

# **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

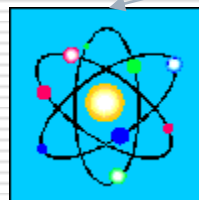
Saímos de uma gestão de baixa complexidade para elevada complexidade



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 descontinuidades 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

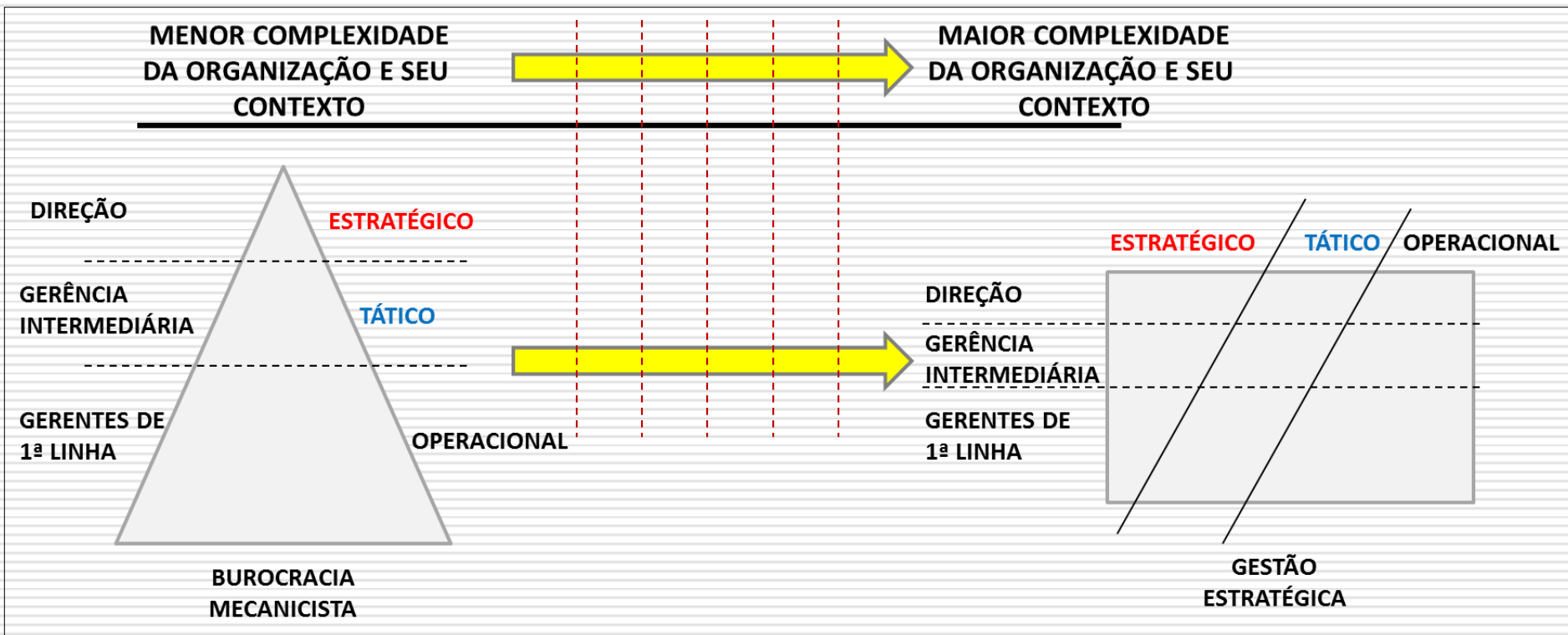
## 7ª característica

---

- ❑ 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

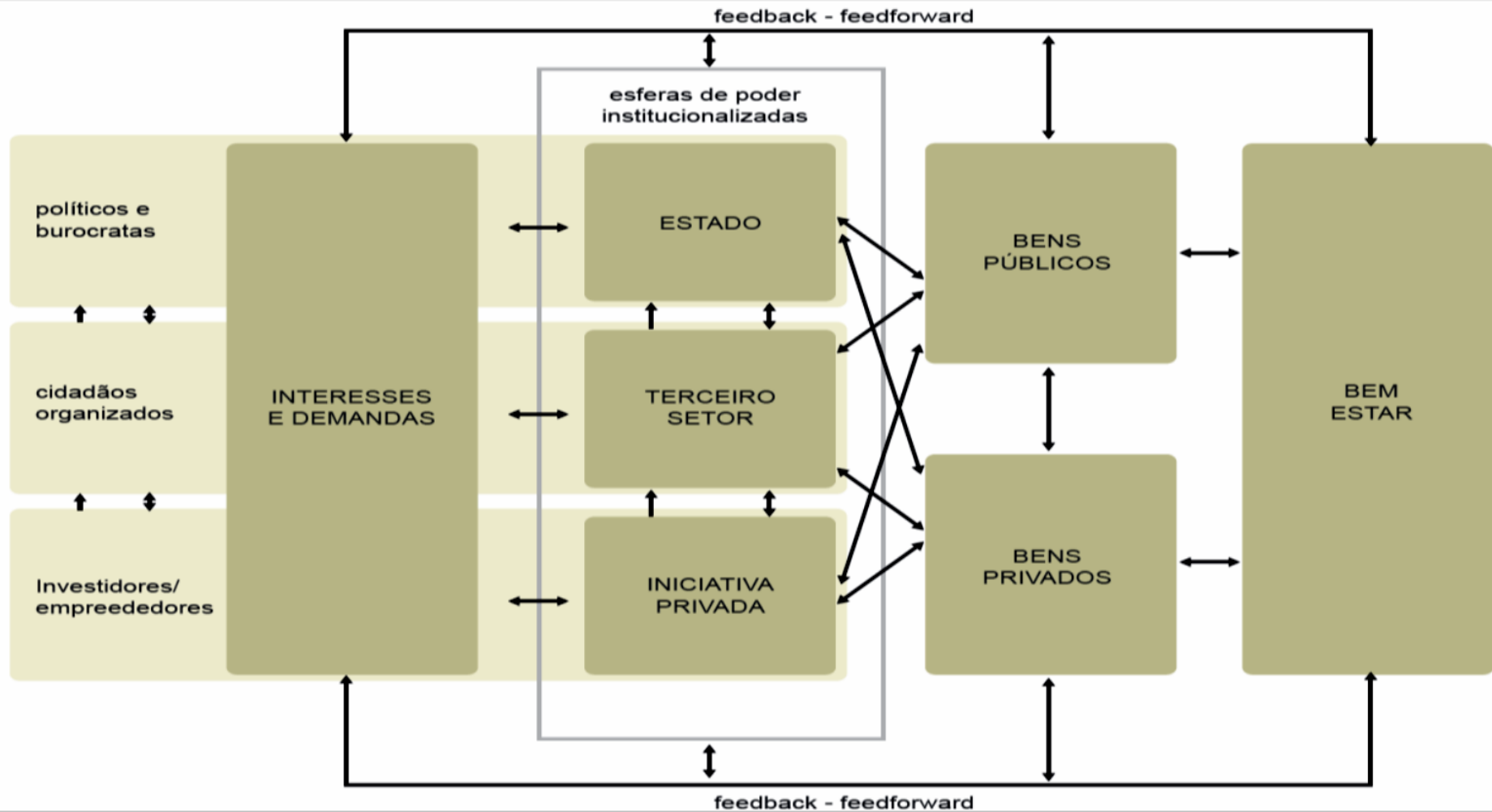
- Orientada para a conformidade normativa
- Gestão fragmentada e departamental
- Comando e controle



