GERENCIAMENTO DE PROJETOS COMO CAPACIDADE ESTATAL: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL DE UM PORTFÓLIO DE PROJETOS EM UM GOVERNO MUNICIPAL

PROJECT MANAGEMENT AS A STATE CAPACITY: A LONGITUDINAL ANALYSIS OF A PROJECT PORTFOLIO IN A MUNICIPAL GOVERNMENT

KARLO JOSE MEDEIROS TELES
UNIVERSIDADE VALE DO ACARAÚ

ERIKA DE LIMA SIQUEIRA
FATENE

Comunicação:
O XIV SINGEP foi realizado em conjunto com a 14th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) e com a SPARK (Society for Promoting Academic Research and Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

GERENCIAMENTO DE PROJETOS COMO CAPACIDADE ESTATAL: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL DE UM PORTFÓLIO DE PROJETOS EM UM GOVERNO MUNICIPAL

Objetivo do estudo
Analisar longitudinalmente um portfólio municipal de projetos, examinando como seleção de iniciativas, rotinas de governança e patrocínio executivo se relacionam com a mobilização, a execução e a entrega, à luz da abordagem de capacidades estatais.

Relevância/originalidade
O estudo aproxima capacidades estatais e gerenciamento organizacional de projetos com evidências longitudinais de registros administrativos, distinguindo seleção, mobilização e execução como dimensões relacionadas, porém assimétricas, da capacidade estatal de implementar projetos em governos municipais.

Metodologia/abordagem
Estudo de caso único, longitudinal e retrospectivo, baseado em 941 projetos, 6.973 atividades, fotografias históricas do portfólio e registros de monitoramento. Foram analisados estágio, avanço, cancelamento, maturidade cadastral e exposição a reuniões gerais e setoriais.

Principais resultados
A taxa acumulada de cancelamento foi 26,7%. Entre 2024 e 2025, os projetos em execução passaram de 41 para 71, sem aumento simultâneo das conclusões. Nas setoriais, apenas a diferença em pedidos de dilatação alcançou significância estatística.

Contribuições teóricas/metodológicas
Os resultados sustentam o gerenciamento de projetos como capacidade técnico-administrativa do Estado e mostram que capacidade instalada, mobilização e entrega não são equivalentes. A análise evidencia que seleção, governança e execução podem evoluir em ritmos distintos.

Contribuições sociais/para a gestão
Os achados recomendam filtros mínimos de entrada no portfólio, reuniões setoriais focalizadas, acompanhamento de encaminhamentos e patrocínio executivo ativo. A combinação favorece coordenação, reduz dispersão gerencial e direciona recursos administrativos para iniciativas com maior maturidade e viabilidade.

Palavras-chave: Capacidade estatal, Gerenciamento de projetos, Governança de projetos, Gestão municipal, Portfólio de projetos

PROJECT MANAGEMENT AS A STATE CAPACITY: A LONGITUDINAL ANALYSIS OF A PROJECT PORTFOLIO IN A MUNICIPAL GOVERNMENT

Study purpose
To longitudinally analyze a municipal project portfolio, examining how project selection, governance routines, and executive sponsorship relate to mobilization, execution, and delivery through the lens of state capacity.

Relevance / originality
The study connects state capacity and organizational project management using longitudinal administrative evidence, distinguishing selection, mobilization, and execution as related but asymmetric dimensions of the state capacity to implement projects in municipal governments.

Methodology / approach
A single, longitudinal, retrospective case study based on 941 projects, 6,973 activities, historical portfolio snapshots, and monitoring records. The analysis covered project stage, progress, cancellation, registration maturity, and exposure to general and sectoral meetings.

Main results
The cumulative cancellation rate was 26.7%. From 2024 to 2025, projects under execution increased from 41 to 71 without a simultaneous rise in completions. In sectoral meetings, only the difference in deadline-extension requests reached statistical significance.

Theoretical / methodological contributions
The findings support project management as a technical-administrative state capacity and show that installed capacity, mobilization, and delivery are not equivalent. Selection, governance, and execution may evolve at different rates.

Social / management contributions
The findings recommend minimum portfolio entry criteria, focused sectoral meetings, follow-up of agreed actions, and active executive sponsorship. This combination can improve coordination, reduce managerial dispersion, and direct administrative resources toward more mature and viable initiatives.

Keywords: State capacity, Project management, Project governance, Municipal management, Project portfolio

GERENCIAMENTO DE PROJETOS COMO CAPACIDADE ESTATAL: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL DE UM PORTFÓLIO DE PROJETOS EM UM GOVERNO MUNICIPAL

1 Introdução

Governos municipais executam uma parcela expressiva das políticas públicas que chegam diretamente ao cidadão. Além das atividades continuadas, uma parte relevante dessa execução ocorre por meio de iniciativas temporárias: construção e reforma de equipamentos, implantação de sistemas, ampliação de serviços, captação e aplicação de recursos, modernização administrativa e intervenções urbanas. A presença crescente de projetos na administração pública tem sido discutida pela literatura de Gestão de Projetos, que identifica a expansão da lógica de projetos como uma mudança relevante na organização do setor público (Jacobsen, 2022).

