituição Federal de 1988, percebemos que há uma lógica de planejamento que permite pensar nas políticas públicas organizadas por meio de planos, programas e projetos. Há que se resgatar, nos processos de planejamento de políticas públicas, uma lógica que orienta a sua avaliação, ou seja, os efeitos que se pretende gerar através delas. “Espera-se maior eficiência das políticas pode ser obtida a partir da criação de regras do jogo que incentivem a competição equidade, universalismo e concomitante diminuição de comportamentos predatórios e *rent seeking*” (MELO, 2009, p. 26)

Quando pensamos em Plano Diretor e em Plano de Metas, a lógica de projetos e sua dinâmica (entrada-processamento-saída) é possível identificar a sobreposição de instrumentos, e lógicas que podem ser harmonizadas por meio da gestão integrada de projetos. É possível criar uma estrutura de intervenção que favoreça a população sem desconsiderar as necessidades de crescimento em um ambiente democrático (SANT’ANNA et al., 2019). Isto implica em ocupar os espaços de escuta e debate com os diferentes atores envolvidos nos processos e não apenas aqueles que têm

maior capacidade de pressionar os gestores. E dotar a equipe de projetos de metodologias que estimulem a participação e o engajamento das pessoas por meio do fortalecimento do capital social e dos níveis de confiança presentes.

Em 1988, a nova Constituição Federal (BRASIL 1988) impôs em seu artigo 165, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29/10/1998, a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual (PPA), instrumento no qual se estabelecem as diretrizes metas da administração federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, definindo objetivos e metas da ação pública de forma regionalizada e para um período de 4 anos (PISA; OLIVEIRA, 2013. p. 3).

Na construção da ação pública e das políticas aplicadas, duas abordagens precisam ser respeitadas: a primeira, de natureza específica, diz respeito à política setorial e ao seu conteúdo (DI GIOVANNI 2009)) e, uma segunda de caráter coletivo (o planejamento do estratégico, plano diretor, plano de metas) que apontam como cada uma delas se organiza no território e podem ser potenciadas segundo uma ação integrada.

É oportuno lembrar que não são concertações fáceis de serem realizadas, embora sejam possíveis quando cada uma das partes tem clareza dos processos que envolve as políticas que operam e, a partir disso conseguem alinhar essas necessidades com os interesses comuns. Esta prática, no ato de planejar permite gerar bens e serviços que tenham efeitos mais favoráveis sobre a dinâmica do território. Em Cascavel, o Decreto nº 14.140, de 2018, institui um comitê estratégico, a gestão é descrita como uma estrutura composta por instituições e a intervenção se dá pela concertação e organização daquilo que se pretende garantir à população dentro do planejamento estratégico para o território.

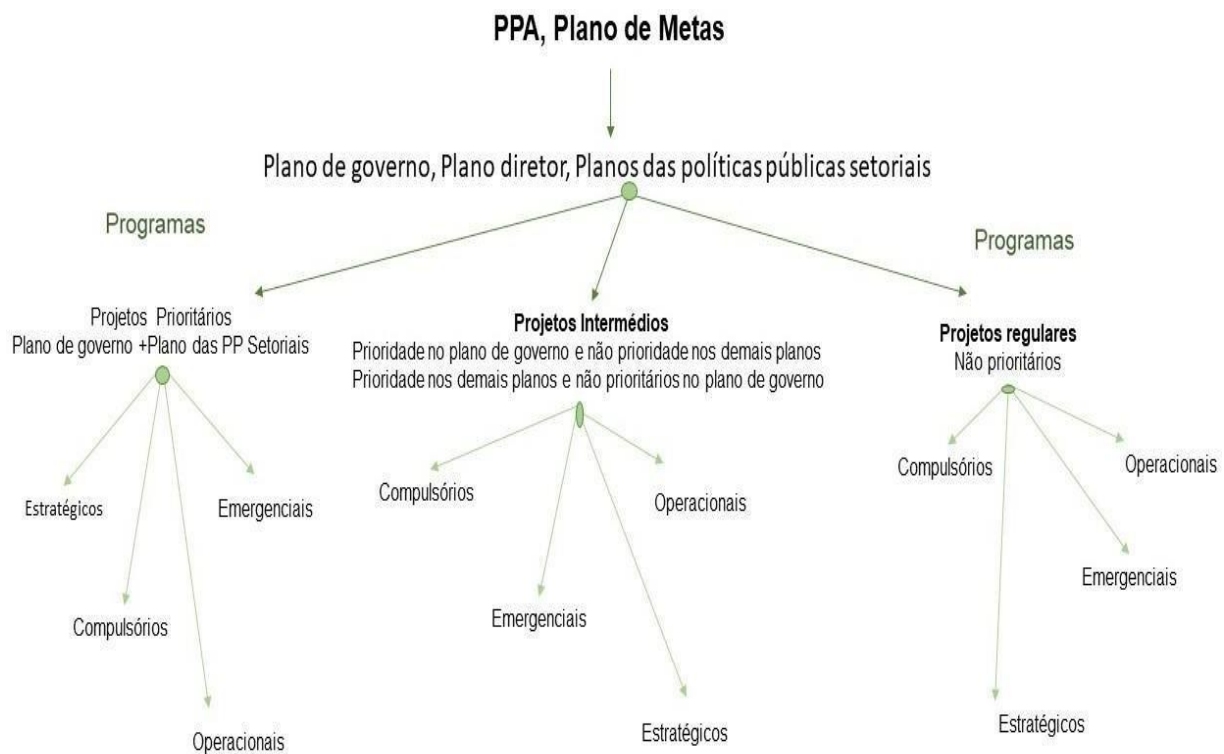
*O prefeito pergunta “como é que está o projeto da escola tal?” Vamos levantar e vamos trazer para você, tudo demora, não tinha informação rápida, não tinha informação analítica, tudo tá na cabeça das pessoas, não tinha software, não tinha planilha, não tinha absolutamente nada. Talvez os setores até tenham nas suas áreas um ou outro documento, mas para a reunião dos secretários por exemplo não tinha isso (ENTREVISTADO 1).*

*Então sempre que que a gente fazia, elaborava os projetos na consultoria com os participantes do curso, eu perguntava ...vocês vão fazer alguma aquisição para essa obra? A licitação. Mas e o projeto? Ah, o IPC vai fazer... o IPC vai fazer ...sempre o IPC vai fazer. Mas ninguém se dava ao trabalho, tirava o tempo de ligar para o IPC e pergunta... “IPC eu preciso de uma creche de 100m2, quando, na agenda de vocês, vocês vão poder olhar essa creche e me passar uma estimativa de quando vocês vão poder elaborar isso?” eles não faziam minimamente isso...Aí se cria um problema que é a tomada de decisão em função da chegada de um recurso tal, vai se construir uma creche... na unidade tal e o prefeito se compromete com a população e dá um prazo de 6 meses... quando na verdade seis meses não é nem o prazo do IPC olhar...entende? O EGP vai dar visibilidade a essas questões... daqui a pouco eu vou lembrar ... dessa turma agora de um projeto que foi matado na concha porque ele demandava uma equipe de 20 pessoas e aí eu perguntei... tá, mas e, como está o índice prudencial de vocês? Eles disseram..., tá estourado e eu disse, então gente...isso não vai acontecer porque você não pode contratar 20 pessoas, mas foram confirmar com gestão de pessoas e realmente não tinha como andar para frente o projeto. O EGP vai institucionalizar isso, vai*

*quebrar ou vai diminuir pelo menos as caixinhas entre as áreas e aí fazer com que as áreas conversem um pouquinho mais entre si (ENTREVISTADO 1).*

A partir do conjunto de projetos, sua alocação em programas, e na composição o portfólio do governo é possível empreender ações para sua melhor execução. A priorização dos projetos (Figura 6) pode ser modificada dentro da estrutura em função das singularidades do setor em relação à orçamento (e, segundo a entrevista, a arrecadação de recursos, é inferior às necessidades do município), demandas compulsórias e urgentes e outros eventos próprios da dinâmica do setor.

**Figura 6:** dinâmica dos projetos por categoria, no setor público.



Fonte: elaborado pela autora.

Embora utilizando a categorização de Amaru Maximiano (2014) ao transpor as categorias para setor público, é necessário fazer uma transposição.

No setor público, sobretudo no governo local, os projetos prioritários são aqueles que além de constar no plano de governo, são importantes para as políticas setoriais. Os projetos intermediários são aqueles que, são prioridade em uma ou outra categoria e que conseguimos pactuar para que tão loco seja possível, eles serão

executados. Os projetos regulares são aqueles que são atividades de rotina que necessitam ser realizadas para manutenção de uma determinada política ou cumprimento de condicionalidades. É possível que a chegada ou retenção de algum recurso interfiram na priorização dos projetos, é possível que um evento da natureza torne um projeto regular estratégico, é uma estrutura dinâmica e precisa ser compreendida assim, para mitigar os riscos.

Além disso, os projetos estratégicos são aqueles que têm efeitos sobre os níveis de desenvolvimento do território e melhoria dos índices de desempenho e da qualidade de vida. Os projetos operacionais são aqueles que sustentam outros projetos e que se vinculam a atividades funcionais. Projetos emergenciais ou urgentes são os que precisam de solução tempestiva, Projetos compulsórios são condicionalidades e cumprimentos de obrigações normativas.

Mas o que são projetos? Na ISO 21.500, os projetos são definidos como um conjunto de processos formado por atividades coordenadas e controladas e que são dotadas de intencionalidade para atingir objetivos e metas pré-estabelecidos. No setor público, os projetos se inserem em um ambiente maior que é a gestão do território ou a ação que uma determinada instituição tem no território e isso faz muita diferença, sobretudo quando avaliamos os seus efeitos.

*A gente está com um projeto rodando agora que ele é muito inovador, um projeto assim... muito sustentável, muito incrível a ideia que a gente se baseou no governo federal e a gente tem muita influência de stakeholders da sociedade civil organizada, pessoas de fora que vão afetar e já estão afetando o nosso projeto (ENTREVISTADO 2).*

Assim, não se trata, por exemplo, de construir uma escola (prédio), é aplicar recursos públicos na construção de um prédio em um lugar específico (dos muitos que tem as mesmas necessidades). É oportunizar acesso e ampliar a capacidade de ascensão e melhora de condição de vida para um segmento específico da cidade. É construir uma rede de outros equipamentos públicos que possam potencializar o efeito que se quer empreender. É acompanhar os fluxos de transporte no seu entorno e acompanhar como o entorno se modifica com essa nova dinâmica. E podemos dizer, lembrando amigos arquitetos que, no setor público, um prédio é quase um prédio.

O projeto é uma estratégia de intervenção coletiva, descreve um processo composto por um conjunto de ações dentro de uma lógica, com um público alvo específico bem como metas e objetivos claramente definidos. É o menor documento decorrente do processo de tomada de decisão, com alcance limitado. Um único projeto não consegue, por si só, garantir resultados de longo prazo para a organização ou para a comunidade porque ele está limitado por um espaço de tempo (SANT'ANNA; AMARU MAXIMIANO, 2017, p. 8).

E quando apontamos a lógica que orienta a intervenção coletiva, ela apresenta uma diferenciação entre a dinâmica de projetos no setor público e a dinâmica de projetos no setor privado. Projetos no setor público são vinculados às políticas públicas, então ele sempre estará inserido em processos maiores e em interesses maiores. Em Cascavel, a profissionalização dos projetos é uma necessidade sentida, “*então tinha aquele feeling de profissionalizar os processos e o prefeito ter uma visão rápida do que tá passando, de como o projeto tá, o que tá atrasando e por que tá atrasando*” (Entrevistado 1).

É uma estratégia de as formas de manejo dos projetos eram limitadas aos instrumentos de operação dos repasses de orçamento, “*a gente identificou que a prefeitura de Cascavel não tem processos relacionados a ideação e muito menos ao Gerenciamento de Projetos, eles tinham uma pessoa que alimentava o SICONV e eles imaginavam que isso era suficiente*” (Entrevistado 1). A gestão de projetos, em Cascavel, é uma forma de operacionalizar o seu plano de metas,

*retiramos algumas ações que são prioritárias para o governo e começamos a trabalhar com projetos. Como a gente não tinha qualificação e a gente ainda não tem completa, ainda surgiu a oportunidade de fazer se qualificando, de fazer um curso proporcionado pelo PTI, pela Itaipu. Então, conforme a gente foi tendo contato com o PMBOK a gente foi aplicando isso nos projetos prioritários (ENTREVISTADO 1).*

Na medida em que se estabelecem novas formas de pensar as ações e novos mecanismos que potenciem a previsibilidade, os riscos do projeto são mitigados. Na prefeitura de Cascavel, a mitigação dos riscos é iniciada a partir da escrita formal do projeto ou “projeto conceito”. Ainda assim, nem todos os setores adotaram essa prática ainda e

*isso tem gerado para a administração um problema grande, às vezes não, mas às vezes sim porque daí fica naquela questão muito às cegas. A gente faz algumas brincadeiras, por exemplo...um projeto grande que teve e não foi visto o que precisava... um ônibus saindo e agora precisava da porta do outro lado e não foi pensado isso [...] ou outros problemas de execução do projetos por falta de escrever o projeto, de avaliar risco e outras práticas do PMBOK (ENTREVISTADO 2).*

Ao escrever os projetos, é possível identificar as prioridades, combinar ações de secretarias diversas e, observar a capacidade de recursos para a execução e, ainda, ações para captação de recursos a depender das articulações necessárias (capacidade de governança) e das janelas de oportunidades lançadas (adesão a editais).

*O Centro dia vai compor o banco de projetos que vai ser encaminhado para uma divisão que é vinculada ao mesmo departamento que o meu que é a Divisão de Captação de Recursos, então essa gerente essa equipe é responsável por trabalhar com o SICONV com emendas parlamentares de forma a trazer recursos para o município. Então, os nossos projetos que não forem custeados com recursos próprios o gestor vai avaliar os recursos livres de receitas correntes do município para patrocinar o projeto que vai compor este banco de projetos e acervo onde metodologicamente será apresentado de que forma o projeto vai trabalhar as suas propostas, como ela acessa politicamente a emenda parlamentar ou mesmo outras fontes para poder captar recursos externos para custear estes projetos (ENTREVISTADO 2).*

A gestão de projetos permite aumentar a qualidade e a efetividade dos bens e serviços públicos (PISA; OLIVEIRA, 2013). De uma abordagem gerencial, “os projetos surgem como resultado da gestão estratégica organizacional e afeta diretamente o desempenho institucional” (CARVALHO 2015, p 72). O perfil do gestor público é outro fator que leva a mudanças na forma de gerir a coisa pública, “o atual prefeito, é uma pessoa muito dinâmica, todo mundo conhece ele como uma pessoa muito dinâmica ‘cobrador’. Então essa coisa assim de os projetos iniciarem e pararem, de não ter claramente em que pé estão os projetos” (Entrevista 1).

A gerência de projetos, para Amaral et al (1998, p. 17) se soma a outras metodologias de gestão porque tem uma abordagem que “complementa, facilita, acelera todas as outras áreas. Facilita, então, o ajuste de planos, permite que se faça o monitoramento de progresso, já que é muito voltada para conseguir fazer as coisas dentro de um prazo”. Daí se pensar que, a natureza dos métodos e instrumentos a serem utilizados (PMBOK, PM4R, Design Thinking, CANVAS, PMD Pro) podem aumentar ou restringir a qualidade dos projetos e o estabelecimento dos acordos e pactuações necessárias para a implantação do bem e do serviço. Outro aspecto que nos parece ser relevante é que os guias não substituem a qualidade das equipes e dos profissionais envolvidos, porque o projeto tem que ser a soma dos instrumentos, métodos e ferramentas com o ambiente.

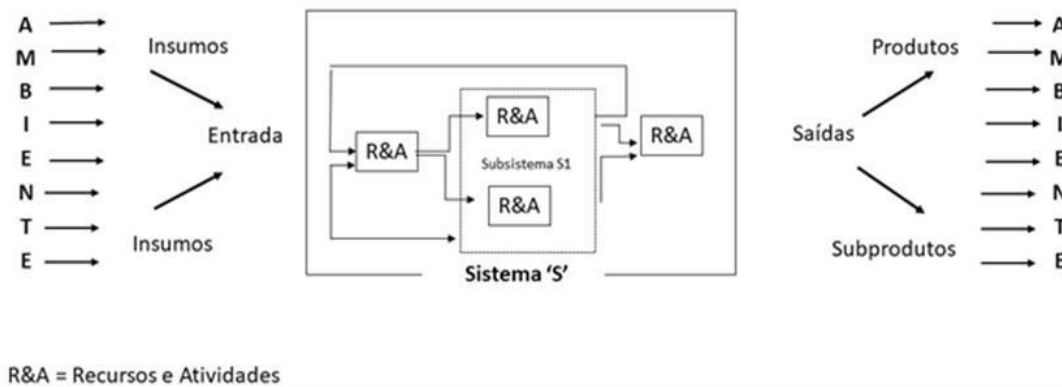
*Eu sempre disse para eles que isso é uma transformação cultural. As pessoas precisam entender que investir o tempo para pensar em premissas, investir o tempo para pensar em estratégias, investir o tempo para desenvolver um PM CANVAS, por exemplo, que demanda falar de stakeholders, de premissas demanda restrições, demanda requisitos, gasta bastante tempo nisso. Precisamos mostrar para eles que isso lá na frente é salutar porque quando forem demandados para responder por qualquer situação eles vão saber por que foi tomada a decisão A e não a B então assim, o ambiente ainda está sendo construído em Cascavel (ENTREVISTADO 1).*

O processo de construção de um plano – e, planejamento estratégico, plano diretor, plano de metas, PPA são planos – é permeado por idas e vindas mudanças,

interesses, articulações e corte e inserções. Baptista (1981; 2013) aponta que a planificação ocorre após um processo de tomada de decisão que supõe cinco pressupostos básicos: (a) deve ser politicamente aceitável e sensível às aspirações da população; (b) deve ser realizável, ou seja, exequível; (c) deve ser economicamente eficaz; (d) deve ser tecnicamente racional e adequada aos fins propostos (inclusive a função social do Estado); e (e) deve ser flexível, intercambiável.

