



ISSN: 2230-9926

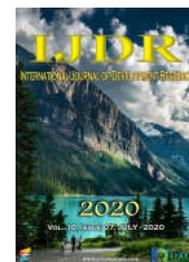
Available online at <http://www.journalijdr.com>

IJDR

International Journal of Development Research

Vol. 10, Issue, 07, pp. 38513-38519, July, 2020

<https://doi.org/10.37118/ijdr.19447.07.2020>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

TEORIA INSTITUCIONALISTA COMO SUPORTE À GESTÃO DE PROJETOS PÚBLICOS

*¹Rafael Vicente Martins dos Reis and ²Flávio de São Pedro Filho

¹Mestrando do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) na Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Londrina – UEL, Brasil

²Pós-Doutor em Gestão e Economia pela Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal. Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo, Brasil

ARTICLE INFO

Article History:

Received 03rd April, 2020

Received in revised form

11th May, 2020

Accepted 16th June, 2020

Published online 30th July, 2020

KeyWords:

Teoria Institucional; Gestão de projetos públicos; Compras públicas; Demandas sociais; e SCRUM.

*Corresponding author: Rafael Vicente Martins dos Reis,

ABSTRACT

Este trabalho traz uma análise sobre a forma de gerenciamento de programas públicos com base na Teoria Institucional. A partir do problema de pesquisa que busca os conceitos da Teoria Institucional para controlar o risco dos programas públicos, são desenvolvidos os objetivos do trabalho, os quais primam por levantar os principais conceitos oriundos da Teoria Institucionalista aptos no suporte na gestão de projetos públicos (I); efetuar a Análise SWOT em face da aplicabilidade dos conceitos considerados nesta tarefa, considerando a qualificação dos servidores envolvidos (II), apontar as medidas de natureza teórico-conceituais que possam viabilizar a gestão de projetos públicos (III). Como principais resultados alcançados destacam-se a necessidade de compras com maior eficiência, com a implementação de Consórcio Intermunicipais para a realização dos certames licitatórios; necessidade de melhorar a gestão de pessoas no serviço público a fim de aumentar a produtividade e qualidade dos serviços prestados a sociedade; e por fim, a necessidade de adoção de metodologias de controle dos projetos, com destaque a ferramenta SCRUM, a qual prima pela agilidade no gerenciamento dos programas, promovendo correções ao longo do processo de implementação das políticas públicas com o objetivo de promover a sociedade a entrega de serviços que atendam as necessidades da população.

Copyright © 2020, Rafael Vicente Martins dos Reis and Flávio de São Pedro Filho. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Rafael Vicente Martins dos Reis and Flávio de São Pedro Filho. "Teoria institucionalista como suporte à gestão de projetos públicos", *International Journal of Development Research*, 10, (07), 38513-38519.

INTRODUCTION

Esse ensaio visa interpretar a Teoria Institucional com foco a análise de medidas nas gestões de projeto. Tarefas como está se justificam pela necessidade de geração de conhecimento quanto a aplicação doutrinária que orienta os gestores públicos na otimização de projetos e fiscalização dos contratos. O preparo deste documento requer trazer como objetivo geral estudar a Teoria Institucional como instrumento de suporte ao gerenciamento de projetos públicos com foco no risco contratual e efetividade do projeto; e para os resultados são indicados aqui, como objetivos específicos levantar os principais conceitos oriundos da Teoria Institucionalista aptos no suporte na gestão de projetos públicos (I); efetuar a Análise SWOT em face da aplicabilidade dos conceitos considerados nesta tarefa, considerando a qualificação dos servidores envolvidos (II), apontar as medidas de natureza teórico-conceituais que possam viabilizar a gestão de projetos públicos

(III). A pergunta a ser respondida é: como utilizar os conceitos da Teoria Institucionalista para melhor gestão dos programas públicos? Este documento é composto de tópicos e subtópicos; após esta introdução segue a revisão teórica conceitual, o tratamento metodológico, os resultados esperados em conformidade com os objetivos, as considerações finais e as referências.

REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

A Teoria Institucional investiga as relações sociais existentes em grupos ou organizações sociais. Tais grupos e organizações sociais são integrados por pessoas, as quais buscam a satisfação de seus objetivos individuais e coletivos, enfrentando assim pressões sociais na busca por uma relação em que a satisfação coletiva seja o alvo, vez que as instituições buscam um processo de equilíbrio entre os diversos pensamentos dos *stakeholders*, a fim de que sejam alcançados objetivos comuns, proporcionando a satisfação das

necessidades dos indivíduos, conforme abordado por Araújo et al, (2019). Cada instituição é formada por um arcabouço de normas e procedimentos proporcionando estabilidade para a vida social. Assim, a Teoria Institucional emerge das ações tornadas habituais, comportamentos adotados como padrão por determinado grupo ou organização social. Dessa padronização de comportamentos surge a possibilidade da resolução de conflitos, possibilitando à tomada de decisões e a resolução de conflitos, os quais geram um precedente, uma espécie de jurisprudência para conflitos que possam surgir no futuro. Desse modo, a Teoria Institucional tem por objetivo esclarecer as interações sociais, as quais são validadas pelos padrões de comportamento das instituições, que passam a legitimar as ações e os resultados dos comportamentos das organizações, como caracterizado por Araújo *et al.* (2019).