## 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

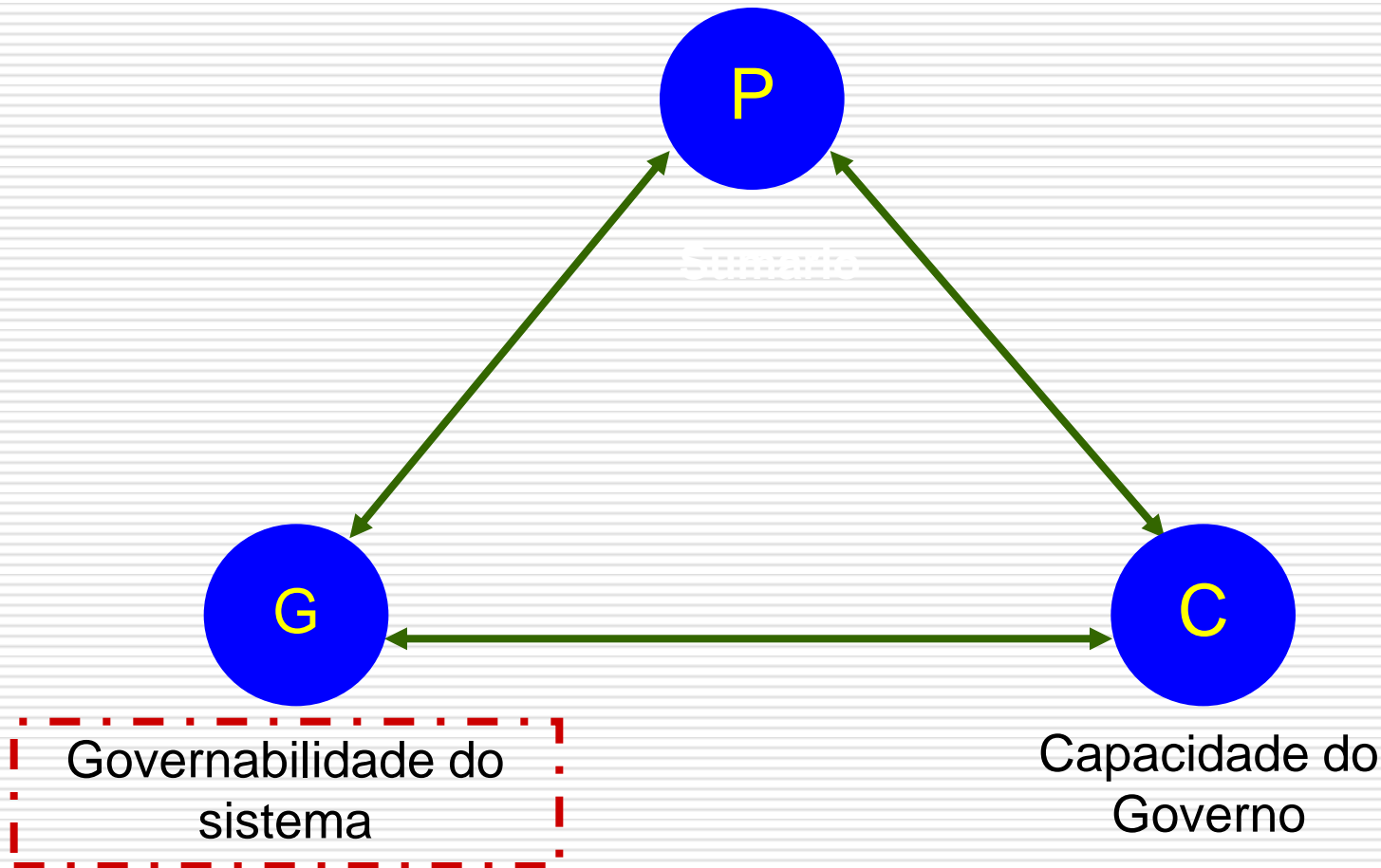
---

- ❑ 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
-

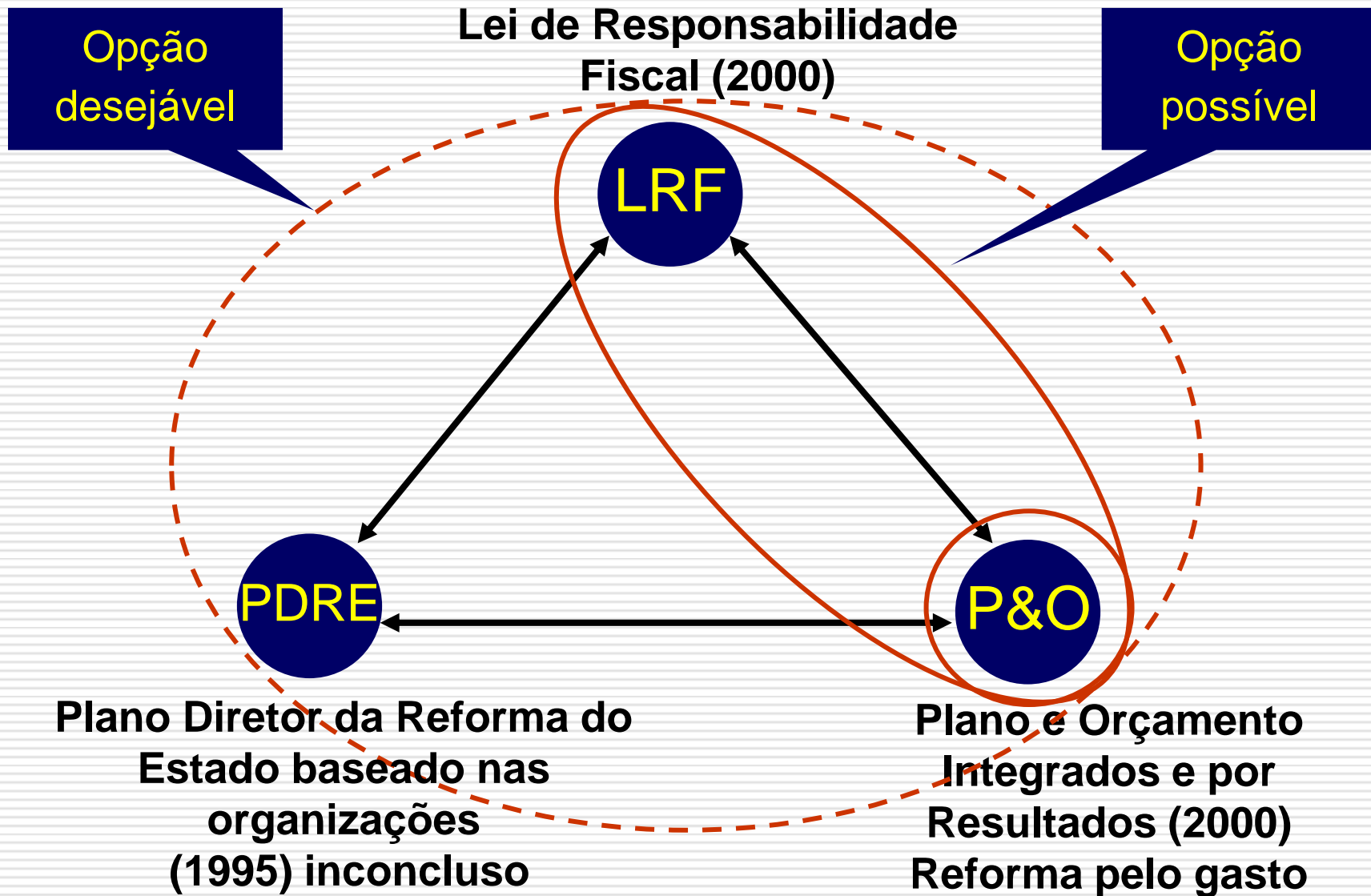
# Planejamento em sociedades democráticas exige planejamento situacional: A política como jogo de atores - Carlos Matus

