

# **CASA DOS PREFEITOS: COMO OTIMIZAR A RELAÇÃO INSTITUCIONAL COM OS MUNICÍPIOS A PARTIR DA REVITALIZAÇÃO DESTE PROJETO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

Giovanni Weber Scarascia

## **Resumo**

Este artigo traça um panorama das atividades da Casa dos Prefeitos, unidade institucional vinculada à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Trata-se de projeto de extensão com objetivo de auxiliar as administrações municipais e, ao mesmo tempo, despertar, junto ao corpo discente, um pensamento voltado para as questões municipalistas. Criada em 2009, a Casa dos Prefeitos reforça o perfil extensionista que a UFV preconiza desde 1929, quando realizou a primeira Semana do Fazendeiro, evento em que se procura transmitir, a custos baixos, as novas tecnologias desenvolvidas pela instituição. Este artigo aborda pontos como os antecedentes institucionais da Casa dos Prefeitos, faz um breve relato sobre a situação dos Municípios brasilei-

ros e também estrutura uma análise crítica sobre os desafios enfrentados e as possíveis ações que poderiam consolidar o projeto Casa dos Prefeitos de forma mais efetiva na sociedade brasileira.

### **Palavras-chave**

Casa dos Prefeitos, relacionamento institucional, desenvolvimento municipal.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo trata dos desafios encontrados na gestão de um projeto de extensão universitária conhecido como Casa dos Prefeitos, vinculado à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de Viçosa (UFV). O projeto foi criado pelo então reitor Luiz Cláudio Costa – atual secretário-executivo do Ministério da Educação (MEC) – em abril de 2009, vinculado diretamente à Reitoria. Em 2011, a Casa dos Prefeitos passou a compor o organograma da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, onde permanece até hoje.

A relação com os Municípios, a gestão do relacionamento institucional e essencialmente burocrático e a diferença de velocidade de resposta entre a academia e as necessidades das administrações municipais têm gerado um descompasso entre as partes. Observa-se que faltam mecanismos de gestão, de controle e de avaliação para que, a partir de objetivos e de metas previamente estipuladas, os riscos possam ser gradativamente anulados e os avanços possam ser mensurados. Esse deve ser o escopo do projeto em questão.

Se entendermos que “projetos são os veículos necessários para as mudanças organizacionais empreendidas pelas empresas a fim de competir em um mundo de permanentes desafios e de novas oportunidades” e, analogamente, transportarmos este conceito para o setor público, teremos dado um importante passo em um setor cuja maturidade de projetos é, em média, de nível 2. Ou seja, há muito que avançar para se chegar ao grau de otimização.

Portanto, o desafio de assumir essa função exige que tenhamos uma visão e uma atitude de gerenciamento de projetos, considerando-se, de

forma prudente, os riscos de sua implantação. O baixo desempenho institucional da Casa dos Prefeitos, registrado nos últimos 12 meses, exige que tenhamos profissionalismo com ousadia.

Essa análise crítica objetiva canalizar o debate para a implantação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) dedicado à Casa dos Prefeitos, tendo em vista justamente o elevado número de projetos a ela vinculados e que, por isso, exigem um tratamento adequado para que nosso cliente final, o cidadão, seja contemplado com um serviço público de elevada qualidade.

Assim, faz-se necessário uma nova contextualização em torno da Casa dos Prefeitos, sua missão e princípios norteadores, bem como um estudo superficial sobre a realidade dos Municípios brasileiros. Depois, sob essa matriz de relacionamento, será feita uma análise SWOT para, em seguida, defendermos a ideia de criação de um EGP como ferramenta indispensável para a eficácia, eficiência e efetividade da Casa dos Prefeitos da Universidade Federal de Viçosa.

## **DESCRIÇÃO DO ASSUNTO**

A Casa dos Prefeitos da Universidade Federal de Viçosa foi criada em 2009 com uma tríplice missão: (a) constituir-se em um *locus* institucional de discussão de projetos vinculados às administrações municipais e voltados para o desenvolvimento social dos Municípios; (b) promover assessoria técnica e proporcionar apoio logístico por meio de interação entre os corpos docente, discente e técnico da UFV e o corpo técnico das prefeituras municipais; e (c) fomentar a interação entre a universidade e as prefeituras em torno de processos técnico, jurídico, burocrá-

tico e administrativo, demandados a partir do estabelecimento formal da parceria.