Baptista (1981, p. 52-3) também diz que “após a tomada de decisões para a realização de uma política definida em face de uma realidade determinada, elas são sistematizadas, interpretadas e operacionalizadas em um documento”. Nele, é criado um conjunto de sistemas que servem para suportar o bem ou serviço que se quer produzir (Figura 7). Conceitualmente, sistemas são “um conjunto organizado, uma combinação ou montagem de entidades ou partes de processos ou de elementos interdependentes que formam um complexo unitário, podendo comportar diversas dimensões” (VALERIANO, 2005, p. 7). Outra compreensão é a de que sistemas são sinônimos de subprojetos ou atividades complexas (AMARU MAXIMIANO, 2014).

**Figura 7:** sistema "S" em seu ambiente, esquema.



Fonte: Valeriano (2005, p. 7).

No caso do setor público, podemos discutir sua dinâmica sistêmica partir do ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2014; HOWLETT HAMMESH; PERL, 2013), os problemas que estão no território (ambiente), ao serem reconhecidos como problemas públicos e entrarem na agenda de Cascavel passam por um metabolismo no interior das instituições que se relaciona com a geração de respostas e um conjunto de outros

processos (formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento e controle) até retorne ao ambiente (para avaliação, correção, manutenção ou extinção).

*Quando a gente foi acessar o jurídico, é uma das primeiras figuras internas que a gente acessa, porque senão... depois pode ser não eu fui interrompido porque ela sentiu a necessidade de falar o quão magnífica ela estava achando a ferramenta. Tudo o que ela elaborava de perguntas, a ferramenta respondia. "Vocês precisam apresentar assim! Precisam apresentar isso para a secretaria". (ENTREVISTADO 2).*

E quando falamos de monitoramento e controle, sabemos que este não é uma etapa descrita no ciclo, mas é necessária no sentido de que é possível e viável aplicar metodologias de gerenciamento de projetos aplicadas às políticas públicas (SANT'ANNA et al., 2019). Durante o processo de coleta de dados, as perguntas relacionadas à tomada de decisão e planejamento bem como às políticas públicas, inicialmente, não eram de domínio. De um dos entrevistados porque o seu ambiente, é o setor privado. A conversão do instrumento e adequação da ferramenta ao setor público deverá ser feita pelas equipes da própria secretaria, daí a importância do engajamento e de uma equipe estável, para fazer a transição.

Os programas correspondem ao agrupamento de projetos, ações ou atividades, as duas últimas desde que tenham caráter estratégico, reunidos de forma coordenada e orientados por um mesmo objetivo ou finalidade. Amaru Maximiano (2014, p. 14) considera que "os projetos de um programa podem andar em paralelo ou em sequência". Há programas que abrangem, além de projetos, atividades funcionais. Valeriano (2005, p. 15) define os programas como "subdivisões que permitem agrupar decisões e ações por áreas afins ou por objetivos setoriais relacionados entre si".

Por fim, Baptista (1981) defende que programa é "o documento que detalha o plano por setor, a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais. É a setorização do plano". Em Cascavel, foram necessárias adequações,

*ano passado quando a gente idealizou o plano de metas e percebeu que a gente ia depender, porque a gente nunca faz nada sozinho, tentamos uma relação bem amistosa com eles [os gestores], porém sentimos a necessidade de estabelecer algumas normativas [...] elaboramos um decreto instituindo um comitê estratégico, então colocamos as atribuições, o que seria o plano de metas, como as pessoas trabalhariam (ENTREVISTA 2).*

O portfólio é a carteira de projetos e programas e não requer vinculação direta entre cada projeto (VALERIANO, 2005). Assim, em Cascavel, o portfólio da prefeitura é a soma dos planos, programas, projetos, ações e atividades que compõe as atividades do conjunto de suas instituições, sejam vinculados à administração direta ou indireta.

“Concluimos o plano de metas com um total de 400 ações, menos da metade do plano do governo, e o restante são as estratégias compostas pelos próprios secretários” (Entrevistado 2). Visto desde uma empresa, o portfólio da prefeitura “tem que ser definido a partir dos seus índices de gestão então... da gestão fiscal, gestão da educação, gestão da saúde ele precisa ter projetos que façam com que os seus indicadores econômicos e sociais melhorem” (Entrevistado 1).

Desde uma perspectiva de gestão de portfólio, a relação entre custos e benefícios dos projetos são fatores importantes nos processos de priorização, no setor público, outros elementos são somados a estes processos.

Equipes de projetos que são estrategicamente gerenciadas focam nas atividades e nas decisões e tem como objetivo a melhoria dos resultados organizacionais ao invés de focar apenas na programação e no controle dos custos. O planejamento é realizado para cada projeto relacionado à estratégia da organização com objetivo de atender às necessidades dos clientes e conseguir vantagem competitiva (JULIO; PISCOPO, 2013, p. 3).

Quando se indaga o processo de sobre o processo de implementação do gerenciamento de projetos, foi proposto que há uma menor resistência do que as vivenciadas em relação ao plano de metas, a parte de projetos vemos diferentes... “já recebi mensagens de parabéns... por que aquilo está ali para me proteger também” (Entrevistado 2) e isso é positivo para os gerentes.

### 3.2 EGP SEGUNDO SEUS GERENTES: LIMITES E POSSIBILIDADES NA IMPLANTAÇÃO

Dentre os fatores críticos para o sucesso de projetos no setor público estão: a adequação da metodologia de projetos segundo as necessidades da organização; o diálogo contínuo com as partes interessadas, suporte a gestão de projetos, elevação das competências dos gerentes de projetos (tanto técnicas quanto comportamentais), rigor na identificação dos requisitos, construção do escopo e publico alvo do projeto (WIRICK, 2009). Assim, um aspecto a se considerar é como as secretarias acessam o EGP, “a gente teve alguns acessos... a gente teve três porque teve o secretário de meio ambiente que veio pedir, a gente apresentou a ferramenta ele trabalhou com a equipe dele e acho que ele tá buscando financiamento, foram três!” (ENTREVISTADO 2).

Na avaliação de Pisa; Oliveira (2013), os projetos no setor público apresentam especificidades, envolvimento de inúmeros órgãos relacionados tanto ao planejamento quanto ao controle. E pensar planejamento requer por um lado abordar as

tarefas de planejamento das secretarias que seria atribuição do EGP e articular seus efeitos e intencionalidade a uma dimensão maior que é o planejamento do território.

*O planejamento em si, esse planejamento mais sistêmico, pensando a região, na produção... a atribuição é do IPC que nos embasaria com dados técnicos, para que a gente pensasse as ações de governo. Então hoje, o planejamento estratégico da forma como a gente tem feito, carece e interação com o IPC, que hoje ainda está engatinhando, porque ele foi criado recentemente (Entrevistado 2).*

Para Carvalho (2015) deve ser considerada, também, a continuidade das ações uma vez que o orçamento, a forma de aquisição, que são instrumentos de captação de recursos, não resulta – necessariamente – na confecção de bens e serviços que possibilitem retorno financeiro, mas que são importantes para o desenvolvimento da região,

*se a gente conseguir lograr êxito com esse escritório de projetos com esse banco de projetos, esse acervo de projetos em si, a gente poderia conseguir captar mais recursos na região. O ideal seria que todas as cidades conseguissem captar mais recursos para a região. Mas a ideia é a gente conseguir atrair mais investimentos e mais recursos que vão para outras áreas do país que não são acessados. Inclusive aqueles que o governo federal abre edital todos os anos em janeiro e fevereiro e a gente não tem a política não tem o conselho para acessar esses programas (ENTREVISTADO 2).*

Nós inserimos a presença de recursos humanos em quantidade e qualidade que tem vinculação a capacidade de reter os profissionais qualificados no setor e para trabalhar com

*pelo menos 10 projetos (...) então atualmente eu tô com dois servidores de carreira, ainda novos no município, inexperientes... e tô com duas vagas de estágio compostas hoje por dois estagiários de nível superior”, de direito porque a gente simplesmente não consegue acadêmicos de nível superior de jeito nenhum (ENTREVISTADO 2).*

Uma alternativa viável para a gestão territorial seria a criação de redes de apoio, no sentido de dar continuidade ao sistema de gerenciamento de projetos na região uma vez que existem outros municípios vizinhos que estão no mesmo projeto como é o caso de Foz do Iguaçu e Ubitatã.

*Eles não se veem como a região, por que... por exemplo... Cascavel quer fazer a reforma lá do aeroporto né, que quer aumentar o aeroporto e não sei o que... Olha só, Cascavel que aumentar o aeroporto, quer aumentar o aeroporto e, para isso vai gastar 30 milhões, Toledo precisa de um aeroporto para poder se desenvolver, então vão fazer um aeroporto de carga entre Cascavel e Toledo e vão gastar 150 milhões. Se pegasse 170 milhões, que foi que eu falei para você, você triplicava a [BR] 277 entre Toledo e Foz de do Iguaçu e você tinha uma condição de estar de Cascavel em Foz do Iguaçu em 1h20, hoje você leva 2h30. Você poderia estar em uma hora e meia e ter um aeroporto lá, mas eles não veem isso, eles não entendem esse processo... Então esse processo bem brasileiro que não conseguir se unir para fazer desenvolver junto, sabe? (ENTREVISTADO 1).*

Também, inserir segmentos da população, uma vez que na construção do convênio, o mapeamento das partes interessadas não evidencia uma abordagem junto à população, que pode ser acessada por meio de portas de entrada, diagnóstico sócio territorial.

*Então o que a gente fez... nesse convênio que tem 5 anos de duração...estava... nós conseguimos colocar que o nosso público avo eram funcionários públicos, servidores municipais, funcionários das câmaras de vereadores e também das associações comerciais. Então, nós tínhamos autorização para chamar vereadores os seus funcionais e também representando as câmeras, das associações comerciais pensando o quê, pensando em criar realmente uma massa crítica nas cidades falando de projetos e que pudesse fazer a avaliação do projeto sabe e que a associação comercial também pudesse colaborar com o projeto com a prefeitura, que os vereadores pudessem entender melhor quando a gente tá falando que um projeto está com o escopo errado ele soubesse do que a gente tá falando, que quando falasse que tá faltando o orçamento do projeto, ele soubesse do que a gente está falando. Ainda ia faltar um stakeholder importante que ia ficar falando, a população em geral, mas nós nunca vimos ação nenhuma para a população nesse sentido, nunca foi nem cogitada a possibilidade (ENTREVISTADO 1).*

*O que a gente visualiza dos trabalhos é que quando a gente apresenta os trabalhos, quando a gente pega a ideia do prefeito, quando a gente pega a ideia do secretário e estrutura... de forma a prever principalmente a parte dos riscos que a gente vê como uma forma de proteção da população que vai acessar aquilo, proteção da própria gestão pública de forma que a gente não tenha problemas futuros as quando a gente estrutura [...] de forma que tenha uma boa aplicação dos recursos.. As ideias vêm e os gestores põem em prática, não é este, não é o outro. é todo gestor... ele põe em prática sem pensar por exemplo... o Território Cidadão levantou indicadores, levantou situação antes não se tinha isso, antes não se tinha uma análise dos dados como tem hoje, O Território Cidadão vai dentro dos territórios, ele aplica formulários, ele traz indicadores.... o Centro Dia é assim, atenção a uma demanda, uma necessidade da população em si. E essa avaliação de indicadores que a gente faz, ajuda bastante porque a gente tem um conjunto de indicadores de necessidades da população (ENTREVISTADO 2).*

Apesar da articulação com as secretarias, com o IPC e com outras estratégias de gestão como o Território Cidadão, a equipe do EGP não parece não ter clareza de seu papel na gestão territorial.

*Hoje, tá muito no começo. Tá muito embrionário ainda para eu te dizer no papel até pensar em uma visão. hoje a gestão do território ela não é a partir do EGP, mas a partir do Território Cidadão que é uma estrutura muito bem pensada, onde se divide a cidade em uma série de territórios e é possível ter uma atuação mais pontual, inclusive nós fomos [o município] premiados recentemente [...] mas o nosso papel dentro deste contexto ainda não se formou...pelo menos eu ainda não estou conseguindo visualizar (ENTREVISTADO 2, inserção nossa).*

Todos esses fatores se relacionam com a criação de uma cultura de projetos e significa dizer que, neste espaço serão identificadas resistência, desconfiança, excesso de confiança e cansaço pelas idas e vindas e por falar várias vezes de diferentes formas a mesma coisa, até encontrar o tom certo para cada setor. Retomando o conceito, “cultura é o conjunto de tradições, crenças e costumes de determinado grupo social. Assim, a cultura representa o patrimônio social de um grupo e a soma de padrões dos

comportamentos humanos” (LIMA, 2019, p. 1).

É difícil mudar, é complicado fazer várias pessoas adquirirem novos hábitos. É preciso criar um ambiente favorável à cultura de projetos na organização. *“Este ambiente está em construção ainda. Eu não diria que o ambiente está propício ao desenvolvimento de projetos em cascavel, ele está em construção (Entrevistado 1). A instauração da cultura se inicia a partir da vinculação dos profissionais ao convênio, que funciona da seguinte forma:*

*ele é um curso duas etapas, a primeira é uma capacitação online que a gente chama de fundamentos da gestão de projetos, que é só uma parte introdutória onde a gente começa a definir conceitos ... o que é projetos, a tríade escopo, tempo e custo do projeto...a qualidade. É começar esses conceitos iniciais por isso ele é 100% online. Ele serve para fazer também um filtro (ENTREVISTADO 1).*

*Na minha visão, o processo online ele é muito bom para passar conhecimento, mas ele não transforma comportamento então eu fiz a sugestão de que nós agregássemos tutoria presencial. Então como é que funciona o processo... são sete oficinas durante o programa de formação uma oficina para iniciação, uma oficina ...para... desculpe... uma oficina para iniciação, três oficinas para planejamento para execução, uma oficina para execução uma oficina para monitoramento e controle e uma oficina de encerramento, 7 oficinas. Entre as oficinas nós fazemos a tutoria, então o pessoal fazia as aulas online... tinha conteúdo online, ia para a oficina para fazer um reforço daquele conteúdo e, depois nós visitávamos cada prefeitura (ENTREVISTADO 1).*

O processo de financiamento na gestão pública é orientado por um modelo de planejamento estratégico com base em programas entendidos como “conjunto de projetos relacionados, gerenciados de modo coordenado, a fim de obter benefícios não disponíveis se gerenciados separadamente” (BRASIL, 2011, p. 20). No setor público, os EGP são percebidos como uma alternativa para a gestão profissional de projetos, seu monitoramento e controle e alinhamento estratégico das organizações.

Sua finalidade, para Silva (2016) é: aumentar os níveis de maturidade em gerenciamento de projetos e melhorar os resultados das organizações, elevar os níveis de governança e das políticas públicas no Estado contemporâneo. Em Cascavel, o EGP é *“um setor que está iniciando a desenvolver a ideação de projetos e os trâmites dos processos e os trâmites internos para começar a fazer efetivamente uma gestão dos projetos que a prefeitura executa” (Entrevistado 1).*

O seu desempenho está relacionado, para Carvalho (2015, p 3) a sua composição enquanto “estrutura dinâmica criada como solução para consolidação da área de projetos de uma organização e conseqüente alcance da estratégia corporativa” (CARVALHO, 2015, p. 73). Em seu estudo sobre a aplicação do PMBOK ao setor público, Pisa; Oliveira (2015, p. 3) destacam sua “natureza a documentação pormenorizada em todas as fases do projeto, tanto do ponto de vista da contabilidade e da prestação de

contas aos stakeholders, que no caso da área pública corresponde a toda a sociedade”.

Enquanto conceito, no setor público, ele “assume a manutenção da performance das metas e controle dos planos e dos objetivos” (CARVALHO, 2015, p. 73). À medida que existem um volume grande de projetos e a necessidade de gerir esta carteira de modo a garantir os melhores resultados, são instituídos os EGP. Carvalho também considera os EGP como “uma estrutura dinâmica criada para a consolidação da área de projetos de organização e consequente alcance da estratégia corporativa” (2015, p. 73). Trata-se, na análise de Pestana e Valente (2010) como uma unidade organização que coordena os projetos da organização. Para Valeriano (2005) é uma organização formal que liga a organização aos seus projetos.

*A gente tem conseguido lograr êxito e unir algumas áreas que antes não se conversavam era tudo muito precariamente e hoje a gente tem conseguido trazer essas áreas para trabalhar juntas. Então isso impulsiona a boa realização de algumas práticas que são intersetoriais. Na metodologia a gente já consegue trazer as secretarias junto, para trabalhar para conversar e para convencê-los dos projetos. Eu acredito que as ferramentas ajudam bastante (ENTREVISTADO 2).*

É o conjunto de atribuições de um EGP quem determinará a sua tipologia. Para Barcauí (2012) aponta três tipos de EGP: estação meteorológica; torre de controle; e pool de recursos. Estes mesmos modelos são apontados por Pestana e Valente (2010) em sua análise sobre o EGP do governo do estado do Espírito Santo.

