

ANÁLISE DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (PROJETOS) NA PREFEITURA MUNICIPAL DE HULHA NEGRA-RS

EZEQUIEL MULÉ JORGE

Pós-graduando em Gestão Pública Municipal – FURG/UAB (Polo Hulha Negra)

RESUMO

Este trabalho apresenta a análise do macroprocesso de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse na Prefeitura Municipal de Hulha Negra-RS, a partir do exame do processo administrativo, utilizando ferramentas institucionalizadas adotadas para a identificação e o mapeamento de processos. Partindo desta premissa, serão apresentadas sugestões de melhorias, como a criação de um banco de projetos, a formação de planejamento de investimentos, reenquadramento dos atores envolvidos e a concepção de uma Matriz de Responsabilidades e ainda servirá para a prospecção, como ponto de partida, de uma solução de software voltado à gestão municipal de projetos públicos.

Palavras-chave: Processo administrativo, Convênios, Contratos de Repasse, projetos públicos.

ABSTRACT

This paper presents the analysis of macro process Management Agreements and Contracts Transfer the Municipality of Hulha Negra-RS, from the examination of the administrative process, using institutionalized tools adopted for the identification and mapping processes. On this assumption, suggestions for improvements, such as creating a database of projects, the formation of investment planning, reframing of the actors involved and the design of a Responsibility Matrix will be presented and will also serve to prospect, as a starting point, a software solution aimed at managing municipal public projects.

Keywords: Administrative process, Covenants, Agreements Transfer, public projects.

1. INTRODUÇÃO:

O Município de Hulha Negra foi criado em 20/03/1992, através da Lei Estadual nº. 9.579, emancipando-se de Bagé, no Rio Grande do Sul. Desde esta época vive dificuldades financeiras, advindo da escassa presença de empresas investidoras e fraco empreendedorismo formal local. Com um Orçamento Anual de cerca de R\$ 18 milhões (2014), onde apenas 16,86% deste montante são recursos próprios (arrecadações municipais), observa-se, no entanto, que trata-se de uma previsão otimista, podendo concretizar-se ainda menor (TCE/RS, 2014).

A grande maioria dos pequenos e médios municípios brasileiros vive à beira do abismo financeiro quase insanável, devido em grande parte à dependência de recurso externo fruto do Pacto Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), este Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal transferência constitucional por parte da União aos Municípios, os dois impostos que compõem esse fundo são: o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) calculados na proporção de 23,5% cada um, e deste montante baseado unicamente na divisão de forma *per capita* para distribuição às cidades do interior, é calculado o índice de participação de cada Município, que no caso em tela é de apenas 0,126103% (BRASIL, 2014).

Sobre este aspecto Oliveira (2014) enfatiza que os Municípios brasileiros estão de “pires na mão”, devido à falência do atual sistema distributivo de arrecadação, como por exemplo, a situação do programa da merenda escolar para o qual a União transfere 30 centavos por aluno/dia, cabendo às administrações municipais a complementação e a gestão desses recursos.

Das atividades da Prefeitura Municipal de Hulha Negra (PMHN), dependem o atendimento às necessidades físicas e sociais da sua população e o sucesso de seu desempenho no cenário regional, e para tanto, é primordial a análise do processo de Gestão Municipal de Convênios e Contratos de Repasse (projetos) na Prefeitura Municipal de Hulha Negra-RS, garantindo o suprimento das necessidades da população, utilizando ferramentas largamente adotadas na Administração Pública para a identificação e o mapeamento de processos, sendo este o objetivo geral deste trabalho.

Tendo como objetivos específicos o reconhecimento das reais necessidades, a análise do fluxograma verificado através de aspectos essenciais de qualidade, sugestão de melhorias e, servir como ponto de partida para o desenvolvimento de software voltado à gestão de projetos públicos na Prefeitura de Hulha Negra.

2. REFERENCIAL TEÓRICO:

De acordo com Mendonça (2010), uma vez que as organizações que buscam potencializar a interatividade e a fluidez no seu ciclo de transformação estariam, mesmo que teoricamente, melhor preparadas para responder positivamente às múltiplas necessidades advindas da orientação por processo, não apenas na sua forma de gerenciamento, como também e, principalmente, valorizando o processamento das tarefas e atividades correlatas.

Os processos, no âmbito de uma organização, são um conjunto de atividades a serem desempenhadas e estão embarcados nas empresas, independente de serem analisados, avaliados, até mesmo geridos ou não. Então, introduzir a gestão de processos não é inserir mais uma preocupação ou adicionar uma nova tarefa na rotina organizacional, ou a criação de uma Pasta de Governo ou Departamento específico para tal. A gestão e melhoria de processos é apenas um meio de analisar o trabalho executado nas várias unidades na organização e estruturá-lo de maneira a otimizar a utilização de recursos e evitar retrabalhos, conferindo-lhes caráter mais racional e analisar o universo de estudo de maneira mais sistêmica (MINAS GERAIS, 2012).

Conferindo uma maior percepção sobre a necessidade de execução de processos na esfera de atuação da Gestão Pública, segundo Mendonça (2010), pensar sobre a multiplicidade de operações que envolvem, por exemplo, a gestão de serviços de saúde ofertados aos municípios, no sentido de disponibilizar, por meio de uma rede, composta por várias unidades de atendimento, a realização de procedimentos ambulatoriais, exames locais e extra-Município, oferecimento de medicamentos, etc., é apenas uma área dentro da Administração Pública.

Conforme Brasil (2007, b), estabelece alguns conceitos:

Macroprocessos: Grandes conjuntos de atividades pelos quais a organização cumpre a sua missão. Correspondem às funções da organização que devem estar alinhadas aos objetivos de suas unidades organizacionais. *Processos:* Cada macroprocesso engloba vários processos, por meio dos quais são viabilizados os resultados pretendidos. Tais processos têm início e fim bem determinados, numa sucessão clara e lógica de ações interdependentes que geram resultados, com entradas e saídas definidas. *Subprocessos:* Constituem-se em um nível maior de detalhamento, que demonstra os fluxos de trabalho e atividades sequenciais e interdependentes, necessárias e suficientes para a execução de cada processo da organização. *Atividade:* é a ação executada que tem por finalidade dar suporte aos objetivos da organização. As Atividades correspondem a “o quê” é feito e “como” é feito durante o processo.