Três também são os princípios norteadores da Casa dos Prefeitos.

- 1. O Princípio da Relevância ou da Responsabilidade Social**, segundo o qual a universidade, como instituição cuja missão precípua é a produção e difusão de conhecimentos, de forma socialmente inclusiva, deve buscar sua inserção integrada, tornando-se estratégica para o desenvolvimento social.
- 2. O Princípio da Interinstitucionalidade**, que deve orientar o relacionamento cooperativo permanente entre as instituições.
- 3. O Princípio da Modificabilidade**, por meio do qual todo esforço deve culminar em projetos voltados para a mudança social, por meio de ações efetivas e eficazes.

## ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS

De acordo com o Memorial da Casa dos Prefeitos, seus antecedentes institucionais são consistentes tendo em vista que, ao longo dos 90 anos de história da UFV, há uma grande experiência de relacionamento entre a instituição e os Municípios. Por isso, segundo o texto:

A Casa dos Prefeitos nasce de uma vocação que a UFV solidifica ao longo de sua história. O perfil extensionista que a Universidade Federal de Viçosa apresenta desde sua fundação demonstra uma latente preocupação institucional com o desenvolvimento. A Semana do Fazendeiro, realizada há 87 anos, é a demonstração concreta desse viés técnico-acadêmico que tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida do produtor rural e de sua família por meio

da transferência do conhecimento. Culmina com o desejo de ampliar o bom relacionamento entre a UFV e os municípios vizinhos e de outras regiões que queiram compartilhar os mesmos ideais de busca do aprimoramento das ações institucionais (CASA DOS PREFEITOS, 2015).

O capital intelectual inegável da Universidade Federal de Viçosa é a matéria-prima desse relacionamento, quando o documento destaca

a vocação dos pesquisadores, docentes, técnicos e estudantes de Graduação e de Pós-Graduação da Universidade Federal de Viçosa para buscar estratégias de relacionamento com as prefeituras municipais é evidente; não só atendendo demandas do Estado de Minas Gerais, mas, também, de prefeituras de outros Estados da Federação. Um dos objetivos tem sido fomentar o desenvolvimento municipal e regional a partir da montagem de projetos considerados de baixo custo (CASA DOS PREFEITOS, 2015).

Realmente, exemplos dessa natureza não faltam na história da UFV. Há projetos desenvolvidos na área de geoprocessamento, por professores e técnicos do Departamento de Solos, em Municípios como Mariana (MG), por exemplo. O mesmo trabalho também foi realizado no Acre. Especialistas do Departamento de Arquitetura e Urbanismo auxiliam Municípios na concepção e implementação de Planos Diretores. Professores e estudantes do Curso de Gestão do Agronegócio auxiliam administrações municipais a aumentarem a renda de pequenos produtores rurais por meio de ações no âmbito da agricultura familiar.

Muitos outros projetos têm sido desenvolvidos em diferentes áreas, tais como aqueles direcionados à criação e gestão de políticas de combate à pobreza, à instalação de ludotecas itinerantes, agronegócio familiar, orientação da merenda escolar, gestão do sistema municipal de educação, educação de jovens e adultos, saúde pública de urgência

e emergência, instalação e manejo de aterros sanitários e reciclagem de lixo, inclusão digital, gestão de contratos e licitações, educação popular e organização de produtores, esporte e lazer, formação inicial e continuada de professores.

Assim, observa-se um universo de mais de mil docentes, cerca de 15 mil estudantes de graduação e de pós-graduação e aproximadamente 2 mil técnicos administrativos empenhados em conduzir processos relacionados ao ensino, à pesquisa e à extensão. E, dentro dessa última, os inúmeros programas extensionistas e, em cada um deles, a tensão do relacionamento com a sociedade e suas expectativas.