---

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

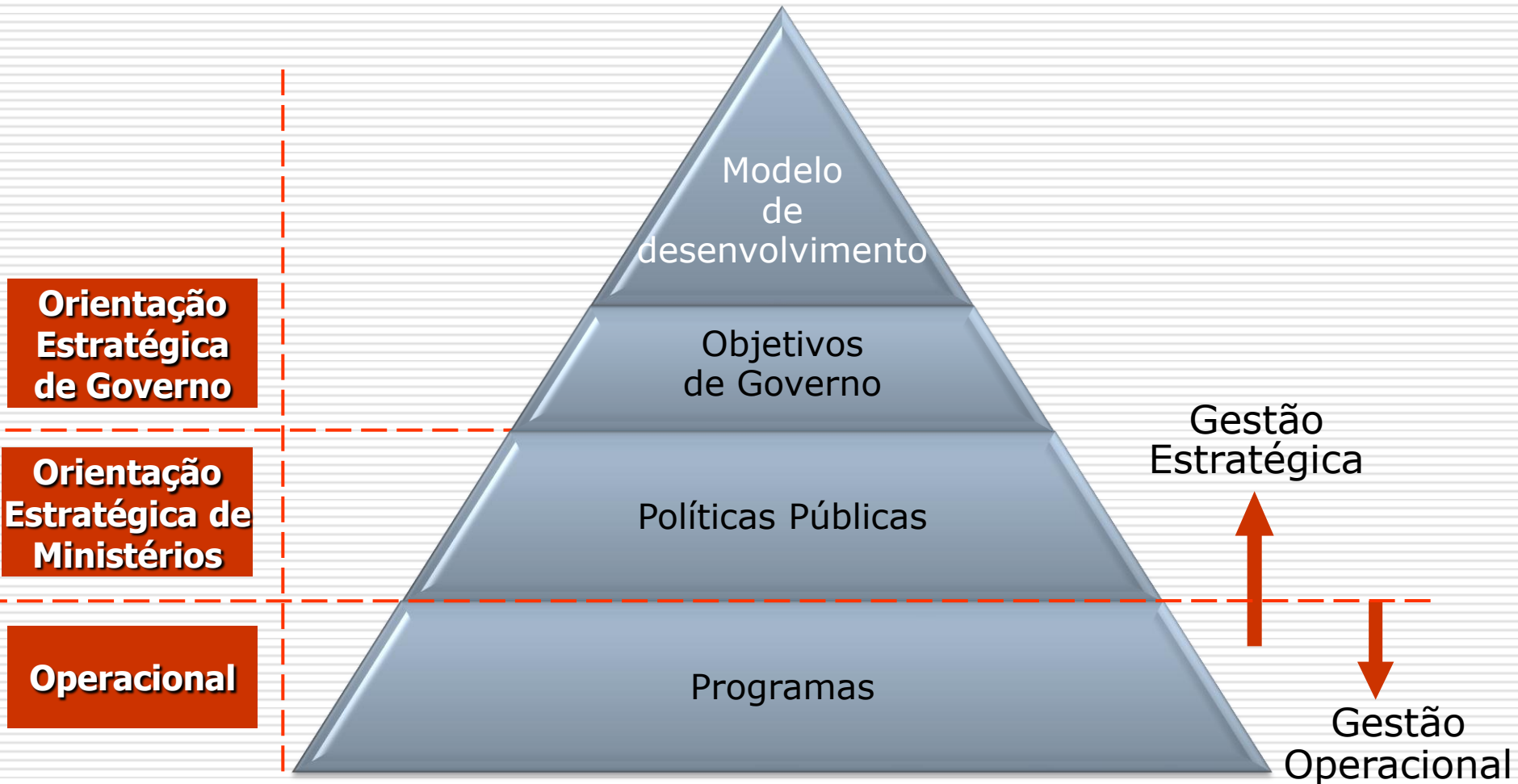
## **Programa/Projeto:**

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

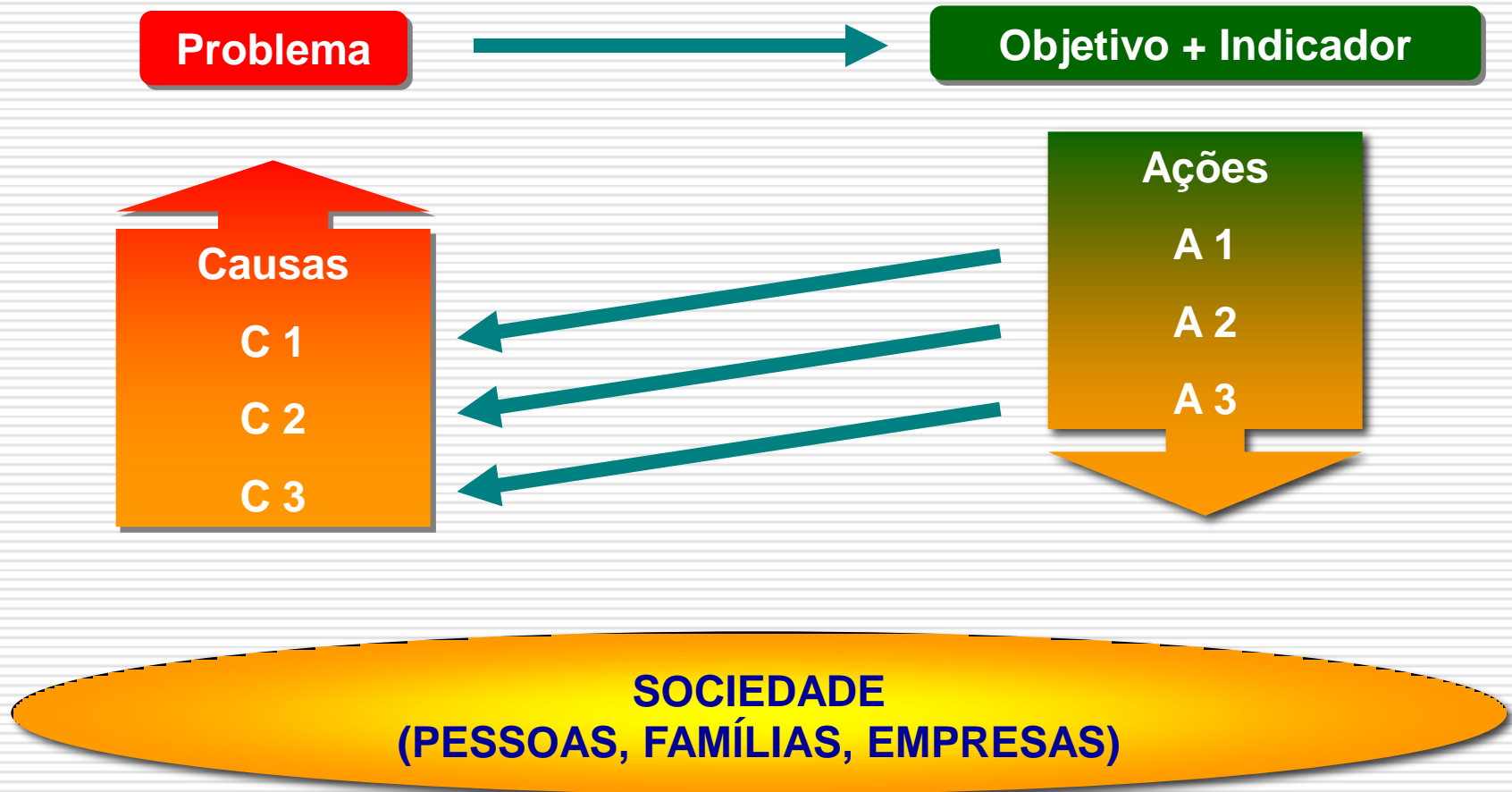
---

## 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

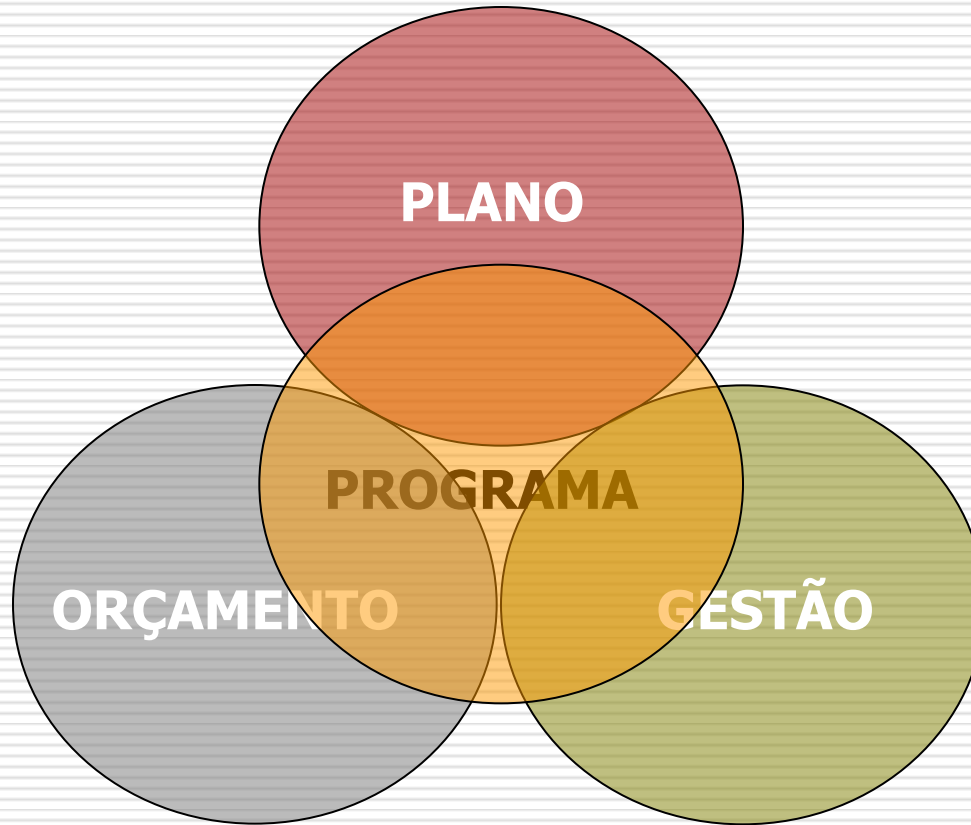
# Integração PPA e Orçamento, por resultados como Instrumentos de Melhoria da gestão Pública

---

- 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
-

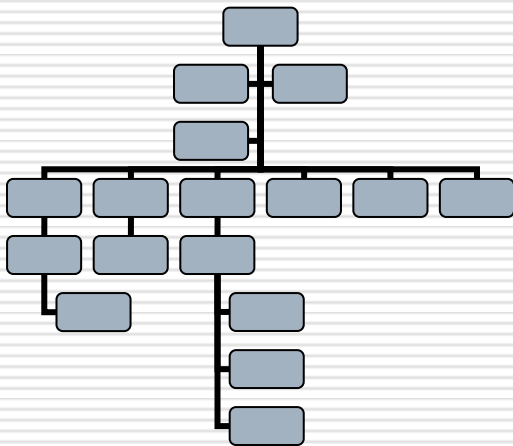
# Programa como unidade de gestão e de integração entre plano, orçamento e gestão

