



**OBSERVATÓRIO
PROCIDADES FASE II.
ANÁLISE DOS ASPECTOS DE
GESTÃO DE PROJECTOS**

**Banco
Interamericano de
Desenvolvimento**

Setor de
Conhecimento e
Aprendizagem (KNL)

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-415

Setembro 2012

OBSERVATÓRIO PROCIDADES FASE II.

**ANÁLISE DOS ASPECTOS DE GESTÃO DE
PROJECTOS**



Banco Interamericano de Desenvolvimento

2012

<http://www.iadb.org>

As “Notas técnicas” compreendem uma ampla gama de melhores práticas, avaliações de projetos, lições aprendidas, estudos de caso, notas metodológicas e outros documentos de caráter técnico, que não são documentos oficiais do Banco. Os pontos de vista e opiniões expressados neste documento são de exclusiva responsabilidade de seu autores e não refletem necessariamente os pontos de vista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva nem dos países que representa.

Este documento pode ser reproduzido livremente.

Participação na elaboração da Nota: Huascar Eguino (FMM/CBR), Lorena Rodríguez (KNL/KNM), José Yitani (KNL/SDI) y María do Carmo Bezerra (consultora)
Revisor: José Brakarz (IFD/FMM)

ÍNDICE

1. MODELAGEM DAS UNIDADES DE GESTÃO DE PROJETOS DO PROCIDADES	4
2. INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DE PROJETOS PROCIDADES.....	13
3. INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS PROCIDADES.....	21

SIGLAS E ABREVIATURAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CBR - Representação no Brasil

CEL - Comissão Especial de Licitação

COFIEEX - Comissão de Financiamento Externo

DCP - Documento Conceitual de Projeto

DEM – Matriz de Resultado

FMM - Divisão de Gestão Fiscal e Municipal

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

ISDP – informe de seguimento e desenvolvimento de projetos

KNL - Setor de Conhecimento e Aprendizagem

OPMAS - Sistema de seguimiento de las cláusulas contractuales

PCA - Plano de Controle Ambiental

PCR - Relatório de Conclusão do Projeto

POA - Plano Operativo Anual

PMR – Project Monitoring Report

PPA - Plano Plurianual

PRAT - Project Risk Assessment Tool

PROCIDADES - Mecanismo Crediticio para o Financiamento dos Municípios Brasileiros

RO - Regulamento Operativo

SAP - Sistema de Administración de Préstamos

SECI - Sistema de Avaliação da Capacidade Institucional

UGP - Unidade de Gestão de Projeto

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Observatório PROCIDADES Fase II.

ANÁLISE DOS ASPECTOS DE GESTÃO DE PROJETOS

O caráter inovador do PROCIDADES

PROCIDADES é um mecanismo creditício aprovado pelo Diretório Executivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 11 de outubro de 2006,¹ com um orçamento de US\$ 800 milhões de dólares para financiar programas de desenvolvimento urbano integrado nos municípios brasileiros².

O mecanismo de crédito do PROCIDADES surge a partir da demanda dos municípios brasileiros de financiamento para expandir e melhorar a infraestrutura urbana e social, prevista nos Planos Diretores Urbanos e demais instrumentos de planejamento em nível local. É de se destacar que, com a sanção e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram consolidadas as condições financeiras e institucionais que habilitam os governos sub-nacionais, para a obtenção de empréstimos nos bancos internacionais, desde que comprovada a capacidade de endividamento e de pagamento junto à Comissão de Financiamento Externo (COFIEEX).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) conjuntamente com o Governo Brasileiro estabeleceu como principal foco de atenção os Municípios com mais de 100 mil habitantes para o desenvolvimento de Projetos com apoio entre US\$ 10 e US\$ 50 milhões. Para responder a esse novo grupo de clientes, o PROCIDADES definiu uma série de aspectos inovadores para que o Banco pudesse oferecer aos Municípios brasileiros um apoio mais eficiente.

Tais aspectos incluíram agilização do ciclo de projeto mediante a redução de determinados processos de revisão interna do Banco, assim como a delegação de responsabilidade de preparação e execução à Representação no Brasil, por meio de uma equipe técnica de especialistas radicados no país.

¹ Mecanismo Crediticio para el Financiamiento de Municipios Brasileños (PROCIDADES), Documento del Banco BRL1043.

² Regulamento Operativo (RO), Documento del Banco PR-3086-4.

Tabela 1 - Projetos PROCIDADES em execução analisados pelo Observatório

Número	Município e Estado	TOTAL	BID
		US\$ milhares	US\$ milhares
BR-L1057	Vitória, Espírito Santo	65,200	39,100
BR-L1084	Toledo, Paraná	16,000	7,330
BR-L1077	Belford Roxo, Rio de Janeiro	26,400	13,200
BR-L1104	Campo Grande, Mato Grosso do Sul	35,240	19,382
BR-L1099	Ponta Grossa, Paranáretirar	15,000	7,500
BR-L1083	Curitiba Paraná	100,000	50,000
BR-L1084	Aracaju, Sergipe	55,000	30,250
BR-L1088	Manaus, Amazonas	100,000	50,000
BR-L1163	Passo Fundo, Rio Grande do Sulretirar	17,876	9,800
BR-L1226	Paranaguá, Paraná	33,300	16,650
	TOTAL	431,100	218,600

Observatório Metodológico PROCIDADES

O Observatório Metodológico PROCIDADES foi desenvolvido sob a responsabilidade do Setor de Conhecimento e Aprendizagem (KNL) e da Divisão de Gestão Fiscal e Municipal (FMM) da Representação no Brasil (CBR), do BID. Possui como finalidade promover a reflexão sobre os métodos utilizados para execução de projetos; e fortalecer a capacidade da organização em aprender de sua prática para registrar lições aprendidas e boas práticas para divulgação entre os Municípios executores e o Banco.

A metodologia dos Observatórios tem foco em projetos ou experiências inovadoras; ou seja: aqueles onde se desenvolvem e implementam novas idéias, produtos ou serviços com a intenção de melhorar a sua eficácia, melhorar a gestão da carteira de projetos, identificar e mitigar riscos, mensurar e informar sobre os resultados e impactos alcançados, e permitir a sua replicabilidade.

O Observatório PROCIDADES concluiu³, em 2008, a fase I que tratou da etapa de desenho e instalação do Mecanismo Creditício, quando foram enfatizados os objetivos previstos no Regulamento Operativo frente aos desafios de sua implantação no Brasil.

Iniciado em agosto de 2011, o Observatório PROCIDADES fase II, possuiu como universo de análise 8 Projetos em execução, quando foram abordados resultados já alcançados em 3 aspectos: (i) gestão dos projetos; (ii) identificação dos estudos de caso temáticos; e, (iii) mecanismos de difusão de resultados.

Estratégia adotada no Observatório – fase II

A estratégia de execução do Observatório fase II considerou o processo de aprendizagem e troca de informações não apenas entre os municípios em fase adiantada de execução e que tivessem vivenciado as diferentes fases do ciclo de projetos, mas também, aqueles que estavam iniciando processos licitatórios e implantação da UGP. Essa estratégia permitiu aprender com as experiências em andamento, troca de informações e discussão sobre expectativas das municipalidades desde o início do processo.

Temas estratégicos de aprendizado na execução dos projetos PROCIDADES

A identificação das práticas em execução pelos Projetos PROCIDADES, se fundamentou na leitura de todos os informes de Projeto, relatórios gerenciais emitidos pelos executores e de sua efetiva participação, por meio de entrevistas e respostas a questionários e um seminário de reflexão entre os coordenadores e supervisores. Essa série de ações viabilizou a identificação de lições aprendidas e sugestões de como melhorar a execução destes projetos no futuro.

Os temas relevantes para serem discutidos no seminário emergiram de proposição dos coordenadores do Observatório, em conjunto com chefes de Projeto, e expressam as diferentes fases de execução apoiadas por instrumentos e fundamentação conceitual específica como:

- **Instrumentos de gestão;**
- **Instrumentos de avaliação; e,**
- **Modelagem de Unidades de Gestão de Projetos**

O seminário foi realizado em 28 de outubro de 2011 no escritório do BID Brasil, entre a coordenação do PROCIDADES, chefes de equipe, e coordenadores de Projeto com objetivo de discutir a articulação entre estes temas, e de como eles contribuem para a correção, agilidade e transparência na obtenção dos resultados do Projeto.

Em termos gerais, durante a discussão de todos os temas, foi destacado (i) o papel do Banco como promotor de conhecimento e aprendizado de seus clientes durante a organização de missões técnicas aos Municípios, quando os quadros técnicos locais puderam aprender tanto aspectos técnicos como administrativo-financeiros; (ii) que a proximidade ao cliente permite conhecer mais detalhadamente os desafios enfrentados pelos Municípios, contribuindo para dar melhores respostas às demandas específicas e avançar mais rapidamente a execução dos programas.

³ Observatório metodológico Procidades - Desenho, aprovação e implementação do mecanismo - Informe analítico preliminar, Roberto Martínez Nogueira, dezembro 2008.

