IV ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS
IV ENEPCP
EVENTO VIRTUAL
01 A 03 SETEMBRO
2021

SESSÃO TEMÁTICA Nº 25 - INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

GESTÃO TERRITORIAL NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR

A ESTRATÉGIA, O ORÇAMENTO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Alessandra de Sant'Anna/IPPUR-UFRJ

Resumo:

O objetivo do trabalho é problematizar a implementação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), enquanto inovação para o processo de gestão territorial, tomada como uma das categorias da investigação. 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. Abordamos, nesta proposta, os efeitos deste instrumento de gestão e, também política pública para três dimensões da categoria gestão territorial – a estratégia, o orçamento e a participação social – no município de Cascavel, no oeste do Paraná, uma cidade média que apresenta elevada importância para a região. Por meio de uma investigação de abordagem qualitativa o estudo de caso conta com entrevistas realizadas com os gestores do convênio e, em seguida com a aplicação de um questionário disponibilizado por meio de "google forms", no período de 11 a 26 de novembro de 2019, para os 19 gestores das secretarias e autarquias vinculadas ao município, onde nos propusemos a compreender tanto os elementos que levaram à adoção do EGP quanto sua contribuição para a gestão territorial, mais especificamente para os processos de planejamento e tomada de decisão. Dos 19 questionários potenciais, 13 foram preenchidos. No município de Cascavel/PR, o processo de implementação desde equipamento, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), foi firmado a partir de um convênio entre a Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI-BR) e a prefeitura. 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.

Palavras-chave: Gestão Territorial. Participação Social. Planejamento. Políticas Públicas. Escritório de Gerenciamento de Projetos.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é problematizar a implementação do Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) no município de Cascavel/PR, enquanto inovação para o processo de gestão territorial, considerando uma abordagem contemporânea da categoria gestão territorial. 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. No município de Cascavel/PR, o processo de implementação do equipamento – o Escritório de Gerenciamento de Projetos –, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), foi firmado a partir de um convênio entre a Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI-BR) e a prefeitura. 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.

A gestão territorial desde o processo de globalização evidencia uma ordem competitiva para os territórios que promove novas abordagens desde as dinâmicas espaciais e temporais presentes no território. A rapidez com que se estabelecem as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) criam novas demandas desde uma leitura do território e os tratamentos das questões que carregam em diferentes ordens (política, econômica, histórica, cultural e social). A compreensão de desenvolvimento, se circunscrita a geração de riqueza ou perpassada por sua redistribuição, é questão que se coloca na ordem do dia para os gestores públicos. Para além de discursos, é na vida cotidiana e na melhoria dos níveis de bem estar e qualidade de vida das pessoas que permite auferir o quão apto o Estado (em suas diferentes esferas) é capaz de produzir um governo que zele e entregue políticas públicas que incidam nos problemas apresentados pelos territórios.

O estudo, de abordagem qualitativa, apresenta uma revisão da literatura nos campos da Gestão Pública, do Planejamento Urbano e Regional e do Desenvolvimento. Este artigo apresenta os resultados do trabalho realizado junto aos gestores públicos da administração direta e indireta do município. O trabalho de campo contou com dois processos: a entrevista com os gestores do convênio e a aplicação de um questionário, disponibilizado por meio de “google forms” no período de 11 a 26 de novembro de 2019, para os 19 gestores das secretarias e autarquias vinculadas ao município. Foi proposta a necessidade de compreender tanto os elementos que levaram à adoção do EGP quanto sua contribuição para a gestão territorial, mais especificamente para os processos de planejamento e tomada de decisão. 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. A análise da categoria "Gestão Territorial" contou com a abordagem de três variáveis, ou subcategorias: estratégia, orçamento e participação social a partir das seguintes perguntas norteadoras: *"Quem define a estratégia no âmbito de atuação de sua secretaria ou instituição?", "O que é considerado no processo de gestão estratégica do território de Cascavel/PR?", "De onde vem o orçamento?", "Existem instâncias deliberativas na secretaria ou instituição a que você está vinculado?"; e "Quem participa e como funciona?".*

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: pré-análise, que pressupõe a leitura e primeira classificação do material; exploração do material, onde foram codificadas, classificadas e categorizadas as palavras; e tratamento, inferência e interpretação, cuja finalidade é a construção de nexos que possibilitam a análise crítica dos dados.

Além desta introdução, o estudo é composto por outras cinco seções. Na primeira, se apresenta um conjunto de fundamentos teóricos a partir dos eixos: território, planejamento e gestão. Na segunda, se propõe um recorte mais específico considerando os eixos globalização, políticas públicas e desenvolvimento, como determinantes para a adoção de um Escritório de Gerenciamento de Projetos naquele território. Na terceira, resgatamos a compreensão dos gestores do convênio em relação ao processo de implementação dos efeitos iniciais da adoção do Escritório de Gerenciamento de Projetos em Cascavel/PR. Na quarta a partir do questionário aplicado, apontamos a sua interlocução com os processos de tomada de decisão e de planejamento das políticas públicas no território. Por fim, a problematização do Escritório de Gerenciamento de Projetos, considerando sua dupla conotação, instrumento de gestão e política pública, permitiu apontar limites e possibilidades que podem ser considerados em seu processo de implementação.

TERRITÓRIO, PLANEJAMENTO E GESTÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA PENSAR O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM CASCAVEL/PR

O planejamento emerge como o padrão garantidor da eficiência e eficácia da gestão territorial, sendo entendido por Baptista (1981; 2013) como um processo de caráter histórico e dinâmico que pressupõe ação permanente e contínua sobre um conjunto de variáveis. Neste

sentido, “enquanto processo metódico de abordagem racional e científica supõe uma sequência de atos decisórios, ordenados em fases definidas baseados em conhecimentos científicos e técnicos” (idem, p. 13).

Enquanto atividade técnica, historicamente datada, a trajetória do planejamento na América Latina tem como marco inicial os primeiros anos da década de 1950. Segundo Mattos (1979; 1987), esteve associado a metas ambiciosas voltadas à programação de um desenvolvimento para a região, o que levou os países a criarem organismos e espaços de discussão com a finalidade de compreender suas possibilidades, limites, alcance e métodos e técnicas. Enquanto tipologia de planejamento, foram identificados três traços desde uma leitura ortodoxa latino-americana: voluntarismo utópico, reducionismo economicista e formalismo.