---

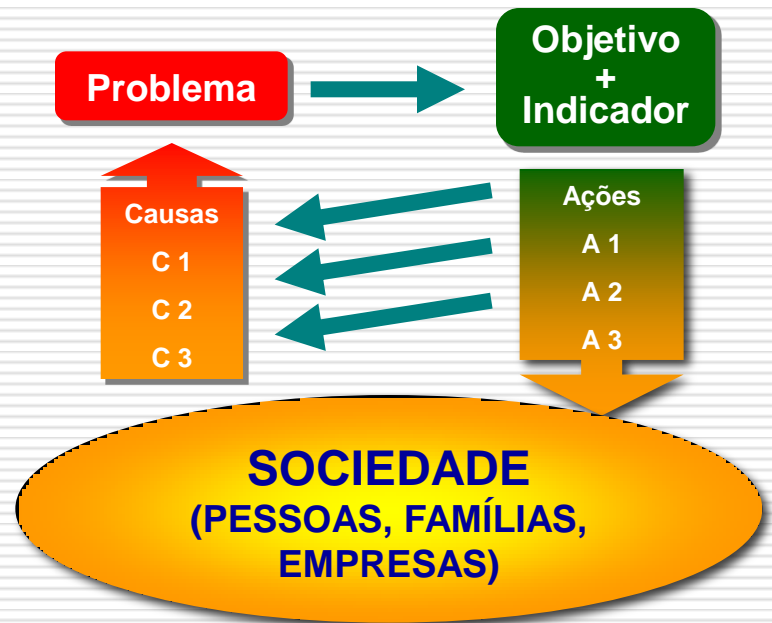


# Gestão por programas (matricial) e gestão por organizações (departamental)

## Estrutura dos ministérios



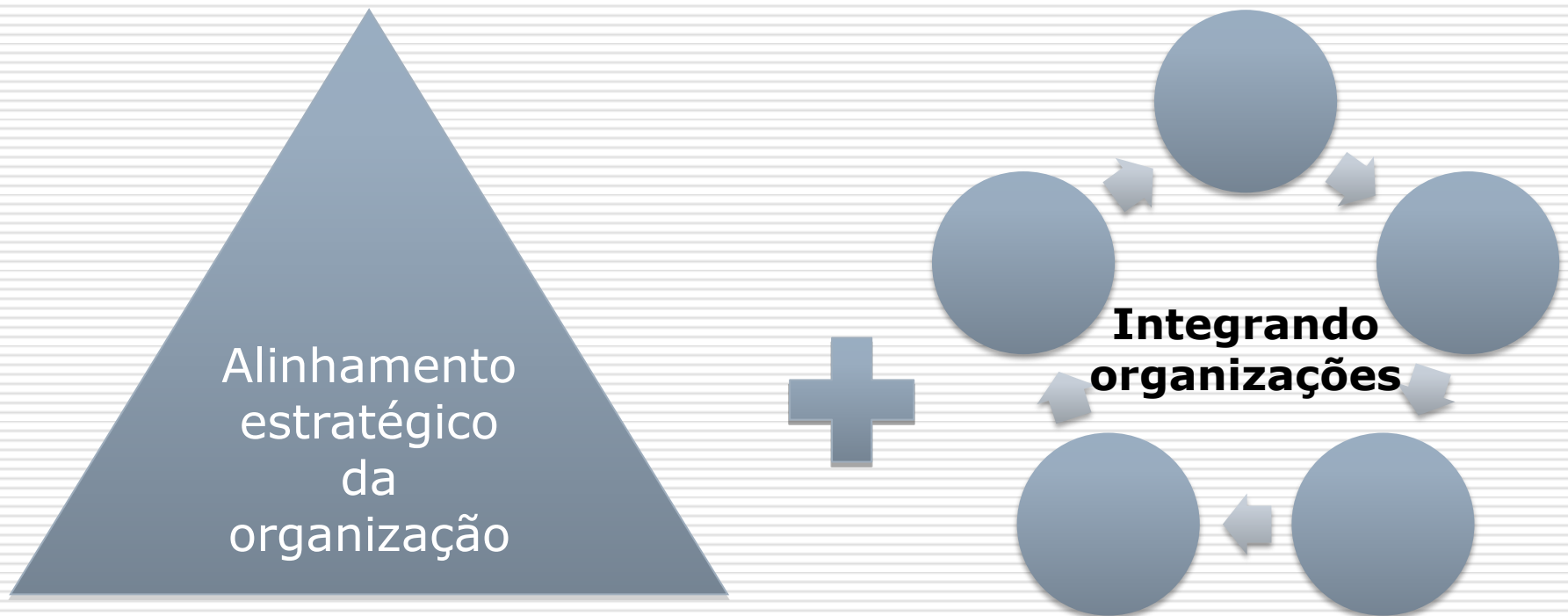
## Programa



A escolha do modelo tem consequências na definição do projeto e do seu gerenciamento