1 - MODELAGEM DAS UNIDADES DE GESTÃO DE PROJETOS DO PROCIDADES: APRENDENDO COM A PRÁTICA

O Regulamento Operativo- RO do PROCIDADES dispõe sobre a necessidade de criação de uma Unidade Gerenciadora do Programa (UGP) ligada a um órgão da estrutura administrativa do mutuário como condição de efetividade do Projeto e execução do primeiro desembolso. O objetivo desta Nota de Conhecimento é analisar a capacidade de articulação institucional da UGP, em relação à rápida tomada de decisão sobre temas estratégicos e de redução de riscos de execução, tendo em conta o alcance dos objetivos do Projeto, sua eficácia em relação à população beneficiária e à transferência de capacidades de gestão aos municípios.

Modelagem das Unidades de Gestão de Projetos - Porque o tema é relevante no âmbito do Observatório?

A discussão objetivou analisar a capacidade de articulação institucional da Unidade Gestora de Projeto - UGP em relação à rápida tomada de decisão sobre temas estratégicos e de redução de riscos de execução tendo em conta o alcance dos objetivos do projeto, sua eficácia em relação à população beneficiária e à transferência de capacidades de gestão aos municípios.

O que estabelece o Regulamento Operativo PROCIDADES sobre a Modelagem das Unidades Executoras de Projetos?

O Regulamento Operativo (RO) define e conceitua o ciclo de projeto desde seu desenho, execução e mecanismos de avaliação estabelecendo os instrumentos a serem utilizados. O tema do arranjo institucional de execução do projeto e montagem da UGP não está expresso no RO apesar de contar com vários procedimentos e definição de funções a serem executadas pelas UGP, que norteiam sua modelagem por parte do chefe de Projeto no BID.

Entretanto, todos os contratos dos projetos PROCIDADES foram assinados, tendo como condição especial para obtenção da efetividade do Projeto e execução do primeiro desembolso, que o mutuário crie uma Unidade Gestora do Projetos (UGP) ligada a um órgão da estrutura administrativa. Em alguns casos, ainda, se associava como condição a contratação de gerenciadoras para prestação de apoio ao funcionamento da UGP.

Box – Funções da UGP

Supervisão, controle e monitoramento geral do Programa.

As responsabilidades específicas da UGP são: (i) assegurar a participação e coordenação das Secretarias e entidades da Prefeitura Municipal em todos os aspectos relacionados ao Programa; (ii) preparar os planos anuais de obras e aquisição de bens e contratação de serviços, verificando sua elegibilidade; (iii) revisar e aprovar os projectos e estudos; (iv) supervisionar as obras, o fornecimento de bens e serviços, e aprovar as faturas e pagamentos; (v) preparar os documentos de licitação e desenvolver o processo até a sua adjudicação; (vi) elaborar contratos e verificar o cumprimento dos acordos produtos e resultados; (vii) manter os sistemas de administração e de pagamento de contratos e serviços; (viii) manter os sistemas contábeis e financeiros e sua estrutura correspondente de controle interno; (ix) manter os sistemas de documentação e arquivo; e, (x) ser o interlocutor do Banco nos assuntos relacionados ao Programa, responsabilizando-se em manter a informação atualizada para que o Banco revise as ordinações ordinárias e extraordinárias.

Como acontece na prática?

Na fase de preparação de Projeto o chefe de equipe do BID, com base na Carta Consulta, nos estudos e missões de campo, prepara o Documento Conceitual de Projeto (DCP)⁴ ou Documento de Desenvolvimento da Operação, nos moldes do formato vigente no Banco. Este documento contém, entre outros aspectos: o diagnóstico dos principais problemas do município, a estratégia de intervenção, os objetivos e componentes do projeto, a elegibilidade e critérios técnicos dos investimentos conforme estabelecidos no RO, o mecanismo de execução, uma estimativa de custos, e um plano de execução onde consta a definição dos estudos e projetos executivos necessários.

Nesta etapa é preparada uma avaliação da capacidade institucional utilizando o modelo definido pelo Banco, que contempla a metodologia do SECI (Sistema de Avaliação da Capacidade Institucional), e a Matriz de Riscos⁵, que podem ser considerados instrumentos de apoio a definição do arranjo institucional e montagem da UGP.

Fundamentado tecnicamente nestes estudos e também nas avaliações da equipe fiduciária do BID e também, de sua própria experiência sobre o conhecimento do contexto institucional do município, o chefe de Projeto propõe, em conjunto com o mutuário, o arranjo institucional de execução, onde além da definição de onde estará alocada a UGP significa estabelecer o tipo de composição e apoio para exercício de suas funções. Estes aspectos constarão posteriormente no Contrato firmado entre o município e o BID.

A alteração normativa ocorrida no Banco em dezembro de 2006, denominada *Realinhamento*, implicou entre outros fatores na mudança de ferramentas metodológicas de avaliação institucional utilizadas para preparação de projetos com financiamento. A ênfase na avaliação de risco, entendido como aquele relativo às operações e ao cumprimento das responsabilidades fiduciárias envolvendo, tanto os aspectos

⁴ O Documento Conceitual do Projeto foi substituído posteriormente pelo Banco pelo Documento de Desenvolvimento da Operação (POD: Project Operational Development).

⁵ Nos primeiros projetos do PROCIDADES, a análise de risco foi feita usando a metodologia "Project Risk Assessment Tool" (PRAT).

internos, como os de gestão do mutuário, se constituiu numa dessas mudanças. Assim, apesar de se manter o sistema SECI, previsto no RO PROCIDADES, elaborado antes do *Realinhamento*, passou-se a adotar também um novo modelo de avaliação e gestão de riscos e um novo anexo de plano de acordos e requisitos fiduciários.

Estas novas avaliações detectam com maior ênfase riscos e debilidades dos sistemas de gestão para administrar e executar os recursos do projeto, de acordo com os requisitos definidos na política geral do Banco. Para essa classe de riscos a concepção de Unidades Gestoras do Projeto, com apoio de consultores externos, se apresenta como medida mitigadora para qualquer situação onde a UGP venha a se localizar na estrutura administrativa. São alocados recursos no Projeto para apoio dos aspectos administrativos e financeiros, e para fins de estudo e fiscalização de obras a serem executadas.

Assim, as ferramentas empregadas para as análises institucionais e de risco, Sistema de Avaliação da Capacidade Institucional ⁶ (SECI) e Matriz de Gestão de Riscos, basicamente, foram concebidas para identificar e avaliar os riscos fiduciários das operações do BID e desenhar as medidas de mitigação requeridas para proteger o êxito das mesmas.

A ferramenta SECI consiste em um exercício de aplicação de questionários em sete aspectos da administração e controle das unidades executoras de projetos financiados pelo Banco, complementadas por entrevistas realizadas por um especialista ou consultor fiduciário e análise institucional.

As respostas são feitas utilizando Sim/Não, no que se refere a presença dos diversos fatores que compõem cada elemento avaliado. O número de respostas positivas e negativas leva ao nível de risco e, por conseguinte, a elaboração de uma matriz de medidas mitigadoras. A ferramenta foi utilizada desde o início pelos projetos PROCIDADES, todos os projetos adotaram o instrumento em sua preparação, mas verifica-se que foram pouco consideradas para modelagem das UGP⁷.

Por outro lado, a ferramenta Matriz de Gestão de Risco se constitui em um exercício participativo que envolve a equipe de preparação do projeto no BID para medir a percepção sobre os fatores de risco operacional a que o executor (mutuário) estará submetido durante o período de execução do Projeto.

A Matriz de Risco procura avaliar seus impactos também em matéria de desempenho fiduciário e operacional, mas considera as salvaguardas sociais, ambientais e de qualidade das obras. A ferramenta foi utilizada em 50% dos Projetos Procidades analisados: Curitiba, Aracujú, Manaus e Paranaguá.

Em função da natureza predominantemente fiduciária destas ferramentas suas conclusões orientam-se mais para os processos de apoio ou suporte (back office) da gestão e guardam pouca relação com a avaliação da eficácia e eficiência dos processos substantivos do projeto, que se referem a real necessidade das obras, suporte de normas e regulações no pós obra, priorização dos bens e serviços que são oferecidos a comunidade local.

A capacidade técnica das diversas secretarias que compõem a estrutura administrativa do mutuário, bem como o grau de coordenação institucional que possuem para lidar com temas transversais é

⁶ Definição do relatório de operação do Procidades –“Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional - SECI: Metodología aplicada por el BID para determinar la capacidad institucional disponible o necesaria de los organismos ejecutores de proyectos, en términos de gestión administrativa, financiera-contable y de control interno para implementar los componentes y ejecutar las actividades previstas en el proyecto’.

⁷ As análises não estabeleceram recomendações diretas para modelagem das UGP, mas é possível que chefes de equipe tenham lido tais documentos e retirado alguma informação para apoiar sua decisão.

essencial para que se possa dimensionar os riscos e a necessidade de apoio que a Unidades Gestora do Projeto deverá ter para enfrentar os desafios da execução do Projeto.

Por fim, não deve ser questionada a utilidade das ferramentas mencionadas para o objetivo ao qual se propõem, mas permanece a ausência da consideração dos aspectos da capacidade técnica e de gestão como informações necessárias a modelagem da UGP.