O planejamento caracterizado pelo voluntarismo utópico tinha centralidade na figura do planejador, no controle dos processos de planejamento (via normatização das ações que o integram) e da tomada de decisão. As críticas de Mattos (1987) a esta tipologia se relacionam com um saber-poder (Foucault, 2004; 2007) de corte estruturalista e desenvolvimentista onde o planejador e suas ideologias (superação do subdesenvolvimento latino-americano) prevalecem sobre os interesses dos tomadores de decisão. Tal abordagem não se sustenta, dada a interferência e de ideologia de grupos com maior força política na conformação das coalizões necessárias ao atendimento de seus próprios interesses.

A tipologia de planejamento caracterizada pelo reducionismo economicista pressupõe que as teorias de desenvolvimento orientam os processos de tomada de decisão em relação às políticas, planos e ações, desde uma racionalidade específica capaz de prever os comportamentos das pessoas. Mattos (1987) critica esta vertente porque ao circunscrever o diagnóstico aos determinantes econômicos, ela deixa de trazer para a análise dimensões importantes (política, conhecimento e informação) que são tensionadoras do processo de planejamento e que interferem nos efeitos que se espera produzir. Adicionalmente, circunscreve no âmbito do Estado, compreendido como campo de luta e de dominação, a aplicação e definição da estratégia bem como a satisfação das necessidades postas para o impulso do desenvolvimento naquele período. Ainda assim, não se verificou uma capacidade de aprofundamento dos determinantes sociopolíticos no processo de estabelecimento do planejamento, dado que o processo democrático é restrito a segmentos de atores específicos.

O terceiro e último traço do planejamento ortodoxo latino-americano é o formalismo que prevê o processo de planejamento por etapas de um plano econômico global cuja função é articular e integrar o processo de planejamento. De abordagem predominantemente quantitativa,

pormenoriza as metas criando métricas que orientam o processo de alcance dos objetivos estabelecidos. Segundo Mattos (1987) havia uma reprodução dos pressupostos econômicos característicos da abordagem economicista e por isso mesmo desconsideravam processos importantes para compreender a realidade dos países periféricos como, por exemplo, a instabilidade política interna. Uma segunda crítica, diz respeito a um arranjo específico que é o estabelecimento de um órgão geral de planejamento nacional, conferindo um caráter estratégico. Se, inicialmente, essas estruturas respondiam aos interesses institucionais com os pressupostos da Aliança para o Progresso (e a integração de um projeto que permitisse a captação de recursos), em médio prazo elas perdem a funcionalidade a medida em que são deslocadas dos núcleos decisórios. Uma última crítica que se associa ao contexto em que são implementados é a capacidade desses núcleos atenderem às demandas de escala nacional, dado que havia uma centralização dos processos e o pacto territorial estabelecido não fornecia autonomia às unidades subnacionais, o que requer pensar o próprio pacto territorial.

As mudanças na gestão do território das unidades subnacionais, especialmente os municípios, passam por um conjunto de transformações a partir da descentralização político-administrativa da Constituição Federal de 1988 e, mais fortemente, a partir da reforma do aparelho do Estado brasileiro, em 1995. Dentes e Subirats (2014) destacam que seria um equívoco pensar que a autonomia das unidades subnacionais seria o único determinante para os processos de tomada de decisão dos gestores públicos e a forma de conduzir a gestão dos territórios. A compreensão da natureza do território e sua função no processo de pacto territorial parece ser um caminho.

O território, segundo Haesbaert (2007) possui uma dupla conotação, material e simbólica, que carrega diferentes domínios e exercícios de poder. Para Raffestin (1993), por território, compreende-se uma arena política, permeada por diferentes atores e interesses em tensionamentos constantes os quais interagem e dessas relações criam tecituras e formas sociais. Brandão (2008) destaca a centralidade do território no processo de estabelecimento do pacto social, porque ele é tanto uma arena quanto um campo catalisador que porta uma conflitualidade que não pode ser corrompida porque é dela que se produz um coerente pacto social pelo desenvolvimento. Estas formas sociais e os arranjos passam a compor o conteúdo das políticas públicas, tanto nos efeitos que se espera produzir, quanto na natureza das regulações e controle territorial que elas exercem. Desse conjunto de mudanças que permite pensar o território e a abordagem territorial pelos diferentes atores, existe uma, de ordem escalar. Escalas são a "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 atuação do Estado, no processo de concertação do território, pressupõe segundo Pires e Gomide (2014) o emprego da governabilidade (capacidade técnico-administrativa) e da governança (político-relacional) enquanto capacidades estatais resguardadas pela dinâmica das instituições públicas na área de abrangência de sua atuação. Existe na atualidade, segundo Brandão (2008) uma consensualização em torno das ações de desenvolvimento que, ao adotarem uma perspectiva multidimensional e multiescalar, requerem um conjunto de arcabouços que permitam capacidade governativa dos contextos, no âmbito das esferas e das institucionalidades que são criadas. Ao promover uma concertação territorial sem considerar o componente conflitual ela se esvazia da conjuntura, ou seja, da capacidade de estabelecer respostas viáveis e coerentes com a natureza dos problemas públicos cuja essência está na própria estrutura e conjuntura e que possui diferentes caráteres - social, econômico, político, histórico e cultural.

A descentralização político administrativa traz a necessidade de estabelecimento de uma estrutura horizontal (no sentido de estabelecimento de integração e organização da governabilidade nas esferas subnacionais e, ainda, de mecanismos de interlocução entre as esferas (local, regional e nacional). Com o advento da globalização, as leis coercitivas da competição, segundo David Harvey (2012) impõem o incremento de novas tecnologias, métodos, e mecanismos de financiamento estatal que alteram a relação tempo-espaço, no mundo global. Isso significa que há menos gastos no ritmo da produção e, como efeito, maior produção de riqueza. O processo de concorrência que se instala converte os territórios e seus gestores em concorrentes pela atração de capital e investimentos (Brandão, 2007). O que se observa a partir da reforma do aparelho do estado, em 1995, é a emergência de novas formas de fazer a gestão dos territórios que sofre maior interferência da economia no processo de promover a sua organização. Um conjunto de linhas gerais para a política urbana é aplicada ao território nacional como aponta a Constituição Federal em seus artigos 182 e 183, a Lei 10.257/2001 – Plano Diretor - e ao Estatuto das Cidades que propõe o zoneamento do território que, no entendimento de Acselrad (2010) são um receituário para a exploração econômica do território e que orienta a estratégia territorial para o desenvolvimento.