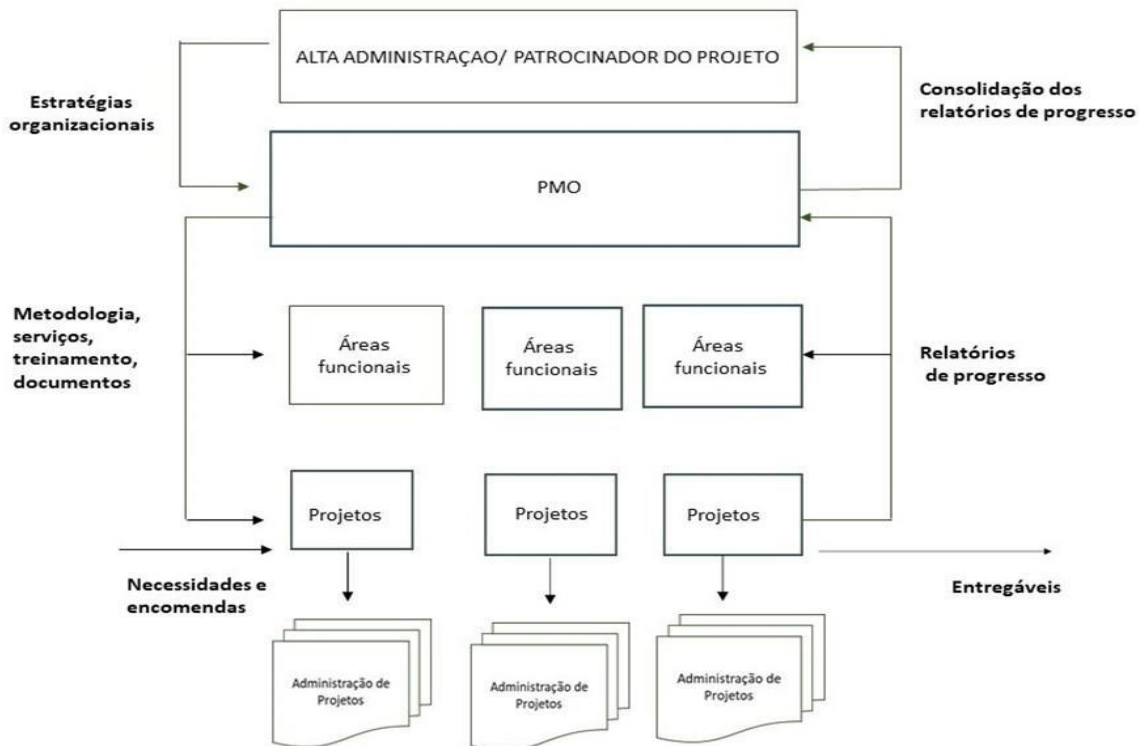
Um EGP tem como quatro tipos de responsabilidades fundamentais para Amaru Maximiano (2014): instituir uma cultura de gestão de projetos na organização e sua normalização; capacitar pessoas e oportunizar aprendizagem; vincular as ações à estratégia institucional; e estabelecer os processos de comunicação e governança entre os atores internos e externos. Anselmo e Amaru Maximiano (2006) destacam o papel dos EGP na integração dos três níveis organizacionais: estratégico, tático e operativo.

No modelo Estação Meteorológica as ações se concentram sobre o acompanhamento dos projetos e reporte à alta liderança, não sendo observada uma influência no projeto, mas sim um acompanhamento de status. No modelo Torre de Controle, a aprendizagem é o principal elemento, com uma maior interferência nos processos de modo a garantir a aprendizagem pela equipe do projeto e, também a sua melhoria contínua. Por último, o modelo Pool de Recursos há ênfase nos processos de gestão de conhecimento e retenção de talentos humanos porque aloca as equipes nos projetos a partir das competências e habilidades de cada participante.

A análise de Amaru Maximiano (2014) considera que os EGP se organizam em níveis onde a cada nível são englobadas as atribuições do nível anterior e adicionadas

novas responsabilidades Tais tipologias são inspiradas no pensamento de Gonzales e Rodrigues (2002); Casey e Peck (2001) e Bridges e Crawford (2001). Assemelham-se às tipologias apontadas por Pfeiffer (2005). Abaixo (Figura 8), é possível observar os o encadeamento das funções segundo os tipos de responsabilidade.

**Figura 8:** o Escritório de Gerenciamento de Projetos



Fonte: Amaru Maximiano (2014, p. 204).

Um aspecto importante a ser assinalado é que a implantação de um EGP se dá gradualmente, isso significa que embora ele tenha a intencionalidade de funcionar dentro de uma dessas tipologias somente o tempo e a consolidação da estrutura e sua integração à dinâmica institucional poderão efetivamente estabelecer uma caracterização. Daí a importância de retomar uma disciplina da gestão de projetos que é a análise do grau de maturidade do EGP ou PMO. Segundo Silva, “alcançar o nível pleno em gestão de projetos é um processo que pode ser facilitado com o uso do modelo de maturidade que mais se adequar às necessidades da organização” (2017, p. 2). Por se tratar de um EGP em implantação, não há razão para análise de maturidade.

### 3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

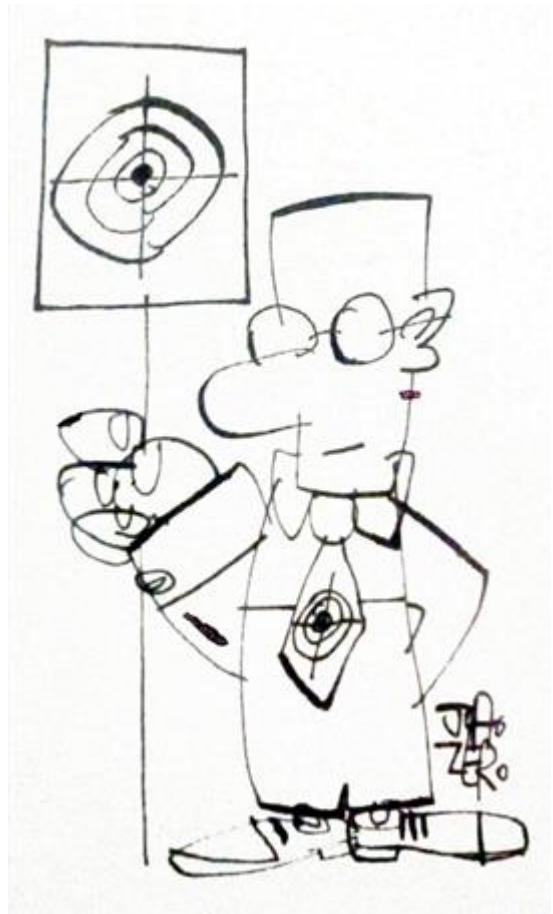
Neste capítulo são evidenciados tanto os fatores que levam ao estabelecimento da PPP entre a Prefeitura de Cascavel/PR e a FPTI-BT para a implantação de um EGP que se vincula à SEPLAG do município. O suporte à implantação dos EGP pela FPTI faz parte de um conjunto de ações estratégicas a serem empreendidas por IB com a finalidade de criar um sistema de gerenciamento de projetos na região de operação da Usina. Como o aval das reformas empreendidas na gestão pública por meio da RAEB, é possível observar tanto uma maior vinculação do Estado com os atores econômicos no território e a influencia de grandes empreendimentos ou do grande capital nas escolhas públicas quanto à adoção de instrumentos da gestão privada sendo incorporados pelos governos.

A partir a opção por um planejamento estratégico do território que potencializa a sua competitividade é construído um plano de metas para a gestão municipal. Este plano soma os interesses do governo eleito com os interesses das políticas públicas criando um critério de priorização inicial das ações a empreender no território. Como instrumento para o gerenciamento destas metas está à opção por uma gestão por projetos que requer tanto um marco normativo capaz de criar as melhores condições de governo quanto à capacitação dos gestores para o manejo dos processos que envolvem esta escolha.

Assim, por um lado é possível identificar a criação de um marco normativo que ofereça o suporte necessário à implementação de um EGP. Este processo permite perceber que se trata tanto de instrumento de gestão do território de Cascavel quanto uma política pública de gestão e se observa que ele busca preencher tanto uma carência de planejamento e integração das políticas públicas no território quanto um instrumento para assessoria nos processos de priorização e tomada de decisão dos gestores públicos da administração direta e indireta do município de Cascavel/PR.

O processo de implementação do EGP carrega consigo um conjunto de limites e potencialidades tanto para um caráter mais estratégico da gestão em caráter operativo. A composição da equipe de projetos, a necessidade de um melhor entendimento da gestão pública - seja em âmbito territorial em um momento imediato, mas interescalar na medida em que necessita acionar outros atores institucionais requer a compatibilização de do arcabouço metodológico da gestão de projetos com o setor público. Enquanto instrumento de melhoria continua das políticas setoriais o EGP propõe a criação de um parâmetro mínimo para processos. Enquanto novas desenvolver as intervenções na

administração pública municipal, o EGP requer um maior engajamento dos gestores das políticas públicas.



Fonte: Amaru Maximiano (2014, p. 43).

**A IMPLEMENTAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS:  
ANÁLISE PELOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE  
CASCAVEL/PR**

---

#### **4 A IMPLEMENTAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS: ANÁLISE PELOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR**

Nesta seção, apresentamos a análise dos dados coletados nos questionários aplicados junto aos gestores das instituições da administração direta e indireta do município de Cascavel considerando as categorias gestão territorial, implantação do EGP e tomada de decisão. A definição das categorias ocorre a partir dos objetivos específicos deste estudo, quais sejam: resgatar a partir das características do território, os elementos que levam à opção pela implementação deste EGP; e analisar a percepção dos gestores das políticas públicas em Cascavel/PR quanto à contribuição do EGP para os processos de planejamento e tomada de decisão.

A revisão da literatura trouxe como áreas específicas de análise da categoria “gestão territorial”, a estratégia – definida no âmbito do governo eleito e que orienta aquilo que se pretende realizar ou entregar para a sociedade em um determinado espaço de tempo –, o orçamento – enquanto viabilizador desta estratégia e importante recurso na materialização das escolhas públicas – e participação social, que aponta as escolhas públicas expressam o conjunto de problemas evidenciados pela população e quão democráticos são os espaços de gestão no território de Cascavel/PR.

A implementação do EGP, segunda categoria de análise emerge como uma das escolhas públicas do atual governo que encontra na assinatura e um convênio com a FPTI – BR as melhores condições para tornar o território mais competitivo e atrair novos investimentos e recursos. Como subcategorias foram evidenciadas a opção por um modelo de “gestão por projetos” como forma de organização das ações e atividades do conjunto das instituições da administração pública municipal (seja de caráter direto ou indireto), um “EGP”, em implantação, instituído como um instrumento e que possui funções as quais determinam o seu nível de influencia no processo de gestão do território de Cascavel/PR.

A atividade do EGP guarda interface direta com o trabalho das secretarias e o processo de tomada de decisão dos gestores. A partir destas decisões é construído um “planejamento” para a intervenção, o qual é submetido a sucessivas janelas de decisão e que requer aportes e são evidenciadas “dificuldades” internas e externas que orientam uma pretensão de desenvolvimento para o município.

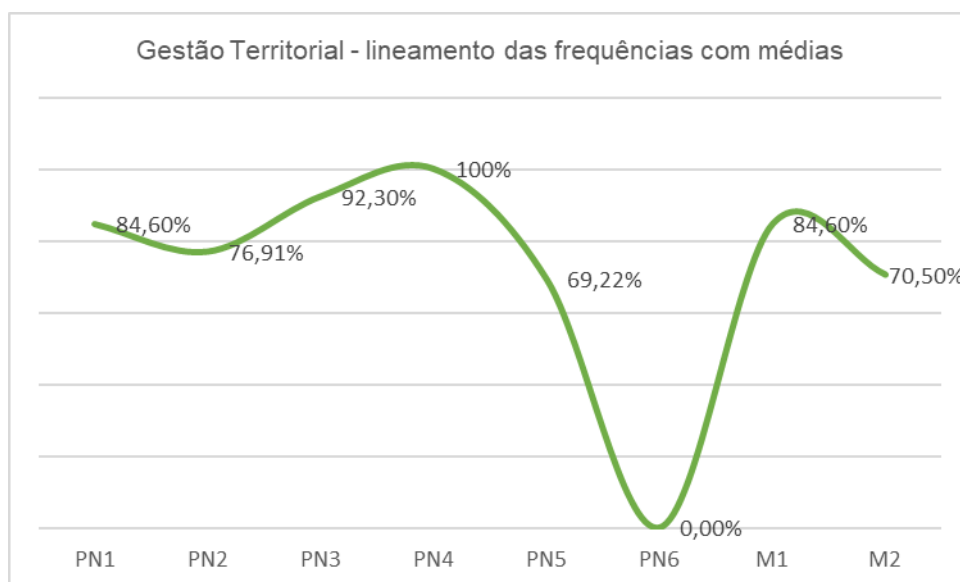
Assim, as percepções que estes gestores detêm sobre as categorias eleitas e as subcategorias foram objetos de sistematização e análise neste trabalho. Foram

calculadas frequências médias para as respostas em cada categoria, e todas tiveram média superior a 70% o que nos permitiu observar maior representatividade e na abordagem e tratamento dos dados coletados. A partir disso, os núcleos de sentido presentes nas respostas permitam a construção de uma análise primária do processo de implantação do EGP na cidade de Cascavel/PR.

#### 4.1 GESTÃO TERRITORIAL: ESTRATÉGIA, ORÇAMENTO E PARTICIPAÇÃO.

O lineamento desta primeira categoria considerando a frequência de respostas dos gestores, por pergunta (de P1 a P6), que permitiram estabelecer uma margem de dados interpretativa e apontar os resultados que se seguem (Gráfico 1). Especificamente neste gráfico foram calculadas duas médias aritméticas simples, em M1 desconsideramos a PN6, que não obteve respostas e na M2, a pergunta foi incluída. Em ambos os casos tivemos uma média de frequências de 70%, que, em nosso entendimento permitem estabelecer aproximações desde o conteúdo do questionário.

**Gráfico 1:** gestão territorial, frequência e médias.



Fonte: elaborado pela autora.

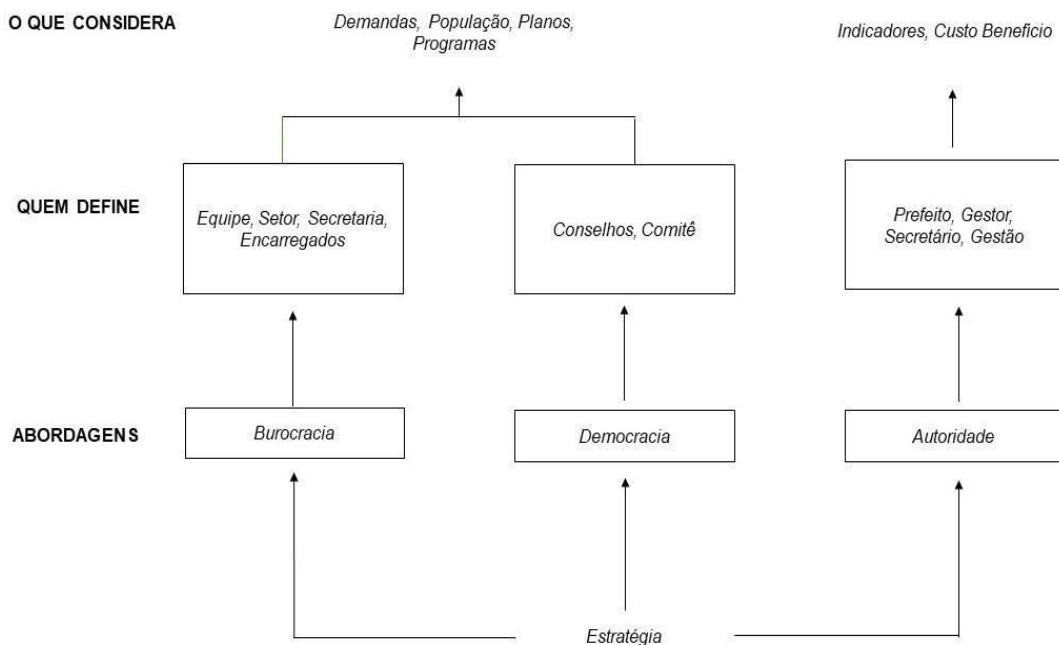
Quando a estratégia é tomada enquanto ação, deve ser percebida de forma continuada com a finalidade de produzir efeitos, sobre um grupo de variáveis que são ao mesmo tempo dinâmicas e históricas (BAPTISTA, 1981; 2013). Se tomadas desde o ponto de vista das políticas públicas, podemos perceber que

a observação histórica mostra que “teoria”, práticas e resultados, são elementos primários que estão presentes em todas as políticas públicas, embora empiricamente teoria, práticas e resultados tenham uma concreção histórica, própria e única. Mas, mais importante do que identificar os elementos inventariantes é estabelecer entre eles uma relação que seja realmente indissolúvel e orgânica de modo que constituam totalidades estruturadas, discretas, que chamo, no caso de estruturas elementares (GIOVANNI, 2009, p. 17).

Alguns manuais de estratégia, como é o caso da Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP, 2007), dizem que é preciso que haja um mecenas, ou patrocinador para implementar um planejamento estratégico nas organizações. Contudo, no setor público existe uma série de normatizações e conteúdo específicos que dão o Norte para que os gestores desenvolvam ações estratégicas, desde suas secretarias ou organizações no território a que estão vinculados.

Foram identificadas três formas de definir estratégia em Cascavel (Figura 9): como burocracia, como democracia e como autoridade em cada uma dessas abordagens o seu conteúdo se evidencia.

**Figura 9:** a estratégia em Cascavel: abordagem, definição e fatores de influência.



Fonte: elaborada pela autora

Enquanto burocracia, a estratégia compõe um conjunto de atribuições técnico-administrativas da gestão que ficam sob a condução da equipe, setor, encarregado e secretaria. Nesta abordagem, a definição da estratégia ficaria a cargo “do setor de

*planejamento de cada área*” (Questionário 01). Com isso, os processos de escuta, discussão e crítica se mostram como uma atividade interna, circunscrita a um grupo específico – “os planejadores” – que se debruçam sobre os objetivos e ações estratégicas no âmbito da política.

Não há clareza quanto à existência de espaços integradores na construção das ações, projetos e programas porque, na definição, “*sempre observamos as diretrizes do programa de governo, desenvolvendo estratégias na própria secretaria*” (Questionário 13). Há um risco nesta abordagem, que é o estabelecimento de propostas subestimadas porque a definição da estratégia determina o planejamento e o processo de avaliação da política. Ao limitar isto “planejador”, pode-se incorrer à ausência da confiabilidade e estabilidade (COHEN; FRANCO, 2008) necessárias ao processo de avaliação da política e de seus resultados.

Na estratégia como democracia, há o reconhecimento de que o processo de construção da estratégia institucional não se restringe à equipe de trabalho sendo resultado de um processo que requer outras figuras, como o prefeito (que confere legitimidade ao processo) e colegiados. Nela, a estratégia pode ser definida “*com base nos instrumentos de gestão e plano de governo, o governo seguido do secretário e o 1º e 2º colegiado gestor*” (Questionário 08).

