

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

TOBIAS DE FREITAS PRANDO

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA IMPLEMENTAÇÃO DE  
GERENCIAMENTO DE PROJETOS: O CASO DO PROJETO MULTISSETORIAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ – BANCO MUNDIAL**

CURITIBA

2013

TOBIAS DE FREITAS PRANDO

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA IMPLEMENTAÇÃO DE  
GERENCIAMENTO DE PROJETOS: O CASO DO PROJETO MULTISSETORIAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ – BANCO MUNDIAL**

Trabalho de Conclusão do Curso de MBA em  
Gestão Estratégica da Universidade Federal  
do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Wagner da  
Fonseca

CURITIBA

2013

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, acima de tudo, a Deus, curador nos momentos bons e ruins, e a saúde e perseverança concedidas nas minhas atitudes de fé e de respeito ao próximo.

Sou muito grato à minha mãe, Estela Mara de Freitas Prando, e ao meu pai, Sérgio Luís Prando, por me darem todo o auxílio e por terem sido confiantes, até mais do que eu, em minha capacidade de concluir minha primeira pós-graduação e a vencer mais uma etapa da vida acadêmica.

Agradeço o apoio, carinho e compreensão da minha namorada, Gabriella Puppi Castagnoli, durante o período que dediquei parte do meu tempo para concluir os estudos e trabalhos demandados pelo curso de MBA.

Agradeço aos meus colegas de trabalho, que me deram a oportunidade de enriquecer meus conhecimentos e trocar experiências sobre o tema do presente estudo, em especial, ao meu superior Nestor Bragagnolo, que possui ótimo caráter, com o qual tive e ainda estou tendo a oportunidade de crescer no aspecto profissional e também de agregar lições de vida.

Agradeço, com muito carinho, ao meu amigo e colega de trabalho Angelo Tadini, que através de sua experiência acadêmica e profissional me ajudou na concepção e estruturação deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Marcos Wagner da Fonseca, que me auxiliou na execução deste trabalho.

Agradeço a equipe técnica do Banco Mundial, que possibilitou o meu crescimento profissional na área de gerenciamento de projetos, por meio do grande apoio e conhecimento que está repassando para mim e para os meus colegas de trabalho.

Obrigado a todos!

## RESUMO

O estudo tem como objetivo identificar os Fatores Críticos de Sucesso (FCSs) na implementação do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, financiado pelo Banco Mundial, no âmbito da Unidade de Gerenciamento do Projeto – UGP. Para alcançar os resultados propostos será realizado o estudo de caso do projeto e, complementarmente, de forma a enriquecer a análise será aplicado um questionário aos técnicos e coordenadores do projeto que trabalham na UGP e nas unidades executoras. O Banco Mundial descreve alguns fatores de risco na implementação e execução do projeto, principalmente, os riscos relacionados à capacidade e ao desenho do projeto. Nesse sentido, as informações obtidas com a aplicação do questionário colaboraram na identificação e análise dos fatores críticos de sucesso do projeto. Também serão apresentados fundamentos e conceitos relacionados à administração pública e à gestão de projetos, pois são temas relacionados ao estudo de caso.

Palavras-chave: Fatores Críticos de Sucesso. Gerenciamento de Projetos. Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná. Banco Mundial. Administração Pública.

## **ABSTRACT**

The study has as objective identifies the Critical Success Factors (CSFs) in the implementation of the Paraná Multi-Sector Development Project, funded by The World Bank under the Project Management Unit – PMU. To achieve the proposed results will be conducted a case study and, in addition, in order to give more substance to the analysis will be applied a questionnaire to technicians and coordinators of the project who work in the PMU and in the implementation agencies. The World Bank describes some risk factors in the implementation and execution of the project, especially the risks related to the capacity and design of the project. In this sense the information obtained from the questionnaire helped to identify and analyze the critical success factors of the project. Will also be presented the concepts and basis related to public administration and project management, because these are issues related to the case study.