Entretanto, uma maneira interessante de clarificar um ponto de constante questionamento é a diferença entre o conceito de processo com o conceito de projeto, este já mais amplamente difundido no contexto da Administração Pública, segundo PMI (2009), projeto pode ser definido como um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo, portanto, sua natureza temporária indica um início e um término definidos não significando necessariamente de curta duração. Tratando-se de processos, sabe-se que estes recebem entradas e geram saídas, as entradas, ao darem início ao processo são trabalhadas em sequenciamento de atividades que as agregam valor, etapa esta que pode ser denominada de processamento, após esta fase e finalização das atividades, os resultados são gerados, com isso processos também são finitos, possuindo início e fim bem claros. Entretanto este fluxo (início, processamento e saída) pode ser repetido infinitas vezes na organização e isso ocorre com certa frequência, tendo em vista que os processos espelham atividades da rotina organizacional executadas.

Na repetição do processo depreende-se a ideia de um ciclo de vida contínuo, em que o processo se inicia, assim que, tanto o projeto quanto o processo são um conjunto de atividades que possuem início e fim determinados, a principal diferença está no fato de que o objetivo do projeto é temporário e único, ou seja, promover uma alteração, enquanto o processo está relacionado à rotina organizacional, aos procedimentos já existentes para a execução do trabalho e a geração de produtos oferecidos aos munícipes (MINAS GERAIS, 2012).

A partir deste raciocínio, a capacidade de avaliação deste macroprocesso se amplia no sentido que a modelagem e análise convergem-se para uma estratégia de estudo com base no mapeamento.

Mapeamento - levantamento e diagramação do processo como ele é executado (atual) - é entendido como a identificação dos fluxos de trabalho com início, meio e fim bem determinados, com insumos e produtos/serviços claramente definidos e com atividades que seguem uma sequência lógica, permitindo uma visão integrada e encadeada do trabalho. (BRASIL, 2007 b)

A melhoria dos processos na organização pode ser entendida como a possibilidade de se transformar a qualidade dos produtos e serviços entregues pela mesma (MINAS GERAIS, 2012). Este desenvolvimento na entrega (saída) do processo, englobado pelo macroprocesso da GMCC, buscará ante qualquer outro benefício a satisfação dos munícipes, para tanto as cidades têm de contar com

fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano indispensável para que as cidades possam manter e expandir-se adequada e democraticamente, entretanto, para que isso seja possível, os cidadãos também terão que enfrentar um grande desafio nos próximos anos, o de instituir formas de planejamento e controle. De forma que possam assegurar que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios e deseconomias, com tem sido as experiências recentes de urbanização (REZENDE, GUAGLIARDI, 2006).

Segundo definição dada através da Portaria Interministerial nº. 507 por Brasil (2011), Convênio é o acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Contrato de Repasse é um instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (BRASIL, 2007).

A crescente aceitação do gerenciamento de projetos indica que a aplicação de conhecimentos, processos, habilidades, ferramentas e técnicas adequadas pode ter um impacto significativo no sucesso de um projeto e que uma boa prática não significa que o conhecimento descrito deva ser sempre aplicado uniformemente em todos os casos, a organização e/ou a equipe de gerenciamento é responsável por determinar o que é apropriado para um projeto específico (PMI, 2009).

Conforme Minas Gerais (2012) fica claro perceber que as organizações que se orientam por processos, aquelas que buscam aprimoram o processamento e gerenciamento, possuem benefícios, gerados por suas características, tais como estes cinco aspectos essenciais para a avaliação:

- I. Fluxo Horizontal: flexibilidade e resposta rápida às necessidades;
- II. Valor, Direção: atenção de todos os funcionários para a produção e entrega de valor para o cliente;

III. Visão Sistêmica: visão mais ampla dos servidores em relação às metas organizacionais;

IV. Multidisciplinaridade, Integração: promoção do foco no trabalho de equipe e na colaboração;

V. Valor aos interessados: oportunidade de participação, tomada de decisão e responsabilidade pelos resultados.

2.1 ARQUITETURA DO PROCESSO:

Quando pensamos em termos de organização de forma generalista, ao sistematizar todo o funcionamento de uma Prefeitura, percebe-se que existem diversos processos, com diferentes categorias e graus de complexidade, existem desde complexos e extensos processos, como a gestão financeira, até processos mais operacionais e concretos, como o reparo de calçamento na avenida principal.

Partindo deste conhecimento, todo processo tem um objetivo global e objetivos intermediários para que o processo cumpra com seu principal objetivo, e poderia ser considerado um processo em si ou um subprocesso do processo que o originou, dependendo da granularidade pretendida.

O incremento desse cenário acarreta uma perspectiva que favorece a criação dos chamados sistemas de trabalho de alto desempenho (STADs), que podem ser definidos como uma forma de arquitetura organizacional que reúne o trabalho, as pessoas que transformam o trabalho, a tecnologia e as informações, de modo a otimizar a adequação entre elas, a fim de possibilitar a melhoria de desempenho em termos de respostas eficientes às exigências dos clientes, como também outras demandas ambientais internas ou externas (MENDONÇA, 2010).

Para Minas Gerais (2012) esta estratégia estaria representada pelo conceito de Cadeia de Valor, cuja análise possibilita identificar os macroprocessos que agregam valor à organização, bem como as interfaces, para a satisfação dos munícipes e cumprimento de seus objetivos e razões de existência, contendo: Cadeia de Valor, Macroprocessos, Processos, Subprocesso e Atividades.

