

Gestão de Programas e Projetos Sociais

Aula 1: Administração pública brasileira e o desempenho do projeto

Professor Ariel Pares

2013

CURSO DE AMBIENTAÇÃO
ANALISTAS TÉCNICOS DE POLÍTICAS SOCIAIS - 2013

**GESTÃO DE PROJETOS COMO
EXPRESSÃO DOS DESAFIOS DO
ESTADO CONTEMPRÂNEO**

Brasília - Agosto 2013

Ariel Pares



Ministério do
Planejamento, Orçamento
e Gestão



O desafio de um bom projeto é atender os **objetivos do do projeto**, além de refletir os **reclamos do seu entorno** e fazer de ambos sua inspiração. Significa dizer:

- Absorver a **expectativa** dos seus futuros usuários;
 - Ser **portador** da forma como opera o Estado contemporâneo; e,
 - **Integrar**-se aos demais projetos na paisagem local em transformação
-

1 Administração pública brasileira e o desempenho do projeto

Dilemas da modernização do Estado

2 Carteira de projetos – nível estratégico

O ambiente do planejamento e da gestão estratégica

3 Projeto como parte de um programa e avaliação socioeconômica e seleção de projetos – nível tático

O ambiente da programação

4 Gerenciamento de projetos – nível operacional

O ambiente do Ciclo de vida do projeto

A eficiência e a qualidade de toda a cadeia de valor do Projeto (bens e serviços) depende da **eficiência sistêmica das funções gerenciais** da administração pública



Administração pública brasileira e o desempenho do projeto Parte 1

Quatro vetores de modernização do Estado Brasileiro (anos 90 e 2000)

- ❑ Globalização econômica: os imperativos da competitividade
 - ❑ Desenvolvimento tecnológico, especialmente TI: os imperativos da produtividade, transparência e controle social
 - ❑ Democratização do País: os imperativos da demanda social
 - ❑ Crise do Estado do Bem Estar Social: os imperativos da disciplina fiscal
-

Tendências que ordenam a modernização da gestão pública

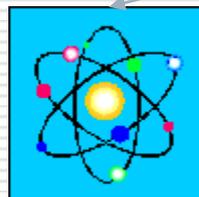
Saímos de uma gestão de baixa complexidade para elevada complexidade



Fortalecimento da Democracia



Globalização



Revolução Tecnológica



Reinvenção do Estado Contemporâneo

Impacto da globalização

- ❑ Gestão pública compatível com o modelo privado – competitividade sistêmica da economia
 - ❑ Ampliação da presença do Estado para cobrir os custos das externalidades positivas de que depende a economia e de medidas anti-cíclicas
 - ❑ Assegurar equidade de oportunidades para a competição equilibrada entre as regiões
-

Impacto do desenvolvimento tecnológico

Difusão do e-governo

- Elevação da produtividade
- Redução de custos
- Qualidade dos serviços e atenção ao cidadão

Amplificação da transparência e dos controles públicos e sociais

Impacto da democratização

- ❑ Estado orientado para o cidadão-usuário e resultados na sociedade
 - ❑ Descentralização da ação do setor público
 - ❑ Mais serviços, ênfase na qualidade do serviço e no atendimento integrado
 - ❑ Transparência e controle social
 - ❑ Criação de co-responsabilidades Estado e sociedade
-

Impacto do processo de estabilização econômica

- Planejamento fiscal de médio prazo
 - Controle dos gastos estruturais
 - Plano integrado ao Orçamento
 - Valorização da função avaliação
-

Dilemas da modernização da gestão pública

Crise do Estado diante de um novo padrão de produção, associado a uma sociedade complexa e democrática

- ❑ Crise 1: fiscal ou **déficit fiscal**
 - crise fiscal x democracia = crise de legitimidade
 - ❑ Crise 2: de legitimidade ou **déficit de legitimidade**
 - crise de legitimidade x incapacidade do Estado = crise do Estado burocrático, limitado na sua capacidade de reconhecimento das demandas da sociedade pela administração pública
 - ❑ Crise 3: do Estado burocrático ou **déficit de eficiência**
 - Mudança na forma de criação do valor público comparado ao valor privado
-

O Estado contemporâneo é um Estado contratual (1ª característica)

- ❑ O Estado faz cada vez mais com os “outros” e tende a contratar resultados
 - Terceirização
 - Concessões de serviços públicos
 - Descentralização
 - Trabalho voluntário, ONG's, organizações do setor privado sem fins lucrativos
 - Parcerias público-privadas
 - ❑ Gestão em bases contratuais, acordos de resultados, gerenciamento intensivo e avaliação
-

O Estado contemporâneo é um Estado contratual (1ª característica)

❑ Estado regulador:

- Gestão dos serviços concessionados, PPP`s etc.
- Condiciona as atividades produtivas
- Regulação com menor custo de transação
- Condiciona o uso da propriedade privada à benefícios coletivos

❑ Estado flexível

- Organização e estrutura acompanham as demandas da sociedade
 - Simplificação burocrática e autonomia, com responsabilização
-

Estado contemporâneo: o Estado voltado para resultados na sociedade – 2ª característica

- ❑ Organizar a gestão para resolver problemas na sociedade implica incorporar a **multissetorialidade** e a cooperação entre organizações
- ❑ Operar com múltiplas organizações, de cultura e objetivos distintos, supõe **controle por resultados** no lugar de controle de processo
- ❑ **Gestão em rede** e o princípio da responsabilidade são cruciais no novo modelo de gestão
- ❑ Gestão em rede supõe fortalecer a **coordenação, capacidade relacional, transversalidade e relações intergovernamentais**

Trabalhar por resultados pressupõe incorporar o princípio da contratualização, responsabilização e coordenação

Coordenação horizontal: tratamento multissetorial – 3ª característica

- **Inverter**: maximizar a solução de problemas e demandas da sociedade no lugar de maximizar a função setorial
 - Sinergia cognitivas – visão compartilhada da solução e uma atuação matricial e por programas
 - Sinergia de processo – responsabilidades compartilhadas
 - Desenho da política por programas – atuação matricial inter-organizações
 - Recursos devem ser do programa e não do setor ou da organização – desafio por realizar
 - **Premiar equipes multissetoriais por resultados dos programas – remuneração variável**
-

Coordenação vertical: descentralização e cooperação federativa – 4ª característica

- Descentralização de competências associada à cooperação federativa e **planejamento territorial**
 - Projetos complementares, nacional, estadual e local
 - A melhoria da qualidade do gasto assegurada pela responsabilidade compartilhada intergovernamental
 - Princípio da pactuação de produtos e resultados
 - Coordenação não hierárquica
 - Importância do monitoramento e da avaliação de resultados
-

Estado contemporâneo: o Estado da escuta e da participação social – 5ª característica

- ❑ Democracia representativa associada a democracia participativa
 - Planejamento participativo e o compartilhamento de responsabilidades
- ❑ Nem o Estado exerce a autoridade, nem tampouco o Estado se subordina a opinião do público
 - Escutar e negociar com os cidadãos não significa dar sempre razão a estes últimos
 - O Estado permanece como responsável por encontrar uma **solução síntese entre os diversos interesses**

O gestor público persegue o valor público e o interesse geral para além do que lhe foi mandatado

Engajamento da cidadania – 5ª característica

- ❑ Participação da sociedade na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas
 - Menor vulnerabilidade às discontinuidades administrativas
 - **Aumento do capital social** para viabilizar ações públicas e privadas em prol do desenvolvimento
 - Predominância de uma mentalidade mais empreendedora nas novas gerações;
 - Transferência da prestação de serviços públicos para organizações públicas não-estatais
 - Valorização do empreendedorismo social
-

Estado contemporâneo: gerenciamento das incertezas – 6ª característica

- ❑ Combinar planejamento e gerenciamento de riscos: se impõe a necessidade de antecipar-se aos riscos
 - Gerenciamento de riscos econômicos – políticas anticíclicas
 - Gerenciamento de riscos sociais – padrão de a cobertura social
 - Gerenciamento de riscos tecnológicos – princípio da precaução e coletivização da gestão de riscos
 - Gerenciamento de riscos ambientais – idem

Planejamento de longo prazo

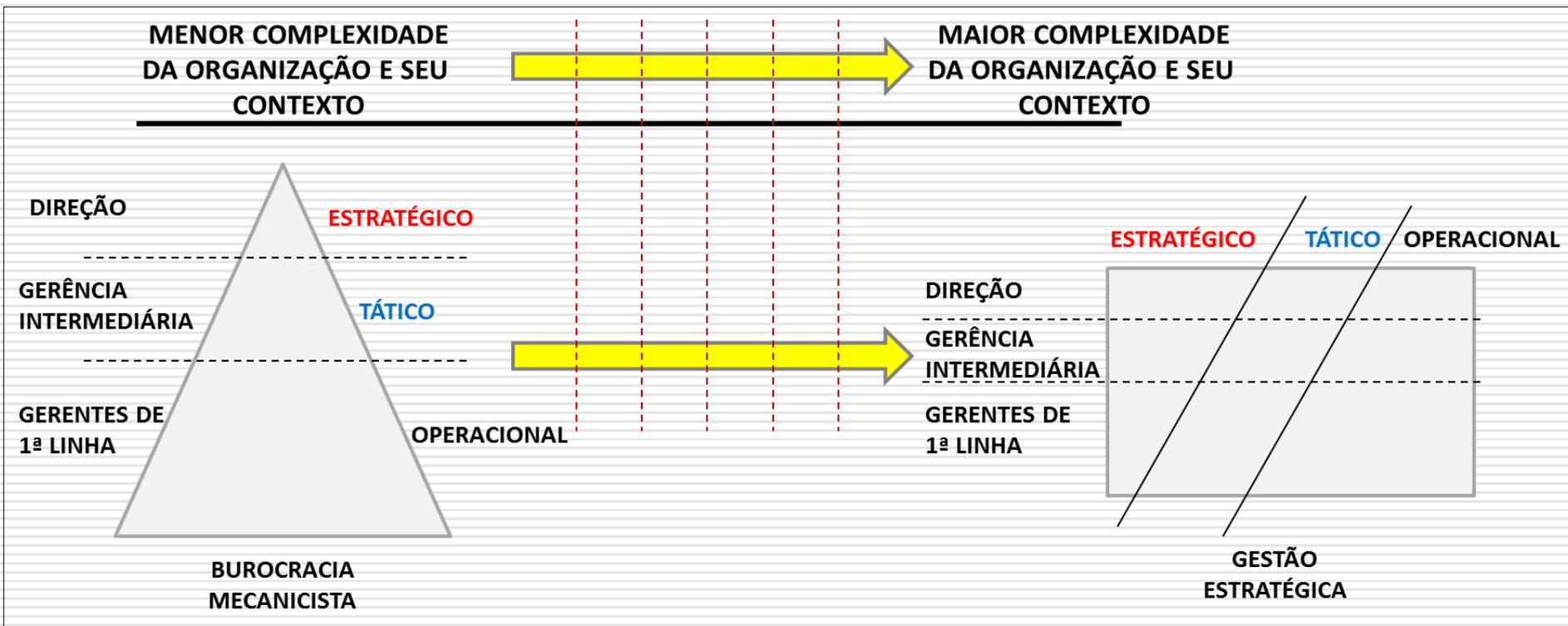
Estado contemporâneo: o Estado aberto

7ª característica

- ❑ Prioridades definidas pelo **diálogo Estado e sociedade**
 - ❑ Interação com **a sociedade é vetor de inovação institucional**
 - ❑ Opera por meio de metas de produção de bens e serviços de modo a permitir um **governança social**
 - ❑ Nova cultura de gestão de pessoas: Valoriza talentos para funções multidisciplinares e mais complexas
 - **Meritocracia** como forma de ascensão profissional
 - Medição de desempenho do **trabalho em equipe**
 - **Capacidade de Negociação** com a sociedade e s. privado
 - Visão estratégica e de resultados
 - Formação permanente
 - Inovação permanente
-