Principais conceitos oriundos da Teoria Institucionalista aptos no suporte na gestão de projetos públicos: A partir de diferentes perspectivas da Teoria Institucionalista, Silva, Guarido Filho e Rossoni (2010), definem e abordam os conceitos-chaves das diversas perspectivas da Teoria, os quais passamos a abordar: significação e relacionamento; função social das contratações; debate por interesse temático; dominação e poder de posição; poder e estruturas cognitivas; e articulação estrutural. A partir da perspectiva teórica da totalidade dos atores relevantes é destacada a significação e relacionamento onde as organizações partem de uma mesma missão e visão, ou de um mesmo conglomerado de instituições, as quais interagem mais entre si, formando uma vida institucional, Silva, Guarido Filho e Rossoni (2010). Citamos como exemplo de conceitos inseridos nos contratos públicos a capacidade da administração pública contratar com pessoa jurídica de direito público interno conforme preconiza o inciso VIII, do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública de nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Brasil, 1993). Outro elemento-chave a ser abordado nos contratos administrativos é a função social das contratações. Por função social Silva, Guarido Filho e Rossoni (2010) entendem como a capacidade de cooperação técnica e institucional em associação com parcerias, instituições de fomento e até agências reguladoras. Neste ponto, pode-se compreender a necessidade de adoção nos instrumentos de contratação com as instituições públicas as concessões administrativas, conhecidas também como Parcerias Públicas Privadas, as quais têm por objetivo a prestação de serviços ao público. As PPP's podem ser classificadas em dois segmentos: em concessões administrativas quando os serviços não possam ser cobrados dos usuários e por concessões patrocinadas quando for permitida a cobrança de tarifas aos usuários dos serviços, como defendido por Nakamura (2016). Outro conceito-chave abordado por Silva, Guarido Filho e Rossoni (2010) é o debate por interesse temático, onde há discussões por instituições com missões e visões diferentes, onde debatem acerca de determinado tema, onde as práticas adotadas podem ter repercussão em arranjos institucionais relacionados à questão. As audiências públicas, como abordado por Farah (2016), surgem em resposta ao anseio dos organismos não governamentais e movimentos sociais que buscam o aprimoramento das políticas públicas por meio de adoção de mecanismos que utilizem uma base científica para elaboração de políticas sociais. Logo, diversos agentes com diferentes visões ganham voz para a implantação das políticas públicas, podem integrar as normas contratuais governamentais. Dominação e Poder de Posição segmentam as relações de dominação, onde o objetivo é alocação de recursos por atores e

seu posicionamento dentre os demais *stakeholders*. Assim, há o constante jogo de interesses na alocação dos recursos públicos. Entretanto, como apontado por Farah (2016), deve-se emergir alternativas as quais priorizem a busca por aplicações eficientes dos recursos públicos, as quais podem ser realizadas por políticas públicas nacionais, com o objetivo de atacar uma deficiência de serviços ofertados pelo poder público. Poder e estruturas cognitivas, também é abordado por Farah (2016), que enaltece a capacidade da formulação de estruturas para o diagnóstico de problemas e formulação de alternativas para a solução das demandas, como o Plano Pluri Anual – PPA. Por fim, a articulação estrutural elencada por Silva, Guarido Filho e Rossoni (2010), se configura por uma rede de relacionamentos estruturados para o uso das organizações e indivíduos, com o objetivo de possibilitar um balizamento das informações entre as pessoas. Esse processo de balizamento das informações é moldado através das interações sociais, dos diversos grupos, os quais possuem interesses diversos. Os diferentes interesses oriundos da articulação estrutural, podem ser categorizados e geridos através de mecanismos de governança como participação, consensualidade e gestão mista como organizado por Lotta (2019). Elencados os alicerces da Teoria Institucionalista utilizados como suporte na gestão de projetos públicos, verifica-se a Análise *SWOT* da aplicação da Teoria na gestão dos projetos públicos.

Análise SWOT em face da aplicabilidade dos conceitos da Teoria Institucional: A análise *SWOT* é aplicada a fim de que sejam elencadas as Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças dos conceitos da Teoria Institucional, elencados como suporte na gestão de projetos públicos sendo: significação e relacionamento; função social; debate por interesse temático; dominação e poder de posição; poder e estruturas cognitivas; e articulação estrutural. A análise *SWOT* é apresentada de forma segmentada, sendo o Quadro 1 referente os fatores internos da implantação da Teoria Institucional. Como ferramenta de gestão a Análise *SWOT* deve ser trabalhada a fim de que os elementos por ela identificadas possam ser maximizados quando benéficos ao desenvolvimento do programa público e minimizada quando apresenta entraves a aplicação da Teoria Institucional. Assim, aspectos internos a serem amplamente desenvolvidos nas organizações públicas, baseados na Teoria Institucional, passam pelo fortalecimento do sistema de gerenciamento de compras. As compras públicas devem ser tratadas não apenas como um instrumento para aquisição de mercadorias e serviços, mas sim desenvolvida como uma política para ganho de eficiência e desenvolvimento local e regional, partindo desse modo de uma atividade meio, compra de mercadoria e/ou contratação de serviços, e passando para uma política pública na qual promova o desenvolvimento local através das aquisições e contratações realizadas. Desse modo é necessário que sejam implementados mecanismos operacionais que promovam a economia de escala das compras. Com o planejamento das compras, é possível adotar mecanismos, já existentes na norma legal, como o registros de preços para as compras, a fim de que não seja necessário a realização de vários certames para a aquisição de produtos, os quais fadigam os departamentos de licitações, tornando-as ineficientes, devido ao grande período de tempo para a demora das aquisições das mercadorias ou contratações de serviços. As políticas públicas devem ser desenvolvidas a partir da necessidade e apontamentos das necessidades da população.