Keywords: Critical Success Factors. Project Management. Paraná Multi-Sector Development Project. World Bank. Public Administration.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	– VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS ESTRUTURAS FUNCIONAIS, POR PROJETOS E MATRICIAIS.....	18
QUADRO 2	– FUNÇÕES E FCS DA ÁREA DE INFORMÁTICA.....	27
FIGURA 1	– CICLO DE PROJETOS DO BANCO MUNDIAL.....	31
FIGURA 2	– ORGANOGRAMA DO PROJETO.....	42
QUADRO 3	– INICIATIVAS DO PPA (2012 – 2015) E RESPECTIVOS EXECUTORES DO PROJETO.....	44
FIGURA 3	– ORGANOGRAMA DA UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROJETO.....	45
QUADRO 4	– QUADRO RESUMIDO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS.....	47

## LISTA DE TABELA

TABELA 1	– CUSTOS E FONTES DE RECURSOS DO PROJETO.....	41
----------	---	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>GESTÃO DE PROJETOS E GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS</b>	<b>13</b>
2.1	GESTÃO DE PROJETOS	13
2.2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>32</b>
3.1	FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO – FCS	32
3.2	MÉTODO DE IDENTIFICAÇÃO DOS FCS	34
<b>4</b>	<b>O ESTUDO DE CASO</b>	<b>36</b>
4.1	DA ELABORAÇÃO AO ENCERRAMENTO DO PROJETO	37
4.1.1	O Ciclo de Projetos do Banco Mundial	37
4.1.2	Processo de Aprovação de Operações de Crédito Externo	41
4.1.3	Estágio Atual do Projeto	44
4.2	O PROJETO MULTISSETORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ – BANCO MUNDIAL	45
4.2.1	Informações Básicas	46
4.2.2	Objetivo	47
4.2.3	Abordagem e Estrutura	48
4.2.4	Unidade de Gerenciamento do Projeto	49
4.2.5	Sistema de Gestão	52
4.3	FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO – FCS	53
4.3.1	Riscos-chave e Medidas de Mitigação	53
4.3.2	Resultado da Pesquisa – Competência dos Gestores e Técnicos	56
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>59</b>
	REFERÊNCIAS	62
	APÊNDICE	65



## 1 INTRODUÇÃO

O Estado do Paraná, assim como o próprio Brasil e as demais unidades da federação, busca linhas de financiamentos de instituições financeiras e de agências de desenvolvimento nacionais e internacionais para apoiar na elaboração, implementação e execução dos programas e projetos estratégicos para o governo.

Assim, como uma empresa, os estados precisam de recursos extraorçamentários, ou seja, àqueles que não provêm da arrecadação própria ou de transferências e convênios do Governo Federal, para realizar investimentos necessários e relevantes para o desenvolvimento social e econômico. Para tanto, os estados realizam operações de crédito interno e externo com grandes instituições financeiras para financiar algumas de suas ações.

De acordo com a definição do Manual para Instrução de Pleitos – MIP (2013), da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, as operações de crédito dos Entes públicos podem ser de curto prazo (de até 12 meses) e médio e longo prazo (acima de 12).

A operação de longo prazo destina-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras e serviços públicos, mediante contratos ou a emissão de títulos da dívida pública. A operação de longo prazo é dita operação de crédito interno, quando contratada com credores situados no País e operação de crédito externo, quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras. As operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas têm enquadramento especial quando significarem necessariamente a troca de dívida (efeito permutativo) com base em encargos mais favoráveis ao Ente (MIP, 2013, p. 14).

O Paraná já teve algumas experiências de sucesso com importantes instituições financeiras internacionais, tanto através do financiamento integral como parcial de projetos e programas de governo voltados ao desenvolvimento do estado, a seguir estão listados alguns destes financiamentos.

- Projeto Integrado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural/PRO-RURAL: projeto de US\$ 197,886,000.00, dos quais 40% foram recursos aportados pelo Banco Internacional de Desenvolvimento – BID e 60% de contrapartida dos governos federal e estadual.