Tendências que ordenam a modernização da gestão pública: gestão de pessoas

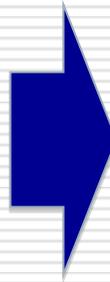
Planejamento estratégico intensivo em gestão de pessoas



Tendências que ordenam a modernização da gestão pública: governar com a sociedade

Burocracia Tradicional

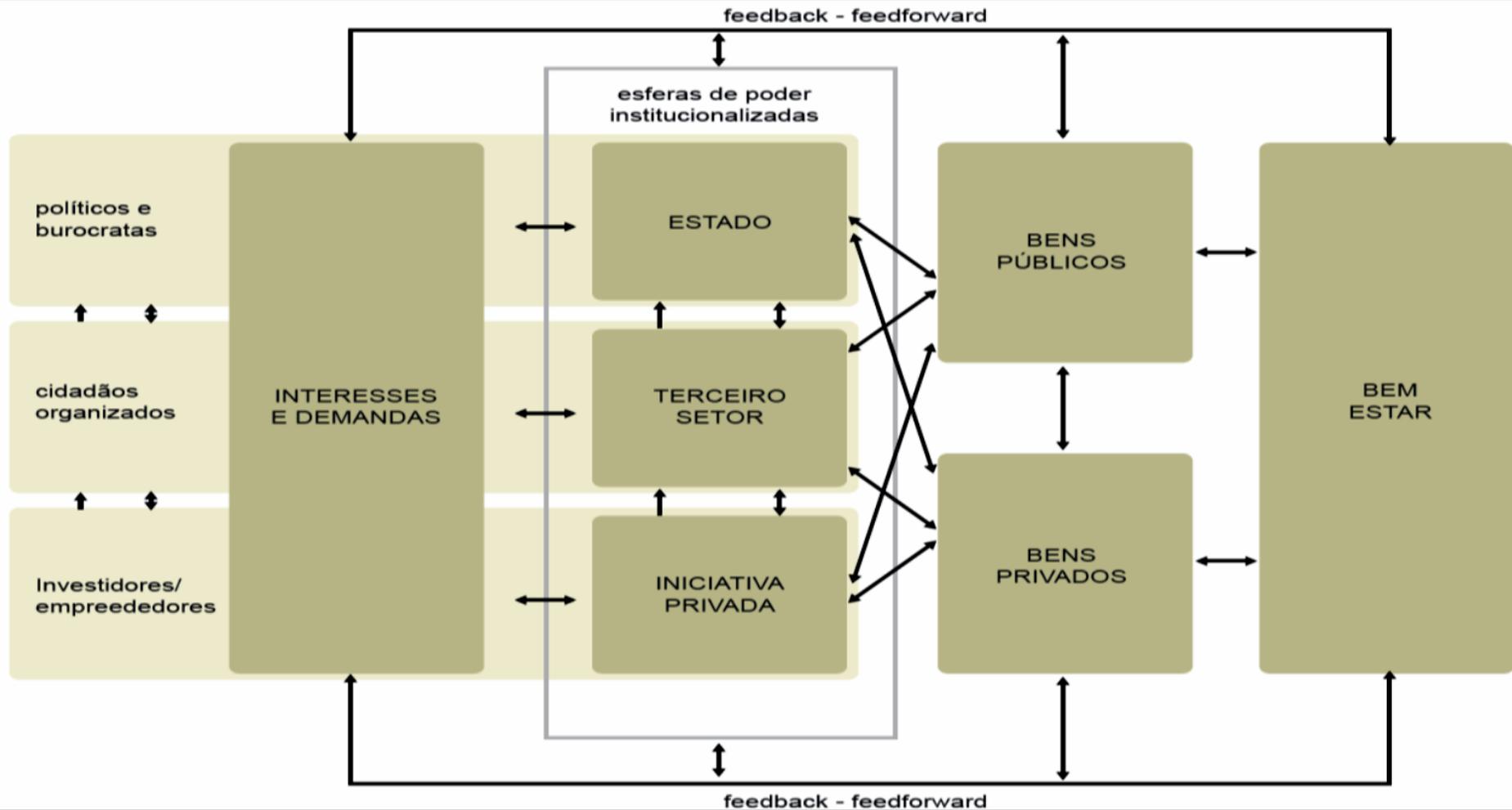
- Orientada para a conformidade normativa
- Gestão fragmentada e departamental
- Comando e controle



Governança social

- Orientada para resultados que geram valor público
- Gestão sistêmica
- Gestão em rede, capacidade relacional

Tendências que ordenam a modernização da gestão pública



A modernização do Estado por meio da reestruturação do ciclo de gasto, planejamento e orçamento



**Administração pública brasileira
e o desempenho do projeto
Parte 2**

Dilema da modernização do Estado no Brasil

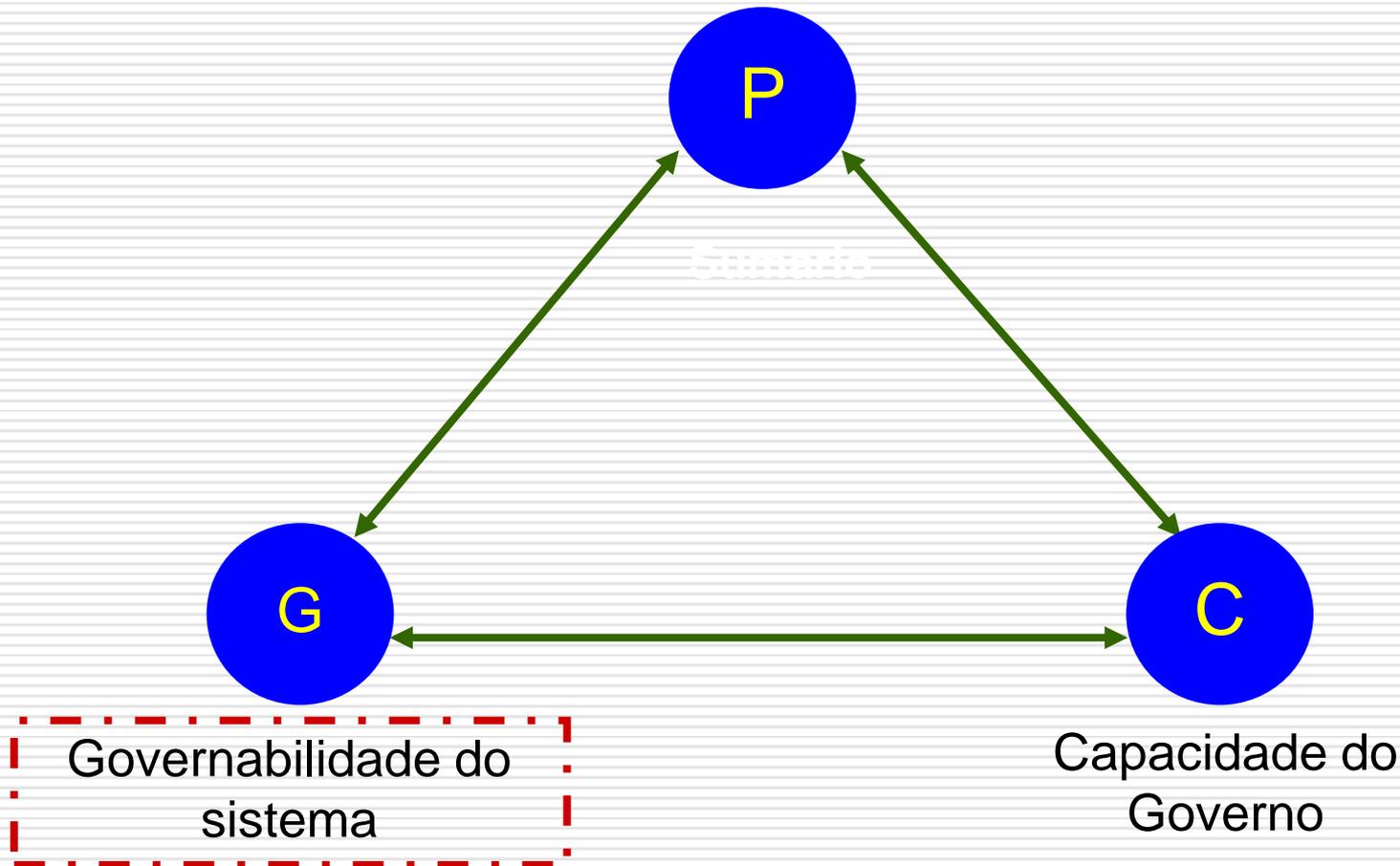
- ❑ Reforma de Estado orientada para o desenvolvimento (crescimento com inclusão social) com disciplina fiscal (1995-2012)

 - ❑ Como combinar as duas orientações num país de enormes desigualdades e déficit de crescimento ?