Quadro 1. Análise SWOT, fatores internos da Teoria Institucionalista

Fatores Internos – Características das Organizações	Strenghts (Forças)	Weaknesses (Fraquezas)
	Significação e relacionamento: objetos comuns das diferentes instituições públicas, como a necessidade de compras programadas, em grande escala, a fim de que sejam auferidos ganhos econômicos ante ao menor preço contratado por bens e mercadorias simples promovidos por economias de escala.	Significação e relacionamento: os processos de compras podem incorrer em demora excessiva se houver a falha ou demora pelos entes consorciados, na estimativa das quantidades das mercadorias para que seja deflagrado o processo licitatório.
	Função social das contratações: as contratações realizadas pelos entes públicos, também tem o caráter de promover o desenvolvimento regional. Com o advento da Lei Complementar N° 123 de 2006, é promovido o tratamento diferenciado para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.	Função social das contratações: as micro e pequenas empresas beneficiadas pelas contratações da Lei Complementar 123, podem cobrar valores superiores aos contratados pelas empresas de grande porte (até o limite de 5 por cento), que mesmo assim são amparados pela legislação para serem consideradas vencedores do certame licitatório.
	Debate por interesse temático: a discussão dos programas com a abordagem por interesse temático proporciona à discussão maior especialidade, vez que serão inseridos na agentes familiarizados com o assunto abordado.	Debate por interesse temático: os formuladores das políticas podem perder a capacidade de inovação das políticas públicas vez que não serão acompanhados por equipes com problemas, abordagens e <i>know-how</i> diversos.
	Dominação e poder de posição: Implementação de uma política pública nacional, desenvolvida para ampliar serviços essenciais à população.	Dominação e poder de posição: a sociedade civil pode não aderir à política pública, visto que não foi consultada e não participou do desenvolvimento do programa.
	Poder e estruturas cognitivas: Demonstrar a importância do desenvolvimento e aplicação de uma política pública para a sociedade através da destinação de valores para um órgão que servirá de modelo para o desenvolvimento da política para os demais entes.	Poder e estruturas cognitivas: Os programas e/ou projetos desenvolvidos em um local, por mais desenvolvido que seja, é aplicado em determinada realidade, financeira, com determinada equipe profissional e usuários. Dessa forma, pode não obter os mesmos resultados em outra localidade, pois pode haver mais ou menos variáveis a interferir no modelo, sendo necessárias ajustes e correções ao modelo pré-existente.
	Articulação estrutural: Desenvolvido o consenso com os diversos <i>player's</i> da sociedade, a formulação de uma política pública ou um programa, ganha maior robustez, pois passou por diversas discussões e diferentes percepções da sociedade, refinando o modelo a fim de que contemple a sociedade como um todo e não ninhos da sociedade.	Articulação estrutural: Processo pode ser moroso vez que é necessário a discussão da matéria e todos os representantes devem ter direito a voz e voto, a fim de que possam contribuir para o desenvolvimento da ação.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 2. Análise SWOT, fatores externos da Teoria Institucionalista

Fatores Externos – Características Sociais	Opportunities (Oportunidades)	Threats (Ameaças)
	Significação e relacionamento: criação de Consórcios Públicos, onde vários órgãos como por exemplo o Consórcio Público Intermunicipal de Rondônia, no qual 42 municípios do Estado de Rondônia, os quais se uniram para realizar as compras de mercadorias a fim de pagarem preços menores, ante o ganho de escala proporcionado pelas quantidades.	Significação e relacionamento: os entes públicos consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do Consórcio, desse modo, os entes consorciados podem ser chamados a honrar obrigações assumidas pelo Consórcio.
	Função social das contratações: através da promoção da contratação de empresas de pequeno porte para o fornecimento de serviços e mercadorias, os quais podem ser criados cláusulas nos editais a fim de propiciar a contratação de empresas sediadas no município contratante, há o fomento da economia da microrregião, promovendo o desenvolvimento local.	Função social das contratações: fornecimento de produtos com baixo nível de tecnologia. Demora na entrega das mercadorias, em virtude da pequena capacidade produtiva ou deficiência no fluxo de caixa da empresa, restringindo o fornecimento das mercadorias ou serviços para o órgão contratante.
	Debate por interesse temático: Desenvolver programas voltados as necessidades do usuário final, buscando maior eficácia da política, proporcionada pela interação dos agentes propositores da política pública com o ponto a ser atacado.	Debate por interesse temático: a imersão no problema a ser enfrentado pode limitar a eficácia da política pública desenvolvida, vez que pode haver um juízo de valor limitante as possíveis soluções do problema.
	Dominação e poder de posição: Possibilidade de desenvolvimento em massa de uma política pública nacional, elevando o poder de intervenção do Estado, possibilitando a redução drástica ou até a extinção de um problema, seja ele social ou de infraestrutura.	Dominação e poder de posição: Resistência a implementação do programa por parte dos agentes ligados a implementação dos programas, gerando a não adesão e consequentemente os valores destinados para o desenvolvimento das ações não são aplicados, sendo posteriormente devolvidos para o ente público, o qual não desenvolveu a política projetada e não pode remanejar o orçamento de modo a melhor utilizar os recursos financeiros.
	Poder e estruturas cognitivas: Desenvolvimento de novas tecnologias, protocolos para implementação de programas sociais nos demais entes, a fim de que os programas possam ser implementados de maneira célere.	Poder e estruturas cognitivas: Não adesão dos modelos desenvolvidos pelos demais entes, visto que o modelo desenvolvido foi pensado para atender a uma realidade específica, com poucas possibilidades de adequação dos modelos, não contemplando as heterogeneidades existentes.
	Articulação estrutural: Desenvolvimento de um ambiente de discussão e fortalecimento da participação social no desenvolvimento, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas as quais vão promover uma cultura de participação social, desenvolvendo a <i>accountability</i> na sociedade.	Articulação estrutural: Perda de objetividade das discussões visto a grande quantidade de <i>player's</i> que devem ser ouvidos, dificultando o processo de decisão, o qual pode se basear em consenso ou no voto da maioria.