Box - Diferentes Estruturas de UGP identificadas nos Projetos PROCIDADES

Estrutura 1: Todas as funções são exercidas por funcionários da Prefeitura, este é o caso de Toledo;

Estrutura 2: A equipe da prefeitura, por meio da UGP, procede a contratação de consultores individuais para apoiar, a medida que se fizer necessário, as atividades administrativas e gerenciais, ou as de campo para o acompanhamento e fiscalização de obras; este é o modelo mais adequado para os municípios analisados e são os casos de Belfort Roxo, Vitória, Aracujú e Paranaguá

Estrutura 3: A equipe da prefeitura, com apoio de empresa gerenciadora, apoiará a UGP na medida que for requisitada para trabalhos nas diferentes áreas de gestão do projeto - neste caso é contratada uma empresa, por horas de trabalho, para todo o período do projeto. Este é o caso de Campo Grande e Curitiba;

Estrutura 4: A empresa Gerenciadora, sob a coordenação de funcionário da Prefeitura, é contratada para estruturar uma unidade gestora, com responsabilidades de apoiar todo o ciclo de gestão do projeto em todas as suas fases. Manaus é o município que mais se aproxima deste modelo.

Aprendendo com os parceiros

Para o desenvolvimento do seminário com os mutuários sobre a modelagem das Unidades Gestoras dos Projetos se definiu os seguintes objetivos e questões para discussão:

- Verificar se a localização da UGP na estrutura administrativa, possibilita o desempenho da articulação institucional e a rápida tomada de decisão durante a execução do Projeto.
- Verificar se o papel do apoio ao gerenciamento do Projeto tem contribuído para agilizar sua execução, e se tem transferido o aprendizado aos Municípios.

Para tanto, se colocou ao grupo de executores PROCIDADES as seguintes questões:

1. Qual o grau de articulação institucional gerado em função da localização da Unidade Gestora dentro da estrutura de governo?
2. Qual a experiência adquirida, tomando como referência a localização institucional da Unidade Gestora do Projeto?
3. Como o apoio de uma empresa gerenciadora tem colaborado na execução do projeto, especialmente na transferência de conhecimento sobre procedimentos de gestão de projetos? Como o aprendizado, ocorrido na fase de preparação, contribui como fator de agilização da execução?

As questões foram respondidas enfatizando: (i) Quais as vantagens e desvantagens do modelo de UGP montada para executar o Projeto? (ii) O que aprendemos sobre a formação de equipes para execução de projetos? (iii) O que podemos melhorar na montagem de uma UGP no futuro para obter melhores

resultados em termos de otimização de recursos disponíveis, humanos e financeiros, e sermos mais eficazes?

Resultados Alcançados e lições aprendidas

Lição 1 – Sobre a localização da UGP na estrutura administrativa

As UGP localizadas em Secretarias Municipais de competência transversal se beneficiam da condição natural de articulação e proximidade do Prefeito, tornando a tomada de decisão mais rápida quando se apresentam riscos de execução no Projeto.

Em 88% das UGP, dos oito projetos estudados, o coordenador geral do Projeto se encontra sediado nas Secretarias de competência transversal como Planejamento, Administração, (Assessoria à Captação de Recursos, Chefia de Gabinete e assemelhados, com a participação das Secretarias setoriais, como sub-coordenadoras em suas áreas de atuação.

Seja por sua natural capacidade de articulação, seja por possuírem instrumentos de coordenação; como orçamento, exigências legais a cumprir nas áreas de planejamento e execução financeira ou sua capacidade de articulação política devido a natural proximidade ao mandatário municipal, estes órgãos demonstram ser o *lócus* ideal para a UGP.

Ficou claro, por fim, que o Projeto deve possuir acesso ao Prefeito, desde a fase de preparação para cumprimento de seus objetivos, pois esse empoderamento é essencial para a velocidade necessária de execução e de solução dos desafios, sejam legais ou financeiros, que porventura surjam.

Lição 2 – Sobre a articulação da UGP para alcance dos resultados do Projeto

As UGP estruturadas de forma enxuta, com coordenação responsável por atividades administrativas-financeiras centralizadas, exercendo os contatos com o Banco, e sub-coordenações executivas por área temática e/ou componente do Programa criam uma natural articulação dentro da administração local facilitando a obtenção dos objetivos do Projeto e apropriação de seus resultados no pós-obra.

Houve unanimidade entre os coordenadores de Projeto sobre o fato de que estruturas enxutas, com poder de coordenação e instrumentos de articulação e controle, são as ideais para execução dos Projetos; tendo sido destacada sua importância para rápida tomada de decisão em momentos críticos quando chega a ocorrer o envolvimento do Prefeito no processo.

88% dos mutuários apresentaram uma modelagem de UGP compostas por um coordenador, que muitas vezes acumula a função com outras atividades da prefeitura, poucas unidades de coordenação nas áreas fins do projeto, e uma área administrativo-financeira com relacionamento rotineiro com o Banco e execução descentralizada dos componentes pelas secretarias afins às competências setoriais. Foi destacada a importância de um sub-coordenador para cada sub-componente (geralmente um campo disciplinas específico como transporte, habitação etc) de modo a promover a necessária articulação na execução do Projeto e a responsabilização pela manutenção e administração posterior.

Lição 3 – Sobre o tipo de apoio ao gerenciamento do Projeto

As UGP estruturadas por equipes locais, e que contam apenas com o apoio eventual de consultores, propicia a capacitação das equipes municipais em gerenciamento de projetos, sendo esse aspecto do PROCIDADES um valor agregado que foi destacado pelos Municípios. Nesse sentido, a execução com protagonismo da prefeitura, garantindo a formação de quadros e aprendendo com o processo é mais importante do que a rapidez inicial que o projeto pode ter se fosse terceirizado para empresas gerenciadoras.

A execução do projeto exercida com equipe própria, apenas apoiada por consultores eventuais, foi destacada por 72% dos coordenadores de Projeto participantes do Seminário como essencial por não gerar excesso de burocracia e custos adicionais com manutenção de equipes de consultores. Em todos os casos, a manifestação clara por parte dos municípios foi de que o Projeto deve internalizar conhecimentos, e que existe um custo associado ao gerenciamento dos Projetos que deve ser apropriado.

As UGP operam de diferentes formas, compostas exclusivamente por técnicos locais ou com apoio de consultores especialistas, a depender das negociações da fase de preparação do projeto.

Apenas 24% dos Projetos são executados com quadro de funcionários próprios, na outra extremidade temos que, outros 12% possuem contratos com Empresa gerenciadora que desempenha papel preponderante na gestão do projeto. A contratação do apoio de consultores individuais para tarefas definidas e esporádicas e contratação de uma gerenciadora que atua sob forte coordenação da prefeitura é o caso mais frequente, 64% dos projetos.

BOX – As UGPs de Aracaju e Manaus

Aracajú - A UGP está sob a supervisão de um Conselho composto de representantes das Secretarias envolvidas com o Projeto e presidência exercida pelo Prefeito. O coordenador geral da UGP é o Secretário Municipal de Planejamento com assistência direta de dois membros que prestam assessoramento técnico e respondem pela coordenação dos Componentes do Projeto. Possui quatro membros que trabalham com exclusividade, e os demais trabalham de acordo com as necessidades. A experiência tem demonstrado que a modelagem e localização, na Secretaria de Planejamento, favorecem o acompanhamento e rápida tomada de decisão.

Manaus apresentou-se como uma exceção à modelagem descrita acima pois, a UGP foi criada para funcionar com um forte papel da empresa gerenciadora, que ficou com o encargo de executar o Programa. A UGP está localizada na Secretaria de Infraestrutura, com pequena articulação entre as secretarias com competências na área do Projeto.

Na visão dos municípios as UGP estruturadas predominantemente por consultores, mesmo que de alta qualidade técnica, se constituem em risco de execução, em função de sua baixa aderência à estrutura administrativa do município, que em última instância, é quem possui competência legal para executar o Projeto. Essas UGP possuem alto custo financeiro e baixa capacidade de gerar aprendizado para a equipe do quadro permanente do município.

Durante o Seminário do Observatório alguns municípios declararam haver, no mínimo, dois tipos de dificuldade com a gerenciadora: (i) transferência de conhecimento para ir aumentando a participação da equipe da prefeitura na execução do projeto; e, (ii) resposta adequada aos serviços demandados, demonstrando não ser conhecedora das tarefas para as quais foi contratada.

Um dos Municípios participante do Seminário relatou a experiência com os dois tipos de apoios prestados por gerenciadora: a) com papel de coordenação do projeto; e b) apenas trabalhando sob demanda da coordenação do Município, e concluiu pela vantagem do modelo de gerenciadora afeta apenas ao apoio técnico específico, e trabalhando sob coordenação do Município.

A lição a ser aprendida diz respeito ao entendimento de que a solução não é externa ao Município, e sim de: (i) capacitação do quadro técnico local; (ii) envolvimento das diversas secretarias com a execução e, não ocasionalmente, por meio de uma Comissão; e, (iii) supervisão próxima do Banco.

Lição 4 – Sobre a análise institucional como apoio a modelagem da UGP

A análise institucional utilizando a ferramenta SECI não é suficiente para o apoio a modelagem da UGP por não capturar toda a complexidade da execução de projetos multisetoriais. Os riscos fiduciários são privilegiados face a articulação institucional e o empoderamento das equipes para o alcance dos resultados do Projeto.