- Projeto Paraná 12 Meses: projeto de US\$ 353 milhões, dos quais 50% foram financiados pelo Banco Mundial, executado pelo governo do Estado entre 1998 a 2006, desenvolvido em todo o território paranaense, de forma a reduzir a situação de pobreza no meio rural e fomentar o manejo e conservação dos recursos naturais.
- Programa Paraná Urbano II: projeto de US\$ 166,70 milhões, sendo 60% de empréstimo BID e 40% da contrapartida estadual, teve duração de 05 anos (2002 a 2006), com o objetivo de promoção da melhoria da qualidade de vida da população do Estado do Paraná, por meio de processos de gestão municipal mais eficazes.
- Projeto de Conservação e Proteção da Biodiversidade no Estado do Paraná – PR BIODIVERSIDADE: projeto de US\$ 34,71 milhões de doação do Banco Mundial, durou 07 anos (2003 a 2009), teve como objetivo respaldar a conservação da biodiversidade e o manejo sustentável dos recursos naturais nos três Corredores Ecológicos, para a proteção das regiões da Floresta Atlântica Interior e a Floresta com Araucária.

A partir, dos resultados positivos alcançados com estes financiamentos, aliados às necessidades de desenvolvimento regional do Paraná e a falta de recursos do tesouro estadual para realizar as ações necessárias, o governo do Estado iniciou as tratativas com o Banco Mundial (BIRD<sup>1</sup>), em 2011, para desenvolver o Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná “O Novo Banco”.

Este projeto, a ser executado em quatro anos (2013 a 2016), adota uma abordagem setorial ampla (SWAp) para apoiar ações prioritárias das Secretarias Estaduais de Educação, Saúde, Agricultura, Meio Ambiente, Fazenda, Administração e Previdência e Planejamento. O projeto objetiva tornar o acesso a oportunidades de desenvolvimento econômico e humano mais justo e ambientalmente sustentável, através da modernização da gestão do setor público e da gestão da receita no Estado do Paraná. Sendo assim, beneficiará direta e indiretamente toda a população, estando previsto um investimento total de US\$ 714,11 milhões, sendo US\$ 350 milhões financiados pelo Banco Mundial e o restante como contrapartida do Estado (MOP, 2013).

---

<sup>1</sup> Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, uma das instituições do Banco Mundial.

Estas características fazem com que este projeto apresente algumas particularidades frente aos financiamentos anteriores. O SWAp é uma modalidade recente que o BIRD passou a adotar em alguns financiamentos.

De acordo, com a definição do Banco Mundial, os SWAps não são instrumentos de empréstimo ou doação, mas uma abordagem usada para apoiar um setor de maneira coordenada e abrangente.

Os Programas com Enfoque Multissetorial (SWAp) são mecanismos que buscam apoiar programas e reformas setoriais baseados em objetivos de desenvolvimento de longo prazo. Os SWAps se desenvolveram a partir dos tradicionais projetos de investimento para maximizar resultados. Os SWAps são eficazes ao dar escala a programas existentes, focalizar em resultados ao invés do controle das transações, fortalecer parcerias e melhorar o desempenho das instituições envolvidas (BANCO MUNDIAL, 2011<sup>2</sup>).

Os primeiros programas, com este enfoque, foram usados no setor social em países da África e do sul da Ásia, apoiados pela Associação Internacional de Desenvolvimento – AID, uma das cinco agências do Grupo Banco Mundial que tem como objetivo ajudar os países mais pobres, segundo informações do Banco Mundial (2011). No Brasil, por exemplo, o BIRD já utilizou o SWAp em alguns estados (Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, entre outros) e no município de Recife, bem como, junto ao próprio Governo Federal, como no caso do Projeto AIDS-SUS<sup>3</sup>.

O Governo do Estado não dispõe de um sistema informatizado eficiente e capaz de realizar o gerenciamento de projetos, conforme as normas e exigências das instituições financeiras citadas anteriormente, principalmente, no caso da modalidade SWAp. Ressalte-se, também, que não é de interesse do governo desenvolver ou mesmo adquirir um sistema informatizado específico para o gerenciamento deste projeto, porém, é necessário ter a disposição do Estado um sistema capaz de fazer a gestão de todos os programas e projetos prioritários, que são frutos de grandes e complexas operações de crédito.