Fonte: elaborado pelo autor.

Logo, as demandas sociais devem emergir a partir de audiências públicas, com a participação da sociedade, por meio das entidades de classes existentes e dando voz a população, os problemas sejam identificados, mas que principalmente sejam idealizados programas que efetivamente atendam a população. Sendo a discussão realizada nos municípios, os quais elegem as melhores políticas públicas e seus representantes, para que apresentem os projetos na audiência pública estadual, com a

participação dos outros municípios. Eientas as politicas a serem trabalhadas, essas são encaminhadas para o governo federal, que condensa as políticas dos estados, e promovendo uma nova audiência pública, estabelece as políticas públicas a serem desenvolvidas, bem como os resultados que devem ser atingidos. Essa metodologia de reuniões é identificada como tripartite, pois conta com a participação dos municípios, estados e do governo federal. As políticas definidas pela metodologia tripartite devem ser implementadas como

políticas públicas nacionais, estabelecendo padrões e metas para os municípios, estados e governo federal. Após a apresentação da análise *SWOT* da aplicabilidade dos conceitos da Teoria Institucional observa-se um terreno fértil para o desenvolvimento de políticas públicas lastreadas na Teoria, com o intuito de desenvolver e aprimorar os programas públicos ofertados para a sociedade. Dentre as várias abordagens, destacamos a necessidade do aprimoramento das ações que promovam a *accountability*, sendo esta prática fator fundamental para o sucesso das ações da política pública, visto o engajamento da sociedade no processo. Passamos a pesquisa de medidas desenvolvidas com base na Teoria Institucional que promova a gestão de projetos e contratos públicos.

Medidas de natureza teórico-conceituais que possam viabilizar a gestão de projetos públicos: As contratações públicas e a execução dos contratos são para a Administração Públicas pontos que causam muitos problemas, como atraso nas contratações e prazo de entregas de bens e serviços extrapolados, visto a burocracia e a morosidade dos serviços públicos. Necessária a superação desses obstáculos para o desenvolvimento de projetos públicos, Moura, Nobre e Nogueira (2018), apresentam um estudo de caso junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, no qual foi desenvolvido e implementado o Escritório de Projetos do Estado do Rio Grande do Norte, com o objetivo de desenvolver e proporcionar atividades para monitorar os contratos do Estado do Rio Grande do Norte, atuando como um facilitador entre as diversas esferas da administração pública daquele Estado e as empresas prestadoras de serviços e materiais. Como ferramentas para a gestão dos programas e contratos foram implementadas as ferramentas *Target* de Monitoramento de Projetos (*software*) o qual fornece mecanismos de controle dos projetos a fim de que haja o acompanhamento e eventuais correções da execução para o melhor cumprimento das atividades programadas. Houve também a implantação do Ciclo das Reuniões de Análise e Aprendizagem Estratégica (RAEs) Reuniões em três níveis: operacional, tático e estratégico, busca de decisões as quais, têm por objetivo discutir o andamento dos projetos e contratos, a fim de que sejam identificados possíveis lacunas na programação e execução dos programas, com o objetivo de alcançar a efetividade dos projetos como demonstrado por Moura, Nobre e Nogueira (2018).

Aliado a essas ferramentas Moura, Nobre e Nogueira (2018), implementaram a Análise *SWOT* dos resultados alcançados dos projetos, avaliando o processo estruturado para a gestão de programas, bem como avaliar o resultados dos programas, a fim de que a identificação das forças, oportunidades, fraquezas e ameaças possam ser trabalhadas para a continuidade dos projetos, de forma a dirimir as fraquezas e ameaças e buscas as oportunidades apontadas pela Análise *SWOT*. A fim de comparar a eficiência de um programa, ou até mesmo uma empresa ou um ente público, pode ser adotado a Análise Envoltória de Dados (DEA), a qual desenvolve indicadores da eficiência produtiva, avaliando o emprego dos insumos e os resultados obtidos do objeto de análise. Essa ferramenta de análise de dados, cria parâmetros com base nos insumos (*input*) e nos resultados alcançado (*outputs*), possibilitando a análise de quais programas alcançaram resultados com o maior nível de eficácia e eficiência (MELO, 2019). Outra metodologia de controle das atividades que podem ser implementadas nos processos públicos é o *SCRUM*, que tem como característica a flexibilização e adaptação do projeto de

modo ágil, pois faz avaliações em pequenos espaços de tempo, avaliando o processo e promovendo correções do curso do programa (SILVA, 2020). Apresentadas algumas das ferramentas que podem servir para viabilizar a gestão de projetos e contratos públicos, passamos a apresentar os procedimentos metodológicos do presente artigo.