2.2 PROJETO DE MELHORIA DE PROCESSOS:

Os processos na organização melhorados podem ser entendidos como a perspectiva de se transformar a qualidade das saídas (*outputs* – objetivos) entregues pela mesma. Deve-se ter em mente que alterar a execução de um processo corresponde a mudar o modo como as pessoas realizam seus trabalhos e isso não é banal, tendo em vista que quando se realiza um projeto para melhoria de um processo é importante que os envolvidos tenham consciência de que aquele esforço para a mudança tem um propósito final que o justifica: a obtenção de ganhos tanto para a própria organização quanto para o público que a mesma atende (MINAS GERAIS, 2012).

Ainda, segundo Minas Gerais (2012), no contexto de realização de um Projeto de Melhoria de Processos, alguns pontos são estratégicos e devem ser considerados como elementos facilitadores de seu sucesso:

- a) o devido apoio da alta administração e o alinhamento do trabalho com a estratégia organizacional (patrocinador envolvido com o projeto a ser realizado e alinhamento estratégico);
- b) construção de um real entendimento da demanda (compreender claramente o que se espera do projeto de melhoria);
- c) valorização dos benefícios diretos e indiretos gerados para a organização (compartilhamento de informações, integração entre as unidades envolvidas, aprendizado organizacional);
- d) planejamento de forma gradativa dos serviços de gerenciamento dos processos do negócio, alinhando a evolução da maturidade com os resultados no curto prazo;
- e) formação e motivação da equipe (envolvimento de gestores e executores e adequada comunicação da mudança); e
- f) identificação e monitoramento dos resultados que estão sendo gerados.

Cabe destacar a importância de documentar os processos, que é uma decisão que as organizações deveriam adotar no intento de manter atualizados seus registros a fim de garantir sua sobrevivência e, ao mesmo tempo, permitam a execução de esforços visando a sua perpetuação. Quanto mais as organizações

públicas, já que estas são obrigadas a guardar toda documentação produzida e principalmente tratando-se de Convênios e Contratos de Repasse.

Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.[...]

Art. 7º - Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias. [...] (BRASIL, 1991).

Contudo se as organizações públicas não são movidas por necessidades de sobreviver e se perpetuar, mesmo nessa condição deveriam adotar posturas que permitissem documentar suas operações, visando com isso gerar registros, os mais pontuais possíveis, sobre seus processos para que, periodicamente, e com base na sua análise, possam revisar seus métodos de atendimento e, de forma subsequente, implementar inovações e melhorias.

Este raciocínio, conforme Mendonça (2010), sugere uma mudança de paradigma na gestão das informações empregadas por organizações públicas, pois entende-se que, sob a óptica da melhoria contínua, toda a organização deveria envidar esforços para buscar por novas formas de realizar suas atividades, mesmo que agindo reativamente, em resposta às múltiplas pressões que emanam de suas partes interessadas. Com estes elementos facilitadores, a metodologia para projetos de melhoria é apresentada composta por cinco etapas: planejamento, mapeamento, redesenho, padronização e definição de indicadores e implantação.

Entretanto, não existe uma única forma de definir a estrutura ideal para um projeto, embora práticas comuns normalmente levem à utilização de uma estrutura, projetos no mesmo setor, ou mesmo dentro da mesma organização tendem a apresentar variações significativas. Algumas organizações estabeleceram políticas mais apropriadas para seu projeto, por exemplo, uma organização pode tratar um estudo de viabilidade como uma tarefa rotineira da fase de pré-projeto, outra pode tratar o mesmo estudo como a primeira fase de um projeto e uma terceira pode tratar o estudo de viabilidade como um projeto distinto e independente. (PMI, 2009).

3. METODOLOGIA:

Inicialmente, conforme o material disponibilizado, este trabalho trata-se de um estudo de caso, que tem como característica fundamental a investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto e realidade, utilizando os conhecimentos adquiridos no decorrer do Curso.

Trata-se de um estudo qualitativo, em que foram selecionados elementos a que se teve acesso, ocorrendo num cenário natural, utilizando-se a percepção do fato de maneira holística e basicamente interpretativo.

Com a seguinte estrutura, segundo Pereira (2011):

- Tipo de pesquisa: pesquisa descritiva, que tem como preocupação a descrição das características de determinado fenômeno, utilizando para isto técnicas padronizadas de coleta de dados.

- Método do estudo de caso: caracterizado pela exploração profunda, de maneira a permitir o conhecimento amplo e detalhado deste macroprocesso, analisando as informações a partir de vários procedimentos de coleta de dados.

- Coleta de dados: a partir de observações pessoais, conversas do cotidiano, reunindo notas como participante e como observador, utilizando-se os sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para a pesquisa.

- Análise dos dados: modo interpretativo das fontes de coleta, analisando as circunstâncias sociais e processuais com as quais o fenômeno estudado pode estar inter-relacionado.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS:

4.1 CONTEXTUALIZANDO A ADMINISTRAÇÃO HULHANEGRENSE:

Este Município como os demais, depois de se beneficiar de um crescimento acentuado de informações nos últimos anos, passa agora por um processo de estagnação e reajuste para se adequar à nova realidade e exigências do Governo Federal, estado e público atendido (munícipes - clientes) que busca cada vez mais conhecimento sobre suas atividades internas (Auditorias pelo Controle Interno; Tribunal de Contas do Estado – TCE; Tribunal de Contas da União – TCU; Controladoria Geral da União – CGU), juntando-se ainda a isso o aumento da exigência do cliente referente ao tempo, esforço e qualidade do trabalho produzido.

Para tanto a Prefeitura interage com as mais variadas organizações, estas buscando o interesse econômico e diverso da Municipalidade.

XII - executor/fornecedor: pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável pela execução de obra ou fornecimento de bem ou serviço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes a matéria, a partir de contrato de execução ou fornecimento firmado com órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos; [...] (BRASIL, 2011)

Quanto aquelas que procuram o mesmo objetivo, o bem estar social dos beneficiários finais, a população diretamente favorecida pelos investimentos.