Nos municípios brasileiros, essa dinâmica se combina com restrições institucionais, fiscais e administrativas. A descentralização ampliou responsabilidades locais sem eliminar diferenças de capacidade entre governos municipais. Grin et al. (2018) mostram que capacidades administrativas, técnicas, institucionais e políticas se distribuem de forma desigual entre os municípios. Em consequência, a existência de uma oportunidade, de uma autorização política ou mesmo de uma fonte de financiamento não garante que a iniciativa seja convertida em entrega. Entre a decisão de fazer e a conclusão há etapas de estruturação, estimativa de custos, definição de fonte de recursos, contratação, coordenação intersetorial, execução e monitoramento.

Esse problema aproxima duas agendas que costumam ser tratadas separadamente. A literatura de capacidades estatais investiga as condições que permitem ao Estado formular e implementar seus objetivos. A literatura de gerenciamento de projetos estuda métodos, estruturas e comportamentos necessários para conduzir iniciativas temporárias e portfólios. Crawford (2006) mostrou que o gerenciamento de projetos evoluiu de um conjunto de ferramentas aplicadas a projetos isolados para uma capacidade organizacional. Essa perspectiva permite perguntar se, no âmbito municipal, a capacidade de gerenciar projetos pode ser compreendida como parte da capacidade estatal de implementação.

A questão é particularmente relevante porque o desempenho de um portfólio público não depende apenas do domínio técnico de cronogramas, custos ou processos de contratação. A implementação envolve sucessivos pontos de decisão e coordenação. Quanto maior o número de dependências e autorizações, maior a possibilidade de atrasos, reorientações e perda de continuidade (Pressman & Wildavsky, 1973). Em organizações públicas, a autoridade do patrocinador, a qualidade da informação e a regularidade das rotinas de monitoramento podem influenciar a capacidade de transformar decisões em ação.

Este estudo analisa um portfólio municipal acompanhado de forma contínua por um sistema de monitoramento de ações e projetos. O caso é especialmente útil por reunir uma base acumulada de projetos, registros de atividades, fotografias históricas do portfólio e documentos de monitoramento. No período analisado houve uma mudança de governo que alterou de forma perceptível a atuação do chefe do Executivo como patrocinador dos projetos. A nova gestão passou a acompanhar diretamente iniciativas prioritárias, conduzir reuniões setoriais, realizar visitas aos locais de execução e cobrar encaminhamentos anteriores. Essa intensificação do patrocínio não foi acompanhada, na mesma proporção, por maior seletividade na entrada de novas iniciativas.

A pergunta de pesquisa é: como as rotinas de governança e monitoramento se associam à trajetória e ao desempenho de um portfólio municipal, e o que essa relação revela sobre o gerenciamento de projetos enquanto capacidade estatal? O objetivo é analisar

longitudinalmente a trajetória de um portfólio de projetos de um governo municipal, examinando a relação entre seleção de iniciativas, rotinas de governança, patrocínio executivo e resultados observáveis de execução.

Este estudo contribui ao aproximar capacidades estatais e gerenciamento organizacional de projetos a partir de evidência longitudinal municipal. A análise distingue capacidade de seleção, capacidade de mobilização e capacidade de execução e examina como esses componentes podem evoluir de forma assimétrica. Essa distinção ajuda a explicar por que maior pressão por entregas pode coexistir com um portfólio inflado por projetos pouco maduros.

2 Referencial teórico

2.1 Capacidade estatal, implementação e governo local

O conceito de capacidade estatal procura explicar por que alguns governos conseguem transformar decisões em políticas e entregas enquanto outros encontram dificuldades mesmo quando possuem atribuições legais semelhantes. Fukuyama (2004) distingue o escopo das funções estatais da força das instituições. Um Estado pode assumir muitas responsabilidades e, ao mesmo tempo, ter baixa capacidade para executá-las. A questão central, portanto, não é apenas o que o governo pretende fazer, mas sua habilidade para formular, coordenar e implementar ações de modo consistente.

A literatura recente reforça a ligação entre capacidade estatal e implementação. Em revisão sistemática de 103 artigos, Pimentel e Ferreira (2026) identificam a implementação de políticas como uma das principais arenas em que capacidades administrativas, políticas e relacionais se manifestam. Essa abordagem desloca a atenção da estrutura formal para os mecanismos pelos quais pessoas, instituições e recursos são articulados durante a execução.

No federalismo brasileiro, a discussão ganha relevância no nível municipal. A Constituição de 1988 ampliou autonomia e responsabilidades dos governos locais, mas essa mudança ocorreu em contexto de forte heterogeneidade administrativa e fiscal. Grin et al. (2018) analisam capacidades municipais em dimensões administrativas, técnicas, institucionais e políticas. A capacidade técnica envolve qualificação e habilidade para formular e gerir políticas; a administrativa envolve estruturas e processos necessários para realizar funções públicas. Para o argumento deste artigo, essas duas dimensões se aproximam diretamente das competências exigidas para estruturar e conduzir projetos.

A implementação também é condicionada pela sequência de decisões necessárias para transformar uma intenção em resultado. Pressman e Wildavsky (1973) demonstraram que políticas formalmente aprovadas podem fracassar quando dependem de muitos participantes, autorizações e pontos de coordenação. O problema não decorre apenas de resistência ou de falha técnica. Cada novo elo na cadeia de implementação introduz dependências, tempos de espera e possibilidades de descontinuidade.

A gestão do investimento público oferece perspectiva complementar. Rajaram et al. (2014) mostram que a qualidade do investimento depende de um sistema que envolva preparação, avaliação, seleção, integração ao orçamento, implementação, ajustes e avaliação. Recursos financeiros, isoladamente, não asseguram bons ativos públicos. Projetos mal selecionados ou insuficientemente preparados podem consumir recursos administrativos antes mesmo de alcançar a execução.