À luz desse modelo prescritivo, Brandão (2008) assinala que o país importa mecanismos interpretativos que não necessariamente respondem às suas especificidades e nem ao seu estágio atual de desenvolvimento, o que leva o autor a apontar a obrigatoriedade de tomá-

los com cautela. O estabelecimento de consórcios e articulação são uma dessas inovações, assinala o autor que como aspectos favoráveis essas modalidades permitiriam o estabelecimento de governança capazes de responder a problemáticas que não se inscrevem exclusivamente nos limites territoriais, competências e âmbitos restritos de poder. Ao mesmo tempo, um elemento desfavorável seria a presença de um esgarçamento do pacto federativo em razão da descentralização. É possível que ela tenha tornado o município refém de seus próprios problemas na medida que inscreve uma maior responsabilização deste ente em um processo de gestão territorial sem o fornecimento dos meios necessários, o que leva a pensar sobre os termos sob os quais se estabelece o federalismo brasileiro, se cooperativo ou não. Refletir se a gestão dos interesses e dos atores intraestatais requer maior integração no sentido de se estabelecer uma dinâmica interna orgânica e sistêmica desde uma abordagem horizontal e colaborativa desde uma abordagem interescalar.

GESTÃO TERRITORIAL EM CASCAVEL/PR: GLOBALIZAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

Com o advento da globalização, o sistema capitalista impõe novos padrões espaciais e temporais, assinala Brandão (2007) que o imperialismo e o autocentrismo norte americano impingiram uma quebra na trajetória de crescimento das economias e sociedades mundiais. Até a década de 1980, o desenvolvimento de cidades médias (como ocorre com a cidade de Cascavel/PR), ocorre a partir da vinculação a setores estruturantes da economia nacional e instalação de grandes empreendimentos considerados estratégicos no contexto geoeconômico e geopolítico foram determinantes neste período (Steinberger e Bruna, 2001). No caso do oeste paranaense, o avanço do setor energético apresenta necessidades relacionadas ao planejamento urbano e à nova dinâmica instaurada na relação entre centro e periferia de Cascavel com as demais cidades do entorno.

Com a implementação da UHE Itaipu, ocorre uma mudança intensa na relação à dinâmica socioterritorial que tem efeitos em uma escala cotidiana (Acselrad, 2010), que possui um papel estruturante reorganização das escalas (Vainer, 2007) e que criam mediações de ordem ambiental e social no processo de configuração do território e sua relação com o seu entorno e região (Sposito, 2004). As mudanças no padrão territorial de Cascavel, são apontadas por Gil e Cordovil (2018) a partir de uma expansão horizontal, irregular e espalhada. O crescimento desordenado das cidades urbanizadas tem efeitos importantes sobre sua capacidade de integração e da articulação entre as escalas de governo na composição e garantia dos interesses

do território. O município de Cascavel conta, hoje, com oito distritos administrativos: Cascavel. São João D'Oeste, Juvinópolis, Rio do Salto, Sede Alvorada, Espigão Azul, São Salvador e Diamante Cascavel. Na atualidade, há um novo paradigma para as cidades que advém do padrão globalizado instalado que cria nos territórios novos padrões de acumulação influenciado também pelo avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e pela transnacionalização do capital e isso se expressa na produção do espaço.

Essa nova ordem imposta aos territórios pela dinâmica global requer, a partir da contribuição de Brandão (2007) três compreensões em relação à natureza da intervenção pública no processo de concertação territorial e do desempenho das cidades: (i) os câmbios nas bases materiais e sociais do território que impingem um controle rigoroso dos interesses (e dos conflitos) em contraposição à liberalização dos mercados – ou seja, há uma diminuição dos níveis de democracia local; (ii) a fluidez do capital e a tempestividade das respostas a serem geradas para tornar o território apto à captação de recursos cria um discurso de urgência, o aprofundamento de um ideário de crise (falta de recursos) e uma interpretação localista da realidade descontextualizada e descolada do cenário imposto pelo próprio sistema; (iii) existe um potencial de resposta geradas pelos próprios territórios que emergem desde uma transmutação na forma como se estabelecem as lutas e os conflitos que podem ser tomadas desde sua potencialidade e das alternativas criadas desde a própria sociedade. Esta última compreensão apontada por Brandão (2007) parece evidenciar a necessidade de incorporar a gestão territorial à abordagem de um novo nível, que se inscreve na escala da vivência ou da vida cotidiana no território, onde esses conflitos e respostas aos conflitos ganham concretude.

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. 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).

Desde uma abordagem estratégica, o planejamento é sistêmico e dinâmico e possibilita a coerência do conjunto de ações e a atividades presentes no território. As determinações apontadas por Brandão (2007) expressam a multiplicidade de políticas

públicas como respostas aos problemas públicos presentes no território, os quais podem se constituir ou não em determinantes estratégicos para o desenvolvimento dos territórios e regiões. Ao inserir a dimensão estratégica desde uma abordagem territorial o entendimento de que as políticas públicas se diferenciam entre si pela matéria que tratam e por seu conteúdo e os critérios de elegibilidade estabelecidos pelos territórios onde são aplicadas. Segundo De Toni (2016), 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 (2016, p. 29). São as singularidades de cada território e aquilo que o gestor local define como objetivos para o desenvolvimento do território que determinarão o portfólio do município/região/país e orientarão o processo de tomada de decisão.

A partir de um cotidiano de gestão territorial que pressupõe uma abordagem socioterritorial estratégica emergem instrumentos de planejamento como Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) como os principais arranjos sob a condução dos gestores públicos nas diferentes políticas públicas e instituições vinculadas à administração direta e indireta do território. 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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e um conjunto de outras bases de dados sociodemográficos 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 - e com frequência interferem - nas escolhas públicas, daí a importância de uma característica das equipes, olhar o planejamento enquanto processo histórico e articular cenários distintos para uma melhor assessoria à tomada de decisão. O território, assim como o Estado, são arenas de tensionamento, como aponta Teixeira (2012) existem um conjunto de demandas presentes no território que vão reivindicar pelo investimento e desenvolvimento de ação o que coloca na priorização um importante desafio.

O conceito de políticas públicas possui um caráter evolutivo, na medida em que resultam de uma interação entre Estado e sociedade, a qual, segundo Di Giovanni é permeada por mediações de natureza variada e que se relacionam com os níveis de democracia presentes nas sociedades contemporâneas. Superando-se a ideia território como coisa (Brandão, 2007)

para uma perspectiva do território como arena política, Dahl (2012), sinaliza que as sociedades com maior qualidade nos processos democráticos tendem a produzir um sistema político de melhor qualidade, o que traria maior estabilidade do ponto de vista social, econômico e político para os territórios.