As limitações encontradas nas ferramentas SECI e Análise de Risco se devem a necessidade de maior foco na análise da gestão institucional integral para desenhar o modelo de execução do projeto. Para isso, a busca e definição de um novo instrumental de diagnóstico institucional resultará na melhoria do desenho das operações do Banco que deixará de contar apenas com a experiência dos chefes de equipe.

Uma lição a ser aprendida diz respeito aos riscos para a efetividade dos resultados do Projeto com criação de unidades executoras fora da estrutura de governo. Essas Unidades, caracterizadas por sua estrutura transitória, ao receber atribuições excessivas para sua baixa capacidade de articulação institucional comprometem a execução do Projeto e sua sustentabilidade futura, por não poderem se responsabilizar por desafios impostos durante a fase de obras e, também, continuar o monitoramento no pós obra quando estará findo o seu contrato. Elas apenas cumprem aspectos técnicos-administrativos em atendimento aos regulamentos do Banco durante a execução.

As UGP do PROCIDADES que se enquadram, em sua maioria, no caso de equipes das prefeituras apoiadas por consultores de forma esporádica não tem se mostrado um risco para o cumprimento das condições de contrato do BID. Pelas análises procedidas seu êxito não advém da aplicação de uma metodologia, mas da expertise dos chefes de equipe do BID sobre o conhecimento das especificidades locais tanto na fase de elaboração de projetos como na execução, quando providenciam os apoios necessários em tempo hábil.

Lição 5 – Sobre a recomendação de criar uma Comissão de gestão de projetos

As Comissões de gestão de Projeto, recomendadas por alguns Contratos, como medida de promoção da articulação institucional, não lograram êxito tornando-se estruturas inócuas apenas para cumprimento das expectativas do Banco.

As razões para o não funcionamento da Comissão de integração prevista em 62,5%⁸ dos contratos analisados foram de duas ordens:

- i. nos casos em que a UGP já era constituída por sub-coordenações afetas a cada um dos componentes, as diversas secretarias já estavam envolvidas na execução do Projeto e a Comissão se tornou inócua, pois a articulação já existia na prática;
- ii. nos casos em que a coordenação do Projeto era centralizada, A comissão não funcionou por falta de interesse das demais secretarias, pois no entender dessas secretarias o Projeto não fazia parte de suas competências.

Lição 6 – Sobre o apoio do PROCIDADES ao planejamento local

Os fatores de êxito dos projetos não estão relacionados apenas a capacidade técnica e de articulação da estrutura de gestão do Projeto, mas também, ao fato das ações financiadas decorrerem de planos municipais, no caso o Plano Diretor Urbano, aspecto contemplado no RO PROCIDADES.

A recomendação do RO sobre a necessidade de que os projetos sejam estruturados a partir de processos de planejamento urbano local se mostrou apropriada, pois verificou-se ser crucial para o êxito dos Projetos de empréstimo que os mesmos tenham o apoio do Prefeito, e que integrem os Planos Locais e de preferência o Plano do Governo em exercício.

Em outras palavras, é importante que seja ao mesmo tempo uma necessidade social e uma prioridade de governo, para que a estrutura administrativa e legal esteja apta a recepcioná-lo como parte de suas atribuições. Estes fatores agilizam e facilitam a execução do Projeto.

A concepção do instrumento creditício PROCIDADES demonstrou como valor agregado o fato de que os projetos de execução descentralizada, no plano municipal, criam uma condição de empoderamento da equipe local, tanto na figura do prefeito que possui poder real sobre os projetos, como para a equipe técnica que, com a parceria com o Banco, possui suas ações técnicas validadas por um parceiro externo de credibilidade.

Lição 7 – Sobre o aprendizado em gestão de projetos pelos Municípios

Os Municípios destacaram que a experiência em elaboração de projetos com financiamento internacional foi essencial para capacitar quadros próprios, criando outras oportunidades para captação de recursos não orçamentários para os Municípios.

As cidades de Toledo - PR, e de Vitória - ES destacaram a importância que a capacitação pode propiciar, e deram como exemplo, a criação de assessorias e/ou Secretarias de Captação de Recursos em suas estruturas a partir da experiência com o Projeto. Toledo já acordou com outra fonte de financiamento externo a continuidade das obras iniciadas no Projeto PROCIDADES recentemente concluído.

⁸ Belfort Roxo, Manaus, Toledo, Aracujú e Paranaguá

Por outro lado, alguns municípios afirmaram que, tanto as prefeituras aprendem com o Banco, como acreditam que, em alguns temas, os municípios brasileiros já possuem instrumentos de gestão que deveriam ser considerados pelo Banco para gerar maior agilidade de execução - tendo sido exemplificado o caso de controle financeiro e de auditoria, como controle social de projetos urbanos, já usual nas municipalidades. Assim, o Banco poderia verificar como instrumentos já existentes nos municípios podem ser utilizados na execução de projetos sem necessidade de criação de novos modelos e/ou ferramentas.

Recomendações

- É oportuno a seleção, por parte do Banco, de ferramentas de análise institucional que abordem a gestão municipal de forma integral. Esta deve ser uma prioridade tendo em conta o foco do Banco em projetos de cunho regional e de desenvolvimento urbano de caráter mutissetorial. As experiências adquiridas com os projetos em andamento se constituem um insumo valioso mas, também, existem ferramentas tradicionais e testadas, como por exemplo, as matrizes Fortalezas/Oportunidades/Fraquezas/Ameaças (FOFA).
- Na modelagem da UGP deve ser considerado o risco de sua implantação em Secretarias que não dispõem de quadros próprios, pois acabam por não internalizar o aprendizado e também, por reduzir a responsabilidade da equipe local para com os resultados do projeto - já que a gestão do Projeto acabará sendo realizada por consultores externos.
- O Banco possui um papel importante não só na criação da UGP, mas também no seu funcionamento no que diz respeito a elaboração de Termos de Referência para contratação do tipo de apoio que realmente a prefeitura necessita e deseja para desempenho das funções da UGP. Garantir o empoderamento do Município e maior transferência de conhecimento para as equipes locais no que diz respeito a capacitação em gerência de projetos, deve ser o objetivo a ser perseguido em paralelo com o fim de gestão do Projeto.
- A prática indica que durante a elaboração do projeto, o BID recomenda a estruturação das UGP constituídas por sub-coordenações afetas as diversas áreas ficando a Comissão (quando esta for criada) com papel menos técnico e mais político, deliberando sobre impasses interinstitucionais que ocorram durante a execução do Projeto.
- A experiência dos projetos demonstra a necessidade de maior articulação entre o componente de gerenciamento e de fortalecimento institucional com utilização dos recursos de gerenciamento de forma menos burocrática, e que gerem fortalecimento gerencial da equipe local - como estudos sobre avaliação de melhorias adquiridas com as obras, e definição de indicadores de monitoramento; ou seja: com previsão dos estudos que compõem o ciclo de execução. Desta forma, o gerenciamento passará a ser visto como recurso envolvido na capacitação da equipe municipal em gestão de projetos, e portanto, no fortalecimento institucional.
- Por fim, as discussões sobre a modelagem de unidades de gestão de projetos propiciou aos municípios reflexão sobre os desafios e aprendizados ocorridos nas diferentes fases de projetos já vivenciadas pelas equipes envolvidas no Observatório, que levou a proposição da criação de uma rede de executores municipais PROCIDADES, que permita a troca de informações e experiências.

2 - INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DE PROJETOS PROCIDADES: APRENDENDO COM A PRÁTICA

O Regulamento Operativo do PROCIDADES prevê que a responsabilidade de execução dos Projetos é do município com supervisão do Banco, que se utiliza de uma série de instrumentos de gestão de projetos. O objetivo desta Nota de Conhecimento é analisar em que medida os instrumentos de gestão utilizados contribuem para a boa execução dos projetos, entendida como o cumprimento de prazo, o controle de riscos e a obtenção dos resultados com melhor custo e qualidade.

Instrumentos de Execução de Projetos. Porque o tema é relevante no âmbito do Observatório?

A execução de Projetos fundamentada em um conjunto articulado de instrumentos que permitam previsão de riscos, acompanhamento de prazos e metas contribuem para a boa execução.

A análise recaiu sobre os instrumentos de: (i) natureza financeira, como, o Plano de Aquisições e os Relatórios de Acompanhamento Físico-financeiro e a auditoria; e (ii) natureza técnica e de planejamento como: o Plano Operativo Anual -POA, o Sistema de Informações, os Relatórios Semestrais ou Progresso, O Relatório de Conclusão de Projeto –(PRC: Project Completion Report), o Plano de Supervisão, o Relatório de Monitoramento de Progresso (na sigla em ingles PRM), as missões e Ajudas Memória.

O que estabelece o Regulamento Operativo PROCIDADES sobre os instrumentos de gestão e execução de projetos?

A responsabilidade de execução é do Município que contará com o apoio do Banco, por meio do fornecimento de uma série de instrumentos de execução e supervisão estabelecidos; no caso do PROCIDADES, no seu Regulamento Operativo. Ao Banco cabe realizar a supervisão técnica e financeira dos Projetos.