A estratégia pode ser um espaço de alinhamento entre os interesses de governo e os interesses da política setorial no território, onde atuam “*corpo interno, prefeito e conselho*” (Questionário 09). E, ainda que por uma necessidade de anuência (por seu caráter deliberativo e fiscalizador), a estratégia no setor público pode se apresentar como um espaço de participação, como em “*diretoria executiva, comitê gestor de investimento e conselho municipal*” (Questionário 03).

A definição da estratégia segundo relações de autoridade pode ocorrer quando sua definição é dada definida pelos interesses e preferências dos prefeitos e dos gestores. Ou seja, a estratégia é definida a partir do “*secretário em conjunto com o governo*” (Questionário 06) ou pela “*gestão da secretaria junto com a definição do plano de governo*” (Questionário 05).

O processo de construção da estratégia pode diluir a autoridade, acionando outros agentes, “*as estratégias de atuação são sempre definidas pelo planejamento de gestão dos secretários e demais colaboradores, com fundamento em processos de avaliação e discussão dos modelos e atuação serem seguidos para as diversas atividades*” (Questionário 10).

Os atores envolvidos no processo de construção da estratégia são fundamentais na definição do seu conteúdo porque ela explicita interesses presentes no território. Observamos que tanto para aqueles definem a estratégia desde a burocracia e desde a democracia, há uma prevalência Das demandas indicadas pela população e, também, dos planos e programas a que estão vinculados.

Há um segmento que busca considerar, *“a nossa cidade e a necessidade das demandas analisadas”* (Questionário 11). *“É considerado o anseio da população! Nós ouvimos e ajustamos para que possamos atendê-las”* (Questionário 04). O ajuste mencionado ocorre por meio de um processo de análise que envolve, *“contemplar as demandas de todas as áreas que pertencem ao poder público, dentro de um bom senso, buscando otimizar sempre a eficiência das ações”* (Questionário 07).

Os planos e programas do governo e o Plano Diretor de Cascavel oferecem os critérios para essas análises. *“Sempre observamos as diretrizes do programa de governo, desenvolvendo estratégias na própria secretaria”* (Questionário 13). Somam-se outros recursos que dependem do interesse por aprimoramento das equipes, que consideram *“os pilares da gestão, além de políticas de aperfeiçoamento dos métodos de gestão para atingir objetivos definidos no Plano de Governo”* (Questionário 10). Também se buscam outros instrumentos que refletem pactuações, *“no processo de gestão estratégica é o plano diretor e seus desdobramentos”* (Questionário 09).

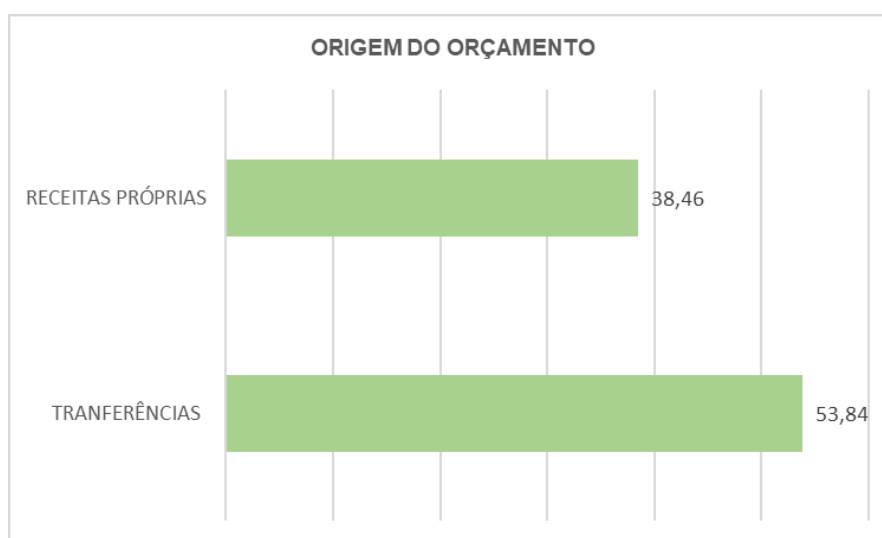
Para o grupo que baseia a definição da estratégia na autoridade, as métricas de gestão (indicadores, custo-benefício) são mais relevantes. *“Aquele que consegue otimizar custo/benefício de um processo. Neste contexto devem ser avaliados os recursos humanos envolvidos, recursos financeiros e técnicos, tempo e controle”* (Questionário 08). De certa forma, o que se busca são *“dados e indicadores que possibilitem ser assertivos nas ações e serviços oferecidos pelo Município”* (Questionário 06).

Há, nas ciências sociais, um debate que se estende por muitos anos e que parece ser relevante para pensar essas posturas dos gestores de Cascavel no processo de definição e gestão da estratégia das políticas públicas que operam: a relação entre equidade e eficiência. *“A equidade se baseia em valores, a eficiência seria o instrumento para alcançar os fins fixados pela sociedade”* (COHEN; FRANCO, 2008, p. 22). Ao afirmar que escutamos as demandas das pessoas estamos dizendo que elas são portadoras de direitos (liberdades) e que por serem cidadãos é preciso estar atento para incorporar seus pleitos ou necessidades na estratégia de gestão do território.

Quando estas necessidades são submetidas a uma análise desde os indicadores que geram, está-se dizendo que os direitos e as liberdades das pessoas estão limitados pela capacidade do Município atender. Há, portanto, um processo de priorização destas necessidades que disputam em um conjunto de necessidade e que precisam dos melhores meios de se evidenciarem para se tornarem relevantes.

Segundo o dicionário online, há três definições para prioridade: (i) condição do que é primeiro em tempo, ordem, dignidade; (ii) possibilidade legal de passar à frente dos outros; preferencia, primazia; e (iii) condição do que está em primeiro lugar em importância, urgência, necessidade, premência. Dito de forma simples, o dinheiro será alocado naquilo que se mostrar mais importante, urgente e necessário. Isso nos leva ao financiamento, às fontes de recursos dessas políticas (Gráfico 2).

**Gráfico 2:** origem do orçamento pelos respondentes



Fonte: elaborado pela autora.

Em relação à origem dos recursos destinados às organizações, e às políticas públicas existem dois grupos: aquele que depende de receitas próprias do município e outros repasses específicos de sua atividade e outro que se mantém através de transferências reguladas por convênios entre as esferas.

No primeiro grupo, a origem do orçamento é a “*prefeitura, através de repasses mensais, somados ao aporte de dedução do plano atuarial*” (Questionário 03), “*da receita de serviços prestados e venda de produtos, e também da administração municipal*” (Questionário 12).

Há um movimento recente, das prefeituras quanto à busca por outras

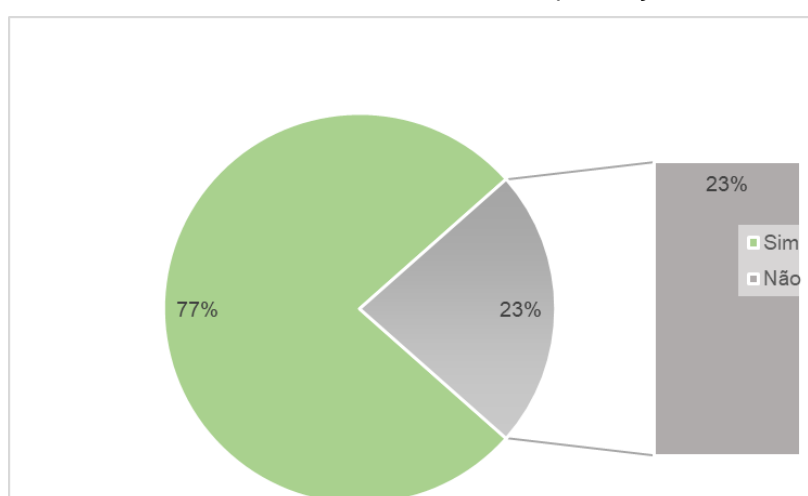
fontes de financiamento. A adesão a editais de financiamento pode ser uma estratégia para captação de recursos, “somos ligados ao gabinete do prefeito, nosso recurso vem do próprio município, por enquanto não recebemos recursos do estado ou união” (Questionário 04).

No segundo grupo, as transferências entre fundos são o que compõem o orçamento das políticas públicas aparecendo na fala dos secretários como “do município e outros convênios de estado e união” (Questionário 01), “do próprio município, e convênios de outras esferas de governo” (Questionário 02). Há secretários que explicam essa relação por meio da demonstração dos percentuais do fundo “composto por recursos municipais que representam 75% do total do fundo de saúde, federal com 20% de representatividade e estadual com 5% aproximadamente” (Questionário 08).

Houve relatos de que o seu orçamento seria decorrente de “recursos livres” (Questionário 13) ou “basicamente, de recursos livres orçamentários” (Questionário 10). Estes são impostos arrecadados pelos entes federativos por meio de impostos como IPI, ICMS, IPTU e que são alocados nos municípios por meio de transferência.

Um aspecto interessante em relação ao orçamento é que as secretarias que adotam uma abordagem burocrática na definição das estratégias têm sua fonte e recursos decorrentes de transferências entre os entes. Esta orientação não se mostra evidente nos respondentes que apresentam uma abordagem autoritária ou democrática. Existem instâncias de deliberação na secretaria ou instituição (Gráfico 3) que permitem refletir sobre a relação entre democracia e gestão territorial.

**Gráfico 3:** instâncias deliberativas, presença



Fonte: elaborado pela autora

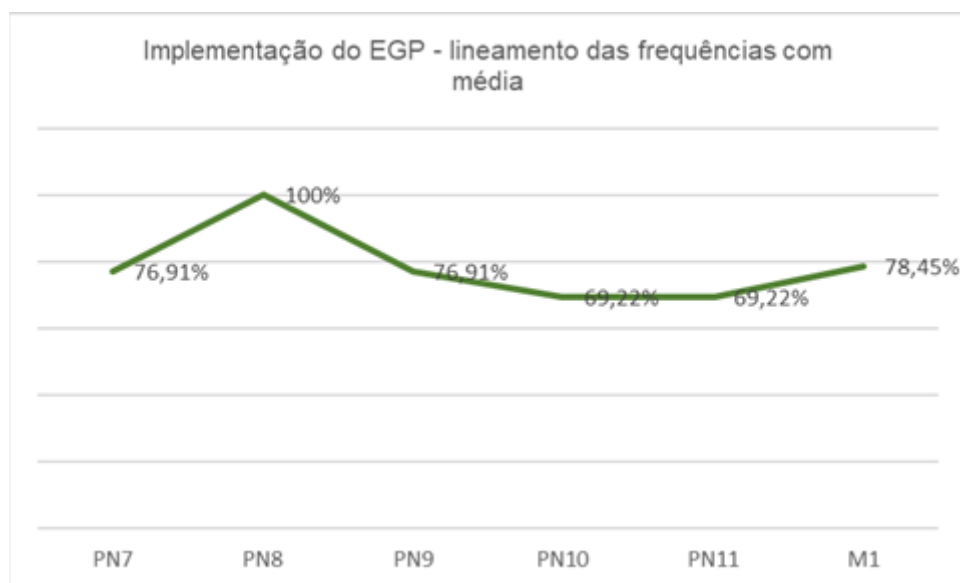
A representação acontece por meio de conselhos de políticas públicas que seriam “*segmentos da sociedade organizada e representante do governo*” (Questionário 02), que são “*instâncias paritárias*” (Questionário 05). Os secretários apresentam também a função destas instâncias que “*delibera sobre a destinação dos recursos*” (Questionário 10). Nesse sentido, estratégia e gestão tem potencial para absorver interesses dos segmentos que representam que poderão ser integrada mais ou menos no conteúdo dos objetivos e ações estratégicas segundo os níveis de confiança e criatividade das propostas.

Em outros casos, a participação é restrita à própria equipe “*o secretário, os diretores e gerentes, funciona de forma participativa e integrada*” (Questionário 06) ou a um segmento de atores envolvidos em um determinado projeto ou processo em andamento “*secretário, departamento de planejamento, gerências correlatas*” (Questionário 08).

A estratégia pensada desde uma participação limitada a agentes internos interfere na diversidade uma vez que o fato estarem todos vinculados ao mesmo “lugar” – a secretaria/instituição – é um fator que interfere nos níveis de incorporação das necessidades e problemas apontados pela população que atende.

#### 4.2 IMPLEMENTAÇÃO: GESTÃO DE PROJETOS, O EGP E SUAS FUNÇÕES.

O gráfico 4 aponta a produção de linha das frequências no conjunto de perguntas (P7 a P11) que compõe a análise da segunda categoria do estudo. Foi mantido o cálculo por média aritmética simples e frequência final superior a 70%.

**Gráfico 4:** Implementação do EGP, frequência e média.

Fonte: elaborado pela autora.

A categoria implementação do EGP, no município de Cascavel, considerou três subcategorias: (i) gerenciamento de projetos enquanto disciplina; (ii) EGP; e (iii) tipologia.

Inicialmente, os gestores apontam que a gestão de projetos se apresenta como uma “*demandas das necessidades do município*” (Questionário 01). Constitui uma ação prioritária uma vez que está “*definido no Planejamento Estratégico do Município*” (Questionário 12). Inicialmente, a gestão de projetos é percebida como “o principal elemento para que possamos executar as ações” (Questionário 04).

Isto posto, podemos afirmar que o município de Cascavel adotou uma estrutura de gestão por projetos. Significa dizer que, no cotidiano de ações e atividades das diferentes políticas públicas operada no território, os agentes públicos precisam: ter clareza do que querem entregar, quando entregar e a que custo. A capacidade de incrementação das políticas públicas está limitada a uma forma e conteúdo mínimos.

*A gestão de projetos vem sendo adotada pelo Município de forma gradativa através de um banco de projetos e acompanhamento periódico das ações e metas. A gestão de projetos proporciona eficiência, evita desperdício de dinheiro, maximiza resultado, possibilita menos esforços e mais resultados (Questionário 06).*

A adoção da gestão por projetos não ocorre sem dificuldades que parecem estar relacionadas com as particularidades do setor público: a promoção de, ou seja, sua

finalidade é promover bem-comum que requer, o respeito às leis e regras da administração pública. A relativa autonomia e discricionariedade que são aspectos limitantes. “O setor público está obrigatoriamente ligado a uma estrutura mais engessada que o setor privado. Existem algumas limitações que se não tratadas de forma específica podem levar a uma gestão muito negativa” (QUESTIONÁRIO 08).

O município de Cascavel/PR está passando por mudanças na forma de gerir a coisa pública. Novas formas de fazer, novas institucionalidades tem um custo. Este tipo de mudança cria instabilidades e ansiedades relacionadas ao resultado que se pretende gerar,

*o inter-relacionamento de áreas distintas fica prejudicado por limitação de ações de integração, contudo a prática do planejamento, sua implantação e seu acompanhamento variam de acordo com a equipe responsável por isso, estamos mais a preencher formulários do que praticamente tratarmos com mais profundidade da execução plena do projeto e ou ação, alongando as realizações (Questionário 03).*

Em mudanças de cultura, é comum a presença de resistência, descrença entendida como a desconfiança em relação ao processo ou a forma como ele é conduzido. Quando isso ocorre é necessário identificar os nichos de detração e restaurar a confiança, ou seja, mapear os fatores que levam à descrença e resistência para então empreender estratégias que modifiquem a percepção dos segmentos detratores (REICHHELD, 2011) como são chamados estes resistentes.

*Especificamente no Município de Cascavel, a gestão de projetos não está integrada ao conjunto das demais secretarias, atuando de forma impositiva, desvinculada da realidade global da gestão, uma vez que não promove o debate para definir prioridades e o cronograma necessário a implantação dos projetos, ficando como ferramenta de decisão prejudicada em decorrência de não ter fundamentação técnica prévia para balizar a tomada de decisão, uma vez que da concepção de uma ideia até sua realização as atividades de gestão de projetos é que servem como facilitadores ao pleno sucesso do previsto do momento da concepção. Há uma máxima que diz que fazer gestão, é saber fazer escolhas (Questionário 10).*

A vinculação da gestão de projetos com o planejamento estratégico do território de Cascavel é importante para criar espaços de melhoria. Implementar gestão por projetos no setor público de forma bem-sucedida requer um diagnóstico e a criação de um plano de trabalho que apoie os processos de tomada de decisão evidenciando: o que consideram, o que se pretende alcançar e quais são os nós para construir um plano de resposta aos riscos (SANT'ANNA; AMARU MAXIMIANO, 2017).

A comunicação se converte em um fator crítico de sucesso para converter detratores em apoiadores. Destacamos também, a natureza das metodologias de gestão de projetos porque permitem criar o ambiente necessário para os arranjos e integração da

equipe no processo de trabalho que se segue. Neste primeiro momento, *“as ferramentas que podem ser utilizadas com sucesso pelo planejamento são o PMBOK e CANVAS, pois permitem uma construção detalhada de todas as etapas do processo”* (Questionário 08).

Há, entre os gestores do município de Cascavel/PR, o consenso de que conhecer as metodologias de projetos pode contribuir para o trabalho das secretarias, isso significa tanto uma janela de oportunidade para a difusão da gestão de projetos junto aos setores que apresentam baixa aderência quanto uma oportunidade para ampliar o leque de metodologias de gestão de projetos.