Nesse sentido, teríamos o que Dye (2005) compreende como política (policies) derivada da atividade política e que promoveriam um conjunto de processos político-administrativos que se constituem no ciclo das políticas públicas. Desde os processos estruturadores dessas políticas, segundo Brandão (2007), o diagnóstico territorial daria visibilidade aos conflitos em contraposição aos compromissos assumidos pela gestão, promoveriam um (re) escalonamento do problema no sentido de explicitar seus determinantes e efeitos desde uma abordagem contextualizada e conjuntural evidenciando as diferentes hierarquias e transversalidades que os objetos das políticas públicas comportam.

O Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) trabalha com um conjunto de órgãos da administração direta e indireta do município de Cascavel/PR que operam com diferentes políticas públicas. Pode, portanto, preencher uma lacuna apontada por Abramovay (2006) no processo de abordagem territorial uma vez que existe um conjunto de atividades funcionais vinculadas ao ciclo dessas políticas (Quadro 1) que se amalgamam com as especificidades do território.

Quadro 1. Ciclo das políticas públicas e o processo político

Etapa do Ciclo de Políticas Públicas	Atividades Funcionais	Categorias no governo	Como sistema	Como produto	Descrição
a. Identificação do Problema	Percepção Definição Agregação Organização Representação	Problemas para o Governo	Identificação de problemas	Problema a exigir solução	Tornar manifestas as demandas para ação governamental.
b. Elaboração da Agenda	Formulação Legitimação Apropriação	Ação dentro do governo	Desenvolvimento do Programa	Proposta a ser incluída no orçamento-programa	Escolher as questões a serem decididas e os problemas a serem tratados. Desenvolver respostas políticas, para resolver as questões e os problemas.
c. Formulação de políticas (propostas)					
d. Legitimação de políticas	Organização Interpretação Aplicação	Governo diante do problema	Implantação do programa	Varia (serviço, pagamentos, instalações, controles, etc.).	Selecionar uma proposta, articular apoio político e transformá-la em lei.
e. Implementação de políticas	Especificação Mensuração Análise	Programa para o governo	Avaliação do programa	Varia (justificação, recomendação, etc.)	Organizar burocracias, prestar serviços ou prover pagamentos, criar impostos.
f. Avaliação de políticas	Solução do problema ou mudança	Solução do problema ou mudança	Encerramento do programa	Solução ou mudança	Estudar os programas, relatar os outputs, avaliar os impactos sobre os grupos, propor mudanças ou ajustes.

fonte: elaborado pela autora, a partir de Dye (2005).

Do ponto de vista do desenvolvimento humano, as capacidades humanas pressupõem habilidades políticas, culturais, morais, sociais, formativas e econômicas o que somente será possível em um ambiente democrático e pressupõe por um lado a auto organização da sociedade para que possa promover as reivindicações necessárias e, por outro, a presença de espaços estatais com capacidade de leitura e incorporação dessas análises que terão efeitos sobre as políticas públicas que serão geradas. Estas, segundo Villanueva (2012), serão determinadas por quatro dimensões: política, técnica, normativa e científica.

Aquilo que Di Giovanni (2009) denomina como forma política possui uma institucionalização do poder porque as políticas públicas são instrumentos de regulação das relações em seus limites e potencialidades formalmente instituídas. Neste sentido, se configura e estrutura que tipo de ação e como esta ação incide um problema coletivo que se insere em uma relação tempo-espaço específica e, por isso, construída historicamente. Assim, seja por seu caráter histórico ou pelos efeitos que produz (ou não), as políticas públicas podem se transmutar ou ser extinguidas. Com isso, ao tomar os elementos das políticas públicas há que se considerar os fatores históricos e a construção teórica no sentido dos valores que conferem sustentabilidade à política a qual, via de regra, possui quatro estruturas: a formal (teoria, prática e resultados), substantiva (atores, interesses e regras), material (financiamento, suportes e custos); e simbólica (valores, saberes e linguagens).

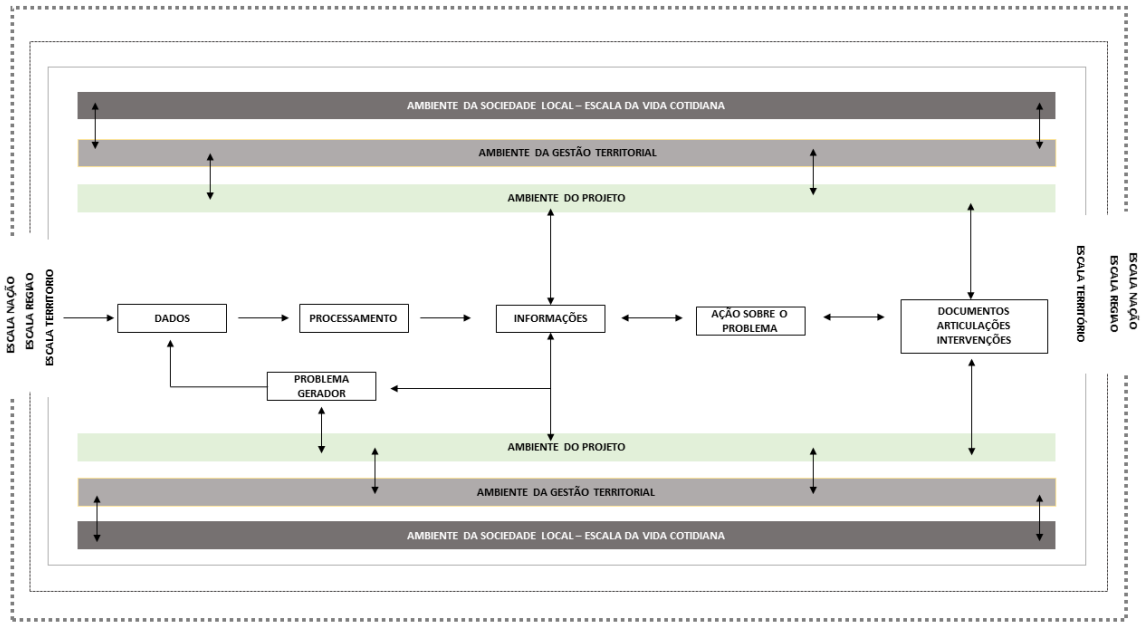
Neste sentido, o planejamento das políticas e da própria gestão territorial precisa ser flexível, sem perder a dimensão do todo e do que se pretende entregar, ao final. Para De Toni (2016) o processo de tomada de decisão nem sempre é explícito, existe um remanejamento de prioridades a depender dos níveis de interferências. Por esse motivo a necessidade de compreender, desde um olhar do gerenciamento de projetos que o ambiente onde se inserem os projetos de gestão pública, não é controlado. Ele é transpassado por tensionamentos e demandas de diferentes ordens (econômica, política, social) e em diferentes escalas (local, regional, nacional, global) que podem produzir mudanças de rumo com o processo em curso. Por este motivo, a metodologia de projetos adotada e a transposição dessas práticas para o setor público requerem um olhar mais atento.