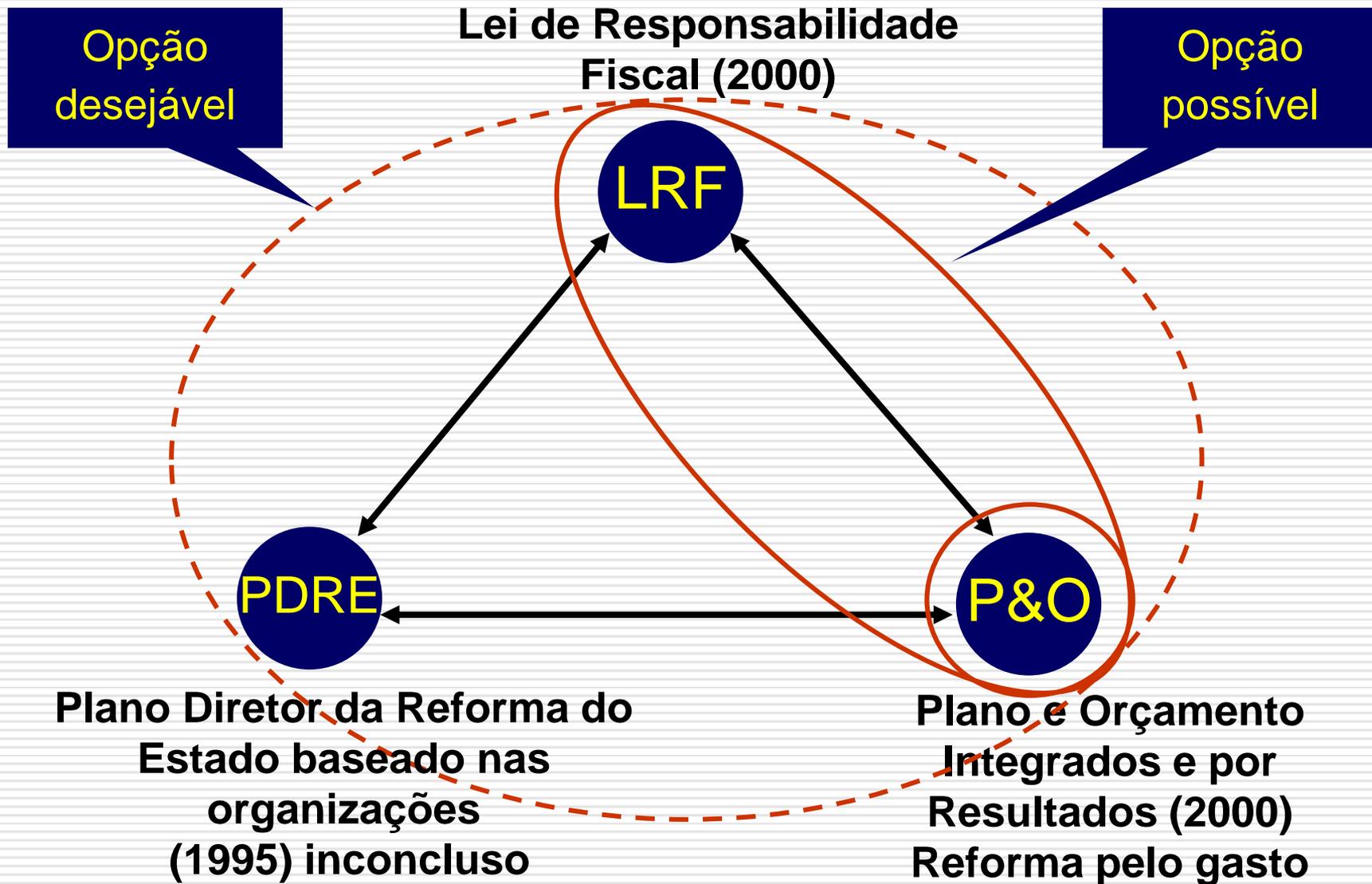
 - ❑ Um processo em dois movimentos não sincronizados
 - Modernização do Estado por meio da Gestão Por Resultados (GPR)
 - Construção progressiva de modelo de desenvolvimento
-

Planejamento em sociedades democráticas exige planejamento situacional: A política como jogo de atores - Carlos Matus

Plano de Governo e/ou Projeto



Modelo de GPR no Brasil por meio do ciclo do gasto



Três Horizontes de planejamento no Brasil: curto, médio e longo prazo - PPA 2000-2003

CARTEIRA DE INVESTIMENTOS DE LONGO PRAZO

Diretrizes para o planejamento em base territorial



PLANO PLURIANUAL

Programas e Ações

ORÇAMENTO ANUAL

Programas e Ações

PROJETOS ESTRUTURANTES

NORMATIVO

1

4

20 Anos
INDICATIVO

Modelo de planejamento vertical para o PPA 2000-2003



Análise de Contexto do Projeto no PPA 2000-2003

Planejamento de longo prazo em base territorial:

Associado a uma carteira de investimentos integrada e multissetorial

Plano Plurianual:

Decompõe a política pública em Programas - ações, recursos, produtos e resultados

Programa/Projeto:

Bem ou serviço que atende um problema do programa

Modelo vertical de planejamento - Planos Plurianuais no Brasil a partir de 2003

Programa de Governo



Análise de Contexto do Projeto nos Planos Plurianuais no Brasil a partir de 2003

Plano Plurianual:

Decompõe os objetivos de governo e a política pública em Programas - ações, recursos, produtos e resultados

Programa/Projeto:

Bem ou serviço que atende um problema do programa

Programa de Aceleração do Investimento - PAC/Projeto:

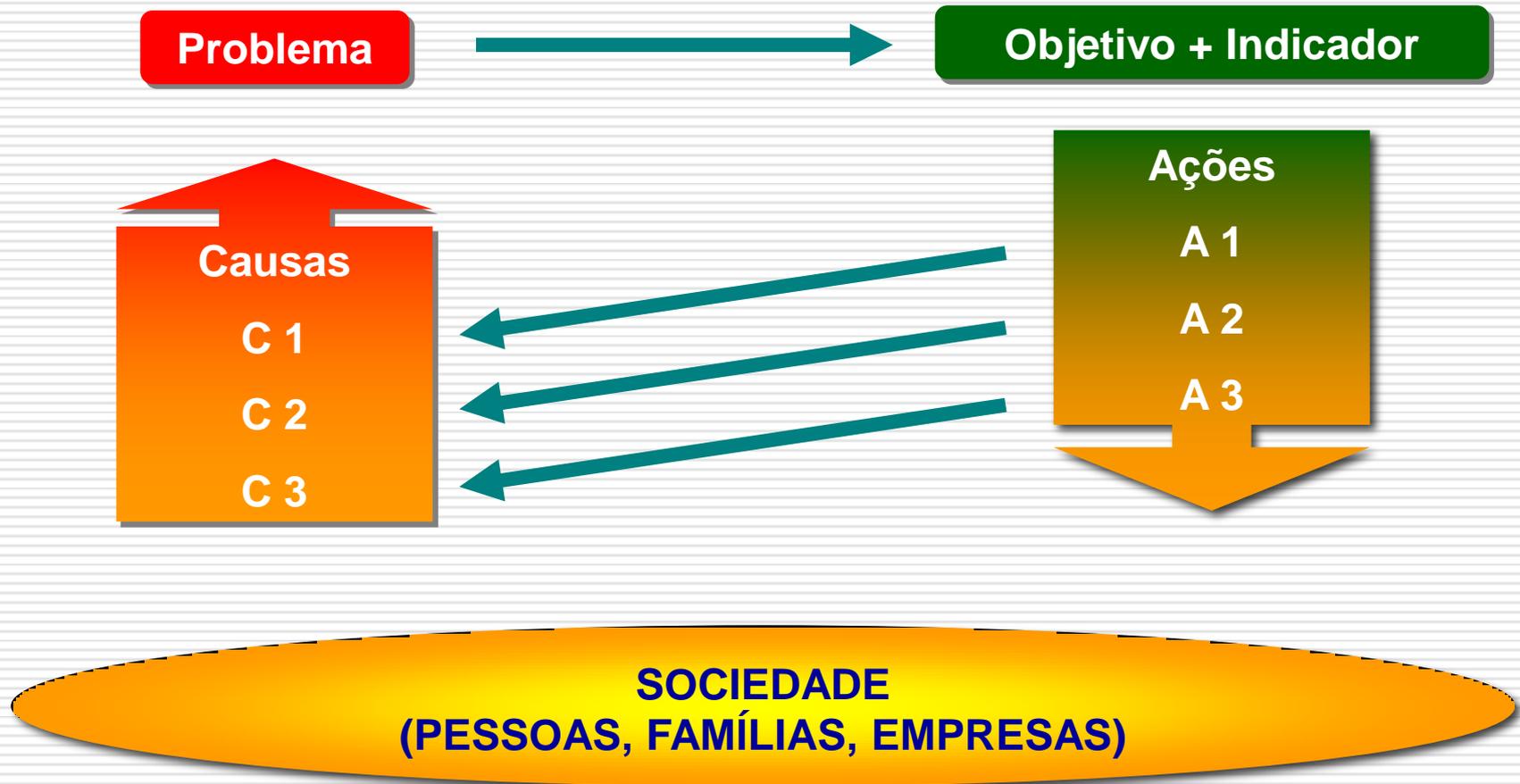
Bem ou serviço estratégico que atende um objetivo de governo

Planejamento por resultados e orçamento estratégico

Planejamento intensivo em gestão (4 eixos)

- ❑ Integração Plano e Orçamento - Integração do sistema de gestão financeira com o sistema de gestão de desempenho
 - ❑ Uso do método de Marco Lógico – As políticas na forma de programas: ações com valor, metas (bens e serviços) e resultados quantificados
 - ❑ Planejamento situacional - Revisão anual do Plano, isto é Plano deslizante, a cada ano acrescenta-se mais um
 - ❑ Medição do desempenho do ciclo produtivo: metas de produto e indicadores de resultados na sociedade
-

Programa baseado no marco lógico: política pública estruturada para o seu gerenciamento