A administração pública conta com um grande volume de informações e sistemas, entretanto, na maioria das vezes, não são aproveitados da melhor maneira. Alguns fatores, como a falta de integração os sistemas informatizados

---

<sup>2</sup> Extraído do site do Banco Mundial, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), em 2011.

<sup>3</sup> Projeto AIDS SUS (2011-2014), do Departamento de DST, AIDS e Hepatites Virais, Secretaria de Vigilância em Saúde, Ministério da Saúde, financiado pelo Banco Mundial, modalidade SWAp.

existentes, falta de conhecimento e divulgação das bases de dados por parte das equipes técnicas e, até mesmo, dos gestores que são responsáveis pelo direcionamento estratégico das ações.

Assim, está sendo desenvolvida uma ferramenta, o Sistema Integrado de Gerenciamento, Monitoramento e Acompanhamento de Programas e Projetos – SIGMA PP, para suprir as necessidades do Governo do Estado, ao que se refere, à gerenciamento de projetos, que deverá tornar mais eficiente o trabalho de gestão do projeto.

Portanto, objetivo geral deste trabalho é identificar os Fatores Críticos de Sucesso (FCSs) na implementação do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, financiado pelo Banco Mundial, no âmbito da Unidade de Gerenciamento do Projeto – UGP.

Além dessa introdução o conta com mais quatro capítulos. O segundo capítulo traz uma introdução sobre os temas de: (i) gestão de projetos, apresentando sua evolução, já adentrando no conceito de fatores críticos de sucesso; e (ii) administração pública, demonstrando a forma de planejamento e os instrumentos legais que norteiam tanto o seu planejamento quanto a sua execução.

O trabalho apresenta análise dos fundamentos da gestão de projetos, pelo fato da maior importância que este tema tem assumido, principalmente, nas empresas, bem como, pelo processo de transformação que as organizações estão passando, além de abordar o conceito de fatores críticos de sucesso. Ademais, busca analisar os princípios da administração pública, com ênfase na gestão pública por resultados, como forma de identificar as fases de planejamento e gerenciamento, que devem ser realizadas no estado.

No terceiro capítulo é abordada a metodologia a cerca dos fatores críticos de sucesso do projeto, com vistas, na aplicação deste instrumental para o fortalecimento do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná. Para tanto, o trabalho se baseia nos riscos identificados pelo BIRD na implementação do projeto e, por meio, da aplicação de um questionário aos coordenadores e técnicos integrantes do projeto.

O desenvolvimento do tema se dá no quarto capítulo, que trata: (i) do ciclo de projetos do Banco Mundial; (ii) dos trâmites necessários para a contratação de operação e crédito externo, (iii) do estágio atual de desenvolvimento do projeto; (iv)

da estrutura do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná; (v) dos riscos identificados pelo BIRD na implementação do projeto, (vi) e da aplicação e análise dos resultados obtidos a cerca da identificação dos fatores críticos de sucesso do projeto.

Por fim, o último capítulo, dedica-se a apresentar os resultados alcançados por meio da identificação dos fatores críticos de sucesso do projeto.

## 2 GESTÃO DE PROJETOS E GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS

### 2.1 GESTÃO DE PROJETOS

Antes de iniciar o tema sobre gerenciamento de projetos é preciso entender o que é um projeto.

A norma ISO 10006 (2003), define projeto como “um processo único, consistindo de um conjunto de atividades coordenadas e controladas, com datas para início e término, empreendido para alcançar um objetivo em conformidade com requisitos específicos, incluindo as limitações de tempo, custo e recursos”.

Neste sentido, o *Project Management Institute* – PMI, através do guia PMBoK (2008), traz uma definição sobre o que é um projeto e engloba a natureza da temporalidade e os impactos de um projeto.