Um primeiro caminho passa pela compreensão e conceituação do que é um projeto. Sant'Anna e Amaru Maximiano (2017) compreendem o projeto como uma estratégia de intervenção coletiva, composta por ações inseridas em uma lógica cujo público alvo e os

objetivos estão claramente definidos. Se inscrevem em uma lógica temporal, com conteúdo e custos definidos e por esse motivo dependem de outros projetos, planos e programas para garantir resultados na comunidade, organização ou território em que estão definidos. Ensina Amaru Maximiano (2014) que em um programa, os projetos podem ser realizados de forma paralela ou sequencial criando um conjunto de entradas e saídas de conformação sistêmica.

A composição do portfólio, mesmo no setor público, como assinalam Pestana e Valente (2010), explicitam o que foi definido como prioritário, a origem dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos emerge como uma prática de gestão e o gerenciamento desta carteira de projetos e cria um sistema de comunicação (Figura 1) vinculado ao plano de gestão territorial. O Escritório de Gerenciamento de Projetos permite o gerenciamento de um conjunto de processos que têm como origem os problemas do território – quando reconhecidos como um problema público – convertê-los em dados que, quando processados fornecem um conjunto de informações e acionamento dos setores, gestores e políticas responsáveis que passam a produzir respostas por meio de ações, projetos e políticas públicas para o território.

Figura 1. Sistema de comunicação em um projeto de gestão territorial



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Valeriano (2005).

O município de Cascavel/PR, estabeleceu um convênio (SEPLAG e FPTI) com a finalidade de fortalecer a gestão pública por meio da disseminação das melhores práticas de

Gerenciamento de Projetos e de Planejamento Municipal. 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 2018), 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.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, GESTÃO DE PROJETOS E A IMPLEMENTAÇÃO DE UM ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS EM CASCAVEL/PR.

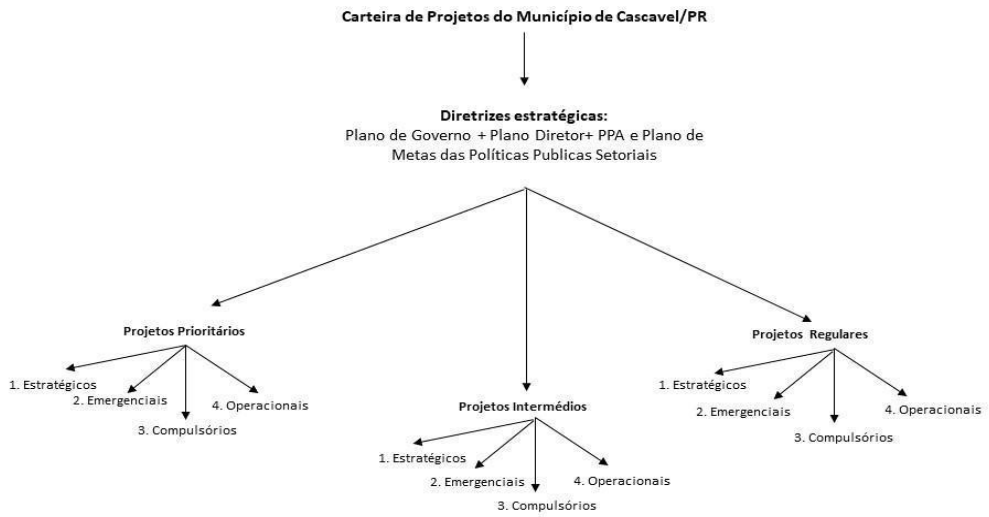
É possível observar, a partir da escuta dos gerentes do convênio que o empresariamento do uso do solo também se transpõe para a função estatal, o que se evidencia não apenas a partir da incorporação de metodologias e instrumentos, mas a partir da adição da linguagem de negócios aplicadas ao cotidiano do setor público, "*hoje a gente tem feito o acompanhamento dessas metas, inclusive com o Business Intelligence, o BI*". (Entrevistado 2, grifo nosso) e em "p*or que... o que que ele fez? Ele meio que fez o* business case" (Entrevistado 1). Quando se consideram as capacidades estatais no processo de produção de bens e serviços públicos duas dimensões são ativadas. A primeira pressupõe o estabelecimento de burocracias enquanto conjunto de processos técnico-administrativos que possibilitam a entrega. A segunda, se inscreve no âmbito da política e da capacidade de estabelecer as coalizões necessárias à entrega e a sua gestão, que se situa no âmbito da governança e das capacidades político-relacionais do Estado, nos diferentes níveis de governo. As instituições, sejam elas da administração direta ou da indireta, são responsáveis por este metabolismo (converter demandas em bens e serviços).

Enquanto intencionalidade "*a ide*ia *de escritório de projetos tem sido fomentada, há muito tempo por vários gestores"* (Entrevistado 2). No município de Cascavel, o Escritório

de Gerenciamento de Projeto tem um caráter duplo: de instrumento de gestão e de política pública. 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. Na matéria de políticas públicas devem ser observadas duas naturezas que se tensionam em todo o ciclo da política: a primeira, de caráter mais singular que se refere ao conteúdo da política e uma segunda, de caráter mais coletivo, que diz respeito à sua aplicação no território e como ela vai compor com os mecanismos de gestão (planejamento estratégico, plano diretor, plano de metas) e sua abordagem desde uma ação integrada e integradora (quando o componente democrático se faz presente).

É oportuno lembrar que não são concertações fáceis de serem realizadas, embora sejam possíveis quando os atores envolvidos têm clareza dos processos que envolvem as políticas que operam e, a partir disso, conseguem alinhar essas necessidades com os interesses comuns. A partir do conjunto de projetos, sua alocação em programas, e na composição do portfólio do governo é possível empreender ações para sua melhor execução. A implementação do Escritório de Gerenciamento de Projetos permitiu maior clareza nos processos de priorização da carteira (Figura 2) e gerenciamento do portfólio da gestão territorial, a partir da transposição do processo de categorização de Amaru Maximiano (2014).