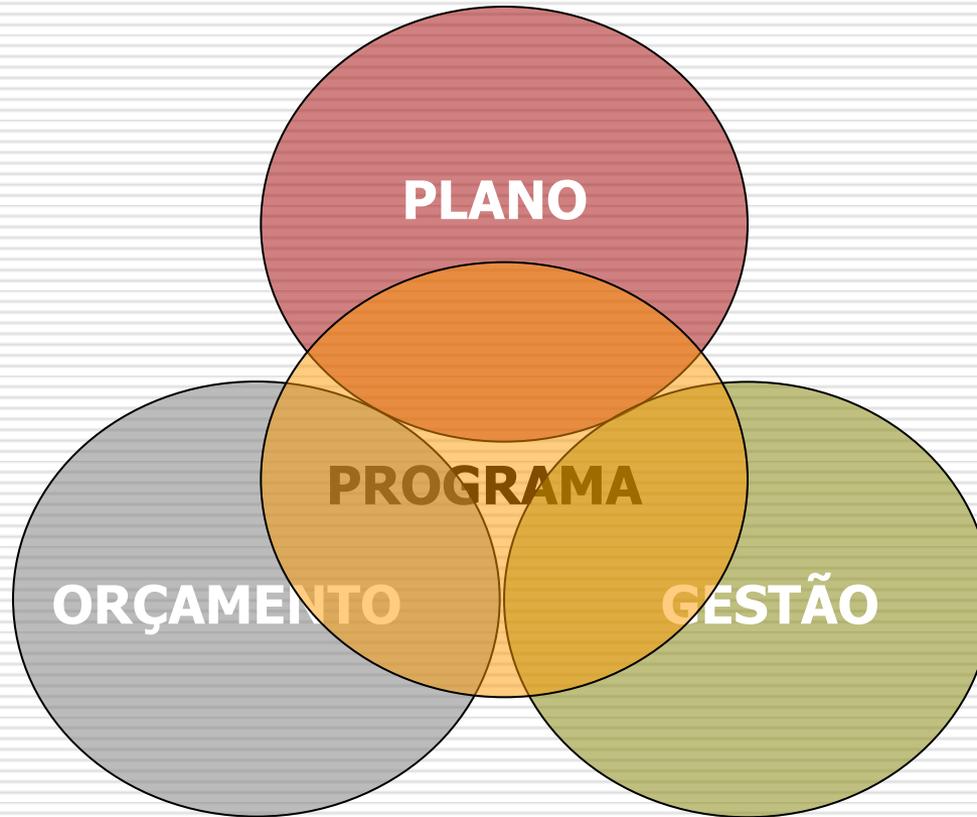


O desafio dos indicadores e das ações não-orçamentárias

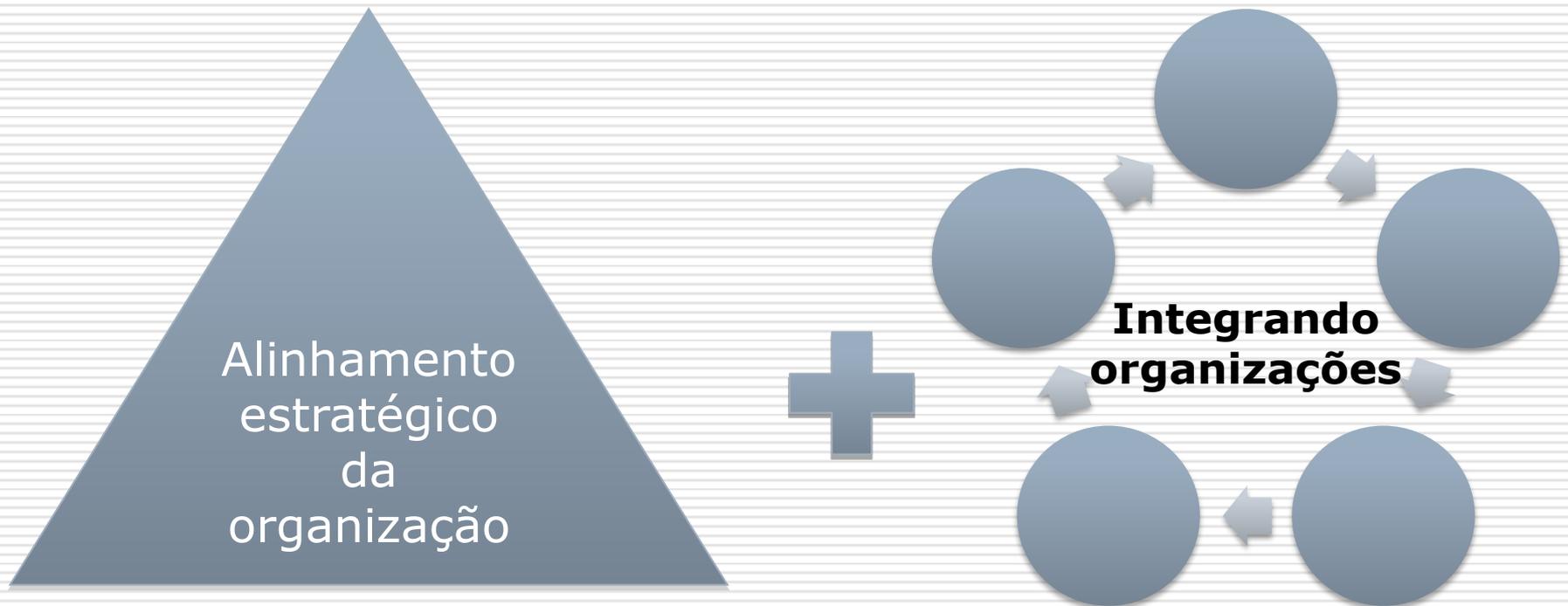
Integração PPA e Orçamento, por resultados como Instrumentos de Melhoria da gestão Pública

- ❑ Elementos essenciais do modelo
 - Todas as ações organizadas em programas
 - Cada programa - um responsável (no atual PPA foi descontinuado)
 - PPA planeja 4 Orçamentos – (no atual PPA foi descontinuado)
 - Indicadores de resultado para cada programa
 - Orientação Estratégica do governo
 - Monitoramento e avaliação dos programas e do Plano
-

Programa como unidade de gestão e de integração entre plano, orçamento e gestão

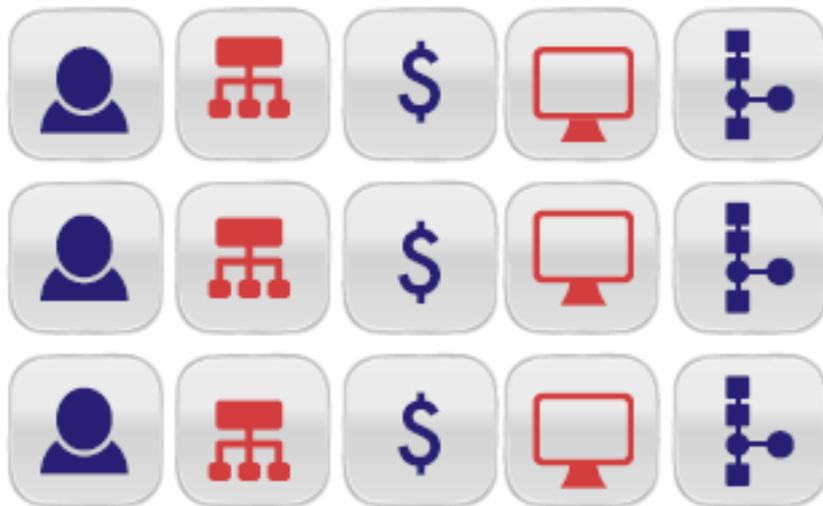


Gestão por programas (matricial)

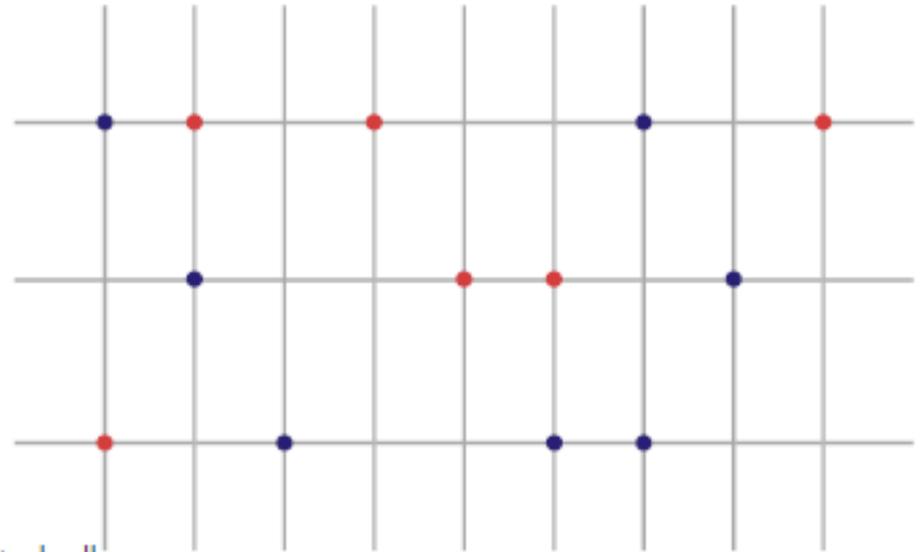


Gestão por programas (matricial)

ALINHAMENTO DAS ESTRUTURAS IMPLEMENTADORAS



Pessoas Estrutura Orçamento Sistemas Rotinas de trabalho



Ciclo de planejamento do PPA



Depende da existência de sistemas setoriais de monitoramento

Valorizar a avaliação participativa

Avaliação

Monitoramento

Revisão

Execução dos Programas

Ciclo de Gestão

Impacto na sociedade

Planejamento expresso em programas

Problema ou demanda da sociedade



Sistema de monitoramento de projetos estratégicos (PAC)

- Recursos não contingenciáveis
- Recursos são passíveis de remanejamento pela Presidência da República não são de livre arbítrio do Ministro
- Os recursos orçados possuem teto maior para remanejamento, sem precisar ir ao Congresso
- Para cada setor há uma sala de situação para a gestão de restrições
- Sistema próprio de informações – 3 módulos
 - Sistema de Gestão da Informações – monitora restrições e soluções
 - Sistema de Gestão de indicadores – monitora desempenho das metas do projeto
 - GeoPAC GSI/PR - visão territorial das obras

* Sistema Informatizado de Monitoramento da Presidência da República

Modelo adotado é o da Central de resultados do alto governo: PAC e SIM-PR*

- ❑ Apoia a definição de prioridades de governo
 - ❑ Alinha indicadores de desempenho e metas para as prioridades
 - ❑ Coordena a elaboração de planos de entrega: otimização de processos, responsáveis, riscos a serem evitados, etc
 - ❑ Apoia a execução das prioridades
 - ❑ Acompanha o progresso da execução, identifica gargalos e antecipa soluções
 - ❑ Líder do executivo tem total conhecimento da situação
 - ❑ Unidade de Entrega não tem hierarquia superior, tem posição de parceria com as organizações executoras
-