A alteração normativa ocorrida no Banco, em dezembro de 2006, denominada Realinhamento implicou, entre outros fatores, na mudança de algumas ferramentas metodológicas de acompanhamento dos projetos. Do ponto de vista da execução, vale destacar que, dando seguimento as novas normativas do ano de 2009, o Banco adaptou o Relatório de Monitoramento de Progresso (PMR) em substituição ao Informe de Acompanhamento e Desenvolvimento de Projetos (ISPD). O PMR busca detectar os atrasos nas diferentes fases e identificar as mudanças necessárias, empregando um método quantitativo para observar atentamente a realização dos produtos e resultados de um projeto em relação aos parâmetros de tempo e estimativas de custo.

O Regulamento Operativo PROCIDADES que data de 2006, prevê os seguintes instrumentos e seus procedimentos:

Sistema de informações - Para facilitar a tarefa de acompanhamento, nos Projetos PROCIDADES, se deve utilizar um sistema de gestão informatizado, que permita realizar o monitoramento eficiente da execução dos projetos. Esse sistema de informação deve estar vinculado ao sistema do Banco e seu objetivo básico é facilitar a alimentação dos sistemas de gestão e controle do Banco como: o Relatório de Monitoramento de Progresso, Cronograma físico-financeiro, Desembolsos e outros instrumentos necessários para o acompanhamento dos projetos.

Aquisições - A execução das licitações e contratações dos projetos de engenharia e obras, dos equipamentos e serviços, das consultorias e das demais atividades previstas no Projeto é realizada pelo

Município, de acordo com as regras previamente acordadas e consolidadas no Plano de Aquisições, a serem aprovado pelo BID para cada Projeto.

Os trâmites de licitação para aquisição de bens e serviços financiados com recursos do Banco, seguem as normas estabelecidas no Contrato de empréstimo e nas Políticas Operacionais do Banco. Com vistas a orientação geral dos mutuários para elaboração de seus Planos de Aquisição, frequentemente consultores do BID os apoiam nas principais etapas do processo e sobre os procedimentos para os diferentes tipos de contratação.

Todos os procedimentos de solicitação de desembolso, análise e não objeção aos processos de aquisições, bem como os relatórios de acompanhamento físico-financeiro devem estar baseados no Sistema de Informações do Projeto.

Sobre o tema, o BID, em dezembro de 2005, editou uma norma (GN- 2306-6) “Avaliações dos Sistemas de Aquisições Nacionais”, que tem como objetivo aumentar a utilização da revisão *ex-post* na maioria dos projetos. A revisão *ex-post* é adotada após o exame de uma amostra representativa das aquisições realizadas pelas unidades executoras – UGP. Esse exame pretende verificar o cumprimento das normas do Contrato de Empréstimo, as Políticas Operativas e o Plano de Aquisições. Alguns projetos do Procidades são contemplados por estas simplificações como é o caso de Campo Grande.

Auditoria – O Município deve possuir e manter um sistema adequado de gestão operativa, financeira e de controle interno aprovado pelo Banco, que permita identificar e verificar, em qualquer momento, os gastos elegíveis atribuídos ao Projeto, e gerar informações para o monitoramento necessário em matéria operacional, financeira e contábil.

As auditorias do Projeto são realizadas anualmente por auditores independentes aceitáveis pelo Banco, e são apresentadas no prazo de 120 dias posteriores ao encerramento de cada exercício financeiro. Devem contemplar parecer anual sobre a situação financeira do projeto e um relato com resultado da revisão efetuada sobre os procedimentos das aquisições e desembolsos. Os custos de auditoria serão financiados pelo Projeto.

Acompanhamento e supervisão. A supervisão busca garantir o acompanhamento sistemático e integrado dos resultados esperados e riscos envolvidos na execução do Projeto e visa oferecer informações essenciais ao processo de aprendizagem e retro alimentação do processo de execução de projetos, por meio de três pilares básicos :

- a. Foco nos resultados: verifica os resultados alcançados, por meio do Marco Lógico/Matriz de Resultado do projeto, assim como, acompanha o cumprimento do cronograma físico e financeiro, a partir das informações dos POAs, dos Planos de Aquisições e Relatórios de Progresso ou semestrais.
- b. Atenção ao risco: verifica as condições do ambiente interno e externo por meio da Matriz de Risco do projeto.
- c. Estímulo à aprendizagem: propicia um ambiente de aprendizagem e de compartilhamento de conhecimentos.

Os principais instrumentos de acompanhamento dos Projetos, elaborados pelo Município, são os seguintes:

2. Plano Operativo Anual (POA), que deve ter o seguinte conteúdo mínimo: a) os produtos previstos para o ano em curso por componente, com indicadores do marco lógico/matriz de resultado⁹; e, b) as atividades previstas no ano em curso, por componente, seus resultados com respectivos custos.
3. Relatórios Semestrais – Os executores municipais devem apresentar ao Banco relatórios semestrais elaborados conforme o formato previamente acordado com o chefe de equipe do BID, que conterão uma análise do progresso da execução e da situação de cumprimento das metas anuais estabelecidas para cada componente.
4. Missões de supervisão e PRM - As missões de supervisão são momentos de visita do chefe de equipe ao projeto como parte das atividades de sua responsabilidade; o instrumento cotidiano de acompanhamento e supervisão é o Plano de Supervisão e o PRM, sistema que alimenta os dados do Banco sobre o andamento do empréstimo. Os acordos de missão são registrados em documentos denominados Ajuda Memória.

Os instrumentos de supervisão são articulados no sistema de informações gerido pela UGP, que devem estar articulados ao PMR no BID. A fiscalização direta da execução das obras e serviços financiados pelos Projetos são de responsabilidade do município, realizadas diretamente por suas equipes técnicas, ou mediante contratação de empresas especializadas.

Como acontece na prática?

Na fase de preparação do Projeto, a equipe do BID tendo em conta a carta consulta, estudos e missões de campo prepara o Plano de Desenvolvimento do Projeto (POD: Project Operational Development)¹⁰, nos formatos vigentes do Banco. Esse documento contém os princípios básicos da operação, os critérios de elegibilidade, a justificativa e objetivos dentro da problemática urbana e social do Município, os componentes do projeto, o mecanismo de execução, uma avaliação dos custos, e um plano de execução onde consta a definição dos estudos e projetos executivos necessários.

No que se refere aos mecanismos de execução são adotados os que recomendam os regulamentos do Banco expressos no contrato de empréstimo e no documento de projeto, sob as cláusulas de sistema de informações, contratação e seleção de consultores, acompanhamento, avaliação e relatórios.

Em relação ao tema fiduciário o Banco possui regras claras e determinadas com especialistas do tema preparados para prestar capacitação aos mutuários. Essas regras e modelos utilizam o sistema de informações para sua operação, ou seja, os mutuários devem utilizar os formulários e modelos existentes no Banco para realizar desembolsos, licitações e emitir relatórios de acompanhamento, tudo via digital e num sistema aceito pelo BID.

Em relação a ferramenta a ser utilizada para viabilização do sistema de informações, o Banco, no caso do PROCIDADES e conforme seu RO, desenvolveu, com apoio de uma empresa, um sistema de informática para ser utilizado por todos os municípios interessados. O propósito foi de facilitar e agilizar a execução dos mesmos e, assim, cumprir com um dos objetivos do PROCIDADES. Por outro lado, a existência de um sistema, foi colocado como condição de efetividade, aos mutuários, quando da assinatura do Contrato.

⁹ O Marco Lógico foi um dos instrumentos que deixou de ser utilizado por ocasião do realinhamento do BID de 2006 sendo substituído pela Matriz de Resultado .

¹⁰ Anteriormente chamado Documento Conceptual do Projeto (DCP)

Os mecanismos de acompanhamento, avaliação e relatórios que compõem o segmento técnico de gestão ficam a cargo dos chefes de projeto do BID, que orientam as Unidades de Gerência de Projeto (UGP) em sua aplicação. No caso destes instrumentos de seguimento de execução de projetos (com exceção dos procedimentos de aquisições) não tem sido oferecidos treinamentos e/ou oferecidos métodos de elaboração e aplicação à prática de execução de projetos.

A auditoria segue normas específicas e são realizadas por consultores externos à UGP, com termos de referência elaborados pelo mutuário e submetidos a aprovação do Banco.

Aprendendo com os parceiros

Para o desenvolvimento do Seminário com os mutuários sobre os instrumentos de execução de projetos se definiu os seguintes objetivos e questões para discussão:

- Verificar como melhorar a aplicação dos instrumentos de execução para obtenção dos resultados esperados pelo Projeto nos prazos estabelecidos.
- Verificar qual a contribuição que os instrumentos de gestão de projetos do BID traz ao fortalecimento institucional do município.
- Analisar o papel do Banco durante a fase de execução no que se refere às soluções de problemas detectados durante as visitas de supervisão.

Para tanto, se colocou ao grupo de executores PROCIDADES as seguintes questões:

1. Qual o apoio ofertado pelos instrumentos de gestão adotados nos projetos PROCIDADES para as características dos projetos em execução nos diferentes municípios?
2. Quais dificuldades são encontradas na implementação destes instrumentos tendo em conta a realidade gerencial do município, e qual o apoio que o Banco pode prestar?
3. Como o sistema de informações apóia a elaboração de relatórios de gestão, e contribui para o conhecimento em tempo real do grau de andamento do projeto? (relação entre informações financeiras e físicas).