Figura 2. Carteira de Projetos em Cascavel/PR, a partir do EGP



Fonte: elaborada pela autora.

Em Cascavel, os projetos prioritários são aqueles que além de constar no plano de governo têm caráter prioritário para as políticas setoriais. Os projetos intermédios são aqueles que são prioridade em uma ou outra categoria – Plano de Governo ou planejamento estratégico das políticas setoriais – e, tão logo se consiga pactuar os meios para a sua execução, são postos em operacionalização. Os projetos regulares são aqueles compostos por atividades de rotina para manutenção de uma determinada política ou cumprimento de condicionalidades. Contudo, existe uma quarta categoria de projetos, os emergenciais, que são acionados quando algum evento ou situação exija uma intervenção tempestiva. É possível que liberações e retenções de orçamento interfiram na priorização dos projetos, o que significa que uma gestão flexível da carteira seja feita. Essa flexibilidade é necessária em razão da instabilidade dos projetos da gestão territorial que demandam maior articulação e cumprimento de condicionalidades junto às escalas supranacionais para que se deem os repasses de recursos por estes entes federativos.

Em cada um desses eixos existem quatro subcategorias, que são os projetos estratégicos, ou seja, aqueles que têm efeitos sobre os níveis de desenvolvimento do território. Os projetos operacionais, aqueles que sustentam outros projetos e que se vinculam a atividades funcionais. Projetos emergenciais ou urgentes são aqueles que precisam de solução tempestiva e os projetos compulsórios respondem a condicionalidades e/ou cumprimentos de obrigações normativas.

Uma outra dimensão que se evidencia diz respeito à transparência e clareza na comunicação entre os setores, departamentos e políticas. 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). Permitem ainda, a adoção de outros mecanismos para dar conta dos processos que eram limitados à questão orçamentária, "*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). 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". Ao escrever os projetos, é possível identificar as

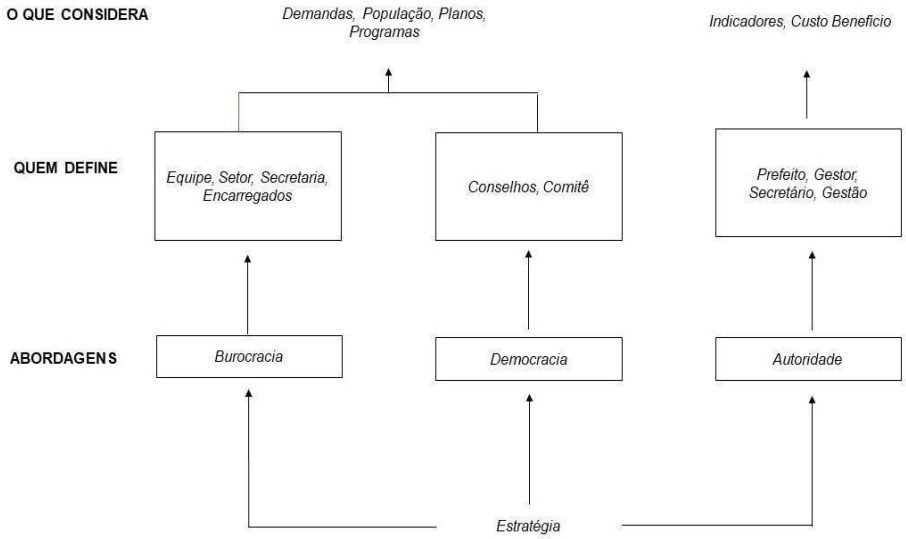
prioridades, combinar ações de secretarias diversas e, observar a capacidade de recursos para a execução e, ainda, ações para captação de recursos a depender das articulações necessárias (capacidade de governança) e das janelas de oportunidades lançadas (adesão a editais).

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). Como efeitos do emprego da metodologia de projetos ao cotidiano da gestão, se relatou uma menor resistência dos setores quando comparado ao estabelecimento do plano de metas, "*já recebi mensagens de parabéns... por que aquilo está ali para me proteger também*" (Entrevistado 2) e isso é positivo para os gerentes.

ESTRATÉGIA, ORÇAMENTO E PARTICIPAÇÃO NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS SOBRE A GESTÃO TERRITORIAL DESDE O ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

A partir da abordagem, do processo de tomada de decisão e dos fatores de influência, as respostas dos gestores públicos participantes permitiram a identificação de três formas de definição da estratégia (Figura 3) em Cascavel: como burocracia, como democracia e como autoridade. Os resultados permitem uma aproximação com a produção de Cohen e Franco (2008) no que se refere ao processo de planejamento de políticas públicas e os efeitos desse planejamento sobre os resultados que as políticas produzem.

Figura 3. 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 da Secretaria da administração pública responsável. 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).

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).

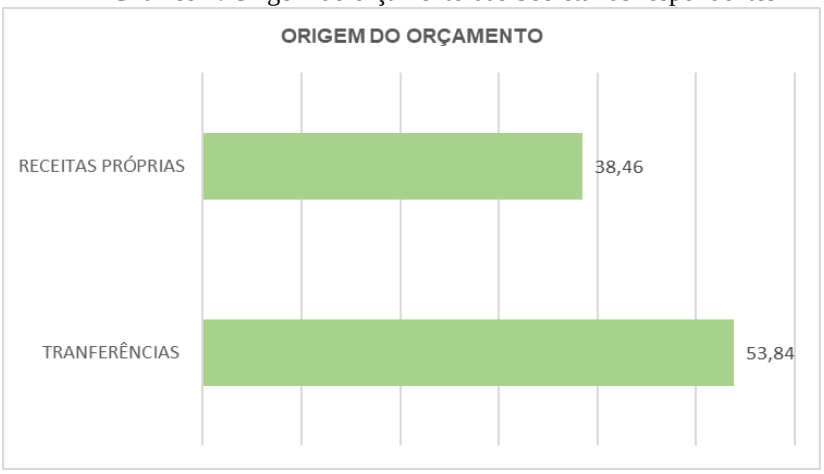
O conteúdo da estratégia segundo relações de autoridade pode ocorrer quando sua definição é dada pelos interesses e preferências dos prefeitos e dos gestores. Ou seja, os "de cima" definem o que deverá ser feito cabendo aos demais a sua operacionalizam, como aparece em "*secretário em conjunto com o 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 que definem a estratégia é resultado de burocracia ou de democracia, há uma prevalência das demandas indicadas pela população e, também, dos planos e programas a que estão vinculados. Neste sentido, é possível que os problemas presentes no território tenham maior potencial para ingressar na agenda do governo e se converter em políticas públicas, o que não necessariamente ocorre nos casos onde a política, destituída do componente democrático, determina o conteúdo das políticas públicas.