METODOLOGIA

As ciências são motivadas por um processo de investigação e mutação das teorias, as quais buscam o aprimoramento e desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a identificação da realidade. Dentre os vários mecanismos de investigação, elegemos para essa pesquisa a análise qualitativa dos dados, que conforme Creswell (2014) visa identificar, por meio de técnicas ligadas a observação e a interpretação, os fenômenos como eles ocorrem. No presente trabalho a interpretação dos conteúdos se dá pelo levantamento e análise de artigos relacionados à Teoria Institucional utilizada como suporte a Gestão Pública. Tal tipo de pesquisa é classificado por Flick (2009) como análise qualitativa de conteúdo, a qual tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento por meio de um entendimento otimizado dos vários artigos relacionados ao objeto da pesquisa. No preparo dos resultados valeu-se da clivagem como ferramenta de metodológica, que consiste na identificação de informações aferidas como mais relevantes ou de maior peso no desenvolvimento da oração, com o intuito de dar destaque a parte da oração, com a finalidade de que os pontos-chaves da oração sejam tratados de modo detalhado ao longo do texto, como recomenda Pezatti (2012).

Análise Do Conteúdo: A Teoria Institucional investiga os processos de interação entre as forças com poder de decisão e as organizações que buscam a participação e voz nos processos de planejamento e desenvolvimento das ações governamentais (ARAÚJO; ET AL. 2019). Passamos a verificar como a Teoria Institucional pode fornecer ferramentas para a melhoria da gestão dos entes públicos.

RESULTADOS

Teoria Institucional como suporte na gestão de projetos públicos: Os órgãos públicos das diferentes esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), devem interagir de modo a buscar o fortalecimento das instituições. Logo, devem ser priorizados os mecanismos que possam gerar economia de escala para as compras públicas a fim de que, sejam realizadas compras conjuntas para os diversos entes, a fim de alcançar preços menores dos produtos em função da quantidade adquirida. Uma forma eficaz e rápida para a promoção desses mecanismos são a adoção de consórcios intermunicipais para as compras públicas e os registros de preços, nos quais são firmadas Atas de Registro de Preços de diversos produtos licitados a fim de que os órgão pertencentes aquela licitações possam realizar as compras de modo célere, vez que será necessário somente o empenho, a liquidação e o pagamento das mercadorias. Outro ponto a ser abordado é a função social das contratações públicas, as quais representam, segundo Araújo Júnior (2018), 12,5% do Produto Interno Bruto Brasileiro, sendo o Governo o maior *player* do mercado consumidor brasileiro, porém a quem da média mundial de 18% do PIB mundial. Dessa forma, devem ser adotadas medidas de incentivo ao desenvolvimento regional, como é o indicado em Brasil (2006), na qual estabelece incentivos à contratação de micro e pequenas empresas da região da sede

do órgão, no intuito de dar maior competitividade e promover o desenvolvimento das empresas locais, em conformidade ao tratado em Barreto *et al.* (2014). A participação da sociedade é trabalhada e defendida pela teoria, sendo necessária a representatividade no desenvolvimento das políticas públicas. Logo, a fim de que sejam disseminadas as políticas de participação das sociedades por meio das reuniões tripartite, as quais são desenvolvidas pelo Ministério da Saúde e insipientes no Ministério do Meio Ambiente. A fim de que sejam captados os anseios da população e refinado esse processo em Municípios, Estados e União, a fim de que possam ser elencadas as prioridades para a elaboração e atendimento por Programas Públicos. Partindo do desenvolvimento dos programas públicos nacionais, devem ser fomentadas políticas de poder de posição e por parte do Governo Federal. Ocorre que no Brasil não há, desde a implantação do Plano Real com o desenvolvimento de uma política monetária para o combate à inflação descontrolada, que assolou o Brasil nas décadas de 1980 e 1990, uma política pública efetivamente implementada para o desenvolvimento de uma determinada agenda governamental. Houve processos incipientes como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, mas muito aquém da necessidade de investimento necessário para o Brasil. Desse modo, é fundamental a construção de uma política pública que diga claramente para a população e ao mercado quais são os objetivos a serem alcançados, a fim de que haja a congruências das forças, com a participação e acompanhamento dos conselhos tripartite, a fim de que o desenvolvimento dessa agenda nacional seja acompanhada com mecanismos os quais promovam a *accountability* e não programas isolados, sem a efetiva participação de vários Ministérios, que possam realmente proporcional à população uma mudança significativa no desenvolvimento da sociedade.

Aplicabilidade da Teoria Institucionalista na gestão de projetos públicos e contratos: Discutidas os fundamentos da Teoria Institucionalista como suporte aos projetos públicos, passa-se a discorrer por sua aplicabilidade no processo de desenvolvimento e implementação dos projetos públicos os quais objetivam o atendimento das demandas sociais.

Compras programadas: O processo de compras públicas passa por um trâmite específico que deve obedecer a Lei n. 8.666/93 e a Lei n. 10.520/02. A fim de que os processos legais possam ser otimizados é necessário a adoção de medidas administrativas que promovam o gerenciamento das compras, destacando informações a serem alimentadas em *software* especializados em gestão de compras públicas, também denominados de Contratos Inteligentes, pelas unidades administrativas como: descrição do objeto, quantidade, prazo de entrega, balizamento de preços, a fim de que os editais de compras, forneçam mecanismos de promoção e controle da concorrência, homologação e adjudicação da compra pelo ordenador de despesa, contrato, empenho, liquidação e posterior pagamento como abordam Alecrim (2019) e Jacob (2019).