As questões foram respondidas enfatizando: (i) As vantagens e desvantagens dos instrumentos de planejamento, acompanhamento e de informação; (ii) Aprendizados na elaboração e execução de projetos utilizando os instrumentos previstos no RO PROCIDADES; (iii) O que se pode melhorar na execução de futuros projetos.

Resultados alcançados e lições aprendidas

Os instrumentos de gestão analisados foram considerados relevantes para a tomada de decisão ao longo da execução dos Projetos apesar de algumas dificuldades de caráter operacional e de sobreposição com as práticas dos Municípios.

A principal vantagem dos instrumentos de planejamento, acompanhamento e de informação é a de fornecer ao Município um conjunto de instrumentos articulados entre si para que a execução do Programa ocorra em conformidade com os princípios de eficiência, eficácia e transparência, possibilitando a correção de eventuais erros de percurso, de forma que os resultados esperados sejam efetivamente alcançados. Destacando-se:

- O reconhecimento da importância da elaboração do Plano Operativo Anual (POA), do Plano de Aquisição, e a forma de gerenciamento objetivo apoiada pelas ajudas memória das missões de supervisão e começou a se constitui em paradigma de gestão para outros projetos municipais.

- A Auditoria anual de Projetos foi reconhecida como prática importante para legitimidade do projeto apoiando as equipes de projeto na prestação de contas final. A auditoria realizada por consultor externo é vista como um instrumento de controle e ajuste do Projeto e foi entendida como tal, tanto as auditorias financeiras, como os relatórios intermediários.
- A Matriz de Riscos ficou estática no momento da elaboração do Projeto e, na quase totalidade dos projetos analisados (76%) não foi objeto de ajuste para sua atualização - nem durante as missões de supervisão, nem na elaboração dos relatórios semestrais e Intermediário, tendo sido um instrumento de pouca valia para a execução.
- Os relatórios semestrais, por sua vez, se constituíram em documentos descritivos das ações em curso no período de sua elaboração, sem uma análise ou reflexão sobre os objetivos a serem atingidos e articulação com o rol de instrumentos disponíveis no Projeto. Deve-se destacar também, que o sistema de informações não apoiou no sentido de gerar os relatórios com este grau de interfaces.

Diante destas considerações é de se afirmar que as fragilidades não se encontram na impropriedade dos instrumentos de gestão, o que existe é desconhecimento sobre sua utilização, demandando ações de capacitação. A exceção a regra diz respeito ao sistema de informações, que possui parte dos problemas associada a mudança do sistema de supervisão do Banco do ISPD para PRM, e que será tratado na identificação das lições aprendidas.

Lição 1 - Sobre o sistema de informações

O sistema de informações deve ser revisto para sua adequação aos objetivos pretendidos. A revisão deve contemplar: (i) melhor articulação entre o acompanhamento físico e financeiro, entre as normas internas do BID e os procedimentos dos municípios, para evitar trabalho duplo (ii) aperfeiçoamento do sistema de informações dos projetos.

O sistema de informações desenvolvido no marco do PROCIDADES, deve ser acompanhado com uma maior capacitação dos usuários e deve ser ajustado para assegurar uma maior confiabilidade da informação e articulação com o PMR e não mais com o ISPD.

88% dos executores PROCIDADES que responderam ao questionário do Observatório manifestaram que o sistema de informações, apesar de ser entendido como importante ferramenta colocada à disposição dos mutuários, não se tornou em um facilitador, tendo levado, na maior parte das vezes, a um trabalho duplo em função da necessidade de uso de planilhas auxiliares para, de fato, acompanhar a execução do projeto.

O caso mais claro desta dificuldade se refere as limitações do sistema para incorporar as mudanças ocorridas nos procedimentos internos do Banco com a utilização do PRM em substituição ao ISPD. Tem sido comum o preenchimento de tabelas Excell por parte dos mutuários com os dados que os chefes de equipe necessitam para o preenchimento do PRM, atividade que além de trabalho dobrado pode levar a erros.

Lição 2 - Sobre o papel da supervisão e treinamentos

A supervisão por parte dos chefes de equipe do BID se constitui no maior valor agregado do PROCIDADES na fase de execução, e deve ser reforçada com recursos para capacitação e treinamento sobre a utilização dos instrumentos de execução de modo a potencializar o aprendizado pelos municípios.

A supervisão, o assessoramento técnico e os treinamentos para utilização dos instrumentos são essenciais para o êxito da execução do Projeto, tendo sido destacado por todos os municípios, que é imprescindível a proximidade dos chefes de equipe do BID na solução de questões técnicas e de gerência do Projeto. No sentido de otimizar este aprendizado por parte das equipes locais foi sugerido a necessidade de treinamentos sobre os diversos instrumentos e não apenas nos temas fiduciários e financeiros.

50% dos projetos analisados estão em municípios com experiência em empréstimos internacionais possuindo conhecimento internalizado no corpo técnico sobre instrumentos de execução de projetos mas, mesmo assim ,ainda, corroboram com a sugestão da necessidade de treinamento.

O resultado positivo que esta capacitação técnica pode ser visto no caso do município de Toledo, no Paraná, que, mesmo sendo um município de menor porte e sem experiência anterior em financiamento externo, conseguiu assimilar conhecimentos que hoje já são utilizados na constituição de uma assessoria de captação de recursos internacionais.

Lição 3 – Sobre a agilidade na execução dos projetos

Os projetos PROCIDADES possuem reconhecimento por seu caráter multisetorial na solução dos problemas urbanos e necessitam incrementar a agilidade de execução por meio da flexibilidade no uso de instrumentos que os municípios já adotam em suas rotinas burocráticas.

Os municípios demandam reavaliação dos requisitos de efetividade de projetos nos aspectos que tangem as competências do Banco, tendo em conta que muitas exigências não se mostraram relevantes para execução, e que os Projetos possuem um grande valor agregado para solução de problemas urbanos, em função de sua execução descentralizada, com empréstimo direto às municipalidades e rápido desembolso depois de considerados efetivos.

As exigências estabelecidas para a efetividade do projeto muitas vezes não correspondem aos elementos essenciais, *vis a vis* a obrigação de contratação de um sistema de informações para início de execução. Neste sentido, foi sugerido reduzir procedimentos que burocratizem a condição de efetividade, evitando que as ferramentas de gestão venham a se tornar um fim em si mesmo.

Nos municípios maiores, algumas normas e adoção de alguns instrumentos exigidos pelo Banco geram uma duplicação de trabalho, pois estes municípios já possuem seus próprios mecanismos de gestão, especialmente, nas áreas administrativa, financeira e de licitações. Pode-se exemplificar com os municípios de Vitória e Curitiba que enfatizaram a agilidade que esta compatibilidade poderia gerar na execução do PROCIDADES.

As licitações de consultoria, bens e obras seguem a Lei Federal nº8666/1993 que deve ser adotada por todo o serviço público brasileiro e possui controle social por diversos organismos, especialmente, os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Os municípios, no caso analisado, possuem comissões de licitação treinadas nas normas estabelecidas por esta Lei que diferem das normas do Banco. Muitas vezes quando estes técnicos tem que adotar as regras do Banco em licitações previstas no Empréstimo vêem com desconfiança a alteração das regras.

Outro aspecto que pode ser exemplificado diz respeito aos sistemas de orçamento e financeiro que, no serviço público brasileiro, vem sendo articulado e informatizado nos três níveis federativos. Uma série de normas de prestação de contas e modelos de planejamento foram estabelecidos para propiciar esta articulação. No caso dos contratos de empréstimos internacionais têm que entrar de forma diferenciada dos recursos orçamentários, mas devem ser previstos em termos de orçamento e a prestação de contas destes procedimentos diferem tanto na forma como no tempo do que é feito ao Banco e aos órgãos de controle público.

Estes são alguns exemplos para se ter uma ideia de que existem especificidades de lado a lado, que na medida do possível deveriam ser harmonizadas para a agilidade das metas finalísticas dos projetos.

Lição 4 – Sobre novas formas de gerenciamento

Os municípios destacam a importância da gestão flexível na alocação dos recursos financeiros dentro de cada componente de Projeto, onde o que importa é o alcance da solução do problema identificado e não a ação inicialmente estabelecida, isto posto pelo reconhecimento da dinâmica dos problemas urbanos.

A flexibilidade de aplicação de recursos do Projeto para solução de problemas identificados durante sua elaboração e afetos aos objetivos definidos inicialmente, mesmo que em outras ações se constitui em uma vantagem comparativa a outros recursos disponíveis ao município para aplicação nas soluções urbanas.

Este fato é muito relevante tendo em conta a dinâmica urbana e no caso do PROCIDADES pode ocorrer apenas com revisão do Plano Operativo Anual, e de comum acordo entre o chefe de equipe do BID e o coordenador do Projeto, respeitando o valor do financiamento do componente. Não existindo necessidade de um Aditivo Contratual.

O aprendizado em trabalhar com documentação oficial, por meio digital foi considerado outro grande aprendizado. Esse fato rompe com a cultura dos documentos físicos da administração pública brasileira gerando agilidade às comunicações e à elaboração de documentos.