# Gestão por programas (matricial)

---

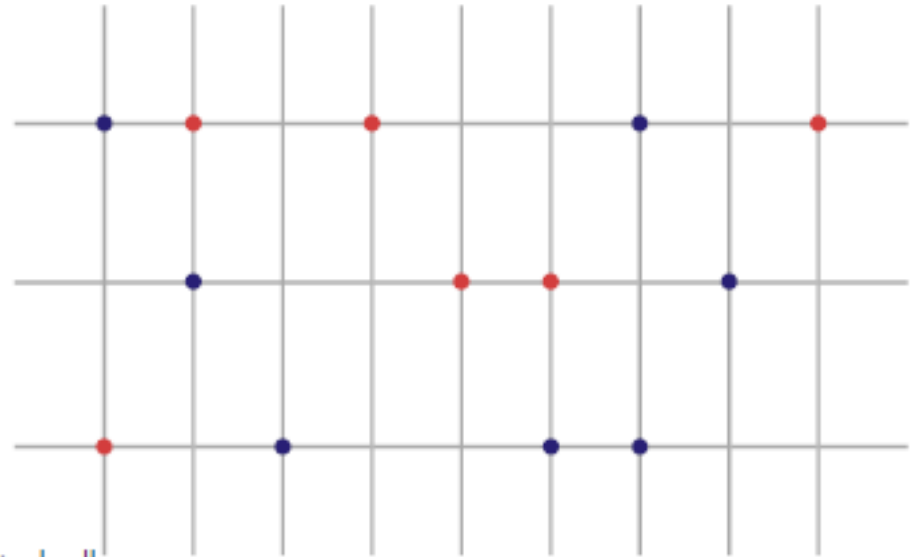


# Gestão por programas (matricial)

## 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

**A**valiação

**M**onitoramento

**R**evisão

**E**xecução dos Programas

**Ciclo de Gestão**

**Impacto na sociedade**

**P**lanejamento 