Desenvolvimento social: As compras públicas podem extrapolar o viés funcionar, sendo utilizada como ferramenta de desenvolvimento social. Nesta esteira funcional foi promulgada a Lei Complementar Nº 123 de 2006, a qual regulamenta a mecanismos de contratação específicos para micro e pequenas empresas, e vai além quando o legislador inclui regras para o fomento das compras no comércio regional. Entretanto, o desenvolvimento da política se mantém

incipiente, como em pesquisa realizada por Chaves, Bertassi e Silva (2019), onde concluiu-se que houve o aumento das contratações de micro e pequenas empresas, porém, apenas 1% do volume de compras foi adquirido de micro e pequenas empresas locais, em virtude da dificuldade da implementação dos benefícios públicos, sendo necessária a adequação das normas legais para o efetivo implemento do benefício às micro e pequenas empresas.

Serviços públicos: O processo de construção de uma norma eficiente e de compras públicas que atendam às necessidades dos órgãos e sua capacidade de fomento do desenvolvimento econômico está diretamente ligado à especialidade dos agentes públicos na formação de leis, projetos, editais, os quais impulsionam o processo aquisitivo dos entes públicos. A eficiência e eficácia dos serviços públicos esbarram na forma como são geridos os servidores. Klein, Pereira e Lemos (2018) apontam quanto maior o tempo na carreira pública, menor é o crescimento profissional e a cobrança e fiscalização por desempenho. Outro ponto que cabe destaque é a pressão que os servidores em cargos de chefia sentem e o nível de escolaridade é inversamente proporcional ao nível de relacionamento com os colegas. Assim, identificamos, fatores limitantes ao bom desenvolvimento dos serviços públicos, os quais devem adotar medidas corrijam as distorções apresentadas e possam explorar de modo eficiente a capital intelectual dos servidores (KLEIN; PEREIRA; LEMOS, 2018).

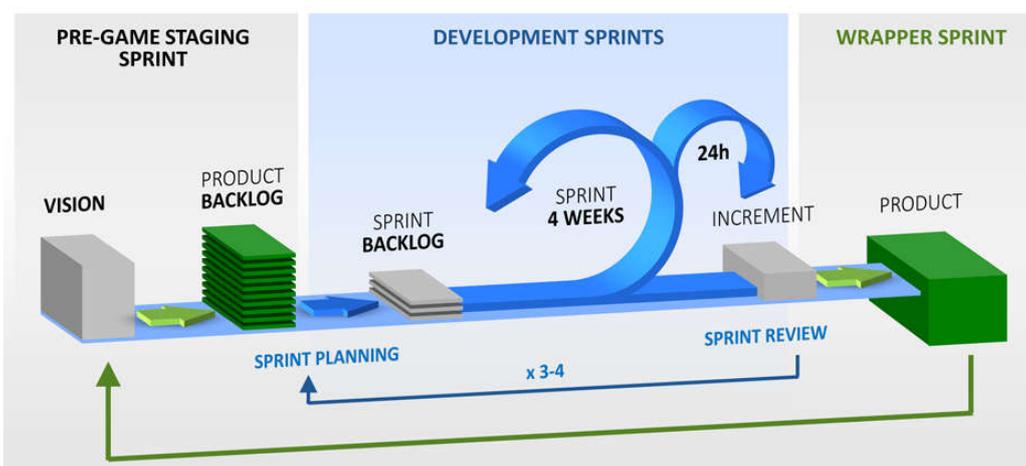
Ampliação dos serviços públicos a população: A necessidade de ampliação dos serviços públicos a população pode ser implementada através de política pública nacional, a qual tem por objetivo dirimir a lacuna existente entre as demandas sociais e os serviços ofertados à população. Entretanto, a política pública necessita ser ampla a fim de que a população atendida possa receber os serviços a fim de contemplar suas necessidades e não pontual como observam Pereira e Pereira (2019), que estudaram a implantação de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, promovidos para o acesso a moradia da população carente. Onde identificou-se a falta de infraestrutura nos bairros criados, como escolas, Unidades Básicas de Saúde – UBS e pontos de atendimento à população socialmente vulnerável, implicando no deslocamento da população atendida pelo Programa Minha Casa Minha Vida para outros bairros a fim de poderem suprir demandas básicas como o acesso à educação (PEREIRA; PEREIRA, 2019).

Modelos nacionais de políticas públicas: As políticas públicas desenvolvidas pelo Estado podem adotar modelos nacionalizados para a estruturação dos programas. Tais programas podem ser desenvolvidos com base nas conferências de políticas públicas, com adoção da metodologia tripartite, as quais, com a participação social, contribuem para o desenvolvimento de objetivos a serem trabalhados pelas políticas públicas. Porém, Silva (2019), identificou que as medidas apresentadas são limitadas pela legislação vigente, sendo as políticas propostas para o atendimento das demandas sociais, restringidas pelas normas legais. Entretanto, a falta de regulamentação de políticas sociais voltadas para as mulheres e de promoção da igualdade racial alcançaram índices de inovação superiores a 80%.