Recomendações

- Para novos projetos foi sugerido a análise, caso a caso, da melhor alternativa para dispor de um sistema de informações que possua articulação entre o segmento financeiro e físico do Projeto e que atenda as necessidades de cumprimento de normas de execução do Banco, bem como dialogue de forma mais amigável com os sistemas que as prefeituras já dispõem.
- Os projetos em municípios de menor capacidade institucional e experiência com projetos internacionais e/ou de maiores riscos de execução, em função do tipo de ações a serem implantadas, deveriam ser objeto de maior disponibilidade e alocação de recursos de supervisão por parte do Banco.
- Como decorrência do fato das missões de acompanhamento e supervisão terem sido destacadas como momentos de muitos ganhos do ponto de vista de soluções técnicas, gerenciais e de ajustes de rumo do projeto à dinâmica da realidade local, foi sugerido um sincronismo entre a época das missões com as entregas de relatórios, com objetivo de criar momentos de tomada de decisão sobre temas pendentes e correção de rumos.
- Diante do reconhecimento por parte das diferentes equipes de projeto sobre a importância dos instrumentos e das dificuldades de implementá-los se coloca a necessidade de ações de capacitação sobre tudo no seguimento de execução de projetos.
- Por fim, as discussões sobre os instrumentos de gestão de projetos propiciou aos municípios reflexão sobre os desafios e aprendizados ocorridos nas diferentes fases de projetos já vivenciadas pelas equipes envolvidas no Observatório, que levou a proposição da criação de uma rede de executores municipais PROCIDADES, que permita a troca de informações e experiências.

3 - INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS PROCIDADES: APRENDENDO COM A PRÁTICA

O Regulamento Operativo do PROCIDADES prevê que durante a elaboração do Projeto sejam estabelecidos mecanismos de avaliação e monitoramento para os diferentes componentes, visando o alcance dos resultados estabelecidos no Projeto. Os instrumentos devem ser adotados pelos municípios e supervisionados pelo BID. O objetivo desta Nota de Conhecimento é analisar em que medida os instrumentos de avaliação permitem a correção de rumos ao longo da execução, propiciando aprendizado para a elaboração de futuros projetos.

Instrumentos de Avaliação de Projetos: Porque o tema é relevante no âmbito do Observatório?

A análise visa verificar em que medida os instrumentos de avaliação permitiram a correção de rumos ao longo da execução, propiciando aprendizado para a elaboração de futuros projetos. Foram considerados os instrumentos como : Relatório Semestral, Avaliações Intermediária e Semestrais e Final e acompanhamento da Matriz de Resultado/Marco Lógico por meio de seus indicadores.

O que estabelece o Regulamento Operativo PROCIDADES sobre os instrumentos de avaliação da execução de projetos?

Os municípios integrantes do PROCIDADES devem adotar mecanismos de avaliação de Projetos em consonância com o Contrato e o Regulamento Operativo de modo a proceder o acompanhamento dos indicadores de seus respectivos Marcos Lógico ou Matriz de Resultado. Os projetos iniciais do PROCIDADES contavam com o mecanismo do Marco Lógico, instrumento utilizado pelo Banco antes do Realinhamento¹¹ em fins de 2006 quando passou a utilizar a Matriz de Resultado.

A Matriz de Resultado permite verificar e comparar os objetivos e metas do Programa e de seus respectivos componentes de forma sintética, além de proporcionar o acompanhamento e verificação das metas intermediárias (produtos), e dos resultados do Programa.

As avaliações são programadas periodicamente, a cada seis meses por meio do Relatório semestral que consolida o progresso ocorrido no período e em dois momentos especiais do Projeto, a saber: (i) a avaliação intermediária; e, (ii) a avaliação final.

A Avaliação Intermediária ocorre aos 90 dias contados a partir da data em que forem desembolsados 50% dos recursos do empréstimo, ou quando forem decorridos 30 meses de execução – o que ocorrer primeiro. A avaliação final, servirá de insumo para o Relatório de Conclusão do Projeto (PCR), aos 90 dias contados a partir da data que forem desembolsados 90% dos recursos do empréstimo.

Estes Relatórios devem incluir, entre outros: (i) os resultados da execução financeira por componente; (ii) o cumprimento das metas por produtos, resultados, avanços e impactos esperados, de acordo com os indicadores estabelecidos no Marco Lógico/Matriz de resultado do Projeto; (iii) o grau de execução dos requisitos e especificações ambientais das obras, segundo o que foi determinado no PGAS- Plano de Gestão Ambiental e Social; (iv) o grau de cumprimento das tarefas de operação e manutenção das obras concluídas; (v) uma síntese dos impactos sócio-ambientais, incluindo os relatórios sobre a execução do reassentamento das famílias, quando houver; (vi) o grau de execução dos compromissos contratuais; e, (vii) uma síntese dos resultados de todas as auditorias realizadas durante a execução do Projeto.

¹¹ As alterações normativas ocorridas no Banco em dezembro de 2006 denominada *Realinhamento* implicou entre outros fatores na mudança de ferramentas metodológicas de preparação e seguimento dos projetos.

As informações a serem avaliadas devem ser obtidas junto à Unidade Gestora do Projeto -UGP tendo como base o sistema de informações do Projeto. Os dados para alimentar os indicadores da Matriz de Resultado e/ou Marco Lógico podem advir de registros/arquivos do Projeto ou de aplicação de pesquisas junto aos beneficiários para obtenção de dados sobre benefícios do projeto. Os custos decorrentes da contratação de estudos de avaliação, das investigações junto aos beneficiários e da operação dos sistemas de avaliação poderão ser incluídos nos custos do Projeto.

De modo geral, ambas avaliações devem considerar os seguintes aspectos:

- Os resultados alcançados, por componente, incluindo seus indicadores de produto e de impacto;
- Os resultados dos processos de gestão, os fatores que afetaram a execução, momentos críticos e suas soluções, bem como outros aspectos pertinentes;
- A sustentabilidade dos investimentos e do fortalecimento institucional; e,
- O desempenho do órgão executor durante o projeto e do próprio BID.

No caso da avaliação intermediária, os indicadores devem se ater a processos ainda em curso como: (i) o acompanhamento do avanço físico, do cumprimento das metas anuais do Projeto e dos componentes específicos; (ii) a avaliação de impacto dessas ações e projetos; e, (iii) a eficiência e eficácia.

Um conjunto de indicadores encontra-se sugerido no RO do PROCIDADES para definição dos mais adequados a cada projeto. Sua utilização nas operações individuais, deve ser feita sem prejuízo da oportunidade em utilizar outros indicadores, de acordo com as características locais de cada operação e das bases de dados disponíveis em nível local.

Uma vez aprovados pelo Banco, estes relatórios de avaliação são colocados à disposição do público, por meio das páginas da *web* da Prefeitura Municipal. Essa avaliação intermediária é realizada por firma consultora, contratada pela UGP e financiadas com os recursos do empréstimo.

Como acontece na Prática?

Na fase de preparação do Projeto, o chefe de equipe, durante a elaboração do POD discute os mecanismos de avaliação de acordo com as normas operacionais do Banco.

No Contrato se prevê a obrigatoriedade de elaboração do Relatório de Avaliação Intermediária e Final para os quais se definem seus custos no componente de gestão do projeto, e se elabora uma Matriz de Resultado em conjunto com a equipe do município tendo como base os objetivos do Projeto, características de seus componentes e demais informações reunidas durante a preparação.

Tendo em conta a falta de cultura de avaliação e gestão por resultado pelo lado das prefeituras, aliada à indisponibilidade de dados para definição de indicadores que possam ser periodicamente alimentados, essa etapa acaba por se constituir num momento de pouca reflexão.

Os Projetos que adotaram a Matriz de Resultados utilizaram dois tipos de indicadores: de cumprimento de produtos dos componentes, que levou a constatações óbvias de como terminar uma obra e sua avaliação constatar que a obra foi concluída ou no lado oposto indicadores de resultado mas que não guardavam necessariamente grau de relação como os investimentos realizados, isto porque se referia a indicadores abrangentes onde os fatores para seu alcance não se encontravam nos limites do Projeto, nem seriam resultados obtidos em seu tempo de execução como é o caso de "melhoria do IDH do município".

Decorre deste processo que os indicadores de resultados do Projeto acabam por não serem definidos e expressos por meio de indicadores, seja por dificuldade em se estabelecer os impactos reais, ou por sua

dificuldade em medi-los isolando das demais ações que ocorrem nas cidades que geram processos sinérgicos.

Toledo, o primeiro projeto em fase final de execução está desenvolvendo um trabalho de avaliação de satisfação da população beneficiada para apresentar seu relatório final. Adotou como linha de base uma pesquisa realizada pela Prefeitura para todo o município em 2007, época da elaboração do Projeto. Este fato decorre de que o Marco Lógico, inicialmente definido se enquadra na situação acima descrita, ou seja, os indicadores não guardam muitas relações com as intervenções realizadas. Em alguns casos a obtenção dos resultados estabelecidos são afetos a ações de macroplanejamento do País.

Os projetos elaborados com Marco Lógico incorreram mais nesta situação de definição de indicadores macro do que os que adotaram a Matriz de Resultado. Estes projetos têm a oportunidade de fazer uma revisão da ferramenta de avaliação e adotar a Matriz de Resultado com revisão de indicadores durante a avaliação intermediária ou mesmo final tentando, na medida do possível, adotar indicadores de impacto do Projeto.