Essa observação é relevante para governos municipais que operam em ambiente de oportunidades temporárias de financiamento, transferências e programas intergovernamentais. O desafio não se limita à captação. É necessário identificar a oportunidade, formular um projeto viável, estimar seus custos, garantir contrapartidas, cumprir requisitos, contratar, executar e concluir. Nessa perspectiva, o gerenciamento de projetos integra a própria capacidade de implementação do governo.

2.2 Gerenciamento de projetos como capacidade organizacional

A literatura de projetos deixou de tratar o gerenciamento apenas como aplicação de técnicas a empreendimentos isolados. Crawford (2006) descreve a evolução para o conceito de *organizational project management capability*, no qual processos, estruturas, conhecimentos e práticas de projetos passam a compor uma capacidade da organização. O foco desloca-se do desempenho de um gerente para a forma como a organização cria condições para que diferentes projetos sejam selecionados, apoiados e conduzidos.

O movimento é compatível com o crescimento dos portfólios e das estruturas de apoio. Hobbs e Aubry (2007) demonstraram que escritórios de projetos assumem funções diversas, entre elas monitoramento de desempenho, reporte à alta direção, desenvolvimento de metodologias e coordenação. Não existe uma configuração universal de escritório de projetos (Project Management Office – PMO). A utilidade da estrutura depende do contexto e das funções que efetivamente desempenha.

A governança amplia essa discussão. Too e Weaver (2014) defendem que a criação de valor a partir de projetos exige articulação entre portfólio, patrocinador, estrutura de apoio e gerenciamento dos projetos. O patrocinador exerce papel relevante porque conecta o projeto à autoridade organizacional, sustenta prioridades e ajuda a resolver impedimentos que ultrapassam a autonomia da equipe. Em um governo municipal, esse papel pode ser especialmente relevante quando projetos atravessam secretarias, dependem de decisões hierárquicas ou competem por recursos escassos.

A experiência do setor público acrescenta um desafio. A *projectification* amplia o uso de projetos na administração, mas também pode produzir fragmentação, temporariedade e novos problemas de coordenação quando a lógica de projetos cresce sem mecanismos adequados de governança (Jacobsen, 2022). Assim, aumentar o número de projetos não equivale a aumentar a capacidade de implementação.

Neste artigo, gerenciamento de projetos é entendido como capacidade técnico-administrativa e organizacional para selecionar, estruturar, mobilizar, coordenar e concluir iniciativas temporárias orientadas a entregas públicas. Essa capacidade não é sinônimo de maturidade metodológica. Ela depende de processos de entrada no portfólio, qualidade de informação, autoridade para decisão e rotinas que mantenham os projetos em movimento.

2.3 Rotinas de governança, patrocínio executivo e contexto organizacional

Rotinas organizacionais são relevantes porque transformam estruturas e métodos em práticas recorrentes. Feldman e Pentland (2003) mostram que as rotinas não produzem apenas estabilidade. Sua execução recorrente pode gerar aprendizagem e mudança porque os participantes ajustam práticas a partir dos resultados das interações anteriores. Uma reunião periódica de projetos, portanto, não é relevante apenas por ocorrer. Seu valor depende do que faz circular: informação, decisão, responsabilização e acompanhamento.

No presente estudo, o termo rotina de governança designa um ciclo recorrente composto por preparação de informações, análise de status, identificação de impedimentos, definição de responsáveis, pactuação de prazos e verificação dos encaminhamentos posteriores. Reuniões gerais e setoriais são manifestações possíveis dessa rotina, mas não são equivalentes. Uma reunião extensa sem informação confiável ou sem decisões pode acrescentar pouco. Uma reunião focalizada, com os atores necessários e capacidade de escalonamento, pode reduzir tempos de espera e acelerar decisões.

O patrocínio executivo atua sobre esse mecanismo. Too e Weaver (2014) incluem o patrocinador entre os elementos centrais da governança de projetos. No setor público municipal, o chefe do Executivo concentra capacidade de priorização política e pode mobilizar secretarias que não respondem da mesma forma a unidades técnicas. Essa autoridade, contudo, pode produzir efeitos ambivalentes. Um patrocinador orientado à realização pode acelerar a execução

e, simultaneamente, estimular a entrada excessiva de novas iniciativas caso não existam filtros consistentes de seleção. O contexto cultural também merece consideração, embora de forma delimitada. Estudos sobre cultura organizacional brasileira identificam a coexistência de formalismo, personalismo, flexibilidade e orientação relativamente maior ao curto prazo (Chu & Wood Jr., 2008). Esses traços não determinam o desempenho e não devem ser utilizados como explicação geral para falhas de projetos. Eles ajudam, entretanto, a compreender por que a institucionalização de rotinas, critérios explícitos e registros de decisão pode reduzir a dependência de soluções improvisadas e de relações pessoais.

A partir dessa literatura, o estudo trabalha com três componentes analíticos. A capacidade de seleção refere-se ao filtro que transforma uma ideia em projeto aceito no portfólio. A capacidade de mobilização corresponde ao uso de informação, autoridade, coordenação e rotinas de governança para induzir ação. A capacidade de execução corresponde ao avanço de estágio, cumprimento de atividades e conclusão das iniciativas. A hipótese interpretativa é que essas capacidades podem evoluir de forma assimétrica.