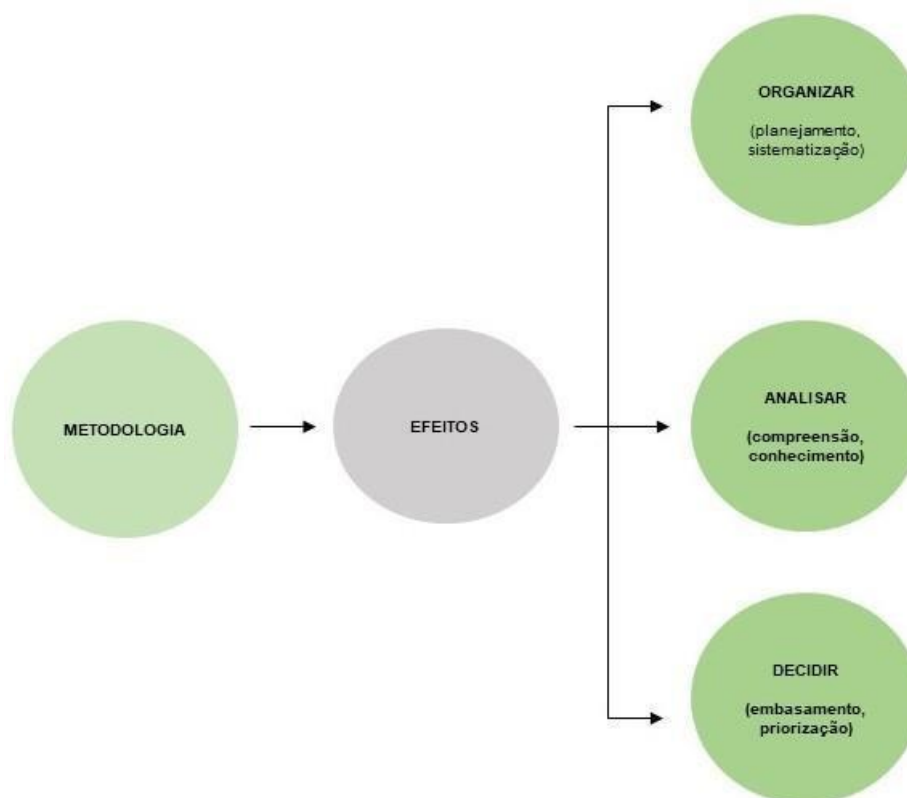
Mesmo os secretários que apresentam algum nível de preocupação ou desconfiança com a gestão orientada por projetos, reconhece que se trata de uma ferramenta capaz de produzir melhorias em seus processos de trabalho. Isto se evidencia nos 100% de favorabilidade que as metodologias de gestão de projetos podem trazer para a atividade de sua secretaria/instituição.

Quando indagados sobre os efeitos destes métodos e instrumentos no âmbito das secretarias e das políticas que operam segundo três dimensões. A primeira relacionada com a organização e a capacidades das equipes planejarem e sistematizarem os processos e os fluxos das ações envolvem no âmbito dos projetos, programas e políticas. Assim, *“garantir o planejamento e execução de ações e atividades”* (Questionário 05), auxiliando *“no controle e monitoramento de forma sistematizada”* (Questionário 08) constituem a percepção um segmento dos gestores.

A segunda se relaciona com a capacidade analítica de modo a compreender produzir um conhecimento capaz de subsidiar novas ações no território, pois *“favorece a compreensão do conjunto de necessidades para alcançar os objetivos”* (Questionário 2) e o *“conhecimento é a melhor ferramenta para o desenvolvimento de atividades e implementação de ações”* (Questionário 10).

Finalmente, uma dimensão que se relaciona com o processo de tomada de decisões no sentido de tomar a melhor decisão possível com o que se tem e, também de ser capaz de estabelecer um processo de priorização, ou seja, definir o que é mais importante. *“Somos produtores de planos, programas e projetos multidisciplinares dentro de uma estrutura que não consegue atender todas as demandas por questões básicas de necessidade de prioridade e falta de recursos públicos”* (Questionário 09).

**Figura 10:** metodologia, efeitos sobre as políticas públicas



Fonte: elaborado pela autora

Um dos gestores sintetiza estas três dimensões (Figura 10) ao considerar que,

*com a atividade do dia a dia, costumeiramente o planejamento é atropelado. Entretanto, é necessário ter reflexão sobre o que será executado e se cumpre o propósito da minha Pasta. As metodologias e instrumentos de gestão são importantes para que se identifique o que lhe é importante e lhes dê a prioridade para atingir o objetivo fim de nossos trabalhos (Questionário 03).*

O grau de entendimento dos gestores quanto ao que é a gestão de projetos e como isso se alinha aos interesses da administração municipal, o entendimento relacionado ao EGP e suas funções são necessárias. Duas perspectivas se mostram evidentes, para um grupo de secretários o EGP é uma estrutura física e para outro grupo, ele se personifica em uma equipe.

*Sector importante. Com o papel de auxiliar as diversas unidades do serviço público (Secretarias e Autarquias) com metodologias e instrumentos de gestão especial, assessorando as mesmas unidades para que cada uma faça seu planejamento de forma ampla, pertinente, eficaz e que seja exequível (Questionário 03).*

Há momento em que ele desempenha ações de controle, e por isso ele parece como um “*órgão responsável pela confecção de projetos conceito (banco de*

projetos), bem como responsável pelo acompanhamento da execução dos projetos até a entrega quando o objetivo é atingido” (Questionário 06). Também, “seria um espaço para atender todas as secretarias, centralizando todos os projetos e facilitando para as secretarias” (Questionário 04).

Ao EGP também é atribuído caráter estratégico, sendo percebido como uma “estrutura que centraliza, coordena as ações pertinentes a determinado processo, visando maior controle e resultados, assim como, uma metodologia padronizada na condução das etapas envolvidas” (Questionário 08).

A percepção dos gestores em relação ao EGP desde sua equipe enfatiza os atributos e competências das pessoas no exercício de suas atribuições e, neste sentido, é apontado como “equipe multidisciplinar de planejamento identificando as reais necessidades para aplicar as ações das políticas públicas” (Questionário 02). Dito de outra forma,

*um escritório de gerenciamento e projetos começa com uma equipe multidisciplinar que desenvolva competências necessárias à implementação de políticas públicas de longo prazo, com viés técnico e capacidade de interagir com os demais entes envolvidos para solucionar as demandas políticas da sociedade através da construção de modelos de projetos viáveis e sustentáveis, oportunizando conhecimento necessário à realização dos programas de governo, e oferecendo alternativas a melhor tomada de decisão (Questionário 10).*

A categorização ou tipologia do EGP se relaciona com as funções desempenhadas pelo EGP. Utilizando as tipologias de Amaru Maximiano (2014), o conteúdo da Lei nº 6.792, de 13 de dezembro de 2017 e as verbalizações, dos gerentes que se trata de um Escritório de elemento em que se ele exerce apoio, sendo percebido como um Escritório Estratégico de Projetos, Nível III (Quadro 8).

**Quadro 8:** O EGP de Cascavel, tipologia.

TIPOLOGIA	FUNÇÕES (em Amaru Maximiano)	FUNÇÕES EM CASCAVEL	
		MARCO NORMATIVO	PERCEPÇÃO DOS GESTORES
<b>Nível I – Escritório de Controle de Projetos</b>	Elaboração de documentação técnica do projeto; manutenção da base de dados e gestão do conhecimento; monitoramento de dados.	Captar recursos, elaborar, desenvolver e acompanhar projetos, buscando recursos junto a organismos federais, estaduais, não governamentais, internacionais e entidades de classe. Elaborar projetos, programas, planos de trabalho e demais documentos necessários à viabilização de recursos para o Município.	<i>Creio que deveria voltar ao desenvolvimento e acompanhamento da gestão de projetos, garantindo a efetivação da sua execução em fases definidas, não no sentido de fiscalizar, mas sim sensibilizando a importância e apoiando a sua execução, visto que se não for projetos fim, deve apoiar a transição contínua e a execução do período do governo e após – Plano Plurianual e Plano Decenal (Questionário 03).</i>
<b>Nível II – Escritório de Apoio aos Projetos</b>	Nível 1 + Treinamento, em gerenciamento de projetos, normalização de padrões e métricas, integração entre os níveis internos da instituição (estratégico, tático e operativo), gestão do conhecimento, gestão de riscos e mudanças, supervisão e mentoria de projetos críticos.	Desenvolver ações integradas com outras secretarias municipais; efetuar estudos e análises técnicas para redesenhos de processos, com normatização de procedimentos e elaboração de manuais de atribuições das unidades administrativas (UA); desenvolver estudos e análises técnicas voltadas à racionalização e à celeridade das atividades, visando obter eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos.	<i>Desenvolver projetos conceito; acompanhar a execução dos projetos, definir indicadores e avaliar após a implantação do projeto; estabelecer as ferramentas metodológicas que devem ser adotadas pelos órgãos do Município para realização de suas metas; planejar as ações do Governo de modo sistêmico; e evitar que o município trabalhe sob demanda e passe a executar suas ações com base no planejamento (Questionário 06).</i>
<b>Nível III – Escritório Estratégico de Projetos</b>	Nível 2+ Padronização e gerenciamento de projetos, mapeamento e categorização de projetos, gerenciamento de recursos, sistema de informação, alinhamento estratégico, formação e capacitação de equipe.	Difundir a cultura de gerência de projetos; desenvolver estudos e coordenar o planejamento e a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, bem como orientar a disponibilidade de recursos orçamentários; desenvolver em conjunto com as demais UA <sup>9</sup> , o Plano de Metas, acompanhando seus cronogramas e indicadores de forma a mensurar a eficiência das estratégias aplicadas na gestão de políticas públicas; e subsidiar o Prefeito e demais gestores com informações sobre ações, programas e projetos sendo a principal fonte de dados para a tomada de decisões estratégicas.	<i>Criação e coordenação de uma carteira de recurso; desenvolvimento de metodologia específica, contendo as melhores práticas, políticas, normas, procedimentos, dentre outros; gerenciar os riscos das etapas dos projetos; definir as ferramentas e proceder seu devido gerenciamento; coordenar a comunicação entre os projetos e os setores envolvidos; treinar equipes e gerentes envolvidos nos projetos; monitorar os projetos em andamento e viabilizar o suporte necessário à sua realização; coordenar o padrão de qualidade; garantir que o projeto cumpra o escopo, prazo e custo pré-definidos; e gerir o portfólio dos projetos (Questionário 08).</i>

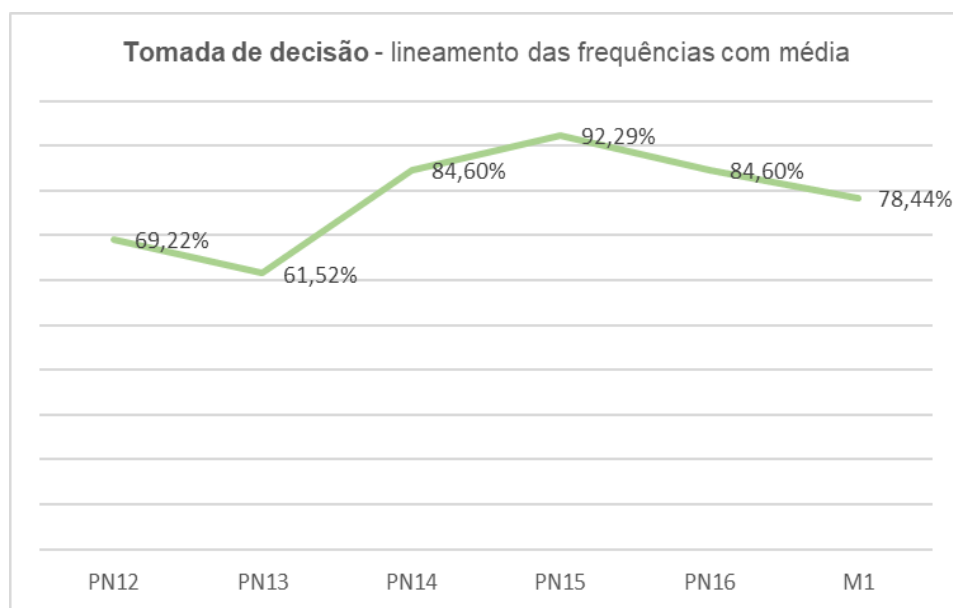
Fonte: elaborado pela autora.

<sup>9</sup> Unidade Administrativa (UA).

### 4.3 TOMADA DE DECISÃO: O PLANEJAMENTO, SUAS DIFICULDADES E O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR

A última categoria, tomada de decisão se desenvolveu a partir de seis perguntas norteadoras (Gráfico 5) e média de frequências de 78,44% que subsidiam as análises que se seguem.

**Gráfico 5:** tomada de decisão, frequência e média.

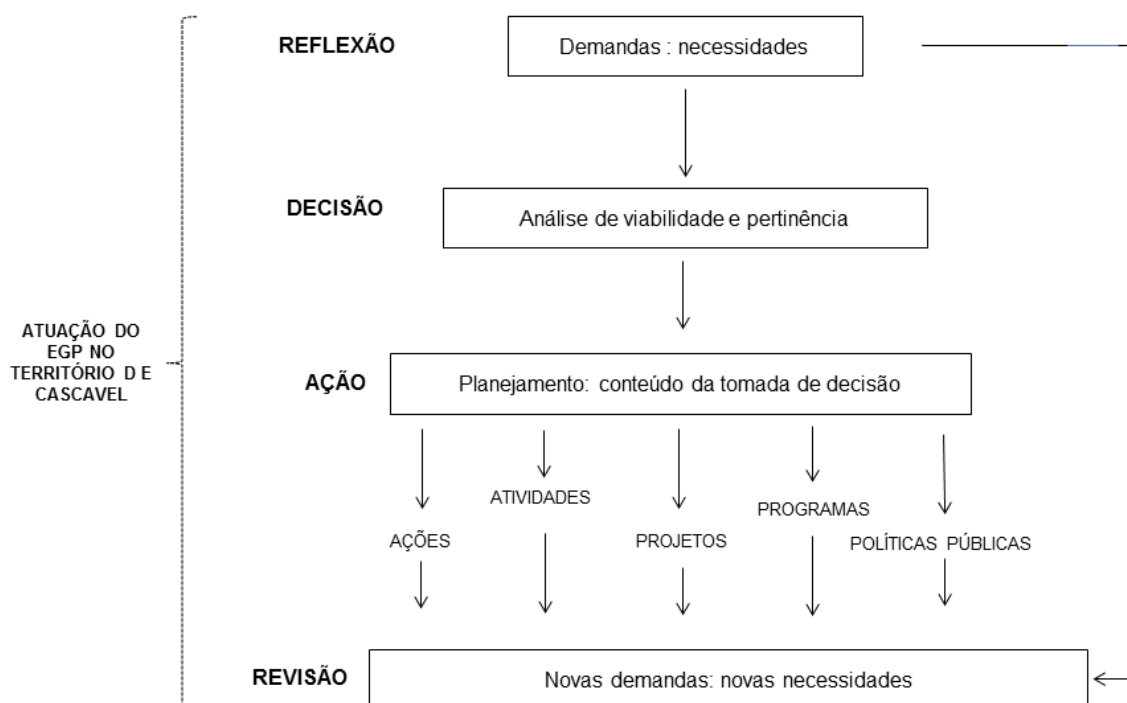


Fonte: elaborado pela autora

Como apresentado anteriormente, território e Estado são espaços tensionados. Frente aos muitos problemas públicos, diferentes grupos de atores sociais se posicionam na defesa de seus interesses.

Sua capacidade de exercer pressão frente às disputas travadas na arena política determinará o conteúdo da tomada de decisão. Este é o momento em que “os interesses dos atores são equacionados em intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento a um problema público” (SECCHI, 2014, p. 51). A partir do que se decidiu, tem início o processo de planejamento ou ideação (Figura 11).

**Figura 11:** o planejamento em Cascavel



Fonte: elaborado pela autora.

Em Cascavel o planejamento das ações, políticas, programas e projetos das secretarias e autarquia se concentram em dois blocos principais: vinculado ao planejamento estratégico e vinculado às demandas. E uma segunda estratificação foi possível perceber é possível vincular os elementos que predominam no processo de planejamento das ações, políticas, projetos e programas com a fonte de recursos da política.

Quando o planejamento se baseia na origem dos orçamentos ele observa duas situações: (a) quando derivado de transferências e convênios entre os entes federativos, procura adotar os mecanismos que melhor fortaleçam os repasses pelos demais entes federativos e, para isso, se desenvolve um planejamento estratégico com base nos programas de governo e nas demandas<sup>10</sup> de diferentes naturezas, com a

<sup>10</sup> As demandas no setor público variam entre o conjunto de necessidades apontadas por Bradshaw (1972) podendo se referir a necessidades normativas (resultado de mudança nas normas que leva à adequações), comparativas (relacionada ao fortalecimento de uma região ou território em comparação com o outro), sentidas (percebida a partir do monitoramento e controle das ações) ou expressas (quando é fruto de

participação de instâncias deliberativas condicionadas à alocação de recursos, ou seja, liberação de orçamento; (b) quando decorrente de recursos do próprio município, utilizar no planejamento estratégico para 'convencimento do ordenador de despesa, com base na demanda e em reuniões'<sup>11</sup>.

Entre os gestores que operam com convênios, o planejamento é feito “*de acordo com as demandas e programas de governo, planejamento plurianual e diretrizes de leis orçamentárias*” (Questionário, 02). A equipe é chamada a ocupar este espaço, “*a partir do programa de governo e de acordo com o orçamento da Secretaria, contando com envolvimento e participação dos diretores, encarregados e gerentes dos setores*” (Questionário 13).

A disputa por recursos do próprio município faz com que os setores revisem a sua estratégia, “*estamos desenvolvendo ações que nos levará ao planejamento estratégico, hoje as ações estão classificadas como rotineiras ou por imposição legal. Em caso de demandas extraordinárias são desenvolvidas ações específicas*” (Questionário 03).

O diagnóstico sócio territorial aparece como um mecanismo para priorização de investimentos associado a avaliações comparativas (benchmarking) junto à aos colaterais e unidades supranacionais.

*Com base em diretrizes estabelecidas no Plano de Governo, em números e indicadores coletados junto aos municípios através do Território Cidadão, gestão participativa de modo que os Servidores Municipais identificam os problemas e possíveis soluções para serem utilizados como indicadores no planejamento da Secretaria e da Gestão bem como boas práticas realizadas por outros municípios, estados e Governo Federal* (Questionário 06).

Quando o foco da pergunta se refere a um processo ideal de planejamento, são mantidas as categorias apresentadas anteriormente (planejamento estratégico e demandas) e emerge a figura do EGP como uma forma de planejamento das ações, políticas programas e projetos no âmbito das secretarias de políticas públicas do município. Dos tensionamentos presentes no território, relacionados a distintos problemas públicos, o planejamento consolida as pactuações e acordos estabelecidos. Ele determina o conteúdo das políticas públicas, os incrementos, ajustes, cortes que determinam os efeitos que

---

reivindicações da população).