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. "*Aquela 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). Quando estas necessidades são submetidas a uma análise desde os indicadores que geram, exclusivamente, 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. 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), que são fatores determinantes para determinar o que será atendido (no sentido de maior relevância) e, como será atendido (no sentido da capacidade de resolubilidade e cobertura das ações).

Gráfico 1. Origem do orçamento das Secretarias respondentes



Fonte: elaborado pela autora.

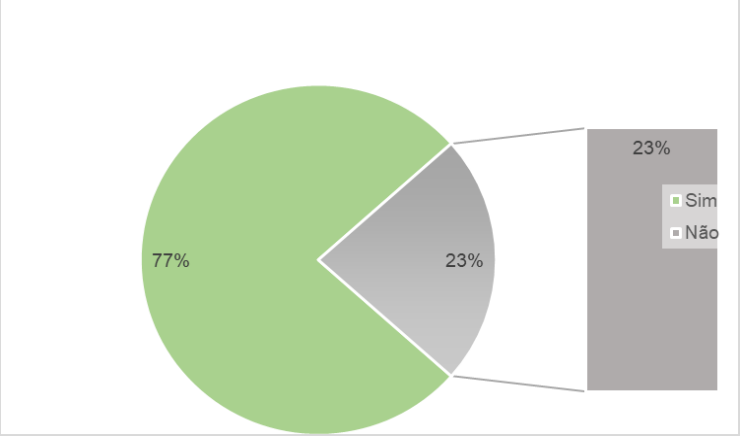
Em relação à origem dos recursos destinados às organizações e às políticas públicas, existem dois grupos: aquele que depende de receitas próprias do município e outros repasses específicos de sua atividade e outro que se mantém através de transferências reguladas por convênios entre as esferas. No primeiro 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 municipa*l" (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.

Chamou a atenção, em relação ao orçamento, o fato de que secretarias que adotam uma abordagem burocrática na definição das estratégias tem 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 2) que permitem refletir sobre a relação entre democracia e gestão territorial.

Gráfico 2. Presença de instâncias deliberativas



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 integradas 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).

Quando a estratégia é pensada desde uma participação limitada existe uma restrição na capacidade de incorporar necessidades e problemas apontados pela população que atende da mesma forma com que se reduz a capacidade de interlocução com outras experiências ou vivências relacionadas a problemas públicos que possam ser replicadas com as devidas adequações para as demandas do território

O ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS, LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR DESDE A ESTRATÉGIA, O ORÇAMENTO E A PARTICIPAÇÃO

Ao término deste estudo se evidenciam limites e possibilidades para o Escritório de Gerenciamento de Projetos em implementação no município de Cascavel/PR. As problematizações que se seguem apresentam ordens distintas relacionadas ao duplo caráter do Escritório, que é tanto política pública quanto instrumento de gestão; às dimensões público x privado na gestão e ordenamento do território e suas políticas; a adoção da lógica concorrencial para a gestão territorial e seus efeitos para o processo de planejamento e tomada de decisão; a capacidade de atendimento de demandas desde as classes subalternas a partir das metodologias que estão em andamento, que por sua vez tem efeitos tanto sobre a natureza dos projetos quanto no estabelecimento de processos de priorização e, por fim, pensar o banco de projetos e o acesso a editais e captação de recursos. Ao se constituir como política pública para a gestão e instrumento de gestão do território com interface com todo o portfólio da administração pública em nível local, o Escritório de Gerenciamento de Projetos tem um componente estratégico muito forte porque ele se converte em um eixo ordenador e estruturante das ações no território e um potencial bastante

evidenciado quanto ao estabelecimento de pactos territoriais.

Ao mesmo tempo, existem duas tensões que precisam ser tomadas com um maior cuidado. Ao adotar uma metodologia preditiva, ou seja, aquela em que todo o processo é contido, restrito e controlado porque possuem uma baixa capacidade de interferência, é possível que se tenha uma baixa capacidade de criar mecanismos de entrada (que em linguagem empresarial seriam os inputs) desde a sociedade local. Como apresenta a Figura 1, ao redor do ambiente de projetos existe um ambiente da gestão territorial, envolvido por um ambiente da sociedade local, que apresenta problemas públicos vivenciados na escala cotidiana, ou em uma escala das vivências. Frente à necessidade de implementar arenas publicizadas, canais institucionalizados e diálogo coletivo, o emprego de metodologias de projetos de caráter participativo poderia se constituir como um primeiro caminho possível, pois permitiria a interlocução entre gestores e um segmento de profissionais denominados por Lotta (2014) como burocratas de rua. Estes atores detêm conhecimento sobre o território e seus problemas porque possuem uma interlocução direta com a população. Neste sentido, são agentes estratégicos na implementação das políticas públicas e têm um saber importante sobre a capacidade de acesso da população aos bens e serviços públicos e, como consequência, sobre a resolubilidade do sistema de garantias e proteções na viabilização de direitos.

Uma segunda tensão, se relaciona com a criação de um ambiente de projetos em cada departamento no sentido de que a cultura de projetos possa ser difundida e que os profissionais tenham os conhecimentos necessários para que possam fazer a gestão interna e acompanhamento dos projetos e, ainda, facilitar o processo de comunicação com o Escritório de Gerenciamento de Projetos que neste sentido, não se configura como um órgão planejador, mas integrador e orientador das secretarias e instituições da administração pública local. Também possui um caráter difusor da cultura de projetos e de uma estrutura de planejamento que permita inovar, a partir de leitura crítica dos processos de gestão das políticas e de seu planejamento, considerando seus fundamentos, abordagens e metodologias, tomando como ponto de partida e de chegada o próprio território, ainda que em perspectiva multiescalar e multidimensional.