Gestão integrada: Plano-Orçamento-Finanças

**Planejamento e
gestão Estratégica**

Cenário ideal hoje

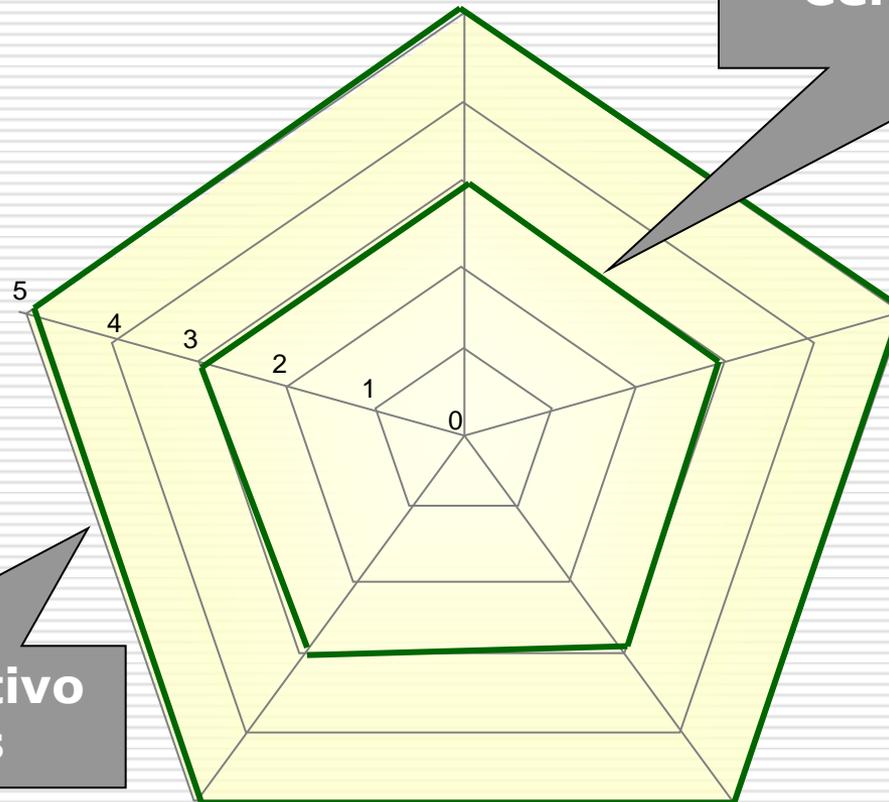
**Avaliação e
Monitoramento**

**Orçamento
estratégico**

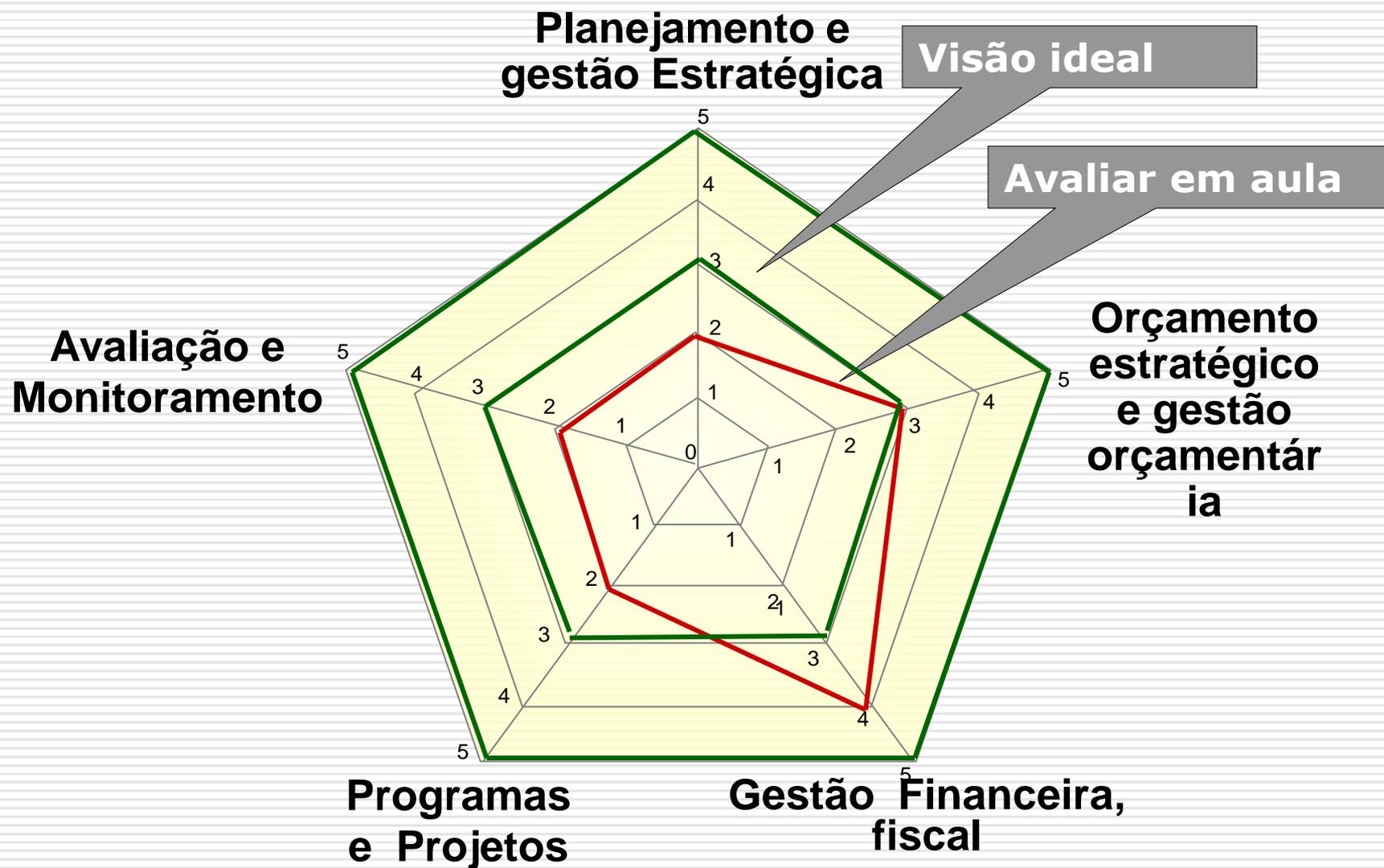
**Cenário prospectivo
daqui 20 anos**

**Programas
e Projetos**

**Gestão Financeira
e fiscal**



Gestão integrada: Plano-Orçamento-Finanças para a qualidade do projeto e sua execução



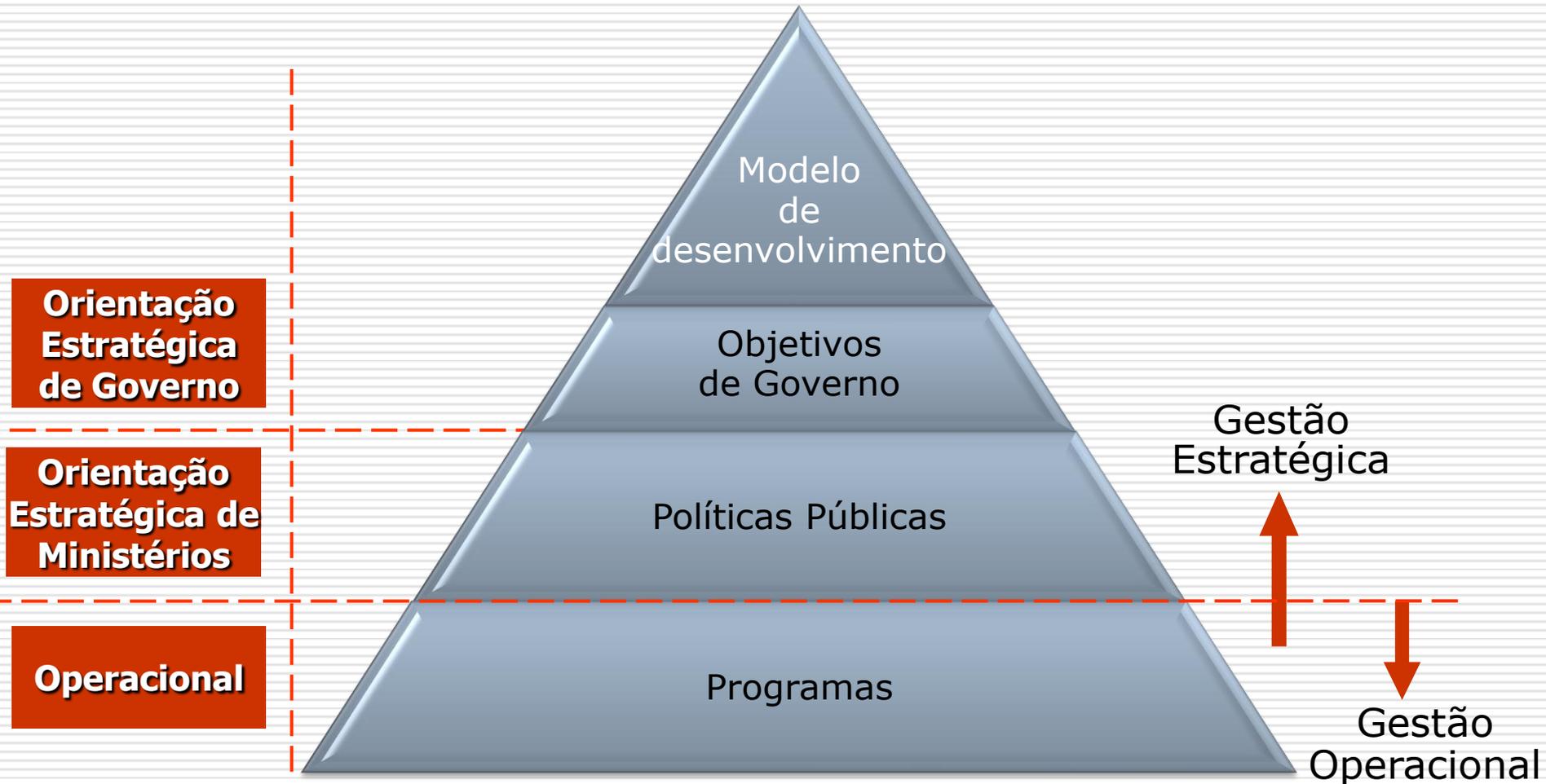
O investimento público é mais que um simples projeto, é parte constitutiva do modelo de desenvolvimento em curso e previsto no PPA. Contudo a eficiência da gestão do investimento público está aquém da sua posição estratégica como alavanca do crescimento, da competitividade e do bem estar do cidadão