<sup>11</sup> Dois destaques parecem ser necessários: as reuniões são o momento em que os secretários disputam entre si o aporte da prefeitura para execução das atividades e, por este motivo, quanto mais alinhadas os objetivos e ações estratégias setoriais, daquelas traçadas pelo governo, maior a possibilidade de priorização do setor na alocação de recursos.

produz. Os apontamentos dos secretários parecem indicar quem no processo de planejamento existe filtros compostos por critérios, ou elementos, a serem considerados no processo de tomada de decisão. Uma vez que se verifique a pertinência e a viabilidade da proposta, ela passa a integrar o portfólio da política.

Assim, a origem do planejamento são “*as demandas*” (Questionário 11) e isso requer “*ouvir a população*” (Questionário 04), quando se está na gestão a sua identificação pode vir de uma aproximação com os “burocratas de rua”, de uma análise dos relatórios e acompanhamento físico-financeiro, de mudanças no marco normativo da política e outras necessidades que surjam de políticas a que se está vinculado pelo desenvolvimento de programas de projetos integrados.

A demanda inicial é decomposta, considerando “onde quer chegar, qual meta a ser atingida, as ferramentas que possui, dados e indicadores entre outras” (Questionário 06). Dito de outra forma,

*são muitos elementos a serem considerados, recursos econômicos disponíveis fontes de recursos, recursos humanos e técnicos, parcerias, grau de impacto socioeconômico, previsão de resultados obtidos, número de pessoas e empresas impactadas, vontade política de realização* (Questionário 10).

Uma vez que estas etapas tenham se finalizado, a proposta passa por um último filtro, “*viabilidade econômico/financeira, alcance social, prioridade*” (Questionário 12). Este é um momento onde são verificadas a “*pertinência da ação, questões legais, orçamentárias, recursos humanos, materiais. Evidentemente, dependendo do caso, a autorização do Prefeito, do conselho e ou do órgão com tal competência*” (Questionário 03).

As dificuldades apontadas neste processo estão relacionadas a três dimensões. A primeira dimensão é a humana, os gestores apontam a “*capacitação e assessoria técnica como um problema*” (Questionário 07). Verbalizam dificuldades relacionadas à ausência de “*recursos humanos com capacidade técnica para desenvolver projetos e programas de governo, além de escassos recursos econômicos e financeiros*” (Questionário 10).

A segunda dimensão é a capacidade de gestão e tem ligação com “*estrutura técnica, alinhamento e nivelamento com as secretarias e sociedade organizada, entrega de projetos atrasados, priorização adequada pela capacidade instalada*” (Questionário 09). Além disso, os instrumentos de gestão não atendem à realidade dos gestores, porque

*os sistemas de monitoramento possuem poucas ferramentas de gerenciamento e em certos casos as que existem são ineficientes e permitem apenas operacionalizar ações descontínuas, não permitindo a visualização correta de todo o contexto e fases dos projetos que se trabalha (Questionário 08).*

A terceira dimensão diz respeito ao ambiente, às especificidades do setor público. *“Os instrumentos legais vigentes que burocratizam os processos, que se tornam ineficientes, impossibilitando a execução das ações” (Questionário 05).* As particularidades do setor público têm efeitos sobre o cotidiano das secretarias e instituições e, mais ainda sobre a população que demanda dos bens e serviços.

*Sobrecarga de trabalho para a equipe de servidores (equipe reduzida), alta demanda de processos, isto devido às constantes alterações legais que impõem o desenvolvimento de novas práticas e controles, como a total dependência de servidores cedidos (não temos quadro próprio) (Questionário 03).*

Para além das dificuldades, o processo de tomada de decisão é orientado pelos efeitos que se espera produzir no território, ou seja, por seu desenvolvimento. Este é entendido como *“o resultado positivo de geração de oportunidades (das mais diversas possíveis) de valor agregado ao cidadão do município” (Questionário 09).* A noção aparece de forma mais específica, *“desenvolvimento econômico e social com geração de emprego e renda, qualidade de vida de acordo com o tripé da sustentabilidade, ou seja, economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente correto” (Questionário 13).* E, tem como pressuposto a atenção ao *“anseio da população” (Questionário 04)* necessidades da população e a oferta ou fomento de sua *“qualidade de vida” (Questionário 01).* Quando questionados sobre o que entendem por meta de desenvolvimento para o território.

Para isso, os gestores propõem algumas prescrições, *“utilizar com responsabilidade e eficiência os recursos públicos em benefício da sociedade” (Questionário 02), “atender a toda a população de acordo com sua respectiva necessidade de política pública de atendimento” (Questionário 05), ou seja, “elevar a qualidade e abrangência dos serviços prestados à população” (Questionário 06).*

Estas prescrições se convertem em métricas e indicadores que permitem verificar os índices de desenvolvimento no território,

*as metas de desenvolvimento são compostas por indicadores que possam demonstrar a melhora nos níveis de atendimento à população dos serviços públicos essenciais com os melhores com incremento de serviços e ações que melhorem as condições gerais da população, de infraestrutura urbana, facilitando o crescimento individual e coletivo da sociedade (Questionário 10).*

Por outro lado, também está presente, na fala dos gestores, a reprodução de um entendimento de que o desenvolvimento é induzido por políticas públicas

específicas, “*atender as necessidades do cidadão no que tange à saúde, educação e segurança, principalmente*” (Questionário 12). As políticas públicas são ação do Estado sobre os problemas públicos (SECCHI, 2014) que se relacionam com um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) das pessoas.

Para que haja desenvolvimento é necessário ampliar a noção de proteção social mínima para a noção de necessidades básicas

É válido esclarecer que, apesar de provisões mínimas e necessidades básicas parecerem termos equivalentes do ponto de vista semântico, elas guardam diferenças marcantes do ponto de vista conceitual e político-estratégico. Mínimo e básico são conceitos distintos, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, em sua acepção mais íntima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram à desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta (PEREIRA, 2006, p. 26).

Uma vez que os gestores de Cascavel têm a percepção de que o desenvolvimento passa pela satisfação das necessidades humanas, se os processos de definição da estratégia, planejamento das ações e a tomada de decisão forem tomados desde essa diferenciação. Se o propósito dos gestores (que são quem fazem a gestão do território) for orientado pela noção de provisões mínimas, ele vai contribuir para a desigualdade característica do modo de produção. Mas, se o propósito for orientado pela satisfação das necessidades básicas, essa dimensão naturalmente se alarga, há distribuição de riqueza e se promove desenvolvimento.

#### 4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

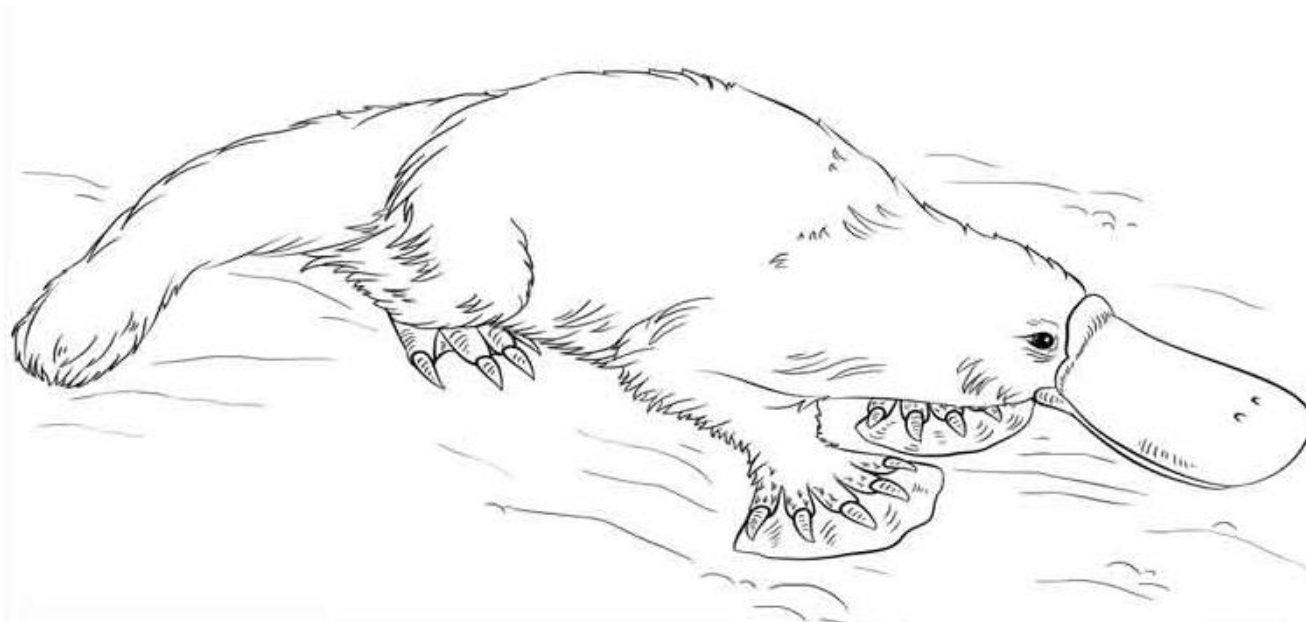
A estratégia de uma organização seja ela pública ou privada, deveria dar o sentido do conjunto de programas, políticas, projetos e ações que a sustentam. Assim, o processo de definição da estratégia do município determina o sentido das políticas públicas no território, tanto em termos de ampliação e aprofundamento quanto em termos de priorização das ações a serem empreendidas.

Neste estudo, a estratégia de Cascavel é tomada como uma atividade burocrática, uma atividade democrática e uma atividade de autoridade. Tais abordagens são definidas desde quem define o conteúdo da estratégia e os elementos que considera para tanto. Tais práticas possibilitam ou não que esta seja uma construção coletiva e democrática que é o que espera do que seja a atuação no âmbito do Estado.

A implantação do EGP em Cascavel produz um reordenamento na dinâmica das instituições e na forma como vem cumprindo as suas funções. Por esta razão

produz tanto um sentimento de crença quanto de desconfiança entre os gestores, embora todos acreditem que este instrumento apresenta contribuições para a prática nos seus setores. As contribuições se relacionariam a organização, análise e tomada de decisão das políticas públicas. Na organização porque produz melhora sobre os processos de sistematização quanto de planejamento. Na análise porque permite uma melhor compreensão dos problemas e das ações propostas e porque permite a construção e a gestão do conhecimento necessária ao processo de melhoria contínua das políticas públicas. Na decisão porque clarifica os elementos sobre os quais podem ser embasada a tomada de decisão quanto à continuidade, priorização e extinção de uma ou outra ação. Enquanto tipologia do EGP seja por marco normativo ou pela percepção dos gestores este é um escritório estratégico de projetos.

Desde o ponto de vista da tomada de decisão, a atuação do EGP produz efeitos sobre os quatro grandes eixos perigos do planejamento: reflexão, decisão, ação e revisão. Evidencia a contradição de tomar um instrumento originalmente vinculado à satisfação das necessidades ao aprofundamento do capital aplicado a geração de um bem comum e aos interesses coletivos da população de Cascavel. Abre, portanto, a possibilidade para a inovação e (co) criação no setor público a partir do conjunto de métodos e da capacidade de promover governança territorial, que não foi o objeto deste estudo.



Fonte: Aprendabio (2020)

**NOTAS CONCLUSIVAS**

---

## NOTAS CONCLUSIVAS

Enquanto processo de pesquisa, o desenvolvimento da dissertação possibilitou reorientar parte da compreensão sobre o território e acaba por referenciar a escolha pela área de Planejamento Urbano e Regional como o campo da formação como pesquisadora, no ciclo seguinte. O estudo teve como orientação inicial de pesquisa a análise do EGP como um instrumento de estratégia de desenvolvimento do território.

É o território o ponto de partida deste estudo para pensar a sua gestão. A paisagem é capaz de (re) contar a trajetória da gestão territorial uma vez que é tanto produto das escolhas públicas quanto das estratégias da sociedade diante dessas escolhas. As vulnerabilidades imagéticas - que não puderam ser tratadas neste estudo em função do tempo, mas que nesta redação final fazem falta evidenciaria as contradições evidentes no território e que podem desvelar números e índices, mais frequentemente utilizados.

Se, por um lado, o conhecimento sobre desenvolvimento se mostra necessário e relevante na compreensão dos efeitos gerados pelas políticas públicas, por outro, a receptividade da temática em sua abordagem na linha de pesquisa, não foi tão simples. Não compor este estudo com um eixo sobre desenvolvimento deve-se ao fato de um entendimento de que para criar uma vinculação (e o tempo do mestrado não permitiu) entre a natureza dos projetos e o EGP.

Seria necessário colocar os projetos desenvolvidos em análise para poder identificar que tipo de desenvolvimento esta sendo priorizado por Cascavel/PR. A complexidade desta categoria – desenvolvimento – transcende a literatura quando percebemos que diariamente, as escolhas e as tomadas de decisão se orientam por um ou por outro modelo de como nos aponta Francisco de Oliveira (2003).

Neste estudo é possível encontrar um discurso claramente voltado aos interesses da população, comprometido com a construção de um bem comum e uma preocupação quanto à melhoria das condições de vida da população. Este mesmo segmento se utiliza de um instrumental que gera resultados e melhorias, mas que em seus fundamentos ele se vincula a um modelo de administração que difere da do setor público.

Este é um desafio que nos leva a questionar se a prática cotidiana no Estado Gerencial não se mostra semelhante a um ornitorrinco (aquele animal esquisito, meio diferente, com um pedaço de cada bicho). A provocação está em adaptar estes instrumentos e orientá-los para a criação de um valor coletivo que potencie a gestão

pública, ampliando a sua capacidade interventiva, sua capacidade de priorização sem negligenciar a sua dimensão democrática. Isto requer capacidade de informar com alta qualidade, na medida em que espelha dimensões também qualitativas e históricas que possibilitam explicar os números e dados e criar um conhecimento sobre o território e de suas vulnerabilidades, que a paisagem das periferias e áreas marginalizadas pode contar em Cascavel.

Retomando as reflexões de Braz (2017), Teixeira e Braz (2009), Netto e Braz (2006), Netto (1996) e Silva (1995), destacamos que há um sentido, uma intencionalidade, na prática cotidiana do Serviço Social que independe o nível hierárquico que estamos ocupando. No refugio das grandes estratégias de acumulação, se dá o aprofundamento da questão social em suas múltiplas formas e expressões. E nela, na questão social, reside o objeto de nossa intervenção. Daí a opção por uma abordagem desde as políticas públicas, neste caso o planejamento urbano e regional, e adotar como ponto de partida, o território.

Após o processo de qualificação, a reorientação e a reestruturação da pesquisa tornaram claro que antes de problematizar o desenvolvimento como na proposta inicial, entender as formas e características do EGP pareciam mais realistas, sobretudo porque se trata de ação em curso, qualquer conclusão seria criar respostas sem base científica de sustentação. Assim, nesta seção, buscamos trazer caminhos para novas pesquisas, de outros pesquisadores, temáticas sobre as quais as equipes do EGP possam se debruçar para (re) pensar e (re) construir suas ações referenciadas pela ação do EGP.

O estudo se propôs a problematizar como o EGP que está em implantação pode contribuir para a gestão do território de Cascavel/PR e isso requer o entendimento dos fatores que levaram à sua adoção, o que é e o que faz. No território de Cascavel, região oeste do Paraná, no Brasil, é possível observar as mesmas contradições de qualquer território em expansão no modo de produção capitalista segundo o que a literatura básica aponta. Qual literatura? Aquela que discute o processo de expansão capitalista e que discute a ocupação do território por grandes empreendimentos. Ao longo de sua constituição em cidade, as escolhas públicas e os processos decisórios que permearam a gestão também permitiram o aprofundamento das desigualdades e reprodução da vulnerabilidade socioambiental, a paisagem de Cascavel pode indicar isto.

Cascavel, hoje, sofre das mazelas das cidades em expansão no atual modo de produção. A disputa por recursos faz com que o estabelecimento de redes e de coalisões seja substituído pela noção de cidade empresa e competitividade o que, em

certa medida, cria óbices para a construção de modelos de intervenção que beneficiem a região como um todo e a fortaleça. As ações de governança e estabelecimento de pactuações com os municípios menores são limitadas seja em função da natureza dos problemas, seja em função do interesse. O EGP possibilita tanto a adoção de ferramentas de identificação de stakeholders quanto à criação de mecanismos de gestão de partes interessadas. Verifica-se a necessidade de aportar o conhecimento da equipe com novos métodos e técnicas porque alguns dos nós identificados estão relacionados às próprias limitações do PMBOK frente a ambientes como menor capacidade de controle.

O atual posicionamento em relação à participação em alguns espaços interfere no desenvolvimento de ações de crescimento concertado e a captação de recursos. Oportunidades de realizar consórcios que diminuem os custos e permitem a capacidade de ampliação de recursos, sobretudo os humanos, uma vez que atingiu o seu teto. A não adesão a espaços de participação como a AMOP inviabiliza, também, a transferência de conhecimento, que é um diferencial competitivo. A prefeitura pode criar um projeto para integração com outros territórios que possuem EGP, seria uma atividade inicial.

Os problemas de continuidade das ações e políticas associadas ao perfil do gestor – que não se constitui objeto deste estudo –, somada a uma janela de oportunidade relacionada aos interesses estratégicos de IB que por meio da FPTI apresentam uma maior intervenção no território possibilitam a implementação do EGP. Com a mudança recente da estratégia de Itaipu, que optou por privilegiar as ações estritamente vinculadas a sua atividade fim, o segmento de ações voltadas para o desenvolvimento territorial está sofrendo sucessivos cortes. Por ser uma ação ainda incipiente, é necessário acionar o prefeito que enquanto articulador político pode acionar os outros escritórios impactados pela mudança e trazer uma consultoria ou se vincular a universidades que funcionem como incubadora de projetos.

Foi observado, que o discurso que justifica a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, em sua relação com a ausência de capacidades estatais, persiste. E a administração de empresas performando e figurando com maior aceitação, contudo, torna-se evidente que não tem clareza da natureza dos processos e nem da complexidade de atuação do setor, sobretudo uma prefeitura. E isso de certa forma parece reafirmar a reflexão que se tem sobre o empresariamento da gestão pública sobre diferenciar os processos e, nesse sentido a equipe e os secretários são fundamentais.