II - conveniente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco; também entendido como contratado no âmbito do Contrato de Repasse; [...] (BRASIL, 2011)

Ainda que os Municípios, caso em tela, não tenham a finalidade de obter lucro ao executarem seus processos para atender aos cidadãos, por vezes os órgãos e entidades da administração pública se deparam com contextos em que a divisão de atividades relacionadas a um mesmo processo de geração de valor esbarra na falta ou precariedade de comunicação, acarretando em perdas e desperdícios (de recursos humanos e financeiros), bem como na perda de foco no objetivo global, assim chamado de departamentalização. Assim, o objetivo de cada unidade funcional passa a ser objetivo interno a ela, que na maioria das vezes não contribuem para o real alcance da estratégia e metas da instituição como um todo (MINAS GERAIS, 2012).

4.2 MANUAL DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO:

4.2.1 Objetivo:

Orientar e disciplinar os procedimentos inerentes à gestão dos Convênios e Contratos de Repasse, desde sua recepção até a liberação de uso do objeto pactuado e guarda documental, na Prefeitura Municipal de Hulha Negra-RS.

4.2.2 Atores envolvidos:

- Órgão/Entidade Pública externa (repassador);
- Prefeito Municipal;
- Secretaria Municipal demandada;
- Gestor Municipal de Convênios e Contratos de Repasse;
- Munícipes.

4.2.3 Diretrizes:

1. Esta organização visa garantir o perfeito andamento dos processos de repasse financeiros não obrigatórios, garantindo sua total adequação ao calendário de etapas estabelecido pela Legislação.
2. Garantir a aderência com o Plano Plurianual do Município.
3. Suportar os requisitos estabelecidos para a aprovação do Plano de Trabalho (PT), de acordo com as especificidades de cada Programa.
4. Elaborar, criteriosa e adequadamente, os Projetos Técnicos que constituirão, obrigatoriamente, a minuta do Edital de Licitação, após a aprovação.

4.2.4 Procedimentos:

Órgão/Entidade Pública externa

1. Informar o Município a respeito da indicação de recursos financeiros.

Prefeito Municipal e Secretaria Municipal demandada

1. Recepciona a indicação de recursos;
2. Avalia as características e sua aderência com o Plano Plurianual Municipal;
3. Caso o processo não atenda a alguma especificação, comunica ao repassador o fato;
4. Caso atenda, encaminha-o para a Gestão Municipal de Convênios e Contratos de Repasse, a fim de cadastrar a Proposta;
5. Acompanha todo o processo, até sua conclusão.

Gestor Municipal de Convênios e Contratos de Repasse e Secretaria Municipal demandada

1. Solicita o cadastramento da Proposta;
2. Verifica constantemente se há alguma solicitação de adequação;
3. Caso exista, adéqua o Plano de Trabalho e remete novamente;
4. Caso não existam mais solicitações de adequação, verificar se o Plano de Trabalho foi aprovado, caso não tenha sido aprovado remete-o para o repassador;
5. Se foi aprovado, solicita ao Setor de Contabilidade da Prefeitura para acrescentar à Lei Orçamentária Anual (LOA) o respectivo crédito;
6. Interage constantemente com o repassador, a fim de verificar qualquer pendência que detenha a Contratação;
7. Aguarda a comunicação de seleção, juntamente com a solicitação de remessa de Projetos Técnicos;
8. Providencia a elaboração dos projetos técnicos e encaminha-os.

4.3 CADEIA DE VALOR:

Identificação do macroprocesso que agrega valor à Organização, representado pela figura 01, que segue.