Um ponto marcante é a característica de funcionamento da Casa dos Prefeitos em relação aos projetos gerenciados. São projetos das áreas agrária, humanas, biológicas e exatas, englobando conhecimentos científicos de pesquisadores e técnicos de 67 cursos de graduação e 24 de pós-graduação, sem mencionar o ensino médio e a educação a distância. Portanto, cada projeto entre a UFV e o Município é uma atividade singular em termos de contrato ou convênio, e cada um deles requer um acompanhamento particularizado. Esse contexto demonstra a complexidade de se administrar a Casa dos Prefeitos e, certamente, esta característica é a responsável pelo apenas razoável desempenho nos últimos 12 meses.

## **A REALIDADE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

O Brasil adota o federalismo e, desde a Proclamação da República, este sistema vem sendo sistematicamente construído de forma a demonstrar a necessidade de uma adequação aos desafios que se impõem suces-

sivamente. Nesse contexto, a figura jurídica do Município sofre alguns percalços apesar da máxima “é no Município que o Brasil acontece”. Marcos Oliveira Vasconcelos Júnior informa que

com a Constituição de 1988, entretanto, retoma-se o prestígio do Município não só como entidade autônoma, dotada de competências constitucionais bem definidas, mas, essencialmente, como alternativa à tendência centralizadora historicamente vivenciada pelo país. O Município passa, então, de forma inédita, a integrar a categoria de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18), com a expressa qualificação de ente federado (art. 1º) (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Ele prossegue afirmando que

realmente, a Constituição de 1988 outorgou aos Municípios um grau de autonomia inédito, assegurando-lhes o exercício de competências próprias dos Estados-membros, como a edição e execução de leis, instituição e cobrança de impostos e, acima de tudo, o poder de autoconstituição, consagrado na prerrogativa de elaboração e aprovação, sem intervenção da União ou dos Estados, da Lei Orgânica (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

No entanto, essa autonomia é relativa.

O Brasil possui 5.555 Municípios, 75% dos quais com menos de 20 mil habitantes e, por isso, dependentes do Fundo de Participação Municipal (FPM). Minas Gerais, sede da Universidade Federal de Viçosa, possui 853 Municípios (IBGE, 2014). Estudo recente disponibilizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) demonstra a penúria vivida pelas prefeituras municipais cujo quadro não demonstra melhoria para 2016. Segundo o estudo,



além da situação conjuntural do ano que se encerrou, há uma perspectiva de continuidade de queda das receitas tributárias dos municípios e, concomitantemente, expansão de custos consequência da inflação. Isso é fruto das expectativas de mercado permanecerem pessimistas em relação ao ano que se inicia. Segundo o Banco Central em seu último Relatório de Inflação, a expectativa do PIB para 2016 é de retração de Além disso, o BACEN espera uma inflação de 9,2% já no primeiro semestre de 2016. Os gestores municipais já enfrentaram dificuldades, em 2015, para custear medicamentos, para custear o transporte de alunos, para pagar fornecedores e servidores públicos e manutenção de salários de médicos e de professores do magistério. Diante disso e das previsões pessimistas para o próximo ano, é possível prever que a crise dos municípios brasileiros será agravada no ano de 2016 (CNM, 2016).

Esse fato impacta decisivamente em outro ponto nevrálgico: o desenvolvimento municipal, na geração de emprego e renda e nos demais setores da sociedade. Na ponta mais frágil, o cidadão que, no caso específico deste estudo, é o nosso cliente.

É nessa realidade que os administradores públicos buscam alternativas para seus problemas diários de forma a conciliar a baixa capacidade de captação de recursos (e de projetos e, por extensão, de desenvolvimento) com as ofertas do mercado, seja na prestação de serviços, seja na de produtos, a fim de viabilizarem seus Municípios.

Neste espaço, poderiam ser tecidos os mais diversos comentários, esmiuçadas as mais científicas estatísticas a respeito da realidade dos Municípios brasileiros e discutidos os índices oficiais e extraoficiais, que a realidade seria mantida. Ano após ano, os prefeitos continuam em seu calvário administrativo, financeiro e contábil.

A pergunta básica é: como, então, promover o desenvolvimento de qualidade de forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos?

A Casa dos Prefeitos da Universidade Federal de Viçosa se insere nesse contexto para apoiar o desenvolvimento municipal por meio de seu capital intelectual. Conceitualmente, é uma via de mão dupla. Enquanto os Municípios recebem apoio técnico, a academia consegue orientar seus estudantes para uma visão mais municipalista.