Administração pública brasileira e o desempenho do projeto Parte 3

Modelo vertical de planejamento - Planos Plurianuais no Brasil a partir de 2003

Programa de Governo



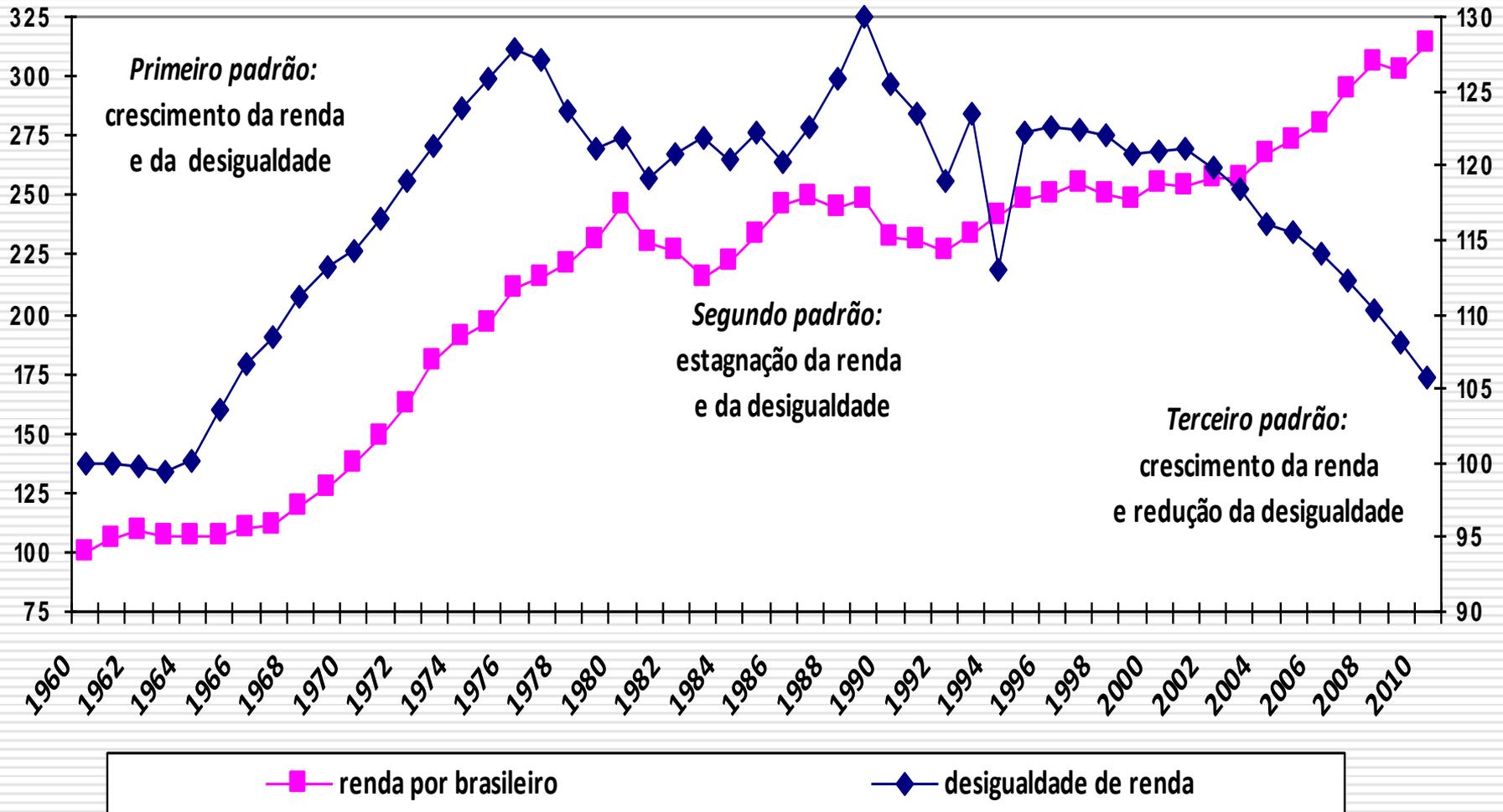
O Círculo Virtuoso na Lógica do Consumo de Massa



Investimentos Produtivos e o Círculo Virtuoso no Consumo de Massa

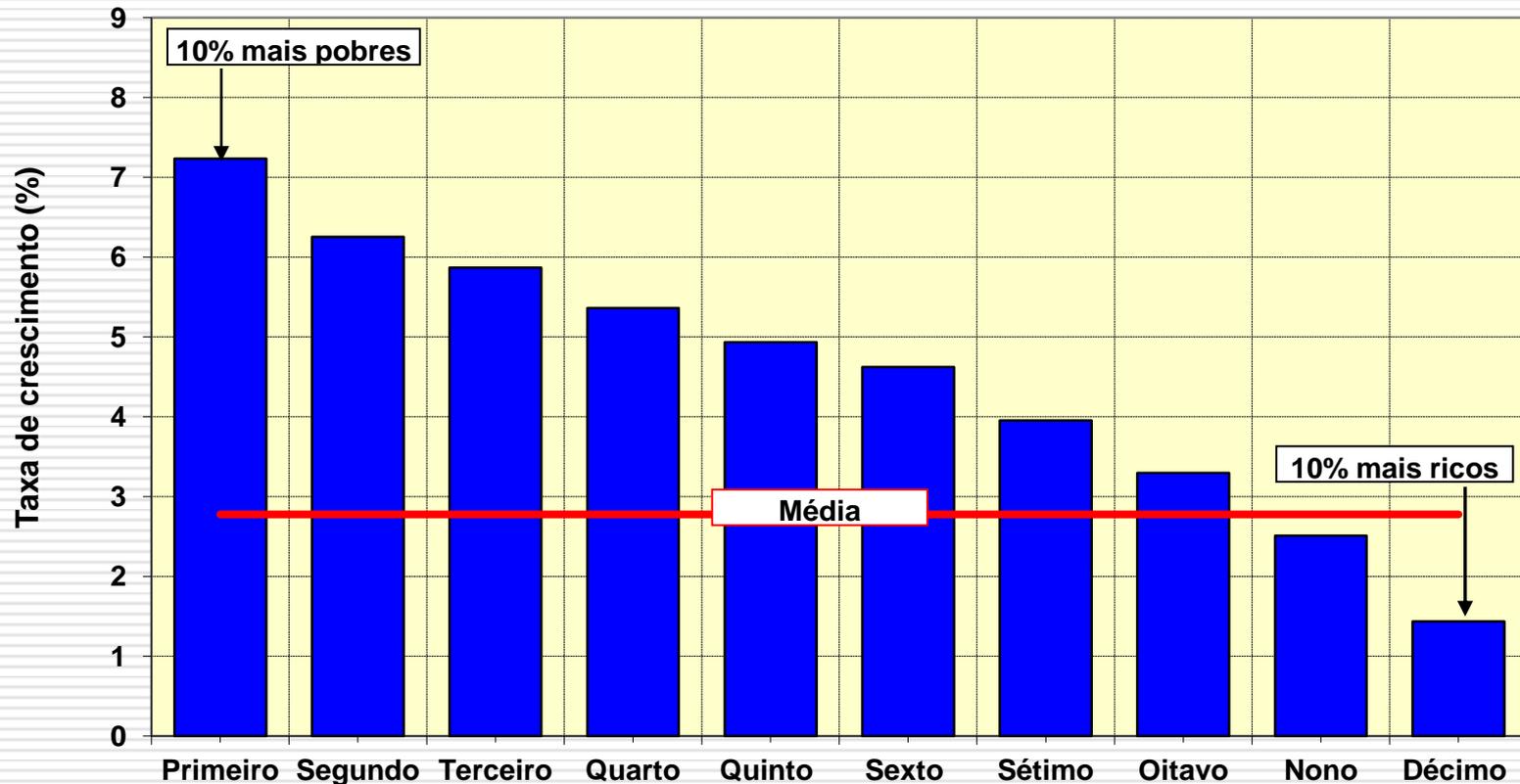


Padrões de mudanças socioeconômicas



Evolução da renda domiciliar entre os mais pobres e os mais ricos

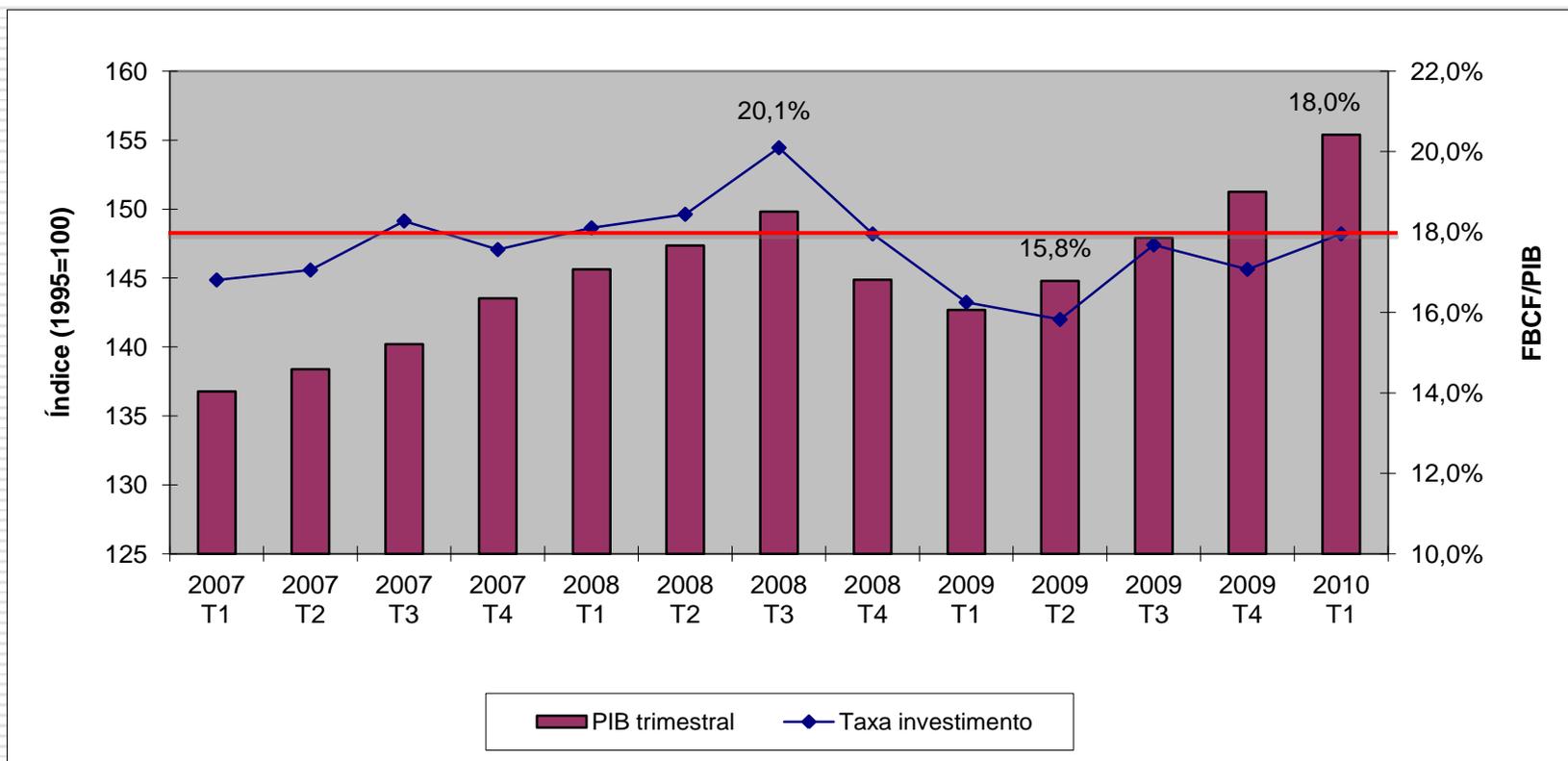
Taxa de crescimento médio da renda domiciliar per capita por decimos da distribuição nos últimos 8 anos: Brasil, 2001 a 2009