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**

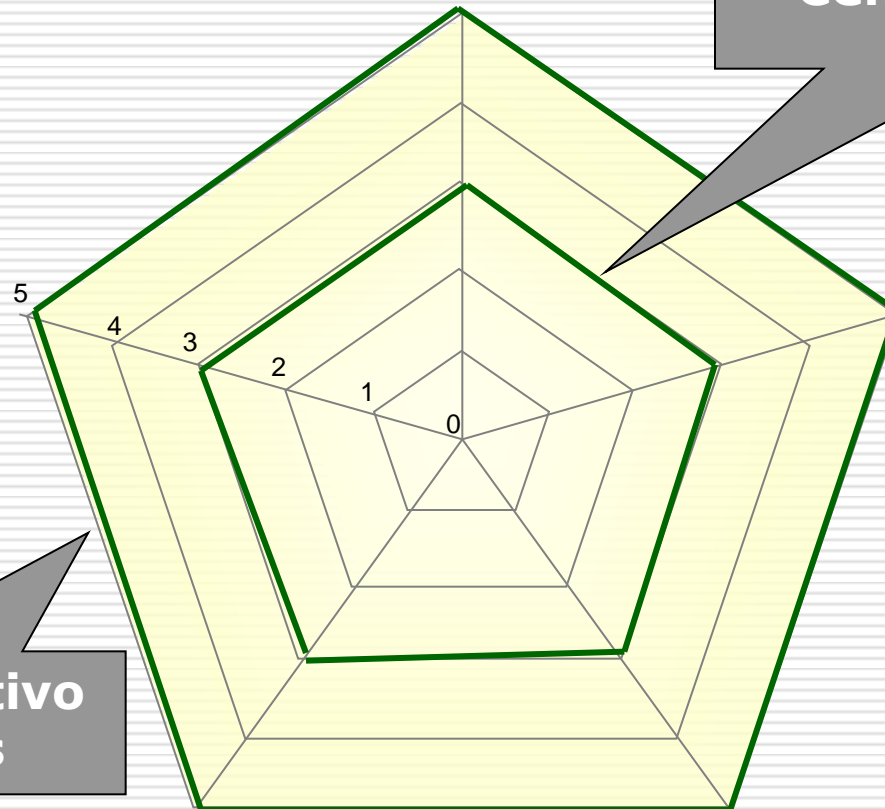
**Avaliação e  
Monitoramento**

**Orçamento  
estratégico**

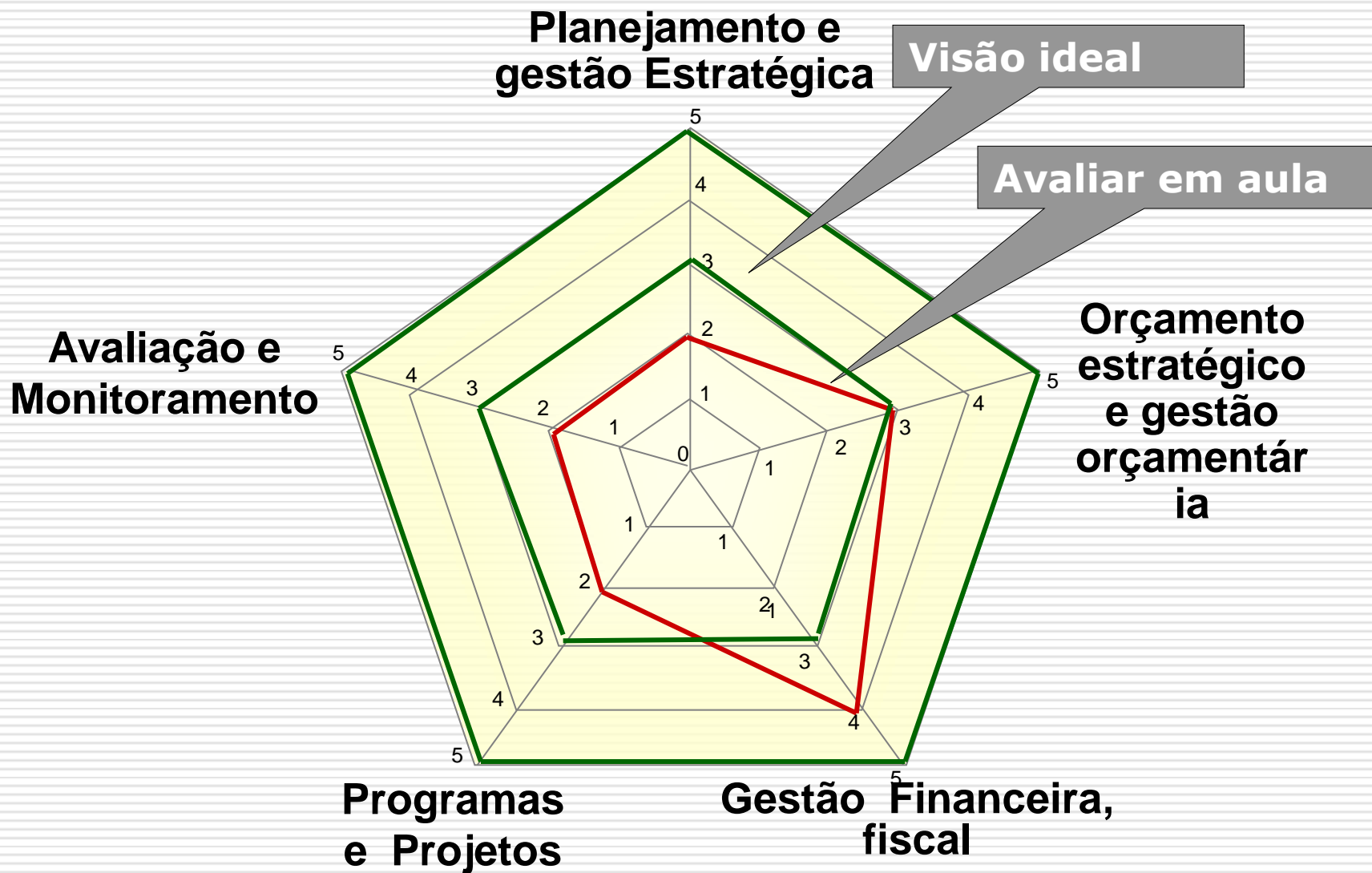
**Cenário prospectivo  
daqui 20 anos**

**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

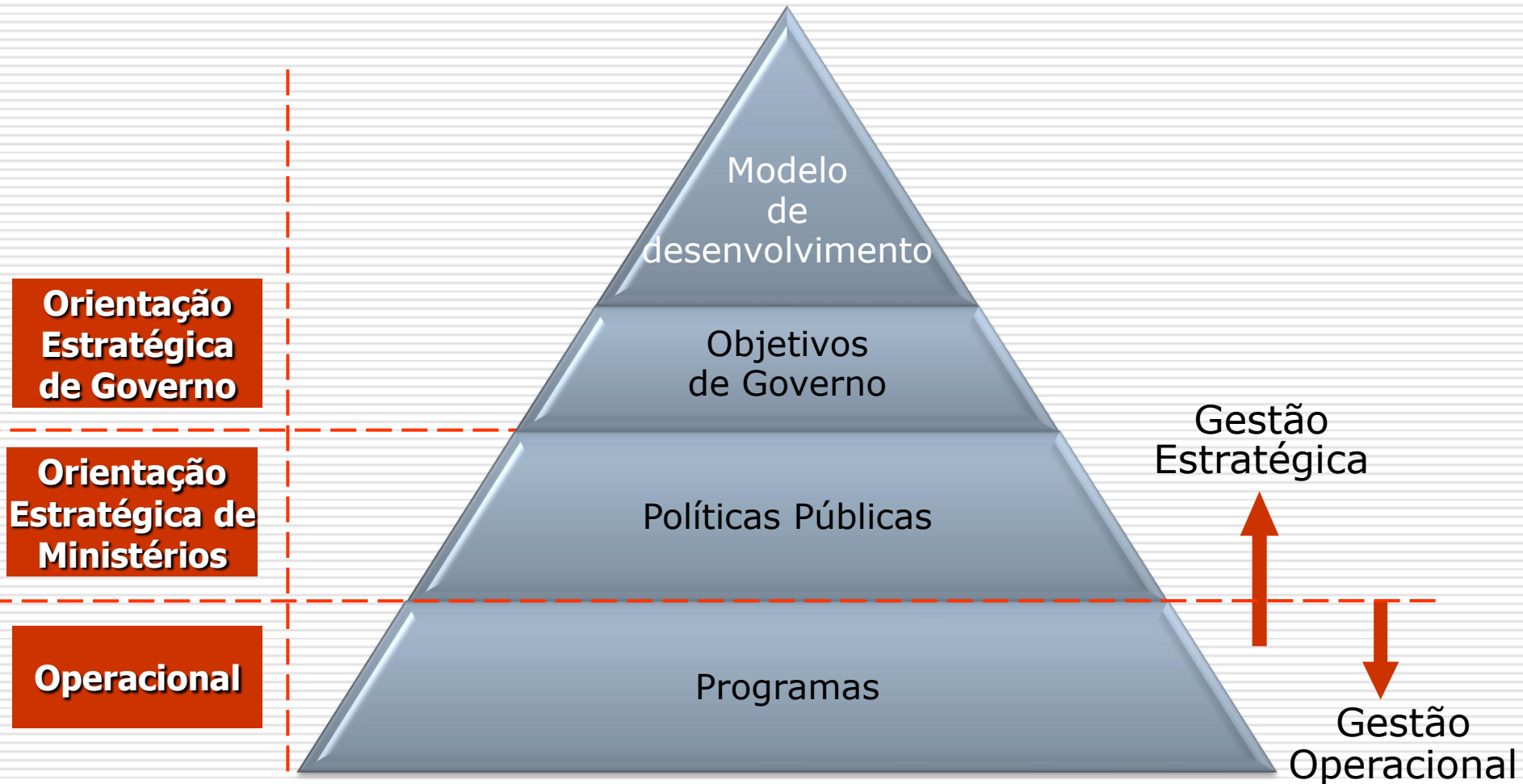
---