## **RISCOS NA GESTÃO DO RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL (UMA BREVE ANÁLISE)**

Não podemos propor uma estrutura organizacional diferenciada sem levantar quais seriam os riscos a serem enfrentados. Como é sabido, projetos no setor público possuem baixo índice de maturidade. Estudos apontam para um índice de 1,95, em média. Esses números indicam a insuficiência de resultados esperados e apontam para a necessidade de entendermos, de forma clara, quais os fatores que contribuem para este baixo nível de maturidade.

Abaixo, citamos alguns deles, geralmente recorrentes na literatura e que foram experimentados ao longo dos quatro anos de existência da Casa dos Prefeitos.

### **Riscos para o estabelecimento de um EGP no setor público focado no atendimento às administrações municipais**

1. Descontinuidade administrativa: claramente, nesse aspecto, a Casa dos Prefeitos foi afetada, o que dificultou sobremaneira sua capacidade de relacionamento. Enquanto o dirigente anterior pri-

mou pelo apoio às ações, o dirigente atual fez o caminho inverso. No caso da Casa dos Prefeitos, esse fato ocorre nos dois lados da relação. De um lado, prefeitos que perdem as eleições e que alteram suas prioridades (ver item 2) e, de outro, novos dirigentes universitários que também alteram suas prioridades e, com isso, geram descontinuidade.

2. Mudança de prioridades: esse fator se conecta com o anterior. A descontinuidade administrativa geralmente gera mudança de prioridades.
3. Falta do hábito de planejamento: embora as instituições federais de ensino superior, característica na qual se enquadra a UFV, possuam um quadro científico e técnico de elevada capacidade, o hábito do planejamento nesta área ainda deixa a desejar. Noventa por cento do quadro docente da UFV possui doutorado e grande parte do quadro técnico é composto por profissionais especializados. No entanto, o hábito de planejamento deveria ser melhor aplicado no caso específico da Casa dos Prefeitos.
4. Excesso de burocracia: outro fator de risco na relação institucional entre a UFV e as administrações municipais está no excesso de burocracia no trâmite para a assinatura de convênios entre as partes. O processo interno costuma demorar de 60 a 90 dias, o que gera desmotivação dos prefeitos.
5. Descompasso de *timing* entre a academia e as administrações municipais: uma das críticas mais contundentes na relação entre as universidades públicas federais é a morosidade no desenvolvimento dos projetos nos Municípios conveniados. A esse descompasso é acrescido o tempo de trâmite de documentação (item 4) na própria organização.
6. Falta de um orçamento próprio: o projeto Casa dos Prefeitos não possui orçamento próprio, o que complica ainda mais as necessidades internas, como diárias, por exemplo.

## A NECESSIDADE DE SE ADOTAR UM ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Sugere-se uma revitalização no projeto Casa dos Prefeitos, sendo o posicionamento institucional mais eficaz apoiar a estruturação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP). Esse artigo procura demonstrar os benefícios da adoção de tal perfil.

O atendimento às administrações municipais exige que tratemos a questão sob a ótica do gerenciamento de projetos no setor público.

Explico.

Cada atendimento se refere a um projeto com características próprias. Um Município quer apoio na produção de projetos na área de saneamento básico. Outro, na área de plano diretor e mobilidade urbana. Um terceiro, na área de agricultura familiar e assim por diante. Cada um deles possui uma equipe própria, dedicada exclusivamente para aquela finalidade. Todos têm início, meio e fim, definidos contratualmente. Esses aspectos já são suficientes para que adotemos o perfil de um escritório de gerenciamento de projetos. Assim, conseguiremos diminuir as probabilidades de fracasso e gerenciar melhor as atividades, bem como possuir indicadores para possíveis correções de rumo.

De acordo com Rad & Raghavan (*apud* SBRAGLIA, 2002), quanto mais complexo o modelo adotado, maior a lista de atribuições do EGP. Esse é o nosso caso específico se entendermos, como os autores citados, que um escritório de gerenciamento de projetos deve: (a) prestar serviços internos em gerenciamento de projetos (aí se considerando, também, treinamentos, consultoria interna, acompanhamentos etc.); (b) desen-

volver e implementar métodos, processos e medidas de avaliação; (c) análise das melhores práticas; e (d) servir de banco de memória técnica.