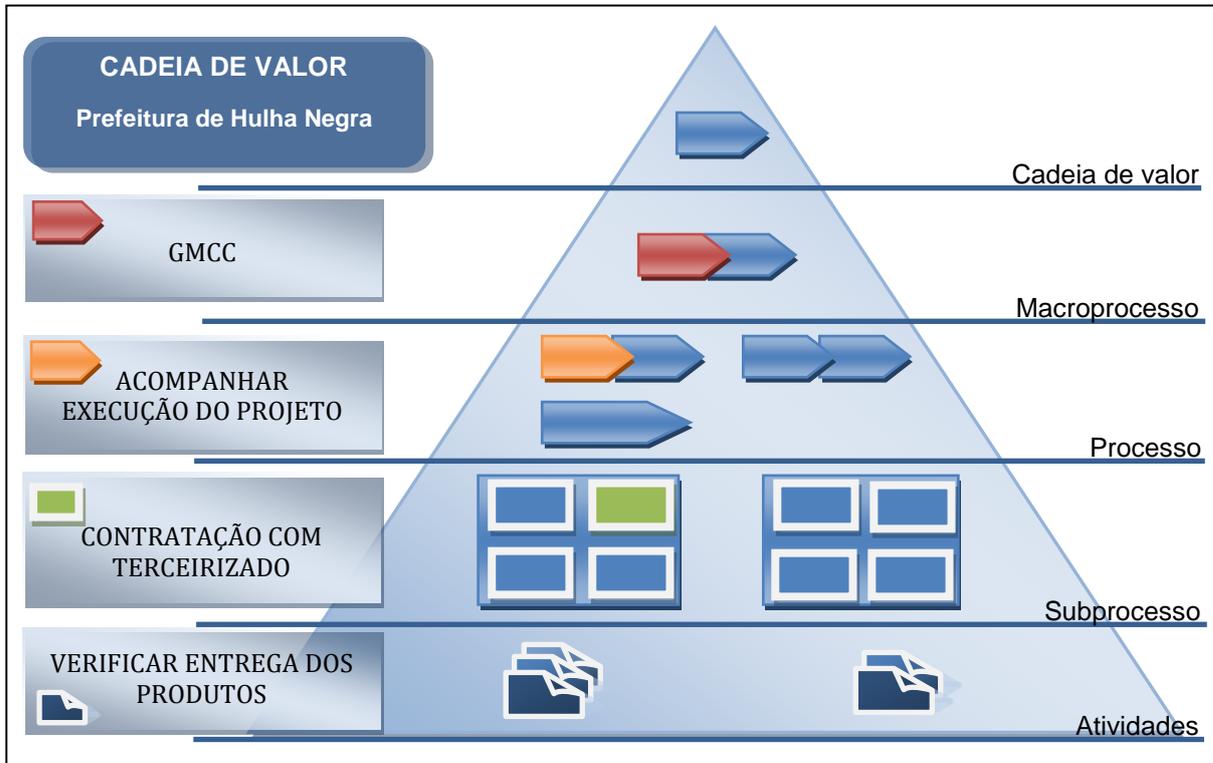


Figura 01 – Cadeia de Valor da Prefeitura de Hulha Negra
Fonte: Elaborado pelo autor.

Como observa-se na figura 01, englobado pelo macroprocesso está o “Acompanhamento da execução do projeto” (processo) executado pelas Secretarias responsáveis, em total consonância e ingerência da GMCC, sendo que cabe ao responsável pela Pasta indicada, requisitar ao Setor de Compras e Licitações da Prefeitura a contratação destes produtos com empresa terceirizada (subprocesso) e ao Almojarifado em parceria com a Secretaria requisitante verificar as características, prazos e qualidade dos produtos no ato da entrega (Atividade).

4.4 PLANO DE TRABALHO:

No Plano de Trabalho constarão os principais pontos que nortearão esta intervenção específica no macroprocesso de Gestão, contendo seu objetivo, descrição, abrangência, prazo, descrição básica do processo, premissas, restrições e resultados esperados. Considerado como o ponto de partida para inicializar e formalizar esta análise (MINAS GERAIS, 2012).

 PMHN	PLANO DE TRABALHO		Folha: 01/01
			Data: 17/07/2014
1. PROCESSO: GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE			
2. OBJETIVO DO PROCESSO: Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, desde sua recepção até a liberação de uso do objeto pactuado e guarda documental, tudo em conformidade com a formalização do processo.			
3. ABRANGÊNCIA		4. UNIDADES ENVOLVIDAS: GMCC / Secretarias / Gabinete do Prefeito	
INÍCIO (DE): Recebimento da documentação, a fim de instruir o projeto, pela GMCC	FIM (ATÉ): Prestação de Contas e guarda documental		
5. DESCRIÇÃO DO PROCESSO: <ul style="list-style-type: none"> - Recepção da documentação pela GMCC - Avaliação das características do projeto - Análise de aderência político-administrativa - Cadastramento da proposta - Acompanhamento da aprovação da proposta - Juntada de documentos para conveniar/contratar - Elaboração de documentos técnicos - Acompanhamento do processo de execução - Elaboração da Prestação de Contas - Arquivamento do processo 			
6. PREMISSAS PARA A MELHORIA: Aprimorar a Gestão de Convênios e Contratos de Repasse	7. RESTRIÇÕES/LIMITAÇÕES: Escassez de recursos orçamentários para capacitação do pessoal e desenvolvimento de sistema informatizado	8. RESULTADOS ESPERADOS: Redução do tempo, custo e logística empregados na Gestão	
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES (ANEXO)			
Assinatura do Prefeito		Assinatura do Analista do Processo	

Figura 02 – Plano de Trabalho
Fonte: Elaborado pelo autor.

O objetivo do processo expressa-se pelo motivo da existência do mesmo e ao quê ele destina-se, utilizando-se uma ação (que declare o propósito permanente do processo, como uma missão proposta) e o critério de desempenho a ser analisado, levando em consideração o início e fim de determinado projeto.

A abrangência reflete o espaço de tempo contemplado para a consecução do projeto, desde o recebimento da documentação pela Gestão Municipal de Convênios e Contratos de Repasse até a guarda documental do processo físico em local apropriado (armazenamento de no mínimo 20 anos), após a Prestação de Contas Final ter sido aprovada pelo órgão repassador.

As unidades envolvidas foram identificadas por perpassarem suas atividades peculiares do setor e se envolverem, em certo grau, com o próprio macroprocesso, avaliando que todas as Secretarias Municipais são envolvidas.

A descrição do processo, realizado de forma sintética, serve-se da avaliação preliminar efetuada através de reuniões e conhecimento antecipado.

4.5 MATRIZ DE RESPONSABILIDADES:

O documento utilizado para a definição dos papéis dos envolvidos no processo de melhoria define-se como Matriz de Responsabilidades, cabendo-lhe esclarecer e facilitar a compreensão de cada um acerca de suas responsabilidades e atribuições, e ao fazer isso permite o enquadramento da equipe envolvida, evitando sobreposição de funções e retrabalhos (MINAS GERAIS, 2012).

 PMHN	MATRIZ DE RESPONSABILIDADES	Data: 17/07/2014
1. PROCESSO: GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE		
Papel/Função	Atribuição/Responsabilidade	Responsável(is)
Patrocinador	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir a ligação estratégica do projeto com o Gabinete do Prefeito. - Definir as diretrizes e assegurar a cooperação das áreas envolvidas. 	Secretário designado Chefe de Gabinete
Responsável pelo Processo (Validador)	<ul style="list-style-type: none"> - Responder pelos resultados do processo junto ao Gabinete do Prefeito. - Apontar as diretrizes juntamente com o patrocinador. - Mobilizar a equipe técnica. - Validar a proposta final de modelagem. 	Líder GMCC
Líder do Processo	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar diretamente a equipe executora do processo. - Apontar os colaboradores técnicos para o projeto. - Acompanhar o andamento do projeto. - Promover a validação técnica dos instrumentos gerados. - Implementar as melhorias propostas. 	Técnico em Projetos (Chefe do Setor de Habitação)
Coordenador Local (Facilitador)	<ul style="list-style-type: none"> - Articular o andamento do projeto de modelagem. - Assessorar a coordenação técnica (logística e comunicação). 	Assessora administrativa
Coordenação Técnica (Analistas de Processo)	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar e conduzir as atividades de modelagem sob o ponto de vista técnico/metodológico (essencial conhecimento na metodologia de modelagem). 	Consultor externo
Colaboradores Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir com o conhecimento técnico e/ou tácito. - Propor soluções de melhoria. 	Secretariado
Analista do Processo		