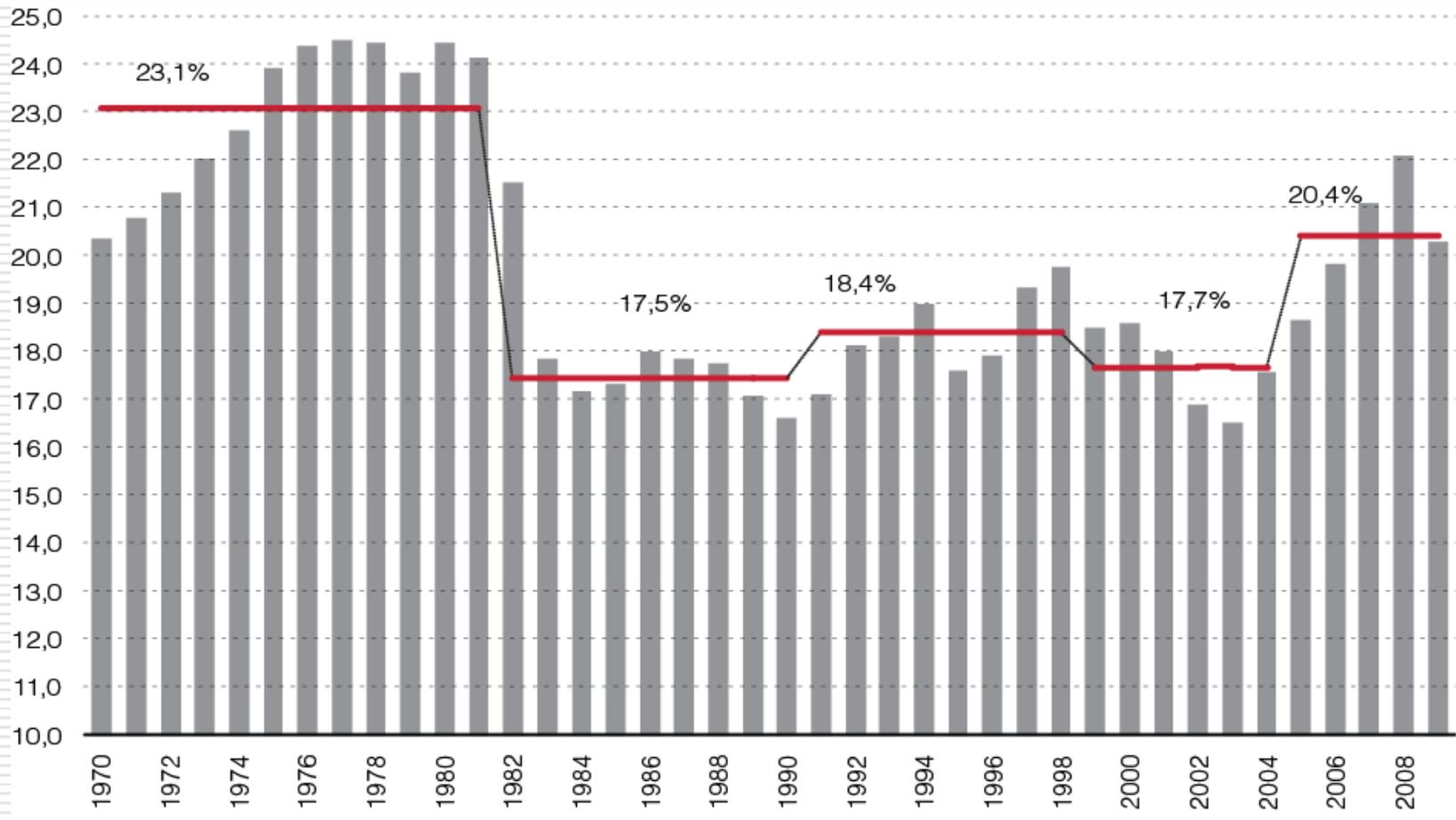
Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2009.

O ciclo do investimento não tem o mesmo desempenho: baixo investimento e cultura inadequada de projetos

- ❑ Natureza instável dos investimentos na economia capitalista: bens de K versus ativos líquidos
- ❑ Taxas de investimento antes e depois da crise.



O ciclo do investimento na América tem melhor desempenho que no Brasil



Estudo do Banco Mundial sobre a eficiência da gestão do investimento público mostra*

Discussão em aula

- ❑ Fraco processo de seleção de projetos
- ❑ Atraso na elaboração e implementação de projetos
- ❑ Práticas indevidamente lentas e litigiosas de licitação, com evidências de alguma corrupção
- ❑ Custos não programados
- ❑ Falha em completar projetos
- ❑ Ausência de um banco de projetos

Estudo do Banco Mundial sobre a eficiência da gestão do investimento público mostra*

Discussão em aula

- ❑ Falha na operação e manutenção de ativos públicos, que leva a realização de menos benefícios que o planejado
- ❑ O orçamento fixa o impacto orçamentário anual, mas **não prevê controle de custos totais** por projeto
- ❑ O aparente impulso por **mais projetos, menos avaliações resulta de uma percepção de urgência** em que a relevância não se discute

Estudo do Banco Mundial sobre a eficiência da gestão do investimento público mostra*

Discussão em aula

- ❑ **Conclusão:** o maior desafio do Governo Federal para ampliar o investimento e melhorar a qualidade do gasto no país, é centrar esforços na:
 - **Seleção/aprovação** de projetos
 - **Execução** de projetos
 - **Direcionamento estratégico**

Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

Lei 12.462/2011

- ❑ Representa um avanço no modelo tradicional de licitações:
 - Encurta o tempo do processo e o custo dos projetos por adotar critério de **inversão de fases**
 - Criado para dar celeridade às obras da **Copa/2014, Olimpíadas/2016, do PAC 2, da saúde e educação**
 - ❑ O sistema Antigo é considerado longo, lento, e complexo, devido ao excesso de burocracia, que dificulta o controle e favorece a corrupção
 - ❑ Pelas novas regras **apenas a empresa vencedora da licitação (bens ou serviços) terá toda a sua documentação analisada**, reduzindo o tempo de análise de doc. Para o certame
 - ❑ O RDC permite a **contratação integrada de obras**
 - ❑ **Limita os recursos judiciais** para cada etapa do processo
-

Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

Lei 12.462/2011

- ❑ No RDC, a definição do **vencedor se dá pelo menor preço**, por meio de lances públicos
 - ❑ Diferentemente do modelo anterior de licitação, os **concorrentes não tem acesso ao orçamento da obra**
 - ❑ Pelo novo regime, os concorrentes só tem um **único prazo recursal de cinco dias úteis** no fim da fase de habilitação
 - ❑ No DNIT, o prazo com o RDC foi encurtado entre 60 e 90 dias da data da publicação do edital até a homologação; representou economia média de 9% nos custos e de 15% de deságio do orçamento básico
 - ❑ Na Infraero, antes do RDC, uma licitação levava cerca de 120 dias, atualmente fica entre 60 e 90 dias e representa 12 % de economia
 - ❑ Com o RDC, **pode-se transferir para as empresas responsáveis pela obras a elaboração de projetos**, eliminando uma etapa; as empresas ficam com a **responsabilidade por eventuais aumentos de custo**, decorrentes de erros de projeto e atrasos
-

Bibliografia recomendada: bloco 1

- ❑ A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios, Ariel Pares e Beatrice Valle, em Planejamento e orçamento governamental, coletânea, organizadores James Giacomoni e José Luiz Pagnussat, 1º vol..Brasília ENAP, 2006
 - ❑ Gestão Pública por Resultados – Quando o Estado se compromete, Sylvie Trosa; co-edição com Editora Revan e ENAP, Rio de Janeiro, Brasília, ENAP, 2001
 - ❑ Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo, Mark H. Moore, Editora Uniletras Editora, Rio de Janeiro, 2002
 - ❑ SIMPLER The Future of Government – Cass R. Sunstein, Simon & Schuster, New York, 2013
 - ❑ Avaliação da eficiência da gestão do investimento público, Banco Mundial, Brasília, 2009.
-

O investimento público é mais que um simples projeto, é parte constitutiva do modelo de desenvolvimento em curso e previsto no PPA. Contudo a eficiência da gestão do investimento público está aquém da sua posição estratégica como alavanca do crescimento, da competitividade e do bem estar do cidadão



**Ciclo do projeto: uma
abordagem do contexto
institucional**

Parte 4

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – 8 etapas

- ① Seleção preliminar, considerando as diretrizes estratégicas
 - ② Avaliação formal (*ex-ante*)
 - ③ Revisão independente ou de terceira parte
 - ④ Seleção de projetos e sua inclusão no PPA e no Orçamento
 - ⑤ Implementação
 - ⑥ Ajuste do projeto
 - ⑦ Operação
 - ⑧ Avaliação (*ex-post*)
-  Etapas de avaliação de projeto (4)
-  Etapas de execução de projeto (2)
-  Etapas de operação do projeto (2)

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – etapa 1

Seleção preliminar, considerando as diretrizes estratégicas

- ❑ A seleção é feita no **órgão de origem**
- ❑ Documento de referência deve ser um projeto no estágio de **Pré-EVTE** (Estudo de Viabilidade Técnico e Econômico) ou de Termo de Referência (TDR)
- ❑ **Objetivo:**
 - Assegurar coerência e alinhamento com os objetivos estratégicos de Governo: **PPA** e **doc. estratégico setorial**
 - Verificar se o custo é **compatível com as projeções fiscais de médio prazo do órgão setorial**, isto é, se há recursos fiscais para a sua inclusão como projeto no PPA e Orçamento
- ❑ Objetivo do Pré-EVTE ou do TDR:
 - **Sistematizar a ideia** de modo a permitir sua seleção entre outros projetos – **não deve gerar custo e tempo elevados**