## 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

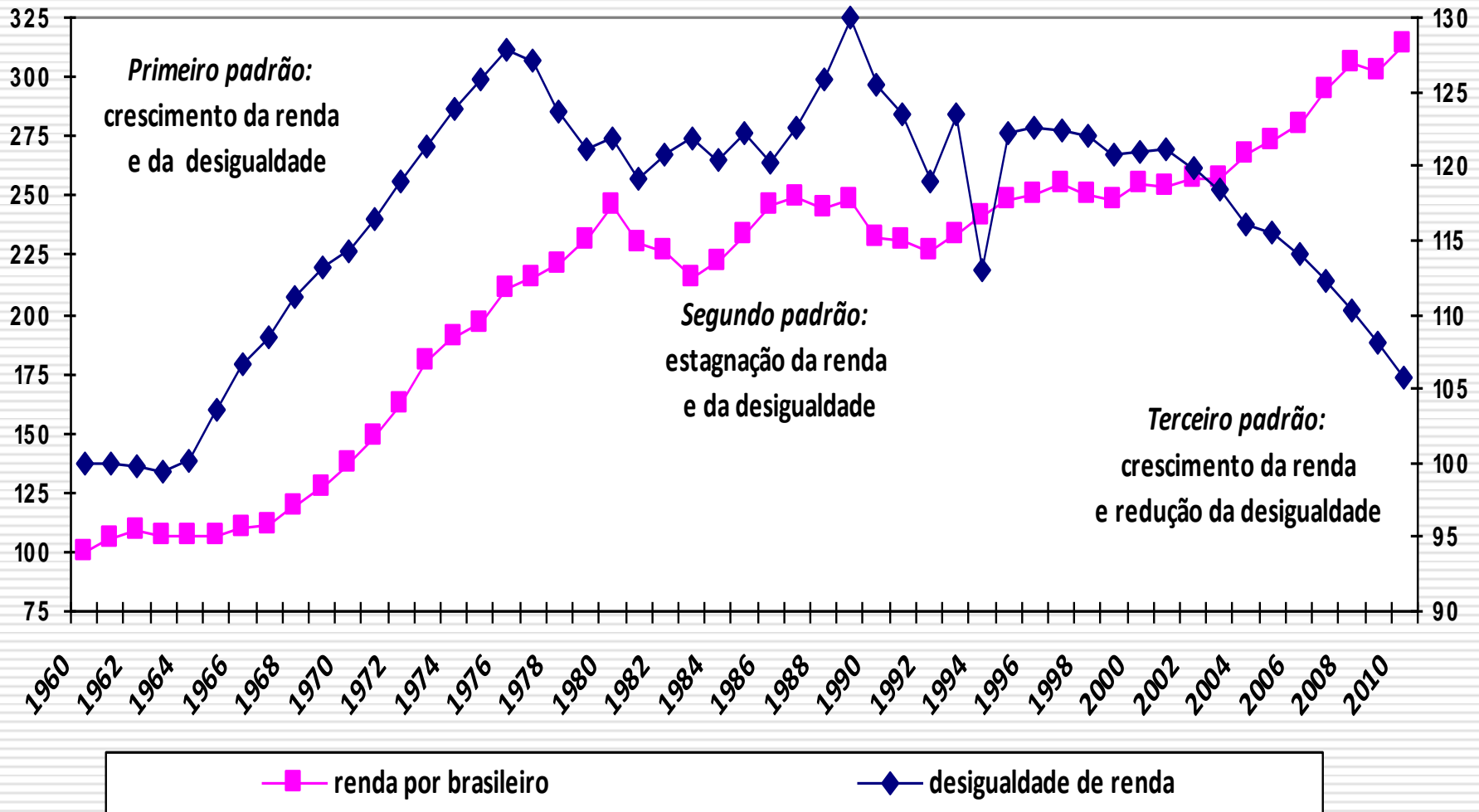




# Investimentos Produtivos e o Círculo Virtuoso no Consumo de Massa

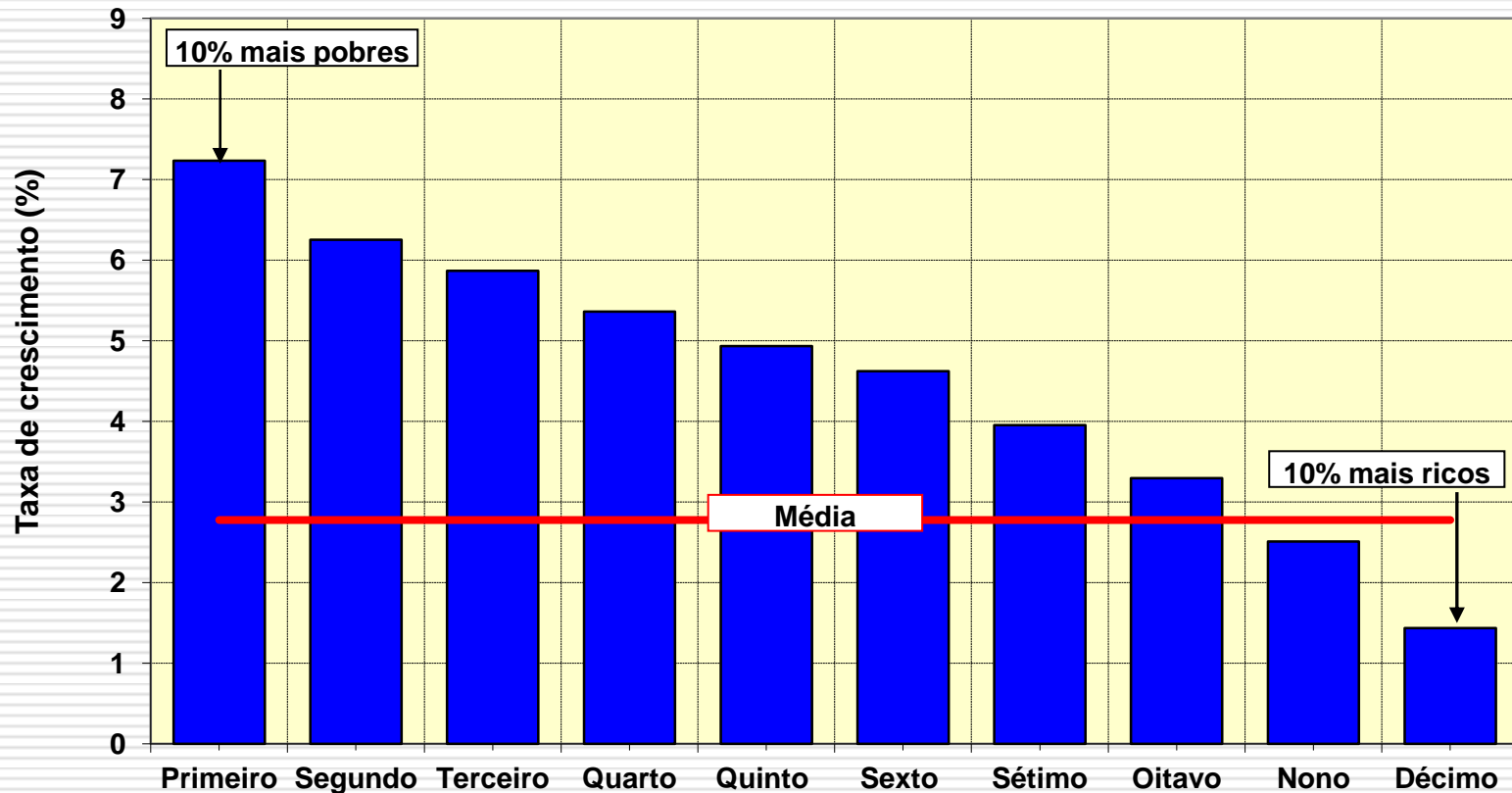


# Padrões de mudanças socioeconômicas



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

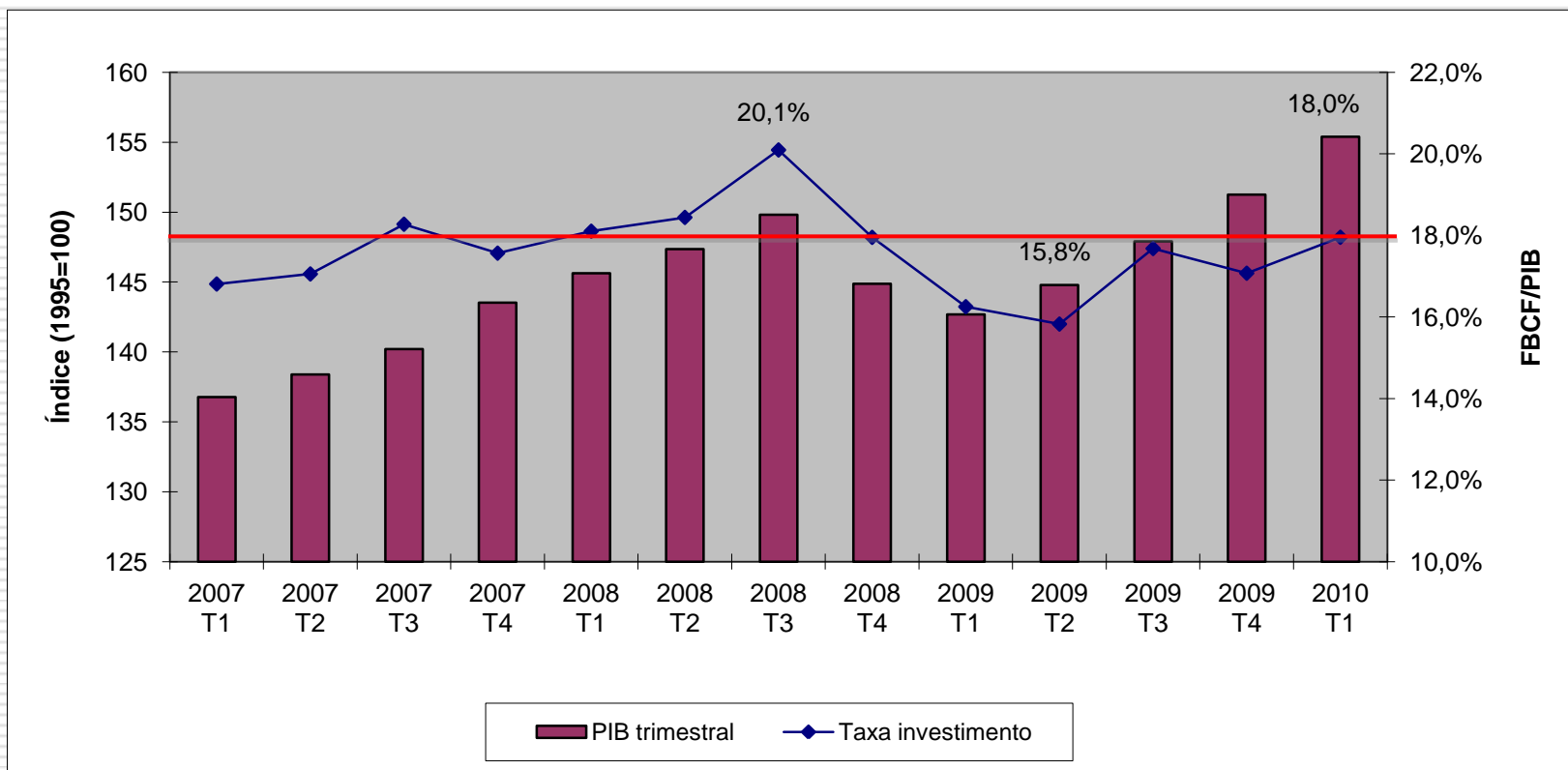