Figura 03 – Matriz de Responsabilidades

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.6 DIAGRAMA DE ESCOPO:

De acordo com Minas Gerais (2012), o escopo de processo concebe seus limites e detalha todas as informações que participam de uma forma ou outra na consecução dos objetivos dos processos inseridos neste contexto, tendo as seguintes características:

Entradas: são os insumos necessários, respondendo a questão "quem fornece o quê" das Necessidades, Informações, Materiais e Solicitações.

Resultados: são os Produtos, Serviços e Informações geradas pelos processos e responde a questão "o que será gerado para quem".

Regulação: são as Políticas, Padrões, Legislação e Eventos que delimitam a ação dos processos e os submete a "de acordo com".

Suporte: são os Recursos Humanos, Ferramentas, Equipamentos, Sistemas e Instalações que sustentam a ação dos processos "com o uso de".

No centro do Diagrama fica o Macroprocesso exposto de forma a indicar a precedência entre eles, da esquerda para a direita, de cima para baixo, do processo inicial até o processo terminal, ao final da cadeia.

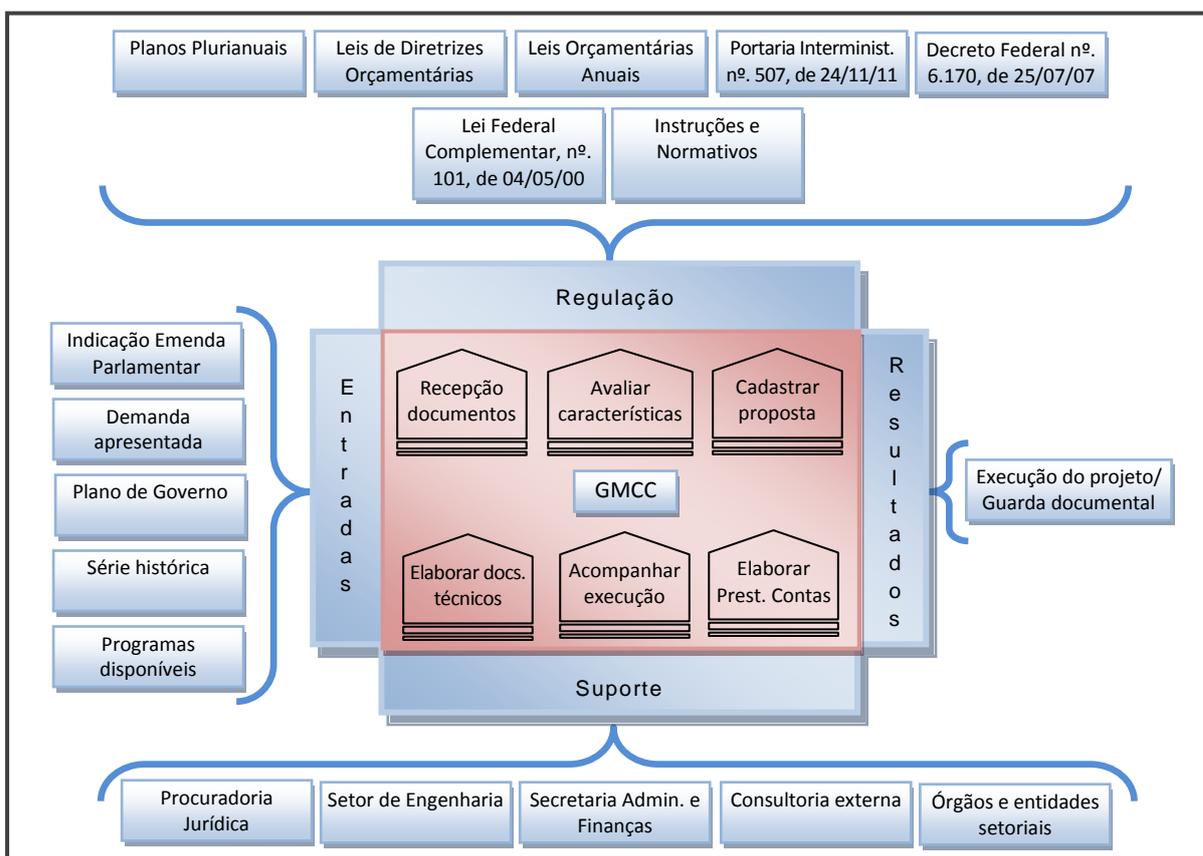


Figura 04 – Diagrama de escopo
Fonte: Elaborado pelo autor.

4.7 FLUXOGRAMA DE MAPEAMENTO:

A partir do conhecimento das atividades do processo, dos responsáveis por executá-las e da ordem destas, o passo seguinte consiste na diagramação das atividades, permitindo uma melhor visualização do processo, tratando-se de representação sintética e sistematizada de como ocorre o processo.

Segundo PMI (2012), esta representação gráfica de um processo mostra as relações entre as etapas do processo, mostrando as ações, os pontos de decisão e a ordem do processamento. Estar ciente sobre os problemas em potencial pode resultar no desenvolvimento de procedimentos de teste ou abordagens para lidar com eles.