Consenso das políticas públicas: O processo de formulação das políticas públicas deve ser distanciado das políticas de governo, sendo que a primeira visa a atender as necessidades

da sociedade e a segunda trata da implementação das metas do plano de governo, as quais a sociedade julgou mais coerente para o momento através do voto. O consenso das políticas públicas pode ser alcançado com a adoção de medidas que promovam a inclusão e participação da população no processo deliberativo, bem como a vontade política para o desenvolvimento e implantação dos objetivos que emergiram das demandas da população (SILVA, 2019).

Ordenador de Despesa. O *Scrum Master* é o responsável pela parte administrativa do processo, cabendo a ele resolver as dificuldades burocráticas apresentadas ao longo do processo, essa função deve ser desempenhada pelo Gestor do Contrato (MENDONÇA; ALENCAR, 2019 e SILVA, 2020). O fluxo das atividades descritos na Figura 1, que retrata a metodologia SCRUM, são operacionalizados no Quadro 3, com base no regramento jurídico nacional, que possui ferramentas de



Fonte: Site Pinterest. Disponível em: <https://www.pinterest.dk/pin/35852882031411703/?amp_client_id=amp_G1Q1TCgl5LjyRIOynZ7A&mweb_unauth_id=1d2d9c9b57b14408a5eccd95f17ae2af&simplified=true&url=https%3A%2F%2Fwww.pinterest.dk%2Famp%2Fpin%2F35852882031411703%2F> Acessado em 13/07/2020 às 11:40.

Figura 1. Fluxo de procedimento da metodologia SCRUM

Quadro 3. Operacionalidade do SCRUM em projetos públicos

Elementos	Operacionalidade de projetos públicos
<i>Vision</i>	Etapa de planejamento dos programas, elaboração do Programa Pluri Anual PPA. Planejamento para execução das atividades para quatro anos.
<i>Product backlog</i>	Planejamento de curto prazo realizado através da Lei Orçamentária Anual – LOA. Contém subdivisão das atividades a serem realizadas, bem como os valores orçamentários disponíveis para a execução no exercício.
<i>Sprint backlog</i>	Processo administrativo (físico ou eletrônico), contendo o projeto básico/ termo de referência para que sejam realizados os procedimentos licitatórios de aquisição de mercadorias e/ou contratação de serviços, destinados a execução do <i>Product backlog</i> .
<i>Increment</i>	Processo de avaliação do andamento das atividades programadas, realizadas no máximo de quatro em quatro semanas.
<i>Sprint review</i>	Resultado do processo de avaliação do programa (<i>increment</i>), esse processo propõe as correções necessárias ao programa, a fim de que sejam otimizados os recursos físicos, financeiros e orçamentários.
<i>Sprint planning</i>	Implantação das adequações aos programas, corrigindo as ações, podendo ser elaborados processos complementares para aquisições de bens e serviços, os quais devem respeitar o escopo do projeto. O processo continua com as constantes avaliações, realizadas diariamente curtas reuniões e nos processos de avaliação de quatro em quatro semanas.
<i>Product</i>	Resultados alcançados pelos programas de governo, que devem primar pela eficácia das ações governamentais, proporcionando incrementos na qualidade dos bens e serviços ofertados para a população.

Fonte: elaborado pelo autor.

Medidas para viabilizar a gestão de projetos públicos: Há vários métodos para a gestão dos projetos públicos, alguns dos quais foram abordados do item 2.3 e tem por objetivo o controle das ações realizadas para desenvolver o projeto. Essas medidas buscam avaliar as medidas tomadas e os resultados alcançados. A partir dos resultados, deve haver uma avaliação das medidas tomadas projetadas e realizadas. Dessas avaliações, deve buscar-se a medidas corretivas a fim de ajustar as ações para o alcance dos objetivos do projeto, ou até mesmo adequar o escopo dos projetos, uma vez identificada a necessidade das mudanças do projeto, por meio das avaliações. Dos sistemas de métricas já elencados neste artigo, passamos a dar maior ênfase a metodologia SCRUM, que visa a adequação rápida do projeto e consiste na divisão do projeto em pequenas etapas as quais recebem o nome de *sprints*, consistindo em pequenas reuniões diárias, com duração de 15 minutos, a fim de averiguar as ações realizadas no dia anterior e definir os próximos passos do projeto. A equipe que compõe o projeto é multidisciplinar sendo liderada por *Product Owner*, dono ou proprietário do projeto, pessoa responsável pelo projeto que pode ser o considerado na estrutura pública como o

planejamento e execução de curto prazo e mecanismos de planejamento das ações governamentais de médio/longo prazo, com elementos que contornam possíveis descontinuidades de projetos ocasionadas pela troca do gestor eletivo. A partir da Figura 1 e a demonstrações de suas aplicações no Quadro 3 são apresentadas o planejamento e execução da ferramenta de gestão de programas SCRUM, sendo os objetivos gestão, controle, avaliação e correção das atividades desenvolvidas para a implementação de projetos públicos as quais tem por finalidade a entrega de bens e serviços para a população, atendendo as demandas da sociedade e possibilitando o atendimento ou minimizando as carências dos cidadãos.