Taxa de crescimento médio da renda domiciliar per capita por decimos da distribuição nos últimos 8 anos: Brasil, 2001 a 2009



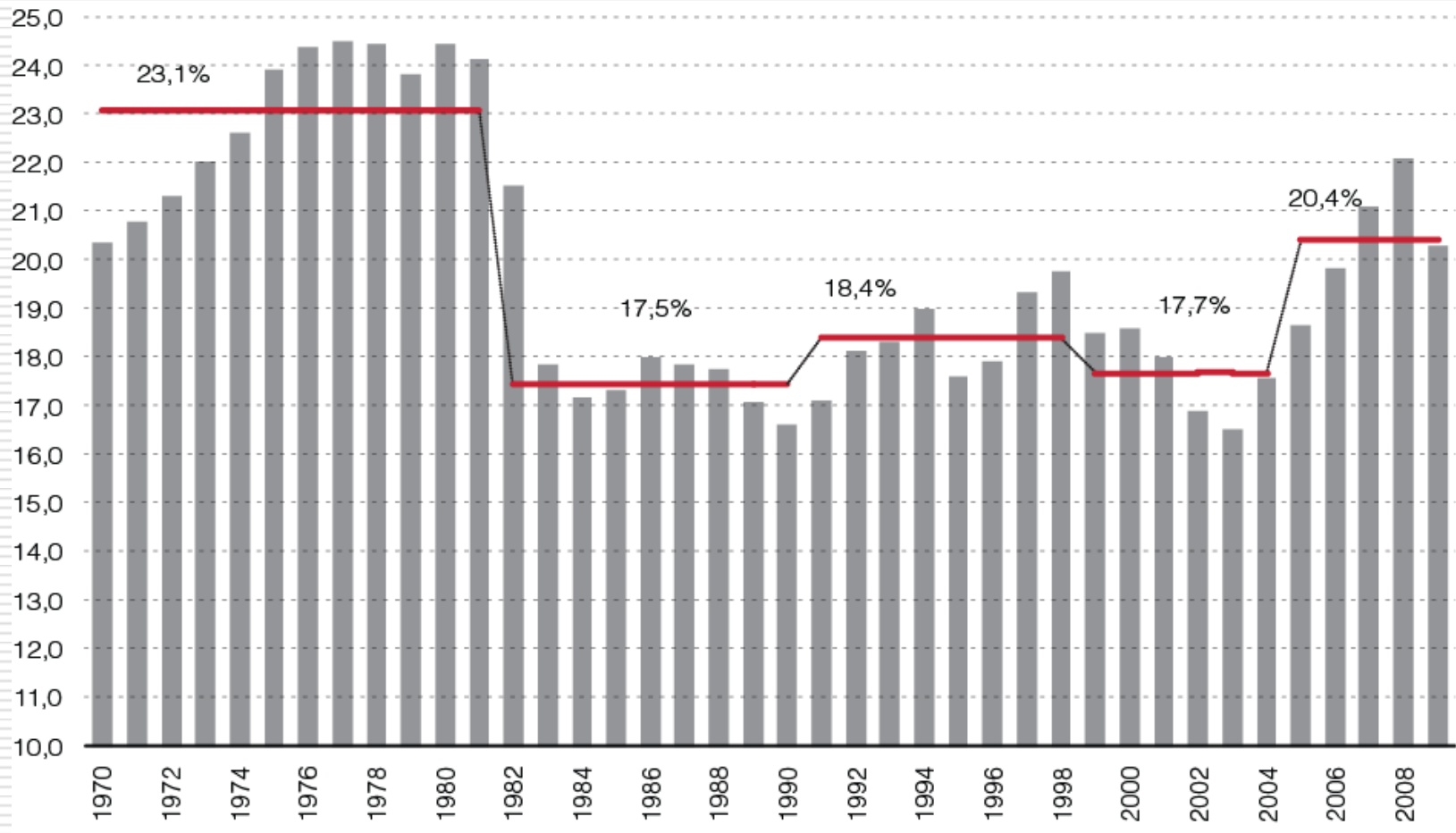
Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2009.

# 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](mailto:ariel.pares@mma.gov.br)

ariel.pares@gmail.com

---