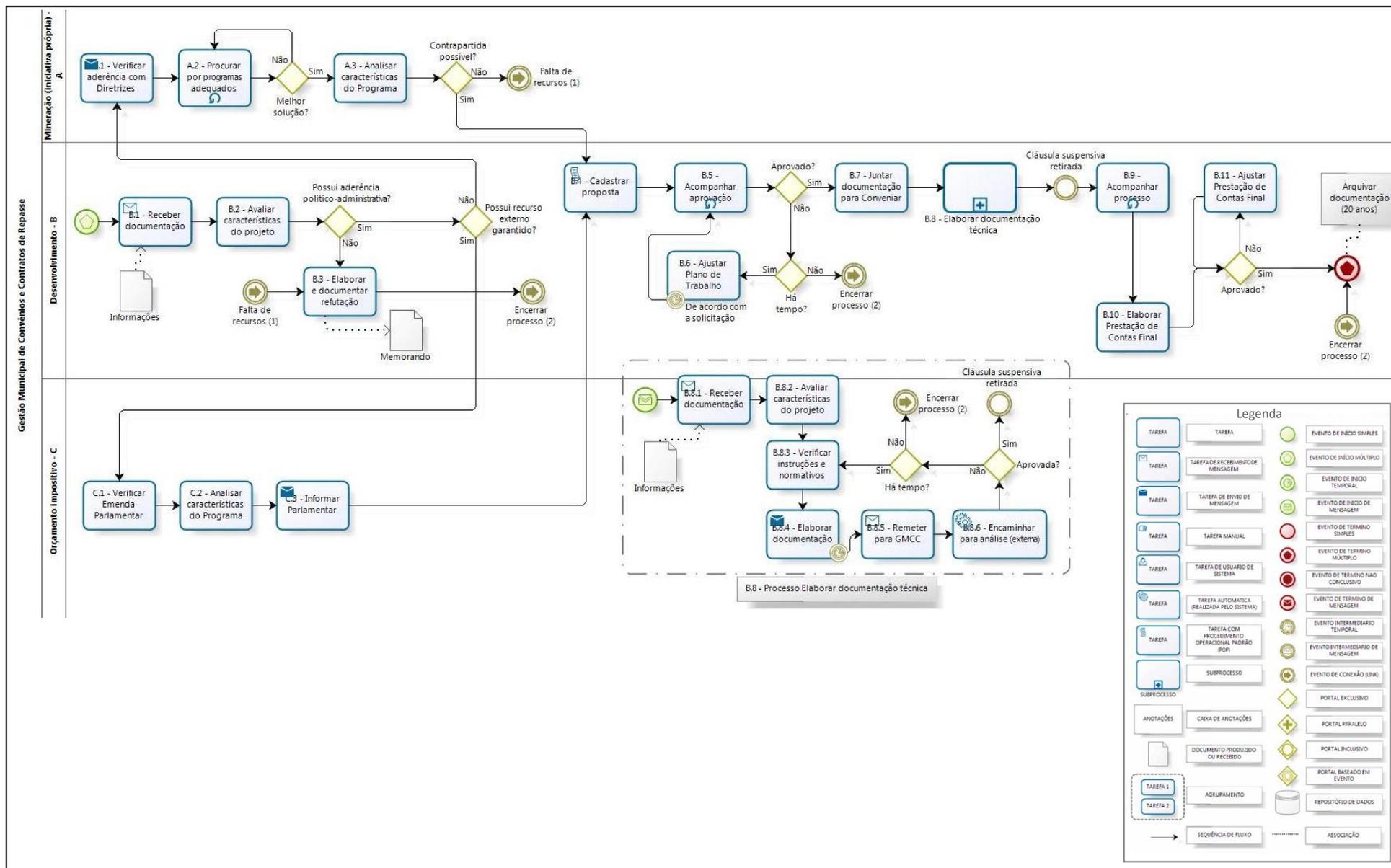


Figura 05 – Fluxograma de Mapeamento (BPMN) do macroprocesso de GMCC
 Fonte: Elaborado pelo autor.

4.8 DIAGNÓSTICO:

As informações obtidas nos instrumentos anteriormente preenchidos (cadeia de valor, plano de trabalho, matriz de responsabilidades, diagrama de escopo e fluxograma) e os recursos organizacionais como: força de trabalho, infraestrutura física, infraestrutura de tecnologia da informação, sistemas, materiais, fornecedores e os custos do processo, permitem uma visão geral do funcionamento do macroprocesso.

A fim de estabelecer critérios de avaliação deste macroprocesso, os cinco aspectos essenciais da gestão de processos, que permitem aprimorar o processamento e gerenciamento, serão considerados:

I. Fluxo horizontal: verificou-se que o macroprocesso devido a sua complexidade, multidisciplinaridade e cumprimento de prazos é um tanto inflexível na sua concepção, pois os convênios/contratos de repasse constantemente são discutidos e rearranjados no contexto político-administrativo, causando um fluxo vertical, muitas vezes prejudicial ao bom andamento do mesmo.

II. Valor, Direção: o pessoal envolvido dispensa atenção para a produção dos resultados; departamentalizado cada setor busca atingir seu objetivo específico, entretanto a valoração holística sobre a importância para a comunidade do atingimento de resultados positivos e satisfatórios, não tem o status merecido.

III. Visão sistêmica: os servidores, apesar de entenderem a importância dos resultados, ainda necessitam de maior envolvimento na discussão e participação na socialização de conhecimento do macroprocesso e não somente do seu trabalho no processo ou até mesmo unicamente na atividade.

IV. Multidisciplinaridade, integração: a composição de diversos ramos do conhecimento (administração, contabilidade, engenharia, arquitetura, etc.) é essencial para o desenvolvimento desta GMCC; a colaboração interpessoal existe, mas a cooperação intersetorial é quase inexistente, tornando esta gestão um emaranhado de tarefas.