Não há nada de novo em apontar o tensionamento entre as dimensões público x privado no processo de gestão territorial de suas políticas. Bobbio (1987) relata que a necessidade de garantir os interesses privados é a razão do Estado Moderno, o qual detém os meios necessários para fazer o ordenamento social via governo e exercício do poder estatal. Dado o papel estruturante dos grandes empreendimentos na gestão territorial, há que se observar com acuro o convênio que se estabelece entre a FPTI e a Prefeitura de Cascavel no sentido de que os projetos

que estão sendo gestados, aprovados e tomados como prioritários não sejam de interesse exclusivo da empresa representada pela Fundação a qual financia projetos para o desenvolvimento local e, neste sentido, o Escritório poderia constituir um mecanismo de aceleração na aprovação de projetos com maior interesse privado do que público. A perspectiva de desenvolvimento adotada pela gestão territorial é, portanto, crítica para fazer a discriminação dos interesses de cada projeto aprovado, pois um efeito perverso desta conformação de esforços seria o fomento na produção de riqueza (crescimento econômico), sem a devida ampliação e fortalecimento das capacidades humanas (Sen, 2000) que possibilitaria a redistribuição da riqueza via fortalecimento de políticas públicas setoriais, principalmente àquelas de interesse social.

O que nos leva a uma outra problematização, a adoção exclusiva de metodologias preditivas no cotidiano do Escritório de Gerenciamento de Projetos. É possível que projetos de infraestrutura e logística, tenham maior facilidade de captação do que outras secretarias e se estabeleça um processo de concorrência interna entre as secretarias (pelos recursos escassos) que desfavoreça políticas setoriais de corte setorial, que seriam melhor beneficiadas com a adição de outras metodologias em que os processos são mais colaborativos como, por exemplo, o Design Thinking, Metodologias Ágeis e PMD Pro. Isso pode aliviar a instabilidade do ambiente em que se circunscrevem às políticas setoriais sobretudo as de natureza social O potencial de inovação do Escritório de Gerenciamento de Projetos é alto e isso deve aparecer com maior evidência na medida em que se incrementem as metodologias de projetos com que opera. Como efeito haveria uma maior capacidade de atendimento às demandas das classes subalternas ou daqueles segmentos que não estão no circuito prioritário de governança territorial e que os interesses, com frequência colidem. Com isso, seria possível criar abordagens territoriais com um mínimo de capacidade mitigatória, o que com frequência é negligenciado e relegado à capacidade coercitiva estatal como ocorre com as questões relacionadas aos conflitos territoriais.

Do ponto de vista das políticas públicas e utilizando como referências Cavalcanti (2007), Monteiro (2016), Howlet, Ramesh e Perl (2013) e, ainda, Brandão (2007; 2008), para além da maior capacidade de mediação dos conflitos, poderia se enfatizar a maior presença de respostas aos problemas por meio de uma abordagem desde baixo (botton up) – que traria maior legitimidade e capacidade governativa – e não desde cima (top down) como vem ocorrendo, a qual é criticada pela literatura – dentre as várias razões – pela baixa resolubilidade quando comparada ao primeiro tipo. Finalmente, a criação de um banco de projetos desde a realidade local com a função de captação de recursos pode constituir uma inovação importante para a gestão do território. Ainda que se considere que houve esforços neste sentido – partir de um planejamento

formalista – as mudanças decorrentes do pacto federativo atual e dos processos de tomada de decisão no marco contemporâneo, permitem ao Escritório de Gerenciamento de Projetos acessar as janelas de oportunidades que existem no cotidiano das gestões e alocação de verbas temporárias, ou não provisionadas inicialmente, em determinadas linhas de financiamento capazes de atender às necessidades do território. Linhas estas, que com certa frequência permanecem ociosas e atendes aos municípios com maior capacidade governativa, porque a dinâmica de financiamento é feita por meio de editais que parecem requerer dos gestores públicos, maior capacidade de compreender e estabelecer um diagnóstico holístico da dinâmica territorial.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Mapeamento, identidade e território. ACSELRAD, Henri (Org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais: marco para o debate**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010.

AGUILLAR VILLANUEVA, Luis F. **Política pública. Una visión panorámica**. Bolívia: PNUD, 2012.

AMARU MAXIMIANO, Antonio Cesar. **Administração de Projetos: como transformar ideias em resultados**. 5ª ed., São Paulo, Editora Atlas, 2014.

ANSELMO, Jefferson; AMARU MAXIMIANO, Antonio Cesar. Escritório de gerenciamento de projetos: um estudo de caso. **Revista de Administração**. v.41, p. 394-403, 2006.

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.

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

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2013.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social**. 4ª ed., São Paulo: Moraes, 1981.

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

BRANDÃO, Carlos Antonio. Pactos territoriais, escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Revista O&S**, v. 15, n. 45, p. 145-157, abr./jun., 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade para uma teoria geral da política**. 14ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CASCAVEL. **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.

CASCAVEL. **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

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

CAVALCANTI, Paulo Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional.** Tese de doutorado. Faculdade de Educação: UNICAMP, 2007.

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.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. **Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.** Barcelona: Ciencias Sociales Ariel, 2014.

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

DI GIOVANNI, Geraldo. Estruturas elementares das políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa nº 82**. Campinas: NEPP: UNICAMP, 2009.

GIL, Lissandra Guimarães; CORDOVIL, Fabiola Castelo de Souza. O planejamento urbano em Cascavel/PR: a formação e as influências 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.

HAESBAERT, Rogério. Território e multiterritorialidade: um debate. **Geographia**. Ano IX, n. 17, 2007.

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

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.

HOWLLET, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de janeiro: Elsevier, 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias no nível da rua na implementação das políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.) **Implementação de Políticas Públicas, Teoria e Prática**. Editora PUC/Minas: Belo Horizonte, 2012.

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.

MATTOS, Carlos A. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. Revista da CEPAL, n. 31, Santiago de Chile, p. 119-138, abr., 1987.

MATTOS, Carlos A. Planes versus planificación en la experiencia latino-americana. Revista da CEPAL, Santiago de Chile, p. 79-96, ago., 1979.

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.

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

MONTEIRO, Lorena Madruga. Modelo "top down": uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação de gestores governamentais. **Revista Gestão Organizacional**, v. 9, n. 3, 2016.

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

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. São Paulo: FGV, jan./mar,2005b.

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

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.

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

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

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.

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

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

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.

STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda C. Cidades médias: elos entre o urbano-regional e do público privado. ANDRADE, Thompson, A., SERRA, Rodrigo V. (Orgs.). **Cidades médias brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

VAINER, Carlos Bernardo. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.9, n.1, maio, p. 9-23, 2007.