3 Metodologia

A pesquisa utiliza estudo de caso único, longitudinal e retrospectivo, com combinação de análise quantitativa de registros administrativos e análise documental. O desenho de caso é adequado quando o fenômeno depende fortemente de contexto organizacional e quando diferentes fontes de evidência podem ser trianguladas (Yin, 2018). Para fins de confidencialidade, todos os agentes envolvidos foram anonimizados e o local de estudo será aqui denominado como Município A.

Por se tratar de estudo de caso único, a generalização pretendida é analítica e se refere à transferência e ao teste do modelo interpretativo em outros contextos, não à generalização estatística dos resultados.

O objeto empírico é um sistema municipal de monitoramento de ações e projetos prioritários mantido por vários anos. A unidade de análise é o registro de projeto, identificado por código próprio e vinculado a uma tabela de atividades. A base contém dados de estágio de execução, percentual de avanço, estimativa de valor, fonte de recurso, condição de estruturação, atividades concluídas e não concluídas, atrasos e pedidos de dilatação de prazo. O sistema não registra escopo de forma padronizada. Por essa razão, o estudo não utiliza aderência ao escopo como indicador de desempenho. Os resultados expressam trajetória, mobilização e conclusão, sem equivaler esses indicadores ao sucesso integral do projeto.

A base atual, extraída em 31 de julho de 2026, contém 691 projetos não cancelados e 251 registros cancelados. Para manter o período observado, foi excluído um registro codificado para 2027. O universo histórico analisado ficou em 941 projetos com início entre 2017 e 2026. A base de atividades (etapas) contém 6.973 registros associados aos projetos.

Tabela 1

Fontes de evidência e uso analítico

Fonte	Conteúdo principal	Uso no estudo
Base de projetos	estágio, avanço, valor, fonte, estruturação, atrasos	trajetória e situação do portfólio
Base de atividades	etapas, datas, conclusão, dilatação de prazo	indicadores complementares de execução
Fotografias históricas	situação do mesmo projeto em diferentes datas	análise longitudinal e transições
Planilhas de monitoramento	encaminhamentos de reuniões gerais e setoriais	identificação de exposição às rotinas de governança
Registros de oficinas e reuniões	problemas, decisões e percepção dos participantes	interpretação dos mecanismos organizacionais

Fonte: Elaboração própria com base nos registros administrativos do Município A.

Nota. Elaboração dos autores a partir dos registros administrativos do Município A.

A análise longitudinal utilizou fotografias preservadas do portfólio em 18 de dezembro de 2024, 27 de junho de 2025, 31 de julho de 2025, 31 de outubro de 2025, 30 de dezembro de 2025 e 30 de junho de 2026. As fotografias permitem acompanhar o mesmo projeto pelo respectivo código ao longo do tempo e distinguir entrada de novos projetos e a progressão dos projetos existentes. Para as comparações agregadas, foram utilizados quatro pontos principais: dezembro de 2024, julho de 2025, dezembro de 2025 e junho de 2026.

O desempenho foi operacionalizado por cinco medidas principais: variação do percentual de avanço; mudança de estágio; conclusão física ou físico-financeira; suspensão ou paralisação; e cancelamento. Pedidos de dilatação e atividades em atraso foram utilizados como medidas complementares de cronograma. Como a qualidade desses campos varia ao longo do período, os resultados de prazo foram interpretados com cautela.

A mudança de governo ocorrida em janeiro de 2025 foi tratada como um marco institucional. Os documentos indicam mudança no comportamento do patrocinador executivo. A nova gestão intensificou reuniões setoriais, acompanhamento direto dos projetos prioritários, visitas in loco e verificação de encaminhamentos anteriores. Não se atribuiu causalidade à mudança de governo, pois outras alterações podem ter ocorrido no mesmo período.

Para analisar as rotinas de governança, foram construídas duas comparações exploratórias. Na primeira, os projetos ativos em 27 de junho de 2025 foram classificados conforme a existência de encaminhamento registrado na reunião geral realizada naquela data. Na segunda, os projetos ativos em dezembro de 2025 foram classificados conforme a existência de encaminhamento registrado nas reuniões setoriais realizadas em novembro. A presença de encaminhamento foi utilizada como proxy de tratamento efetivo do projeto no ritual, e não apenas de presença em uma reunião.

As diferenças entre grupos foram analisadas descritivamente. Testes de Mann-Whitney foram utilizados para variáveis contínuas ou ordinais sem pressuposto de normalidade. O teste exato de Fisher foi empregado na comparação de proporções de conclusão quando necessário. Os testes têm finalidade exploratória, pois os projetos não foram distribuídos aleatoriamente entre as reuniões. Projetos prioritários ou problemáticos tinham maior probabilidade de serem incluídos nas pautas, gerando viés de seleção.

A análise documental foi organizada em quatro categorias definidas a partir do referencial: seleção e entrada no portfólio; mobilização e governança; execução e entrega; e patrocínio executivo. Os documentos foram utilizados para interpretar padrões encontrados na base e identificar mecanismos plausíveis. Não foram reproduzidas falas literais, nomes de gestores ou referências que permitam identificar o município.