V. Valor aos interessados: devido às características da Administração Pública Municipal, basicamente a figura dos Secretários e, principalmente, do Prefeito é que exercem influência nas tomadas de decisão realmente definitivas, por este fato os demais servidores em posições hierárquicas inferiores acham-se na desobrigação de serem pró-ativos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

As informações que alimentam a avaliação sobre o macroprocesso, levantadas junto aos responsáveis pelo mesmo, podem, também, ser levantadas com outros atores envolvidos direta e indiretamente (executores, fornecedores, clientes, entre outros) e a visão de atores diversos sobre um mesmo processo é de extrema importância para a criação do diagnóstico, pois, facilita uma maior aproximação da realidade que se está avaliando. E estes aspectos foram considerados durante todo este trabalho e devido a inserção pessoal e diária no próprio macroprocesso de Gestão Municipal de Convênios e Contratos de Repasse buscou-se o máximo de imparcialidade e a utilização do conhecimento de causa.

Observou-se que esta Gestão possui certo grau estabelecido de ordenação nos fluxos de seus processos, principalmente a qualidade do processo físico, tendo em vista que cada Convênio/Contrato de Repasse possui pasta própria, identificação, divisão departamental de execução e principalmente, pessoal destinado exclusivamente para esta gestão.

Entretanto, avaliou-se que, pela ordem de execução do macroprocesso, tem-se tornado importante a criação de um banco de projetos visando o planejamento a médio e curto prazos (antecipação da documentação técnica), pois surgem programas federais que disponibilizam milhões de reais para os Municípios e um dos principais critérios de pontuação é para aqueles que já contam com o projeto básico de engenharia concluído, além disso, por duas questões básicas na Administração Pública, o planejamento de investimentos e o estabelecimento de prioridades.

O processo "B.8 - Elaborar documentação técnica" foi analisado com maior granularidade tendo em vista que o mesmo é um setor nevrálgico (principalmente o de Engenharia), pois além de elaborar os projetos básicos e executivos para cada Convênio/Contrato de Repasse ainda atuam em todos os demais setores desta Prefeitura (tributário, fiscalização de obras, saneamento básico, água e projetos próprios para a Prefeitura), faltando-lhes muitas vezes tempo para desenvolver estes projetos no prazo mais adequado, pois estes devem atender a todas as instruções e normativos dos mais diversos Órgãos Federais e Estaduais, então sugere-se a exclusividade destes profissionais para atuarem nesta GMCC, pois já possuem conhecimento e experiência nestas atividades.

A execução do Convênio/Contrato de Repasse está embutida no processo “B.9 - Acompanhar processo”, sendo um *loop* contínuo até sua conclusão, e é nesta fase onde os problemas mais acontecem devido a falta de conhecimento dos responsáveis pela fiscalização dos contratos com terceiros (desconhecendo os termos do Edital de Licitação, contrato administrativo e legislação aplicada à matéria), aconselha-se a criação de uma força-tarefa para esclarecer quaisquer dúvidas na execução de contratos, através da capacitação dos atores envolvidos, desenvolvimento de cursos internos com presença obrigatória dos Secretários Municipais e assessores diretos, realização de reuniões, no mínimo, quinzenais para acompanhamento do processo e cobrança de atitudes desconformes e o incentivo à busca por informações.

Os processos frequentemente envolvem a análise de informações. As atividades posteriores dependem, para sua execução, que as informações básicas tenham sido registradas nas etapas anteriores, sendo este outro aspecto especialmente desfavorável, pois o acompanhamento processual dá-se quase totalmente de forma manual, com algumas poucas considerações em planilha eletrônica, dificultando a busca por informações primárias sobre determinado Convênio/Contrato de Repasse, tendo que o servidor, quando não encontra o dado disponível, ter que analisar toda a pasta física para então repassar as informações, onerando o serviço, deixando-o mais burocrático e moroso, sugere-se com isso a aquisição ou o desenvolvimento de software voltado à gestão de projetos públicos, especialmente os demandados neste estudo (a empresa prestadora de serviços de tecnologia da informação para gestão pública desta Prefeitura não conta com módulo específico para este fim), sendo uma lacuna abissal na gestão.

Por fim, outro aspecto interessante é a definição de responsabilidades, não sendo possível nesta análise estabelecê-la, por não estar devidamente formalizada, portanto, sugere-se fortemente o envolvimento da Administração Superior no desenvolvimento de uma Matriz de Responsabilidades (RACI) para esta Gestão, a fim de estabelecer formalmente o Responsável por executar uma atividade (o executor), a Autoridade, quem deve responder pela atividade, o dono (apenas uma autoridade pode ser atribuída por atividade), o Consultado, quem deve ser consultado e participar da decisão ou atividade no momento que for executada e o Informado, quem deve receber a informação de que uma atividade foi executada. Iniciando-se dos processos principais, aprofundando até as atividades.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº. 133/2013**. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 27/11/2013. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fm/DN%20133-2013%20%28completa%29.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2014.

_____. Portaria Interministerial nº. 507, de 24 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 28 nov 2011. Seção 1, p. 85.

_____. Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 26 jul. 2007. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Padrão de Trabalho de Modelagem de Processos**. Escritório de Processos. Brasília, 2007, 33p.

_____. Lei nº. 8.159, de 08 de janeiro de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 29 jan. 1991. Seção 1.

MENDONÇA, R. R. **Processos Administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, UAB, 2010. 90p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Guia para melhoria de processos do Governo de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2012. 84p.

OLIVEIRA, R. Os municípios estão de “pires na mão”. **Valor econômico**, São Paulo, Jun. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3575020/os-municipios-estao-de-pires-na-mao>> Acesso em: 09 jun. 2014.

PEREIRA, L. L. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2011. 17 p. Faculdade de Administração, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2011.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI, **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (guia PMBOK)**. 4 ed. []: 2009.

REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Instrumentos de Planejamento Municipal, Administração Pública de Prefeituras, Sistemas de Informação e Teconologia da Informação: Múltiplos Estudos de Caso em Pequenos Municípios do Paraná e Bahia. In: II ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TCE/RS. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 09 jun. 2014.