Os motivos para a implantação de um EGP / Casa dos Prefeitos partem de seis necessidades, que estão elencadas abaixo:

1. necessidade de controlar vários projetos simultaneamente;
2. necessidade de padronizar métodos para aumento da eficiência e do controle;
3. necessidade de buscar mais integração entre os diversos projetos de forma a promover a otimização dos recursos envolvidos;
4. necessidade de imprimir mais transparência a cada um dos projetos gerenciados;
5. necessidade de demonstrar à sociedade o papel de transformação que a universidade pública brasileira possui ao promover projetos de extensão dessa natureza;
6. necessidade de proporcionar, ao corpo discente, docente e técnico-administrativo, condições de possuir uma visão capacitada e desenvolvimentista fundamentada nos Municípios.

No entanto, para que tal EGP seja eficaz, eficiente e tenha efetividade, como requerem os bons projetos, é necessário:

1. sensibilidade da alta administração institucional, sem o que não será possível a condução de nenhum projeto de forma consistente e segura. A alta administração da organização deve estar empenhada em apoiar as ações do EGP de forma a promover sua consolidação institucional. Assim, diminuem-se as possibilidades de fracasso ao mesmo tempo em que se aumentam as probabilidades de sucesso;

2. contratação de um gerente de projetos que possua as habilidades necessárias para a condução das atividades, como comunicação, organização, liderança, convivência e tecnologia.

## **CONCLUSÃO**

Concluindo, reitero a importância de se adotar um Escritório de Gestão de Projetos (EGP) como forma de consolidar as ações da Casa dos Prefeitos da Universidade Federal de Viçosa. Esse importante projeto de extensão, pelas suas características, necessita ser administrado como um órgão administrativo de perfil técnico de relacionamento. Para isso, nada mais claro e prudente que se utilizar das ferramentas de gerenciamento de projetos a fim de que possamos medir e estipular metas e objetivos, buscar resultados concretos e permitir avaliações e controle frequentes.

Certamente a implantação da Casa dos Prefeitos nos modelos de um EGP significará a transformação de um modelo anterior, com poucos resultados e baixa capacidade de controle e avaliação para um modelo mais moderno, eficaz, eficiente e efetivo gerando, com isso, uma vantagem competitiva de elevada qualidade.

Na extremidade final desta construção, estará um cidadão que receberá mais qualidade pelos serviços prestados pelo serviço público, seja ele federal (no caso da Universidade Federal de Viçosa) ou municipal (no caso, a prefeitura que busca o suporte técnico da academia).

Em vista dos argumentos expostos creio ser necessário e importante que criemos um EGP para que os trabalhos da Casa dos Prefeitos não corram o risco de serem interrompidos ou retardados por absoluta falta de uma gestão qualificada.

## REFERÊNCIAS

ANSELMO, Jefferson Leandro; MAXIMIANO, Antônio César Amaru. Escritório de Gerenciamento de Projetos: um estudo de caso. In: VI SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO – FEA/USP, 2004, São Paulo. *Resumos...* São Paulo. 10 páginas.

CASA DOS PREFEITOS. Disponível em: <<http://www.casadosprefeitos.ufv.br>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

CNM. *Repasses zerados do fundo de participação dos Municípios*. 2016. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/27012016\\_Estudo\\_Tcnico\\_FPM\\_Zerado.pdf](http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/27012016_Estudo_Tcnico_FPM_Zerado.pdf) >. Acesso em: 9 fev. 2016.

EUZÉBIO, Gilson Luiz. *De pires na mão: começa a pressão dos estados e municípios por repasses federais*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1230:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1230:reportagens-materias&Itemid=39)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

IBGE. *Minas Gerais*. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

SBRAGIA, Roberto; RODRIGUES, Ivete; GONZÁLEZ, Fabio. *Escritório de Gerenciamento de Projetos: teoria e prática*. Série de Working Papers 02/007. Departamento de Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Disponível em: <<http://www.ufv.br>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. *O federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro*. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20774/o-federalismo-e-a-posicao-do-municipio-no-estado-federal-brasileiro>>. Acesso em: 8 fev. 2015.