4 Análise dos resultados e discussões

4.1 Trajetória do portfólio e disciplina de seleção

O primeiro resultado é o tamanho do estoque histórico. Entre 2017 e agosto de 2026 foram identificados 941 registros de projetos no período considerado, dos quais 251 estavam cancelados. A taxa acumulada de cancelamento foi de 26,7%. O problema não se concentra em um único exercício. Nas coortes de 2018 a 2024, que tiveram maior tempo de maturação, as taxas de cancelamento variaram de 25,0% a 38,5%. A recorrência sugere fragilidade estrutural na seleção e na preparação, embora o cancelamento possa decorrer de causas distintas.

A série anual reforça a recorrência do problema. Entre 2019 e 2024, a relação entre cancelamentos e novas inclusões passou de 19,4% para 60,6%, antes de recuar para 5,8% em 2025. A oscilação mostra que a entrada e a retirada definitiva de iniciativas variaram de forma relevante ao longo do período. A evolução do portfólio mostra que a mudança de gestão foi seguida por expansão expressiva da carteira ativa, sobretudo no primeiro semestre de 2025. Em dezembro de 2024 havia 78 projetos em estágios ativos de preparação, contratação, licitação ou

execução. Em julho de 2025 esse número alcançou 177. O aumento não decorreu de simples reclassificação. A base atual registra 116 projetos com código de entrada em 2025.

Tabela 2

Evolução agregada do portfólio em quatro fotografias

Situação	Dez. 2024	Jul. 2025	Dez. 2025	Jun. 2026
Projetos ativos	78	177	160	149
Suspensos	54	30	35	37
Execução física concluída	11	7	10	14
Execução físico-financeira concluída	446	460	473	489
Registros não cancelados	589	674	678	689
Cancelamentos acumulados disponíveis	n.d.	244	247	251

Fonte: Elaboração própria com base nos registros administrativos do Município A.

Nota. "Projetos ativos" reúne os estágios anteriores a suspensão ou conclusão. n.d. = informação não disponível na fotografia histórica utilizada.

A expansão inicial foi acompanhada por aumento das iniciativas ainda não iniciadas ou em preparação. Em julho de 2025 havia 37 projetos não iniciados e 62 em atividades preparatórias, somando 99 iniciativas. Em dezembro do mesmo ano esse estoque caiu para 73. Em junho de 2026 havia 67 projetos nessas duas condições. O movimento sugere alguma depuração e avanço, mas o volume continuou elevado.

A fotografia atual reforça a hipótese de insuficiência na maturidade de entrada. Dos 185 projetos que ainda não haviam alcançado conclusão física, 121, equivalentes a 65,4%, apresentavam valor igual a zero ou sem estimativa registrada. Outros 106, ou 57,3%, estavam classificados sem fonte de recurso. Sessenta e oito projetos, 36,8%, constavam como não estruturados ou sem informação de estruturação. Esses três indicadores não são independentes e podem refletir tanto baixa maturidade dos projetos quanto lacunas de preenchimento. Ainda assim, sua ocorrência simultânea indica fragilidade na informação disponível para seleção e acompanhamento da carteira.

O problema é mais evidente na coorte de 2025. Entre os 89 projetos dessa coorte ainda não concluídos, 85,4% não apresentavam estimativa de custo válida, 77,5% estavam sem fonte de recurso e 52,8% estavam classificados como não estruturados ou sem informação. A taxa de cancelamento da coorte ainda é baixa, 6,0%, mas não pode ser comparada diretamente às coortes antigas porque muitos projetos continuam abertos. Trata-se de censura à direita: o tempo ainda não foi suficiente para observar o desfecho de grande parte das iniciativas.

Tabela 3

Indicadores de maturidade dos projetos não concluídos em agosto de 2026

Indicador	Carteira não concluída (n = 185)	Coorte 2025 não concluída (n = 89)
Sem estimativa de custo válida	65,4%	85,4%
Sem fonte de recurso definida	57,3%	77,5%
Não estruturado ou sem informação	36,8%	52,8%

Fonte: Elaboração própria com base nos registros administrativos do Município A.

Nota. Percentuais calculados a partir dos campos de cadastro do sistema. Valor zero foi tratado como ausência de estimativa para fins analíticos.

Os registros das oficinas confirmam que essa deficiência era percebida pelos participantes. As discussões internas associaram cancelamentos à entrada de ideias ainda não transformadas em projetos, ausência de estimativas e falta de definição de recursos. Também

foi defendida a adoção de uma etapa prévia de estruturação antes da homologação definitiva. A convergência entre dados cadastrais e documentos fortalece a interpretação de que o principal gargalo não se localiza apenas na execução.

Esse resultado é consistente com Rajaram et al. (2014). A qualidade da carteira depende da preparação e da avaliação antes do comprometimento de recursos. No Município A, a fragilidade do filtro de entrada aumentou a quantidade de iniciativas que precisavam ser acompanhadas, mesmo quando ainda não havia informações suficientes para decisão.

4.2 Mudança de governo, patrocínio e capacidade de mobilização

A mudança de governo em janeiro de 2025 não alterou de imediato a arquitetura básica do sistema. A principal mudança observada nos documentos ocorreu no comportamento do patrocinador executivo. O chefe do Executivo passou a acompanhar diretamente os projetos mais importantes, conduzir reuniões setoriais, visitar locais de execução e cobrar a solução de encaminhamentos anteriores. Os registros indicam que a unidade central de planejamento passou a preparar informações para subsidiar essas reuniões e a articular respostas das secretarias.