Um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. A sua natureza temporária indica um início e um término definidos. O término é alcançado quando os objetivos tiverem sido atingidos ou quando se concluir que esses objetivos não serão ou não poderão ser atingidos e o projeto for encerrado, ou quando o mesmo não for mais necessário. Temporário não significa necessariamente de curta duração. Além disso, geralmente o termo temporário não se aplica ao produto, serviço ou resultado criado pelo projeto; a maioria dos projetos é realizada para criar um resultado duradouro. Por exemplo, um projeto para a construção de um monumento nacional criará um resultado que deve durar séculos. Os projetos também podem ter impactos sociais, econômicos e ambientais com duração mais longa que a dos próprios projetos (PMBOK, 2008).

Para Pinto & Slevin (1987) projeto pode ser definido como possuindo as seguintes características:

- Começo e fim definidos (tempo especificado de conclusão);
- Objetivo ou conjunto de objetivos específicos e predeterminados;
- Uma série de atividades complexas e inter-relacionadas;
- Orçamento limitado.

Ainda, segundo Prabhakar (2008) os projetos, tipicamente, apresentam ao menos a maioria das cinco características a seguir:

- I. Um começo e um fim;
- II. Um prazo para conclusão;
- III. Um envolvimento de várias pessoas em uma base *ad-hoc*;
- IV. Um conjunto limitado de recursos;
- V. Uma sequência de atividades e fases.

Assim, como foi observado por Carvalho e Rabechini Jr. (2011), é possível perceber dois conceitos intrínsecos a partir das definições anteriormente citadas: o primeiro, trata da temporalidade, pelo fato de que todo projeto tem um começo e um fim determinados; o segundo, se refere a unicidade ou singularidade, ou seja, o resultado final é, de algum modo, diferente dos demais. De acordo, com o guia PMBoK (2008) cada projeto cria um produto, serviço ou resultado exclusivo.

O guia PMBoK (2008) considera que o ciclo de vida de um projeto normalmente consiste de fases que são sequenciais e, em alguns casos, se sobrepõem, o qual depende das necessidades de gerenciamento e controle da organização envolvida, a natureza do projeto e sua área de aplicação. Ainda, de acordo com este guia, o ciclo de vida oferece uma estrutura básica para o gerenciamento do projeto, independentemente do tipo de trabalho envolvido.

Para o PMBoK (2008) os projetos podem ser mapeados de acordo com a seguinte estrutura genérica de ciclo de vida:

- Início do projeto;
- Organização e preparação;
- Execução do trabalho do projeto;
- Encerramento do projeto.

Com relação às características do ciclo de vida do projeto, para Prabhakar (2008), os riscos e a incerteza são mais elevados no estágio inicial do projeto e depois reduz com o andamento do projeto. A capacidade das partes interessadas de influenciarem as características finais do produto do projeto e o custo final do projeto é mais alta no início e torna-se progressivamente menor conforme o projeto continua. Além disso, o custo de corrigir um erro aumenta à medida que o projeto avança (PRABHAKAR, p. 07, 2008).

Após o entendimento inicial sobre o que é um projeto é necessário compreender como se deve fazer para gerenciá-lo. Assim como existem diversas

definições de projetos, alguns autores e documentos também definem o que é a gestão de projetos.

O guia PMBoK (2008) apresenta uma definição bem delimitada e própria relativa ao gerenciamento de projetos, descrevendo os processos (42) e os grupos (05) necessários para o gerenciamento.

O gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos. O gerenciamento de projetos é realizado através da aplicação e integração apropriadas dos 42 processos agrupados logicamente abrangendo os 5 grupos. Os 5 grupos de processos são: iniciação; planejamento; execução; monitoramento e controle; e encerramento (PMBOK, 2008).

Estes cinco grupos de projetos permitem que possam ser trabalhada uma matriz com as nove áreas de conhecimento, são elas: gestão de integração, gestão de escopo, gestão de tempo, gestão de custo, gestão de qualidade, gestão de recursos humanos, gestão da comunicação e gestão de risco e gestão de aquisição.