Considerações Finais

Este artigo identificou as bases da Teoria Institucional e a partir de uma Análise SWOT analisou como podem ser implementados os instrumentos de aplicação da Teoria os programas no desenvolvimento das políticas públicas para a fim de atender as demandas da sociedade. Da análise apresentada, identificou-se a necessidade do desenvolvimento

de um modelo de compras que seja desenvolvido com mais eficiência, com ganhos de escala, que possa ser alcançado com a implementação de Consórcios Intermunicipais, os quais são formados para gerar economia de escalas aos municípios ou microrregiões, os quais são beneficiados pelas aquisições de mercadorias a preços menores, podendo reinvestir os valores economizados em mais serviços para a sociedade. Outro ponto fundamental a ser desenvolvido é a melhora da gestão do capital intelectual dos órgãos, onde foi identificado a estagnação dos servidores com mais anos de serviço público, a dificuldade no relacionamento interpessoal e as cobranças por prazos e metas para o cumprimento de tarefas. Logo, o modelo apresentado atualmente de gestão de pessoas, desenvolver mecanismos que possam identificar as dificuldades encontradas pelos servidores com maior anos de experiência na carreira pública, com como implementar processos para o desenvolvimento de equipes a fim de alcançar melhores resultados da produtividade dos servidores. Por fim, identificou-se a metodologia *SCRUM* como método de gestão e controle dos programas públicos. A referida metodologia tem em sua base a busca pelo acompanhamento da evolução dos programas, por meio de curtas reuniões, e a revisão dos processos, os quais devem ser corrigidos de modo potencializar as estruturas desenvolvidas maximizando o programa e levando a sociedade uma melhor qualidade dos serviços públicos, atendendo as demandas sociais, sendo o resultado alcançado, o ponto de partida para o desenvolvimento de novas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ALECRIM, Jaqueline de Souza Cardoso et al. Análise crítica da sistemática de compras governamental pela perspectiva de novas tecnologias de contratos inteligentes. 2019.
- ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas. Texto para Discussão, 2018.
- ARAÚJO, F. S. M.; FLORES, R. F.; SANTOS, S. M. D.; CABRAL, A. C. A. Estudo Bibliométrico sobre a Teoria Institucional: Uma Caracterização da Produção Científica Brasileira. Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS, v. 19, n. 42, p. 37-51, 2019.
- BARRETO, L. K. da S. et al. Licitação como uma ferramenta estratégica de crescimento e manutenção para as microempresas e empresas de pequeno porte. Revista Global Manager. Caxias do Sul RS, v. 14, n. 1, p. 1-18, 2014. Disponível em: <http://ojs.fsg.br/index.php/global/article/view/1101> Acesso em 19/03/2020.
- BRASIL, Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública Nº 8.666, Art. 24, inciso VIII. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm . Acesso em 29 de mar. 2020.
- BRASIL, Receita Federal. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Recuperado em, v. 23, 2012.
- BRASIL, Lei do pregão Nº 10.520, de 17 de julho de 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em 12/07/2020
- CHAVES, Fernanda Rodrigues Drumond; BERTASSI, André Luís; SILVA, Gustavo Melo. Compras públicas e desenvolvimento local: Micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, v. 8, n. 1, p. 77-101, 2019.
- CRESWELL, John W. Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens. Penso Editora, 2014.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.
- FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed. Links, 2009.
- JACOB, Antonio Aparecido et al. Responsabilidade socioambiental em uma instituição de ensino superior: um estudo sobre a viabilidade de adoção das práticas de compras sustentáveis. 2019.
- KLEIN, Leander L.; PEREIRA, Breno AD; LEMOS, Ricardo B. Qualidade de vida no trabalho: parâmetros e avaliação no serviço público. Revista de Administração Mackenzie, v. 20, n. 3, p. 1-35, 2019.
- LOTTA, Gabriela Organizadora. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. 2019.
- MELO, Hugo Marciano de et al. Aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA) para avaliação de desempenho das unidades acadêmicas de uma universidade federal. 2019.
- MENDONÇA, Alexandre; ALENCAR, Fernanda. Métricas de Tamanho de Software com Métodos Ágeis no Setor Público: uma Revisão Sistemática. Cadernos do IME-Série Informática, v. 42, p. 34, 2019.
- MOURA, Jéssica Morais; DOS SANTOS NOBRE, Anna Cláudia; NOGUEIRA, Gustavo Maurício Filgueiras. Gestão de projetos públicos no Governo Estadual do Rio Grande do Norte: análise de escritórios de projetos e contratos de gestão. Revista de Gestão e Projetos, v. 9, n. 3, 2018.
- NAKAMURA, A. O built to suit como nova modalidade de contrato administrativo. RVMD, Brasília, V. 10, nº 1, p. 129-156, Jan-jun., 2016. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/6388/4434>> Acesso em: 23 set. 2019.
- PEREIRA, Anete Marília; PEREIRA, Raimara Gonçalves. Habitação de interesse social e os impactos para os serviços públicos. Conhecimento & Diversidade, [S.l.], v. 11, n. 25, p. 146-164, jun. 2020. ISSN 2237-8049. Disponível em: <https://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento_diversidade/article/view/5871>. Acesso em: 12 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.18316/rcd.v11i25.5871>.
- PEZATTI, Erotilde Goreti. Clivagem e construções similares: contraste, foco e ênfase. Linguística, v. 28, n. 1, p. 57-72, 2012.
- SILVA, C. L. M.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos Organizacionais: Seis Diferentes Leituras e a Perspectiva de Estruturação. RAC, Curitiba, Edição Especial 2010, art. 5, pp. 109-147, 2010.
- SILVA, Cláidson Eustáquio. Metodologias ágeis na gestão de projetos do setor público. 2020.
- SILVA, Viviane Petinelli. Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de Políticas Públicas sobre os Programas das Respectivas Políticas Setoriais. Dados, v. 62, n. 1, 2019.