Esse padrão permite separar capacidade instalada de capacidade mobilizada. Entre 2024 e 2025, o número de projetos em execução passou de 41 para 71, enquanto sua participação no universo ativo subiu de 39,0% para 44,9%. O movimento indica maior mobilização da carteira após a mudança de gestão. O sistema de monitoramento, a rede de planejamento e os dados já existiam. O que mudou foi a intensidade com que a autoridade política utilizou esses instrumentos. A interpretação é compatível com Too e Weaver (2014): governança e gerenciamento são funções distintas, mas dependentes. A estrutura de projetos pode organizar informação; o patrocinador pode converter parte dessa informação em decisão e prioridade.

A carteira herdada ajuda a observar a dinâmica. Em dezembro de 2024 havia 78 projetos ativos. Em junho de 2026, 24 desses projetos, equivalentes a 30,8%, haviam alcançado conclusão física ou físico-financeira. Cinco haviam sido cancelados e quatro estavam suspensos. Trinta e oito permaneciam em execução e os demais estavam em outros estágios. O dado mostra movimentação relevante da carteira herdada, mas não permite atribuir o resultado ao patrocinador, pois não há grupo de controle equivalente. Maturação natural dos projetos, disponibilidade orçamentária, decisões setoriais e diferenças de estágio também podem explicar parte da evolução observada.

O efeito do patrocínio aparece com mais clareza nos documentos. Participantes relataram que demandas conduzidas pela unidade de planejamento recebiam respostas distintas quando os órgãos sabiam que os encaminhamentos seriam acompanhados pelo chefe do Executivo. Também se registrou que as reuniões setoriais passaram a reunir atores diretamente envolvidos em cada impedimento. O mecanismo sugerido é de redução do custo de coordenação: o problema é exposto com maior precisão, o responsável é definido e a possibilidade de escalonamento aumenta.

A literatura de rotinas ajuda a interpretar o processo. Feldman e Pentland (2003) mostram que rotinas ganham efeito quando são executadas por atores concretos e ajustadas a partir de iterações sucessivas. No caso analisado, a reunião deixa de ser um evento isolado quando o encaminhamento retorna no ciclo seguinte. A cobrança sobre compromissos anteriores cria memória organizacional e reduz a possibilidade de que a decisão se encerre no próprio encontro.

Há, porém, um limite importante. O mesmo patrocinador que intensificou a cobrança manteve baixa seletividade para novas iniciativas. A expansão do portfólio em 2025 e os indicadores de baixa maturidade mostram que a capacidade de mobilização aumentou sem avanço equivalente da capacidade de seleção. O resultado é uma organização mais ativa para

movimentar projetos e, ao mesmo tempo, obrigada a administrar um estoque crescente de propostas incompletas.

4.3 Reuniões gerais e setoriais: evidências exploratórias

A comparação entre rituais de governança permite examinar se o desenho das reuniões importa. No primeiro recorte, 174 projetos estavam ativos na fotografia de 27 de junho de 2025. Sessenta e três possuíam encaminhamento registrado na reunião geral realizada naquela data. Até dezembro, os projetos tratados na reunião apresentaram avanço percentual médio de 17,3 pontos, contra 15,5 pontos entre os demais. Houve avanço positivo em 52,4% dos projetos tratados e em 47,7% dos não tratados. A diferença de distribuição do avanço não foi estatisticamente significativa (Mann-Whitney, $p = 0,711$). Também não se observou vantagem na taxa de conclusão.

Esse resultado não deve ser interpretado como ineficácia da reunião geral. A pauta não era aleatória. Projetos com maior prioridade ou mais problemas tinham maior chance de receber encaminhamento. Os registros qualitativos também indicam que reuniões gerais reuniam muitos participantes, eram mais longas e geravam dispersão. O efeito mais provável era produzir visibilidade e cobrança, sem necessariamente resolver no próprio encontro todas as dependências específicas.

O segundo recorte examina as reuniões setoriais de novembro de 2025. Dos 160 projetos ativos em dezembro, 130 possuíam encaminhamento registrado nessas reuniões. Entre dezembro de 2025 e junho de 2026, 14,6% dos projetos tratados atingiram conclusão física ou físico-financeira. Entre os projetos sem encaminhamento setorial, a proporção foi de 3,3%. A diferença não alcançou significância no teste exato de Fisher ($p = 0,127$), em razão do tamanho reduzido do grupo não tratado e da ausência de alocação aleatória.

Outros indicadores apontam na mesma direção. Houve avanço percentual positivo em 39,2% dos projetos tratados nas setoriais, contra 26,7% dos não tratados. Nenhum projeto do grupo tratado foi classificado como suspenso no final do intervalo, enquanto 6,7% do grupo sem encaminhamento setorial estavam suspensos. O número acumulado de pedidos de dilatação de prazo aumentou, em média, 1,06 pedido entre os projetos tratados e 3,55 entre os demais. Para esse indicador, a diferença de distribuição foi significativa no teste de Mann-Whitney ($p = 0,042$).

Tabela 4

Comparação exploratória entre exposição às rotinas de governança e resultados posteriores

Indicador	Reunião geral: com encaminhamento	Reunião geral: sem encaminhamento	Setoriais: com encaminhamento	Setoriais: sem encaminhamento
Projetos analisados	63	111	130	30
Avanço percentual positivo	52,4%	47,7%	39,2%	26,7%
Variação média do avanço	+17,3 p.p.	+15,5 p.p.	+6,2 p.p.	+6,2 p.p.
Conclusão física ou físico-financeira	3,2%	10,8%	14,6%	3,3%
Suspensão ao final do intervalo	1,6%	4,5%	0,0%	6,7%
Variação média de pedidos de dilatação	n.d.	n.d.	+1,06	+3,55

Fonte: Elaboração própria com base nos registros administrativos do Município A.