As diretrizes apontadas pela legislação do município, à tipologia apontada

por Amaru mostram que se trata de um EGP, nível III. A experiência relatada pelos gestores e gerentes em relação à aplicação do CANVAS no setor público (SILVA, 2019), associada com a nossa experiência com o marco lógico aplicado por empresas no setor público (SANT'ANNA; MAXIMIANO, 2017) parecem se constituir evidências que, no setor público, os instrumentos de gestão de projetos precisam passar por um processo de compatibilização para que não percam a sua funcionalidade. E isso não é problema, porque a essência e intencionalidade do setor que gera a ferramenta se contrapõem ao menos do marco legal, do setor público.

Se, na empresa, o EGP vai gerir a carteira ou portfólio de modo a aumentar a capacidade de potencializar os resultados, evitando o desperdício e, como consequência ampliar a capacidade de acumulação da riqueza produzida. No setor público a expectativa é de que ele aprimore o conteúdo a qualidade das políticas públicas e, conseqüentemente, contribua para a melhora da qualidade de vida da população. Para tanto, o EGP tem um problema tempestivo, a falta de equipe. Ao observar a lei que reorganiza a estrutura administrativa do município parece-nos que haveriam um EGP na SEPLAG com dois núcleos menores, no IPC e no Programa Território Cidadão a exemplo do que ocorre com a Secretaria de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e o Observa Sampa. Pareceu viável, na redação final deste estudo, tomar o EGP como uma dimensão do Programa Territórios da Cidadania uma vez que em uma avaliação superficial, ele poderia responder a algumas lacunas presentes em avaliações iniciais do programa.

Existe uma tensão relacionada à natureza das políticas públicas e ao fato de que nem todos os seus efeitos podem ser convertidos em métricas, a atual composição da equipe não tem conhecimento suficiente para isso. Atualmente, o modelo adotado é o matricial (AMARU MAXIMIANO, 2014) onde o gerente possui mais responsabilidade que autoridade, e, talvez para esta estrutura fosse permitido que atuasse como um gerente peso pesado, uma vez que poderia acessar as pessoas de determinadas secretarias para compor a equipe do projeto. Adicionalmente, a capacitação em projetos é algo complexo e moroso, se a cada ciclo de estagiários tiver que se capacitar pessoas, o conhecimento se perde e o trabalho é perdido. Parece ser necessário adotar uma estrutura que tenha conhecimento para que possa compor um banco de projeto. E diversificar a equipe que e composta apenas por advogados. Parece-nos ser necessário criar uma cultura de gestão de projetos no setor público, e a qualidade e experiência da equipe em gestão pública, em administração pública seria um facilitador.

A pesquisa mostrou que os gestores e a intenção de quem faz a gerência do EGP possui uma visão de desenvolvimento que tem foco nas pessoas que vivem em Cascavel e em sua qualidade de vida. Isto nos leva a pensar sobre o conteúdo das políticas que se forem pensadas desde a lógica do acesso, da inclusão e fortalecimento dos direitos ou liberdades (e aqui tomando Amartya Sen como um crítico do liberalismo) é possível potencializar e, melhorar a qualidade das políticas públicas.

E como isso seria feito? Quem é ou foi gestor público sabe que esta é uma temática para se tratar com muito tato. Mas um caminho que nos parece viável seria tornar claro o que se quer e aonde se quer chegar e isso passa pelas competências e aptidões dos secretários, mais especificamente do SEPLAG. Uma questão inicial é: os gestores apontaram que o EGP está incluído na agenda desta administração pública, então se tem uma janela de oportunidade.

## REFERÊNCIAS

- ABNT. NBR ISO 21.500: 2012. **Orientações sobre gerenciamento de projetos**. Rio de Janeiro, 2012.
- ABRAPP. **Construção do Planejamento e Gestão Estratégica: manual aplicado às entidades fechadas de previdência complementar**. São Paulo: ICSS: SINDAPP, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico a agenda da renovação de reformas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa. p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas, o impacto das relações intragovernamentais no Brasil. ARAUJO, Maria de Fatima; BEIRA, Lígia. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Claudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**. (10) 3, p. 40-7, 1996.
- ACSERALD, Henri. Mapeamento, identidade e territórios. ACSERALD, Henri (Org.). **Cartografia social e dinâmica territoriais: marco para o debate**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010.
- \_\_\_\_\_. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O social em questão**. Ano XVIII, n. 33, p. 57-67, 2015.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia Política**. Curitiba, 24, p. 29-40, 2005.
- ALVES, Maria Juliana de Souza. **A atuação do Programa Territórios da Cidadania no estado do Maranhão: uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento socioeconômico do Território Médio Mearim, através da gestão social, no período de 2006 a 2012**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento socioeconômico da UFMA. São Luís: UFMA, 2017.
- AMARAL, Roberto; DINSMORE, Paul Campbel; SIQUEIRA, Carlos. **A gerência por projetos na administração pública**. Rio de Janeiro: Dinsmore Associates: Cebela, 1998.
- AMARU MAXIMIANO, Antonio Cesar. **Administração de Projetos: como transformar ideias em resultados**. 5ª ed., São Paulo, Editora Atlas, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2013.
- AMARU MAXIMIANO, Antonio Cesar; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão Pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2017.
- ANSELMO, Jefferson; AMARU MAXIMIANO, Antonio Cesar. Escritório de gerenciamento de projetos: um estudo de caso. **Revista de Administração**. v.41, p. 394-403, 2006.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira de. **História do Pensamento Econômico: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas 2015.

ARAÚJO, Flavio Faria de; PFEIFFER, Claudia Ribeiro. Empresariamento Urbano: concepções, estratégias e críticas. **CODE 2011: Anais do I Circuito de debates acadêmicos Ipea e Associações de Pós-Graduação em Ciências Humanas**. Brasília - DF: Ipea, 2011

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **XXI meeting of the Latin American Studies**. Chicago, Illinois, 1996. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Arretche.pdf> Acesso em: 04/11/2019.

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, set.; p. 25-48, 2002.

\_\_\_\_\_. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, 24, p. 69-85, jun., 2005.

\_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6ª ed., São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais. 2009.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV: Editora Fiocruz, 2012.

ASSIS, Marília Câmara. GARCIA, Rodrigo Cardoso. Escritório de projetos – de prática adormecida à iniciativa inovadora: o caso da Secretaria de Estado e Gestão de Recursos Humanos. **X Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: CONSAD, 2017.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 17ª ed., São Paulo: Globo, 2005.

BARCAUÍ, André. **PMO: Escritório de projetos, programas e portfólio na prática**. Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf> Acesso em 06/01/2020.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social**. São Paulo: Editora Moraes, 1981.

\_\_\_\_\_. **Planejamento social: instrumentalidade e instrumentação**. São Paulo: Editora Veras, 2013.

BAUER, Martin B. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. BAUER, Martin; GASKELL, George (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**.

2ªed., Petropolis: Vozes, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BERDEGUÉ Julio A.; et ali. Desarrollo territorial rural en América Latina; determinantes y opciones de política. BERDEGUÉ, Julio A.; BENITO, Felix Mondrego (Ed.); **De Yucatán a Chloé. Dinámicas territoriales en América Latina**. Buenos Aires: Teseo: RIMISP, 2012.

BRADSHAW, Jonathan. A taxonomy of social need. MACHLACHLAN, Gordon. **Problems and progress in medical care: essays on current research**. London, Oxford University Press, p. 71-82, 1972. Disponível em: [http://eprints.whiterose.ac.uk/118357/1/bradshaw\\_taxonomy.pdf](http://eprints.whiterose.ac.uk/118357/1/bradshaw_taxonomy.pdf) Acesso em: 12/04/2015.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. ORTEGA, Antonio; FILHO, Niemeyer (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial: segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm) Acesso em: 20/01/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: MARE, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maior de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm) Acesso em 12/12/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **MGPP-SISP: Metodologia de Gerenciamento de Portfólio de Projetos Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação**. 2011. Disponível em: [http://www.sisp.gov.br/mgppsisp/wiki/download/file/MGP-SISP\\_Versao\\_1.0.pdf](http://www.sisp.gov.br/mgppsisp/wiki/download/file/MGP-SISP_Versao_1.0.pdf) Acesso em 06/01/2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e planejamento econômico**. 21, (1), abril, p. 3-23, 1991.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**. p. 45-98, 1998. Disponível em: [https://bresserpereira.org.br/papers/1998/A\\_reforma\\_do\\_Estado\\_dos\\_anos\\_90.pdf](https://bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf) Acesso em 18/04/2018.

\_\_\_\_\_. Assalto ao Estado e ao mercado: neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**. n.23, v.66, p. 7-23, 2009.

BRIDGE, Diane; CRAWFORD, J. Kent. How to startup and rollout a project office. **Proceedings of the Project Management Institute Annual Seminars & Symposium**. Houston, 2001. Disponível em: <https://www.pmi.org/learning/library/startup-rollout-project-office-risks-8886> Acesso em 13/07/2017.

BRITO, Suzana S. et al. Município de Cascavel: atualização cadastral e sua aplicação do exercício de planejamento urbanístico. **Estudo Prévio: estudo do Centro de Estudos de**

**Arquitetura, Cidade e Território da Universidade de Lisboa.** p. 06, ep. 8, 2015.  
Disponível em: <http://www.estudoprevio.net/artigos/59/municipio-de-cascavel-atualizacao-cadastral-e-a-sua-aplicacao-ao-exercicio-de-planeamento-urbanistico> Acesso em: 07/06/2019.

BROWN, Tim. **Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BRUGUÉ, Quim; BLANCO, Ismael; BOADA, Júlia. Entornos y motores para a inovação das políticas públicas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia.** n 59, jun., 2014.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.** Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 14ª ed., Editora Paz e Terra, 2007.

BOTELHO, Adriano. A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu fórum de culturas de 2004. **GEOUSP: Espaço e Território.** n.16, p. 111-24, 2004.

CACCIARI, Massimo. **La Ciudad.** Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2010.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo. Ferramenta para análise de dados qualitativos no campo de Saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem.** Brasília, 57 (5), set./out., 611-14, 2004.

CARDOSO, Lúcio Adauto; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida. In: CARDOSO, Lúcio Adauto (org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, Bruna; COSTA, Áurea de Carvalho. Da centralização à descentralização, da municipalização à terceirização: a quem compete a escolarização da criança brasileira, hoje. **Revista Paulista de Educação.** v.1, n.1, p. 3-16, 2012.

CARVALHO, Monica de. Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva.** 14, (4), p. 70-82, 2000.

CARVALHO, Kahan Elizabeth Monteiro de. Impactos do PMO no desempenho da organização pública: o caso de uma organização de ensino superior. **Revista GeP.** v. 6, n. 2, mai./ago, 2015.

CARVALHO, Kahan Elizabeth Monteiro de. PISCOPO, Marcos Roberto. Fatores de sucesso na implantação de um PMO: um caso na administração pública. **Revista Gestão e Tecnologia.** Fundação Pedro Leopoldo. v. 14, n.3, set./dez., p. 56-78, 2014.

CASCADEL. **Decreto 14.140, de 05 de abril de 2018.** Institui o comitê estratégico do município de Cascavel e dá outras providências. Cascavel, 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 6.296, de 23 de fevereiro de 2017.** Dispõe sobre o zoneamento, usos e ocupação do solo no município de Cascavel. Cascavel, 2017a.  
Disponível em <https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-cascavel-pr> Acesso em 20/11/2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal Complementar nº 91, de 23 de fevereiro de 2017.** Altera o Plano Diretor de Cascavel, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da cidade e das sedes dos demais distritos administrativos e, dá outras providências relativas ao planejamento e a gestão do território do município nos termos da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade. Cascavel, 2017b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr> Acesso em 20/11/2019.

CASTEL, Robert. A escolha do Estado Social. **Sociologias**. n, 3, jun./jul., p. 18-34, 2000.

CASEY, William; PECK, Wendi. Choosing the right PMO setup. **PM Network**. v. 15, n. 2, 2001. Disponível em: <https://www.pmi.org/learning/library/choosing-right-project-management-office-setup-3496> Acesso em: 15/06/2017.

CAZULA, Leandro Pansonato; MIRANDOLA, Patrícia Helena. Bacia hidrográfica – conceitos e importância como unidade de planejamento: um exemplo aplicado na bacia hidrográfica de Ribeirão Lajeado, SP, Brasil. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**. Seção Três Lagoas – MS, n.12, ano 7, nov., p. 101-24, 2010

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 10ª ed., São Paulo: Cortez, 2009.

CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**. Ano 50, n.1, jan./mar., 1999. Disponível em: <https://enap.gov.br> Acesso em: 1º/06/2018.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 2008.

COLAVITE, Ana Paula; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Geoprocessamento aplicado a estudos do caminho de Peabiru. **Revista da ANPEGE**. V.5, p. 86-105, 2009.

COMISSÃO GUARANI YVYRUPA. **Guaíra & Terra Roxa: relatório sobre violações de direitos humanos contra os Avá Guarani do oeste do paraná**. Paraná: Comissão Guarani Yvyrupa,, agosto, 2017.

CORREA, Valdir. **Caminho do Peabiru: um resgate cultural para o turismo**. Dissertação de mestrado apresentada junto à Universidade da Região de Joinville. Joinville: UNIVILLE, 2010.

COSTA, Ana Cristina; et al. a implantação do escritório de gerenciamento de projetos no governo do estado de Minas Gerais: um estudo de caso. **XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção (ENEGEP)**. Salvador: ENEGEP, 2009.

CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. AQUINO, Luseni Maria C. de. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: IPEA, 2010.

DAHL, Robert Alan. **La Poliarquía: participación y oposición**. México: Rede Iberoamericana, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

DAMOVICH, Janaína et al. **Diagnóstico ambiental entorno da suinocultura na bacia do rio Toledo e identificação do potencial econômico dos dejetos**. 2007. Disponível em: [http://www.ecopar.ufpr.br/artigos/a\\_089.pdf](http://www.ecopar.ufpr.br/artigos/a_089.pdf) Acesso em: 17/12/2019.

DATE, Roberta Naia; et al. Aplicação do método ágil Scrum em uma fundação do Setor Público. **Revista de Gestão e Projetos – GeP**. v.7, n.2, mai./ago., 2016.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa n. 82**. NEPP:UNICAMP, 2009.

DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 3, n. 6, fev. 1988. Disponível em: < [http://anpocs.com/images/stories/RBCS/06/rbcs06\\_04.pdf](http://anpocs.com/images/stories/RBCS/06/rbcs06_04.pdf) > Acesso em: 23/12/2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**. n. 24, São Paulo, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf> Acesso em: 23/09/2019.

FABRA, Marcantonio; MENDES, João Ricardo Barroca; VALLE, André Bittencourt do. **Gerenciamento de Projetos**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Governo local e novas formas de provisão e gestão dos serviços públicos no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v.4, 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/43830/42691> Acesso em 05/05/2019.

FAVARETO, Arilson. Evolução das relações rural-urbano no Brasil: dinâmicas demográficas e análise comparada em perspectiva-histórica. **International Conference “Dynamics of rural transformation in emerging economies”**. Nova Deli, Índia. Abril, 2010.

FAVARETO; Arilson. BERGAMASCO, Sonia. Desenvolvimento territorial e nova ruralidade. **Ciclo de debates IEA, 65 anos**. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/65anos/65anos-6.pdf> Acesso em: 12/05/2005.

FISCHER, Tania. Poder local: um tema em análise. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 4, p. 105-13, 1992.

FPTI – Fundação Parque Tecnológico de Itaipu. **Planejamento estratégico 2014-2024**. Foz do Iguaçu: FPTI: IB, 2014; Revisado em 2016.

FURTADO, Maria Alice Pinheiro; FORTUNATO, Graziela; TEIXEIRA, Aridelmo. A percepção dos gestores da área pública sob a política de gerenciamento de projetos. **Revista Eletrônica sistemas e Gestão**. N. 6, p. 167-83, 2011.

GARCIA, Leila Posenato. Epidemia do vírus Zika e microcefalia no Brasil: emergência, evolução e tratamento. **Texto para discussão n° 2368**. Brasília: IPEA, 2018.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 4ªed., São Paulo: Cortez, 2005.

GIL, Lissandra Guimarães; CORDOVIL, Fabiola Castelo de Souza. O planejamento urbano em Cascavel/PR: a formação e as influencias urbanísticas para a consolidação da avenida Brasil. **Anais do XV Seminário de história da cidade e do urbanismo: a cidade, o urbano e o humano**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2018. Disponível em: [http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2018/09/17\\_80825.pdf](http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2018/09/17_80825.pdf) Acesso em: 31/05/2019.

GONZALEZ, Fabio. RODRIGUES, Ivete. **Implementação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos**. Trabalho de conclusão de curso do MBA em Gestão de Projetos. São Paulo: FEA/USP, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. 2ª ed. São Paulo Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Movimentos Sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16, n.47, p. 333-61, maio/ago., 2011.

GRIN, Eduardo José; SANTOS, Ana Helena Lopes; ABRUCIO, Fernando Luiz. La recentralización en el federalismo brasileño, una salida con muchas sendas. **9º Congreso Latino Americano de Ciencia Política**. Montevidéo: ALACIP, 2017.

HAESBAERT, Rogerio. Dos múltiplos territórios à territorialidade. **Anais do 1ºSeminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades. Porto alegre: Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf> Acesso em 15/04/2019.

\_\_\_\_\_. Território e multiterritorialidade um debate. **Geographia**. Ano IX, n. 17, 2007.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates: Revista de Estudos Sociais e Urbanos**. n. 39, p. 48-64, 1996.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade. **Lutas sociais**. São Paulo. n.29, p. 73-89, jul./dez., 2012.

HOTZ, Eduardo Fontes. A organização metropolitana pós constituição de 1988. **São Paulo em Perspectiva**. v. 14, n. 4, p. 91-8, 2000.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Antony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAMAMOTO, Marilda. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

IPARDES. **Cadernos Estatísticos de Cascavel**. Jun. 2019. Disponível em: <http://ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800> Acesso em 07/06/2019.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JULIO, Luciana Reis; PISCOPO, Marcos Roberto. Influência da gestão estratégica de portfólios de projetos no desenvolvimento tecnológico. **VI Encontro de estudos em estratégia**. Bento Gonçalves/RS. 2013.