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – etapa 2

Avaliação formal (*Ex-ante*)

- ❑ A seleção é feita no **órgão de origem**
- ❑ Documento de referência deve ser o projeto no estágio de **EVTE**
- ❑ **Objetivo:**
 - saber se a organização deve prosseguir com o projeto, mesmo que esteja em alinhamento com as prioridades do governo
 - Observação: Se não prosperar, ele deve ficar no **banco de projetos**, quando existe

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – etapa 3

Revisão independente ou de terceira parte

- ❑ A seleção é feita por outro **órgão**
- ❑ Documento de referência deve ser o projeto no estágio de **EVTE**
- ❑ Apenas para projetos de **grande vulto**
- ❑ **Objetivo** etapa 3:
 - **Reduzir** a influência de fenômeno frequente, e até mesmo compreensível, de atribuir à proposta um “**viés de otimismo**”, caráter **protecionista**, reflexo da cultura da organização e daqueles que têm a responsabilidade de realizar, no nível setorial, o desenvolvimento do projeto

A administração pública federal possui **quatro** mecanismos formais de avaliação de projetos realizados por organização independente

Revisão independente ou de terceira parte

- ❑ Avaliação de projetos de grande vulto para entrar no PPA e nos Orçamentos
 - ❑ No momento do licenciamento ambiental de empreendimentos que por norma tem essa obrigação
 - ❑ Projetos com financiamento externo por agencias multilaterais de crédito, BID, BIRD, CAF, KFW etc.
 - ❑ Concessões públicas e criação de parcerias público-privadas; nesses dois casos os projetos apresentados para licitação passam por uma avaliação de conformidade; caso particular em que a maior parte do risco é do setor privado
-

Avaliação de projetos de grande vulto para entrar no PPA e nos Orçamentos*

Revisão independente ou de terceira parte

- ❑ Todo projeto de investimento, **valor acima de R\$ 100 milhões**, para entrar no **Orçamento das Estatais**, ou **R\$ 20 milhões**, para entrar no **Orçamento Fiscal e da Seguridade**, deve por, regulamento, submeter-se a uma avaliação de projeto
- ❑ **Há manual de apresentação de projetos para sua avaliação**, pré-condição, em teoria, para sua entrada no PPA e Orçamentos Anuais
- ❑ É uma atribuição da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- ❑ **O mecanismo é pouco utilizado, embora vigente**

* Manual de apresentação de estudos de viabilidade de projetos de grande vulto, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009

Avaliação de projetos com financiamento externo

- ❑ Os projetos, em forma de **Carta Consulta**, são avaliados pelo Grupo técnico da Comissão de Financiamento Externo - **GTEC/COFIEX**, conduzido pela Secretaria de Assuntos Internacionais - **SEAIN/MPOG**, que examina:
 - A pertinência do projeto em relação às diretrizes estratégicas do Gov. Federal;
 - A base orçamentária do proponente quando este é da União e base fiscal quando a proposta é de Estados e Municípios
 - ❑ Os agentes financeiros externos, de praxe:
 - **Apoiam** a contratação de consultoria para **elaboração do projeto**
 - **Avaliam os projetos com técnica e rigor**
 - **Monitoram a execução**
-

Avaliação de projetos a serem concessionados ou executados por Parceria Público-Privada

Revisão independente ou de terceira parte

- ❑ Os projetos são **avaliados pelas Agencias Reguladoras** pertinentes ao tema, antes de serem licitados
 - ❑ Tem, por obrigação legal, que passar por **audiências públicas**
 - ❑ Os projetos ficam disponíveis, durante um período, às empresas interessadas para exame detalhado do projeto
 - ❑ Embora não obrigatório, estes projetos são, frequentemente, alvo de um exame minucioso por parte do **TCU**, que emite recomendações para adequações
 - ❑ Embora também não obrigatório, o **Ministério público** competente
-

Licenciamento ambiental de empreendimentos

- ❑ O processo de licenciamento no Brasil considera aspectos que vão **além dos impactos biofísicos**, faz avaliação socioambiental, cultural e etnológica (povos indígenas)
 - ❑ O Sistema de Licenciamento no Brasil é **complexo, exigente** e possui **grande discricionariedade**, gera incertezas e morosidade com ônus para projetos em estágio avançado, razão pela qual passou-se a sugerir-se o uso da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) para os de grande vulto
 - ❑ Essa avaliação **não substitui o Estudo Ambiental: EIA/RIMA**, ela deveria ser realizada no estágio de EVTE, na fase de avaliação e seleção de projetos, cujas as mudanças no escopo do projeto ou sua eliminação não causariam grandes dificuldades ou ônus
-

Licenciamento ambiental de empreendimentos

- ❑ Para efetuar o licenciamento, todo o empreendimento deve apresentar os estudos de impacto ambiental seguindo um roteiro, **Termo de Referência (TR)**, que é repassado pelo órgão ambiental licenciador
 - ❑ O TR solicita informações a respeito de todos os aspectos relevantes relativos ao empreendimento que se pretende licenciar. Tais informações devem ser concatenadas na forma de um estudo ambiental a ser entregue ao órgão licenciador para avaliação técnica
 - ❑ Nem sempre existe o TR pronto, nesses casos, o empreendedor, de comum acordo com o órgão ambiental, apoia a elaboração do TR, sempre de responsabilidade do órgão licenciador
-

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – etapa 4

Seleção de projetos e sua inclusão no Orçamento

- ❑ A seleção é feita pelo MPOG/Secretaria de Orçamento Federal juntamente com o órgão setorial
- ❑ A seleção é feita pelas instâncias coordenação do PAC – MPOG e Casa Civil da Presidência da República
- ❑ O exercício envolve todos os projetos, pequenos ou de **grande vulto**
- ❑ **Objetivo:**
 - **Adequar a demanda de novos projetos ao quadro fiscal** e ao orçamento anual, que fixa limites para o investimento público (no total e em base setorial), para que novos investimentos possam ser empreendidos de forma sustentável

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – etapa 5

Implementação

- ❑ A implementação é geralmente realizada por terceiros, contratados por meio de licitação – Lei. 8.666/1993, de Licitações, Lei. 10.520/2002 ou Lei 12.462/2011 de Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)
- ❑ A implementação prevê a elaboração de Projeto Básico (PB) e Projeto Executivo (PE)
- ❑ **Objetivo:**
 - Criar as condições para que a execução seja realizada no prazo, qualidade e custo previsto
- ❑ **Observação:** Os equívocos cometidos nesse estágio acarretam prejuízos permanentes. O descumprimento de prazos traz aumento dos custos financeiro e social e desgaste político

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – etapa 6

Ajuste de projeto

- ❑ A fase de implementação embute incertezas e fatos supervenientes devem ser assimilados na forma de **revisão e ajustes de projeto**
- ❑ O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo está na **Constituição, Inciso XXI do art. 37**: “remuneração que deve ser mantida durante toda a execução do contrato, **assegurando-se ao contratado o direito da relação inicialmente estabelecida**”
- ❑ **Objetivo:**
 - Todo o empenho do contratante nessa fase está concentrado em **reduzir o aumento de custos** e/ou a **ampliação do cronograma de execução**
 - ❑ **Observação:** Em geral há regras para o ajuste de projeto; é preciso distinguir os riscos de projeto a ser assimilado no custo inicial, decorrente de tecnologia, p.ex., de riscos de **eventos inadvertidos** a serem assimilados a posteriori, com o contratante e, portanto, não previsto no custo original do projeto

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – etapa 7

Operação

- ❑ Essa etapa só inicia após o *check-list* do empreendimento que antecede e preside a recepção do empreendimento por parte do agente promotor do projeto
- ❑ **Objetivo:**
 - Assegurar que a unidade esteja **pronta para operar** e prestar os serviços esperados
 - Assegurar que os **Registros de patrimônio** sejam mantidos e os valores dos ativos, registrados
- ❑ **Observação:** Organizações públicas com experiência em financiamento de investimentos possuem **guias ou manuais que apoiam o gestor público** nesse momento; é fundamental possuir mecanismo eficaz para transferência de responsabilidades sobre o empreendimento (do executor da obra para administração pública) e **garantir uma gestão eficiente da operação e da manutenção** futura do empreendimento

Ciclo do projeto do ponto de vista institucional – etapa 8

Avaliação *Ex-post*

- ❑ Essa etapa, a de Avaliação *Ex-post* dos projetos concluídos e em operação, é a menos executada pelos governos, no mundo todo

- ❑ **Objetivo:**
 - Verificar se o projeto foi concluído dentro do orçamento e/ou que alterações foram feitas no projeto original, prazos e se os resultados foram entregues conforme especificado – **aprender com o que aconteceu**
 - Fortalecer o princípio do “**governo inteligente**” que aprende com a sua prática e aperfeiçoa permanentemente suas políticas e sua ação
- ❑ **Observação:** Deve ser altamente seletiva, projetos escolhidos tendo em conta uma relação custo/benefício da tarefa, que via de regra, se correlaciona com a escala e/ou complexidade do empreendimento

Bibliografia recomendada: bloco 1 - Parte 4

- ❑ DEPARTAMENTO DO TESOURO (TSO), Reino Unido 2003. O Livro Verde: Orientação aos Órgãos do Governo Britânico sobre como Propostas Devem Ser Apreciadas antes do Empenho de Recursos e sobre como Programas de Governo Devem Ser Avaliados". Guia do Departamento do Tesouro (TSO), Londres.
 - ❑ Pereira, LUCIA Maria Vasconcelos 2004. Reajuste, Revisão, Prorrogação e Alteração Contratual na Gestão Estratégica dos Contratos Administrativos. Rio de Janeiro. Mimeo
 - ❑ ORTEGÓN, Edgar y Pacheco, Juan Francisco 2005. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos). Serie Manuales nº 40. Santiago de Chile, CEPAL.
 - ❑ _____ Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. Serie Manuales nº 34. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
 - ❑ PROJECT MANAGEMEN INSTITUTE Guia PMBOK.3ª. Ed. Four Campus Boulevard, Newton Square, PA 19073-3299 EUA. 2004.
 - ❑ RAJARAN, Anand; Minh Le, Tuan; Biletska, Nataliya; Brumbi, Jim. Framework for Reviewing Public Investment Efficiency. Policy Research Working Paper nº 5.397. Washington: World Bank, 2010. Avaliação da eficiência da gestão do investimento público, Banco Mundial, Brasília, 2009.
-

Obrigado pela oportunidade

ariel.pares@mma.gov.br

ariel.pares@gmail.com