Nota. Comparações exploratórias sem alocação aleatória. Os grupos diferem em prioridade, estágio e complexidade. p.p. = pontos percentuais; n.d. = não utilizado no recorte.

A associação mais favorável às setoriais precisa ser interpretada em conjunto com a evidência qualitativa. Nos registros de oficina, participantes avaliaram as reuniões setoriais

como mais produtivas porque se concentravam em problemas específicos e reuniam atores diretamente envolvidos. As reuniões gerais foram descritas como úteis para visão do conjunto e cobrança, mas menos resolutivas para pendências técnicas. Também foi sugerido que projetos intersetoriais fossem tratados com os órgãos responsáveis presentes, evitando que a pendência apenas transitasse de uma reunião para outra.

Os resultados sugerem que a associação entre as rotinas e os resultados depende menos da formalidade da reunião e mais da capacidade de fechar o ciclo de gestão. Esse ciclo transforma informação em encaminhamento, atribui responsabilidade, estabelece prazo e retorna ao tema. Essa lógica é coerente com Feldman e Pentland (2003) e com a literatura de PMO, que associa monitoramento a visibilidade e coordenação (Hobbs & Aubry, 2007).

4.4 Capacidade estatal de gerenciamento de projetos: seleção, mobilização e execução

A leitura conjunta dos resultados permite interpretar o gerenciamento de projetos como capacidade estatal de implementação composta por dimensões relacionadas, mas não necessariamente sincronizadas. O caso evidencia três componentes analíticos: seleção, mobilização e execução.

A capacidade de seleção refere-se à decisão de incluir um projeto na carteira com informação suficiente para justificar sua existência. No Município A, essa dimensão permaneceu frágil. A taxa acumulada de cancelamento, o volume de projetos sem custo ou fonte de recurso e a expansão da coorte de 2025 indicam que o sistema aceitou iniciativas antes de atingir maturidade mínima. A consequência é gerencial: cada projeto adicional gera reuniões, atualizações, análises e cobranças, mesmo quando a probabilidade de execução ainda é incerta.

A capacidade de mobilização diz respeito à habilidade de fazer a organização agir sobre a carteira. O caso mostra fortalecimento desse componente após a transição de governo. O patrocinador passou a usar reuniões setoriais, visitas e acompanhamento de forma mais intensa. A unidade de planejamento passou a organizar informações e a preparar a pauta com antecedência. Os documentos sugerem aumento da responsividade das secretarias quando o encaminhamento estava associado à autoridade do chefe do Executivo.

A capacidade de execução representa o movimento observável: atividades concluídas, avanço de percentual, mudança de estágio e entrega. Os dados indicam progressão da carteira herdada e associação favorável entre tratamento setorial e alguns resultados posteriores, especialmente conclusão e menor crescimento de pedidos de dilatação. A evidência não permite afirmar causalidade, mas é compatível com a existência de um mecanismo de governança que reduz inércia e melhora coordenação.

A principal implicação do caso é que os três componentes podem evoluir de forma assimétrica. Um governo pode fortalecer a mobilização da carteira sem obter, no mesmo intervalo, aumento equivalente das entregas e sem aprimorar os filtros de entrada. Nessa situação, a gestão trabalha mais intensamente, mas parte da energia é consumida por projetos imaturos. Essa maior mobilização não se converteu imediatamente em maior volume de entregas. As conclusões físico-financeiras passaram de 53 projetos em 2024 para 37 em 2025, enquanto o número de projetos em execução aumentou de 41 para 71. Os dados reforçam, assim, que seleção, mobilização e entrega podem evoluir em ritmos distintos.

Esse achado sustenta uma ponte entre gerenciamento de projetos e capacidade estatal. Crawford (2006) trata o gerenciamento de projetos como capacidade organizacional, Pimentel e Ferreira (2026) mostram que capacidades estatais se materializam na implementação e Rajaram et al. (2014) destacam a importância da seleção e da execução do investimento público. O caso municipal integra essas perspectivas ao mostrar o projeto como unidade concreta de implementação e ao propor seleção, mobilização e execução como componentes analíticos passíveis de teste em outros governos locais.

A discussão também alcança o valor público. Para Moore (1995), capacidade operacional é condição da estratégia pública. Nessa perspectiva, seleção, mobilização e execução só adquirem relevância quando convertem prioridades legítimas em entregas capazes de produzir benefícios públicos. A quantidade de projetos cadastrados não mede capacidade estatal; importa a capacidade de escolher, mobilizar e concluir iniciativas com uso disciplinado de recursos administrativos.

O contexto organizacional brasileiro pode aumentar a importância de critérios e rotinas, mas não deve ser tratado como causa determinista. Flexibilidade e personalismo podem coexistir com alta capacidade de adaptação (Chu & Wood Jr., 2008). O desafio gerencial é transformar essa flexibilidade em capacidade de resposta sem permitir que a improvisação substitua preparação, registro e responsabilização.