O PMBoK (2008) está estruturado em áreas de conhecimento e grupos de processos gerenciais e que a matriz de relacionamento de áreas e grupos de processos apresenta algumas intersecções vazias, visto que apenas a gestão da integração tem todos os grupos de processos. Ademais, cada área de conhecimento pode ter mais de um processo por grupo de processos, desta forma, totalizando os 42 processos gerenciais agrupados, com entradas, ferramentas e saídas detalhadas (CARVALHO E RABECHINI JR., 2011).

Ainda, de acordo com o guia PMBoK (2008), os projetos são frequentemente utilizados como meio de atingir o plano estratégico de uma organização e são autorizados como resultado das seguintes considerações estratégicas: demanda de mercado; oportunidade/necessidade estratégica de negócios; solicitação de cliente; avanço tecnológico; e requisito legal.

Segundo Carvalho e Rabechini Jr. (2011, p. 49) a gestão de projetos está presente na rotina das pessoas, embora nem sempre de forma consciente. Normalmente, as pessoas precisam estabelecer os projetos prioritários de suas vidas e tomar decisões importantes, por exemplo, comprar uma casa, fazer um curso superior, casar e ter filhos, entre outros. Porém, nem sempre as pessoas conseguem realizar seus projetos, pode ser por falta de tempo, limitação de recursos financeiros e, até mesmo, por falta de disposição.



No caso das organizações, a gestão de projetos é caracterizada como um processo menos intuitivo e mais estruturado e formalizado (CARVALHO E RABECHINI JR., 2011).

“A crescente aceitação do gerenciamento de projetos indica que a aplicação de conhecimentos, processos, habilidades, ferramentas e técnicas adequadas pode ter um impacto significativo no sucesso de um projeto” (PMBOK, 2008).

Os fundamentos relacionados à gestão de projetos estão em constante evolução, especialmente, na era pós-industrial. Para Carvalho e Rabechini Jr. (2011) houve uma revolução recente da disciplina de Gestão de Projetos, que pode ser analisada como duas ondas: a primeira com foco no projeto e a segunda com foco na organização.

A primeira onda teve como foco a resolução de questões importantes relativas às necessidades dos projetos, especificamente aquelas vinculadas ao atendimento de seus resultados quanto ao escopo, prazos, custos e qualidade. Desta forma, surgiram vários cursos voltados para os fundamentos da disciplina de Gestão de Projetos e suas abordagens, bem como, no aperfeiçoamento das técnicas e ferramentas referentes aos conceitos básicos, tais como cronogramas físicos e financeiros e estruturação de projetos. Portanto, esta onda proporcionou maior eficiência às empresas quanto à adoção das práticas de gerenciamento de projetos (CARVALHO E RABECHINI JR., 2011).

Esta onda teve início, segundo Carvalho e Rabechini Jr. (2011), na década de 1990, com a consolidação dos guias de conhecimento (BoKs) e perdurou até o início de 2000, quando surgiram os modelos organizacionais de maturidade.

Com isso, a segunda onda surgiu para atender às lacunas deixadas pela primeira, tendo como foco a eficácia, dado que uma empresa não sobrevive apenas fazendo as coisas de forma certa, ela precisa fazer a coisa certa. Neste momento, o gerenciamento de projetos passa por um processo de formalização, mais competências gerenciais e com menos intuição. Nesse sentido, suas atenções são vistas pelas camadas mais significativas das organizações. Deste modo, surge a necessidade de entender o conjunto de projetos existentes na empresa e não só visualizá-los individualmente (CARVALHO E RABECHINI JR., 2011).

Ao passo que, na primeira onda os gerentes de projetos aprenderam a desenvolver seus empreendimentos, de administrar separadamente escopo, prazos,

custos e qualidade, na segunda onda é preciso aprimorar algumas áreas de conhecimento, como exemplo, o caso do gerenciamento de riscos em projetos (CARVALHO E RABECHINI JR., 2011).