Os demais municípios participantes do Seminário do Observatório, ou seja, 87%, relataram que o Marco Lógico/Matriz de Resultado, elaborada durante a preparação, não tem sido objeto de acompanhamento o que indica que os relatórios semestrais não têm avaliado se os objetivos do Projeto estão sendo cumpridos. A ferramenta de avaliação não está internalizada nas equipes locais, demandando uma ação de capacitação tanto para seu entendimento como sua utilização.

De toda sorte, as discussões ocorridas sobre as duas ferramentas indicam que a Matriz de Resultado é melhor entendida por parte dos municípios do que o Marco Lógico, mesmo que, na maioria dos casos, os indicadores que vem sendo definidos para sua operacionalização, sejam de cumprimento de metas e não de impacto dos investimentos realizados.

Vale ressaltar, que a utilização do Relatório de Monitoramento de Progresso- PMR a partir de 2009, uma decorrência das alterações de procedimentos do Realinhamento do Banco vem exigindo que a definição de indicadores e, portanto, que a Matriz de Resultado seja de fato uma ferramenta dinâmica e seu uso recorrente na gestão do Projeto por parte dos chefes de Projetos do BID que por consequência irão forçar as equipes locais a ,também, a utilizarem. Esta é uma situação a ser verificada numa continuidade do Observatório.

Aprendendo com os parceiros

Para o desenvolvimento do Seminário com os mutuários sobre os instrumentos de avaliação de projetos se definiu os seguintes objetivos e questões para discussão:

- Verificar como os instrumentos de avaliação têm contribuído para correção de rumos e minimização de riscos durante a execução do Projeto.
- Avaliar se o uso da Matriz de Resultados no Projeto tem contribuído para disseminar a importância da gestão por resultados na Prefeitura.

Para tanto, se colocou ao grupo de executores PROCIDADES as seguintes questões:

- . Qual a contribuição do Relatório Intermediário para identificar momentos críticos e proceder ajustes do projeto no alcance de seus objetivos finalísticos? O momento de sua elaboração tem se mostrado adequado?
- . Qual a contribuição da Matriz de Resultado e/ou Marco Lógico no monitoramento do alcance dos objetivos do Projeto?

- Qual a contribuição do uso das ferramentas de avaliação de projetos para disseminação da gestão por resultados na Prefeitura?

A dinâmica de discussão utilizada procurou responder as questões com ênfase em: (i) Quais as vantagens e desvantagens dos indicadores utilizados nas avaliações; (ii) O que aprendemos sobre gestão por resultado; e, (iii) O que podemos melhorar quanto ao uso de ferramentas de avaliação e definição de indicadores em futuros projetos PROCIDADES.

Resultados alcançados e lições aprendidas

Todos os municípios consideram que o conjunto de instrumentos de avaliação de projetos discutidos se constitui em ferramenta útil para o acompanhamento dos objetivos propostos pelos projetos, e correção de rumos em tempo hábil quando ocorrerem desvios.

A elaboração do Relatório Intermediário, no curso médio do Projeto, antevendo o risco e/ou a inviabilidade de algumas ações, e possibilitando uma reprogramação em tempo hábil, antes de virem a comprometer a execução do Projeto, foi considerada por todos peça fundamental da execução. Entretanto, dois projetos que participaram das discussões e que concordaram com esta posição, encontravam-se em atraso em relação a entrega deste documento.

Já a Avaliação Final que permite verificar o que funcionou para se consolidar aprendizados e melhorar a prática não foi destacada com tanta ênfase pelo grupo o que denota uma visão de curto prazo em relação ao Projeto; como se os investimentos realizados não devessem ser objeto de contínuo acompanhamento para a garantia de sua sustentabilidade.

A posição deve ser compreendida na medida que, no mínimo, 76% dos municípios não trabalharam com a ideia de avaliação e gestão por resultados, tendo conhecido as ferramentas de avaliação durante a elaboração do projeto. Destacaram ainda, que os instrumentos de avaliação foram pouco discutidos na fase de preparação, tanto no que se refere ao seu objetivo como funcionamento, já que ,também, por parte do Banco, outros temas demandam mais atenção.

Lição 1 – Sobre a definição de indicadores

Os indicadores definidos para os projetos que usaram o Marco Lógico não foram úteis a execução e mensuração dos resultados por serem extremamente genéricos ou restritos. Por outro lado, tampouco existem informações para montagem de linha de base e seu acompanhamento referente as ações que fazem parte dos investimentos.

Foi destacada por todas as Prefeituras a dificuldade em medir resultados e obter indicadores que retratem de modo efetivo a contribuição ou o impacto do projeto.

A natureza multidisciplinar das ações em áreas urbanas agrega mais dificuldade a escassez de informações levando a desconsideração dos indicadores de impacto. Assim, predomina a tendência em definir indicadores de produto (ex.: Km de estrada pavimentada, número de salas de aula construídas, etc).

As discussões ocorridas sobre o papel dos indicadores, enquanto ferramenta úteis para demonstrar os resultados dos projetos, levam a necessidade de investimento em capacitação tanto para uma correta definição do indicador que reflete o resultado esperado pelos investimentos realizados, como para montagem de linhas de base a partir das informações disponíveis em nível local.

Lição 2- Sobre a função da avaliação intermediária

A avaliação intermediária foi considerada um importante insumo de retroalimentação do Projeto e deveria ser rigorosamente executada nos prazos definidos pelo RO.

O Relatório Intermediário retroalimenta o processo de execução por fornecer insumos no que tange aos riscos futuros, tanto financeiros como de cumprimento de metas físicas e execução em tempo hábil. Sua elaboração por consultores externos e no período médio do projeto se constitui numa inflexão do processo de execução, abrindo espaço para ajustes do Projeto.

Apenas dois municípios realizaram avaliações intermediárias, Toledo e Campo Grande (existem municípios em atraso). Toledo, único município que concluiu o desembolso, está elaborando o relatório de avaliação final e para tanto está definindo uma Matriz de Resultado com indicadores *a posteriori* para cumprir com os requerimentos necessários ao encerramento.. Este fato não usual ocorreu tal era a discrepância entre os indicadores definidos na preparação e de fato o que o Projeto se propôs realizar.

Por tudo isto, a contribuição da Matriz de Resultado e/ou Marco Lógico na avaliação intermediária da execução do projeto pode se transformar em uma oportunidade de estabelecimento de indicadores mais ajustados aos Projetos.

Os projetos elaborados durante o período de adoção do Marco Lógico utilizaram indicadores genéricos e que dificilmente levaram a uma relação entre as ações empreendidas e a melhoria, ou não, do indicador estabelecido. Por outro lado, a utilização da Matriz de Resultado tem encontrado dificuldades na definição de indicadores de impacto levado a indicadores de execução tipo realizado ou não, o que, também, não contribui para de fato medir resultados.

Lição 3 – Sobre o aprendizado dos Municípios com a avaliação e gestão por resultado

Existe a necessidade de capacitação dos municípios para trabalharem com ferramentas de avaliação e gestão por resultado, tendo em vista potencializar o êxito dos projetos. Apesar do reconhecimento da relevância dos instrumentos, a experiência dos municípios com os projetos PROCIDADES, ainda não permitiu a internalização das ferramentas no seu dia a dia.

A gestão por resultados não é usual na administração pública brasileira, e a mera apresentação de uma ferramenta para esse fim, não é suficiente para alterar a cultura corrente. Nesse sentido, se faz necessário um intenso trabalho do Banco na disseminação de instrumentos de avaliação e gestão por resultados com treinamento para que se obtenha êxito em sua adoção.

Por fim, pode-se dizer que os Municípios não se apropriaram dos instrumentos para realizar uma avaliação periódica que levasse a prever riscos ou alterar rumos do projeto, revendo e garantindo resultados. Este procedimento continua ocorrendo de forma intuitiva, mas sem utilizar um instrumento concreto.

Recomendações

- No sentido de melhor apoiar a elaboração de futuros projetos recomendou-se a realização de um estudo sobre as características das ações implantadas pelos Projetos com avaliação dos indicadores utilizados para proceder uma revisão dos indicadores sugeridos pelo RO à luz da experiência e das informações existentes no País.
- Proceder, quando da Avaliação Intermediária, uma avaliação da propriedade dos indicadores propostos durante a preparação do projeto para um oportuno ajuste tendo em conta que durante esta ocasião as ações se encontrem melhor definidas bem como o alcance das soluções encontradas para os problemas diagnosticados na fase de preparação.
- A fragilidade do uso dos instrumentos está associada à necessidade de incremento de estudos sobre indicadores e melhoria das informações para construção de linha de base, sendo este um desafio que se coloca para o Banco - apoiar a produção de informação e capacitação das equipes de projeto.
- Por fim, as discussões sobre instrumentos de avaliação propiciou aos municípios reflexão sobre os desafios e aprendizados ocorridos nas diferentes fases de projeto já vivenciadas pelas equipes envolvidas no Observatório, levando a proposição da criação de uma rede de executores PROCIDADES, que permita a troca de informações e experiências.



www.iadb.org