5 Considerações finais

O estudo analisou longitudinalmente um portfólio de projetos de um governo municipal para investigar como rotinas de governança e patrocínio executivo se relacionam com o gerenciamento de projetos enquanto capacidade estatal. A base reuniu 941 projetos no período de 2017 a agosto de 2026 e evidenciou uma taxa acumulada de cancelamento de 26,7%. A análise mostrou que parcela expressiva dos projetos ainda não concluídos permanecia sem estimativa de custo, fonte de recurso ou classificação de estruturação adequadamente registrada.

A transição de governo em janeiro de 2025 foi acompanhada por mudança na forma de patrocínio. A nova gestão intensificou acompanhamento direto, reuniões setoriais, visitas e cobrança de encaminhamentos. Entre os 78 projetos ativos herdados em dezembro de 2024, 24 alcançaram conclusão física ou físico-financeira até junho de 2026. A análise das rotinas mostrou que projetos com encaminhamento nas reuniões setoriais apresentaram, no período subsequente, maior proporção de conclusão, maior frequência de avanço positivo e menor crescimento de pedidos de dilatação. As diferenças não autorizam inferência causal, mas são consistentes com a hipótese de que rotinas focalizadas, associadas a patrocínio ativo, podem mobilizar capacidades já existentes na organização.

O resultado mais relevante, contudo, é a assimetria entre seleção, mobilização e execução. O fortalecimento da cobrança e da coordenação não foi acompanhado pelo mesmo rigor na entrada de novos projetos. A carteira cresceu e passou a abrigar muitas iniciativas com baixa maturidade registrada. Isso ajuda a explicar a coexistência entre maior dinamismo gerencial e persistência de cancelamentos, suspensões e projetos parados em etapas iniciais.

A contribuição teórica consiste em propor, com base no caso, que a capacidade estatal de gerenciamento de projetos pode ser analisada por três componentes relacionados e assimétricos: seleção, mobilização e execução. Métodos e sistemas formam capacidade instalada; rotinas de governança e patrocínio ajudam a mobilizá-la; filtros de entrada limitam a dispersão provocada por iniciativas imaturas.

Para a gestão municipal, o caso sugere recomendações práticas: estabelecer critérios mínimos antes da homologação de novos projetos; manter reuniões setoriais curtas e focadas; e separar o acompanhamento estratégico da cobrança genérica. O valor da rotina está no fechamento do ciclo entre encaminhamento e verificação posterior.

O estudo possui limitações. Trata-se de um único município, com sistema de informação que sofreu ajustes ao longo do tempo. Os grupos comparados não foram definidos aleatoriamente e os projetos tratados nas reuniões podem ser mais prioritários ou complexos. A ausência de escopo padronizado e as lacunas de custo e cronograma impedem avaliar o sucesso integral dos projetos e limitam a análise a indicadores de trajetória, mobilização e conclusão. A mudança de patrocinador coincide com mudança de governo, o que impede isolar seu efeito de outras alterações institucionais.

Pesquisas futuras podem replicar o desenho em diferentes municípios e utilizar bases mensais que permitam estimar o tempo de permanência em cada estágio, aplicar análise de sobrevivência e empregar pareamento por escore de propensão para reduzir o viés de seleção na comparação entre projetos expostos e não expostos às rotinas de governança. Também é relevante investigar como critérios de entrada e reuniões setoriais interagem. A capacidade estatal de gerenciamento de projetos parece depender tanto de saber dizer sim às iniciativas viáveis quanto de saber dizer ainda não às que chegam sem preparação suficiente.

Declaração de uso de Inteligência Artificial Generativa

Este trabalho utilizou ferramenta de Inteligência Artificial Generativa para apoio em revisão linguística, organização textual e aprimoramento editorial. Todo o conteúdo foi elaborado e revisado criticamente pelos autores, que assumem integral responsabilidade pelo manuscrito submetido.

Referências

Chu, R. A., & Wood Jr., T. (2008). Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local? Revista de Administração Pública, 42(5), 969-991. https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500008

Crawford, L. (2006). Developing organizational project management capability: Theory and practice. Project Management Journal, 37(3), 74-86. https://doi.org/10.1177/875697280603700308

Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. Administrative Science Quarterly, 48(1), 94-118. https://doi.org/10.2307/3556620

Fukuyama, F. (2004). State-building: Governance and world order in the 21st century. Cornell University Press.

Grin, E. J., Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. A. (2018). Sobre desconexões e hiatos: Uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 23(76), 312-336. https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417

Hobbs, B., & Aubry, M. (2007). A multi-phase research program investigating project management offices (PMOs): The results of phase I. Project Management Journal, 38(1), 74-86. https://doi.org/10.1177/875697280703800108

Jacobsen, R. (2022). Public sector projectification: A systematic review of the literature. Scandinavian Journal of Public Administration, 26(4), 91-112. https://doi.org/10.58235/sjpa.v26i4.10588

Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.

Pimentel, R. G. R., & Ferreira, V. R. S. (2026). Capacidade estatal como mecanismo de implementação de políticas públicas: Uma revisão sistemática da literatura. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 31(4), e92445. https://doi.org/10.12660/cgpc.v31.n4.92445

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. University of California Press.

Rajaram, A., Le, T. M., Kaiser, K., Kim, J.-H., & Frank, J. (Eds.). (2014). The power of public investment management: Transforming resources into assets for growth. World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0316-1

Too, E. G., & Weaver, P. (2014). The management of project management: A conceptual framework for project governance. International Journal of Project Management, 32(8), 1382-1394. https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.07.006

Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). Sage.