LENOIR, Remi Objeto sociológico e problema social. CHAMPAGNE, Patrick et al. **Iniciação à prática sociológica**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996

LIMA, Daniela. **O que é cultura?** Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/o-que-e-cultura/> Acesso em 08/01/2020.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil. **Anuário antropológico 2002-2003**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 251-90, 2004

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. v24, n. 57, p. 49-65, mar., 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez, p 186-206, 2014.

MACHADO DA SILVA, Clóvis. L.; VIZEU, Fábio. Análise Institucional de Práticas Formais de Estratégia. **RAE-Revista de Administração de Empresas**. v. 47, n. 4, out-dez, p.89-100, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902007000400008> Acesso em 12/04/2019.

MARCONI, Eva Maria; LAKATOS, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas 2013.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MATOS, Bárbara Abreu; SANTOS, Odirley Rocha dos. Gestão de projetos em empresas públicas: a implantação do escritório de projetos na empresa de transporte e trânsito de Belo Horizonte/SA. **13º Congresso de Gerenciamento de Projetos PMI/MG**. Belo Horizonte: PMI:MG, 2018. Disponível em: <https://even3.blob.core.windows.net/anais/96309.pdf> Acesso em: 13/02/2019.

MAZZUCATTO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfólio Penguin, 2014.

MEDEIROS, Bruno Campelo; SILVA, Rafael Rodrigues; SOUZA NETO, Manuel Veras de. Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP): práticas para ação no setor de TI das instituições públicas. **Anais do V Simpósio internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade**. São Paulo: UNINOVE, 2016. Disponível em: <https://singep.org.br/5singep/resultaado/15.pdf> Acesso em: 14/07/2018.

MENESES, Neilson Santos; SANTOS, Fernanda dos. Indicadores, planejamento e gestão territorial. **Anais do VI Colóquio internacional "Educação e contemporaneidade"**. Sergipe, 2012.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6ª ed., São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

MILLS, C. Wright. Sobre artesanía intelectual. **Trabajo y Sociedad: Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas**. V. XII, n. 13, Santiago del Estero, Argentina, 2009. Disponível em: [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad)  
Acesso em 09/03/2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira.; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. 33ª ed., Petrópolis: Vozes, 2013.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3ª ed., Porto Alegre: BOOKMAN, 2001.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: BOOKMAN, 2004.

MOORE, Mark Harrison. **Criando Valor Público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Letras & Expressões. Brasília: ENAP, 2002.

\_\_\_\_\_. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público**. n. 2, v. 58, abr./jun., 151-79, 2007.

MORETTI, Ricardo de Souza. Urbanização em áreas de interesse ambiental. **Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo**. n.1, p. 99-116, 2000.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denise. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **RAC**. Curitiba, v. 15, n. 4, jul./ago, 2011, p. 731- 47. Disponível em: <http://anpad.org.br/rac> Acesso em: 10nov2019.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, soberania nacional e direito internacional. **Revista CEJ**, v. 8, n. 27, p. 86-94, dez. 2004.

NARCISO, Carla Alexandra Filipo. **Espaço público: desenho organização e poder, o caso de Barcelona**. Dissertação de mestrado apresentada em Estudos Urbanos, na Universidade de Lisboa. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/1736> Acesso em: 05nov2019.

NETO, Exzolvildres Queiroz; *et al.* Era das contradições: o direito ao espaço ou o fim da história das cidades? **Revista Orbis Latina**.v. 1, n. 1, jan-dez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 5ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. Economia política: uma introdução à crítica. **Biblioteca básica de Serviço Social**. v. 1. São Paulo: Cortez editoria, 2006.

O'DONNEL, Guillermo. Estado, democratización y ciudadanía. CHUDNOVSKY, M. (comp.).

**Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales.** Argentina: Editor CAF, 2015.

OLIVEIRA, João Pacheco. Pardos, mestiços ou caboclos: os índios nos censos nacionais no Brasil (1872-1980). **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 3, n. 6, p. 61-84, out., 1997.

OLIVEIRA, Fabrício Alberto Lobão de. et al. **Implantação de um escritório de gerenciamento de projetos públicos na prefeitura Municipal de São Luís do Maranhão.** Trabalho de conclusão do MBA em Gestão de Projeto da Fundação Getúlio Vargas. Maranhão: FGV, 2007.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco.** Editorial Boitempo, 2003.

OSTERWALDER, Alexander.; PIGNEUR, Yves.; TUCCI, Christopher L. Clarifying Business Models: Origins, Present, and Future of the concept. **Communications of AIS**. v.15, p. 1-40, 2005. Disponível em: [https://www.kth.se/social/files/546b8d75f276546614d2dffc/Osterwalder+\(2005\).pdf](https://www.kth.se/social/files/546b8d75f276546614d2dffc/Osterwalder+(2005).pdf) Acesso em 13/05/2017.

OSTERWALDER, Alexander; PIGNEUR, Yves. **Bussines Model Generation - Inovação em Modelo de Negócios.** Rio de Janeiro: Alta books, 2010.

PACHECO, Daiane da silva; ARAÚJO, Débora Magalhães. Programa Minha Casa Minha vida: uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir dos estudos e produções teóricas sobre o Programa. **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas.** Maranhão: PPGPP: UFMA, 2017.

PACHECO, Regina Silvia. A agenda da nova gestão pública. LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

\_\_\_\_\_. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – RAE.** São Paulo: FGV, jan./mar, 2005b.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel. **Fundamentos da análise e do planejamento de economias regionais.** Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2013.

\_\_\_\_\_. **Da identificação de cadeias propulsivas ao planejamento do desenvolvimento do oeste paranaense.** Relatório de Consulta Técnica. Foz do Iguaçu: POD, 2014. Disponível em: [https://www.oesteemdesenvolvimento.com.br/admin/uploads/texteditor/txt\\_14656725968085.pdf](https://www.oesteemdesenvolvimento.com.br/admin/uploads/texteditor/txt_14656725968085.pdf) Acesso em: 18/09/2018.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista O&S.** v. 15, n.46, jul./set., 2008.

PEGORETTI, Michela Sagrillo; SANCHES, Sueli da Penha. Dicotomia rural x urbano e

segregação socioespacial: uma análise da acessibilidade ligada à problemática do transporte dos estudantes do campo. **XI Encontro Nacional da ANPUR**. Salvador, 2005.

PELOZO, Rita de Cássia Borguetti. Municipalização: descentralização ou aumento de poder? **Revista Científica Eletrônica de Pedagogia**. Ano 2, n 4, jul., 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2006.

PESTANA, Carlos Víctor Alvarez; VALENTE, Gabriela Voss Parajara. Gerenciamento de projetos na administração pública: da implantação de um escritório de projetos à gestão de portfólio na Secretaria de Estado de Gestão de Recursos Humanos do Espírito Santo. **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: CONSAD, 2010.

PFEIFFER, Peter. **Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: conceitos, instrumentos e aplicações**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

PINTO, Anália Maria Andrade; SILVA, Wainer da Silveira e. A utilização dos escritórios de gerenciamento e projetos na gestão da administração pública. Um estudo de caso: governo do estado do Rio de Janeiro. **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: CONSAD, 2008.

PISA, Beatriz Jackiu; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. Gestão de projetos na administração pública: instrumento para o planejamento e desenvolvimento. **Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. Paraná: SNPD**. 2013. Disponível em: [http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd2013/Beatriz\\_Jackiu.pdf](http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd2013/Beatriz_Jackiu.pdf) Acesso: 28/07/2017.

PRESSMAN, Roger S. **Engenharia de Software**. 7ª. ed. Porto Alegre: Person Makron Books, 2011.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RECHHELD, Frederick. **A pergunta definitiva 2.0**. Elsevier, 2011.

REIS, Jose Arroba. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconômicos e o "simples" funcionamento dos sistemas complexos. SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2002.

RHODES, Roderick Arthur William. El institucionalismo. MARSH, David; STOKER, Gerry. **Teoría y métodos de la Ciencia Política**. Espanha: Alianza Editorial, 1995.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SÁENZ, Rodolfo Canto. Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política. **Gestión y Política Pública**. v.21, n,2, México, enero, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792012000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000200002) Acesso em: 12/05/2018.

SANT'ANNA, Alessandra de. AMARU MAXIMIANO, Antonio Cesar. **Aplicabilidade do marco lógico ao planejamento dos projetos de investimento social privado de indústrias brasileiras**. Trabalho de conclusão de curso apresentado no MBA em Gestão

de Projetos na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz, da Universidade de São Paulo. Piracicaba: PECEGE: ESALQ: USP, 2017.

\_\_\_\_\_. Adoção de métodos ágeis em um programa de excelência no atendimento ao cliente. **Anais do VI Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e sustentabilidade. V Encontro Luso Brasileiro de Estratégia.** São Paulo: UNINOVE, 2018.

SANT'ANNA, Alessandra de. NETO, Exzolvildres Queiroz; MARCHI, Jamur Johnas. Participação social e governança pública no Brasil: um ensaio sobre desenvolvimento local. **Anais do V Seminário Internacional de Integração e Desenvolvimento Regional.** Toledo: Unioeste, v. 6. p. 2021-2039, 2018.

SANT'ANNA, Alessandra de.; OLIVEIRA, Gilson Batista. Os atores locais como promotores de Desenvolvimento Territorial Endógeno. **Colóquio: Revista do Desenvolvimento Regional.** FACCAT – Taquara/RS. v.16, n.3, jul./dez., 2019.

SANT'ANNA, Alessandra; et al. Análisis de la adhesión a la Plataforma de Interoperabilidad del Estado en la Municipalidad de Lima, Perú. **ADM2019: Congresso Internacional de Administração.** Ponta Grossa: UEPG, 2019.

SANT'ANNA; Alessandra de; BASSO, Dirceu. Um estudo sobre a aderência do Project Management for Development Professionals (PMD Pro) a projetos cooperativos de Agricultura Familiar. **Revista Orbis Latina.** v. 9, n. 1, p. 270-294, 2019.

SANTOS, Clezia de Souza; COSTA, Cleomar Cesar Macedo. Gerenciamento de projetos na administração pública. **XXXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção.** Salvador, XXXIII ENEGEP, 2013. Disponível em: [http://abepro.org.br/biblioteca/enegep2013\\_TN\\_STO\\_177\\_007\\_23256.pdf](http://abepro.org.br/biblioteca/enegep2013_TN_STO_177_007_23256.pdf) Acesso em: 27/01/2019.

SANTOS, Marcos José Araújo dos; PINHEIRO, Leonardo Barboza; QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson de. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Eduards et al. (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas. **XXXVIII Encontro da ANPAD.** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SANTOS, Claudia Monica; SOUZA FILHO, Rodrigo; BACKX, Sheila. A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: questões para a reflexão. SANTOS, Claudia Monica; BACKX, Sheila; GUERRA, Yolanda. **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos.** Juiz de fora. Ed: UFJF, 2012.

SANTOS, Claudia Monica; BACKX, Sheila; GUERRA, Yolanda. **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos.** Juiz de fora. Ed: UFJF, 2012.

SANTOS, Milton. O retorno do território. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. **Território: globalização e fragmentação.** 4ª ed., São Paulo: HUCITEC: ANPUR, 1998.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 6ª ed., Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2001.

SCHUMPETER, Joseph. O Fenômeno Fundamental do Desenvolvimento Econômico. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1985.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos esquema de análise, casos práticos**. 2ª ed., São Paulo: C. Learning, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Marcio Thales. **Proposição de ferramenta para diagramação visual de projetos no setor público municipal**. Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade – PGTGS. Foz do Iguaçu: UNIOESTE, 2019.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso, et al. Conflitos interescares: o local e o metropolitano na gestão do território **URBE**. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. 10 (3), p. 637- 49, 2018.

SILVA, Elica Rodrigues Pinheiro de Almeida; CAMPOS, Carlos Roberto. **Maturidade em gerenciamento de projetos de desenvolvimento de software no comércio eletrônico brasileiro**. Trabalho de conclusão de curso apresentado no MBA em Gestão de Projetos na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz, da Universidade de São Paulo. Piracicaba: PECEGE: ESALQ: USP, 2017.

SILVA, Luiz Carlos Araújo da. **Projeto de implantação de um escritório de projetos corporativo no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq**. Brasília: ENAP, 2016.

SILVA, Marcus Vinicius de Miranda da. **Os principais desafios para implantação e maturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos em organizações do governo brasileiro**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

SOARES, Karen Alessandra Solek; DIAS, Solange Irene Smolarek. Flexibilização Legislativa: uma experiência na aplicação da Lei 11.977/2009, MCMV-Regularização Fundiária na cidade de Cascavel-PR. **Revista Thêma et Scientia**. v. 5, n. 2, jul./dez., p. 34-48, 2015.

SOARES, Serguei. A trajetória da desigualdade e a evolução da renda relativa aos negros no Brasil. THEODORO, Mario (Org). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

SOUZA, Carla Moreira Sá de. **Efetividade da gestão de projetos em instituições públicas**. Trabalho de Conclusão do Curso de Administração Pública. Brasília: UNB, 2015.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá Maria M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Revista Lua Nova**. n. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., p. 20-45, 2006.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Os Avá-guarani no oeste do Paraná: (re)existência em Tekoha Guarani Guavira**. Curitiba: Letra de Lei, 2016. Disponível em:

<https://oguatapora.com.br/wp-content/uploads/2019/04/Os-Avá-guarani-no-oeste-do-Paraná.pdf> Acesso em 22/12/2018.

SPERANÇA, Alceu A. **Cascavel: a história**. Curitiba: Lagarto, 1992.

SPOSITO, Maria da Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 14ª ed., São Paulo: Contexto, 2004.

\_\_\_\_\_. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. **Cidades**. v.3, n. 5, p. 143-57, 2006.

SPOSITO, Maria da Encarnação Beltrão; SPOSITO, Eliseu Savério. Articulação entre múltiplas escalas geográficas: lógicas e estratégias espaciais de empresas. **Revista Geo USP: espaço e tempo**. V. 21, n. 2, p. 462-79, 2017.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012;

TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. A criação de municípios após a constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RCBS**. v.17, n.48, fev., p. 61-89, 2002.

TOSIN, Gladis Aparecida Sandi. **Caracterização física do uso e ocupação da bacia hidrográfica do Rio Cascavel**. Dissertação de mestrado apresentado o Programa de Pós-Graduação em Engenharia Agrícola. Cascavel: UNIOESTE, 2005.

VAINER, Carlos Bernardo. Políticas migratórias no Brasil: origens, trajetórias e destinos. **Reunião dos Grupos de Trabalho da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Campinas: NEPO: UNICAMP, 1991.

\_\_\_\_\_. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. ATANTES, Otília; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Planejamento Territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.9, n.1, mai.2007.

\_\_\_\_\_. Quando a cidade vai às ruas. MARICATO, Ermínia. et al. **Cidades rebeldes: passe livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VALERIANO, Dalton. **Moderno Gerenciamento de Projetos**. São Paulo: Pearson Hall, 2005.

VEIGA, Jucilda. Migrações históricas e cosmologia Guarani. **R@U: Revista de Antropologia da UFSCar**. v. 5, n.1, jan./jun, p. 49-80, 2013.

VIANA, Mauricio et al. **Design Thinking: Innovación en los Negocios**. Rio de Janeiro: MJV Press, 2016.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **História do Serviço Social: contribuição para a construção de sua teoria**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Agir, 1989.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no

Brasil. **Temporalis**. Brasília, ano 2, n. 3. p. 33-41, jan./jul., 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

WIRICK, David. **Public Sector Project Management: meeting the challenges and achieving results**. New Jersey: HOBOKEN, 2009. Disponível em: <https://download.e-bookshelf.de/download/0000/5949/13/L-G-0000594913-0002362407.pdf> Acesso em: 06/01/2019.

**APÊNDICES**

---

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA**

1. GENERALIDADES
2. COALISÕES SOCIAIS
3. CAPITAL NATURAL, ESTRUTURA AGRÁRIA E VINCULO COM OS MERCADOS
4. CIDADES NO TERRITÓRIO
5. INVESTIMENTO PÚBLICO
6. OBICES E OPORTUNIDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO

**APÊNDICE B – MODELO DE QUESTIONÁRIO****QUESTIONÁRIO PARA GESTORES DE SECRETARIAS E INSTITUIÇÕES VINCULADAS  
À PREFEITURA DE CASCAVEL/PR**

Esta é uma pesquisa vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, que pretende conhecer e problematizar o processo de implementação do Escritório de Gerenciamento de Projetos do município de Cascavel e sua contribuição para a gestão do território. Os Escritórios de Gerenciamento de Projetos (EGP) são estruturas que auxiliam no processo gestão de uma organização. Informamos que: os dados coletados serão usados exclusivamente para gerar informações para a pesquisa aqui relatada e outras publicações dela decorrentes, quais sejam: revistas científicas, congressos e jornais; a sua identificação não será revelada em nenhuma das vias de publicação do conhecimento produzido por este estudo. Agradecemos por seu tempo e disponibilidade.

Desejo receber os resultados desta pesquisa em meu e-mail:

( )sim    ( )não

Informe o e-mail:

Secretaria:

Função:

Formação:

1. Quem define a estratégia no âmbito de atuação da sua secretaria ou instituição?
2. O que é considerado no processo de gestão estratégica do território de Cascavel/PR?
3. De onde vem o seu orçamento?
4. Existem instâncias deliberativas na secretaria ou instituição a que você está vinculado?
5. Quem participa e como funciona?
6. O que você sabe sobre a gestão de projetos no setor público?
7. Em sua opinião, conhecer metodologias e instrumentos de gestão de projetos pode contribuir para o trabalho de sua secretaria?
8. Como?
9. O que é um EGP?

10. Quais, em sua opinião, deveriam ser as funções de um EGP?
11. Como são planejadas as ações políticas, programas, projetos em sua secretaria ou instituição?
12. Em sua opinião, como deveria ser realizado o planejamento das ações, políticas, programas e projetos em sua instituição?
13. Que elementos você costuma considerar no processo de planejamento?
14. Hoje, na sua opinião, quais são as principais dificuldades de sua secretaria ou instituição?
15. O que você entende como meta de desenvolvimento para Cascavel?