Ainda, de acordo com Carvalho e Rabechini Jr. (2011), na segunda onda as ações e processos em gerenciamento de projetos devem estar consolidados nos escritórios de projetos, de forma mais estratégica. Ademais, esta onda deverá vislumbrar o crescimento das competências e da maturidade em gerenciamento de projetos. Assim, se na primeira onda os diagnósticos e treinamento foram os destaques, na segunda onda as empresas começam a investir na implementação de modelos de maturidade em projetos, como forma de gerir o processo de mudança organizacional e estruturar os planos de ação rumo à excelência em Gestão de Projetos.

Depois da apresentação de algumas definições e conceitos sobre o que é projeto e seu gerenciamento é importante tratar os aspectos relacionados à estrutura física que uma empresa deve dispor para a devida gestão dos projetos, onde estão presentes tanto os gerentes quanto os técnicos que elaboram, executam, acompanham, monitoram e aviam o projeto ou um conjunto dos mesmos.

O PMBoK (2008) define o escritório de projetos (*Project Management Office – PMO*) como: “um corpo ou entidade organizacional à qual são distribuídas várias responsabilidades relacionadas ao gerenciamento centralizado e coordenado dos projetos sob seu domínio. As responsabilidades de um PMO podem variar desde fornecer funções de suporte ao gerenciamento de projetos até ser responsável pelo gerenciamento direto de um projeto.”

Ademais, os projetos que estão apoiados ou administrados pelo PMO devem ser gerenciados conjuntamente, sendo que, a forma, função e estrutura específicas de um escritório de projetos dependem das necessidades da organização a qual ele dá suporte (PMBOK, 2008).

Carvalho e Rabechini Jr. (2011) consideram que os escritórios de projetos podem ser os elementos de integração dos diversos setores existentes numa empresa (produção, marketing, finanças, pessoal, etc.).

A gestão de riscos é um tema relevante no âmbito da atividade de projetos e, segundo Carvalho e Rabechini Jr. (2011), se confunde muito com o próprio gerenciamento de projetos.

No caso de desenvolvimento de um projeto inovador, no limiar da fronteira tecnológica, ou de projetos muito complexos, que envolvem várias empresas subcontratadas, a gestão de risco é uma área crítica. Ao contrário, do que acontece em projetos com pequeno conteúdo inovador, que tendem a apresentar melhor compreensão dos riscos envolvidos e maior possibilidade de sua mensuração em termos de probabilidade de impacto (CARVALHO E RABECHINI JR., 2011).

O guia PMBoK (2008) tem um capítulo específico sobre o assunto de gerenciamento de riscos do projeto, o qual tem os objetivos de aumentar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos e reduzir a probabilidade e o impacto dos eventos negativos no projeto.

O PMBoK (2008) apresenta seis processos necessários ao gerenciamento de riscos, são eles:

- I. Planejar o gerenciamento dos riscos: o processo de definição de como conduzir as atividades de gerenciamento dos riscos de um projeto;
- II. Identificar os riscos: o processo de determinação dos riscos que podem afetar o projeto e de documentação de suas características;
- III. Realizar a análise qualitativa dos riscos: o processo de priorização dos riscos para análise ou ação adicional através da avaliação e combinação de sua probabilidade de ocorrência e impacto;
- IV. Realizar a análise quantitativa dos riscos: o processo de analisar numericamente o efeito dos riscos identificados, nos objetivos gerais do projeto;
- V. Planejar as respostas aos riscos: o processo de desenvolvimento de opções e ações para aumentar as oportunidades e reduzir as ameaças aos objetivos do projeto;

Monitorar e controlar os riscos: o processo de implementação de planos de respostas aos riscos, acompanhamento dos riscos identificados, monitoramento dos riscos residuais, identificação de novos riscos e avaliação da eficácia dos processos de tratamento dos riscos durante todo o projeto.

Nesse sentido, as organizações começam a se preocupar com as boas práticas de Gestão de Projetos. Para Rabechini e Carvalho Jr. (2011) com a

utilização mais intensa de projetos as empresas começaram a estimular a busca pelos fatores gerenciais que influenciam significativamente o sucesso de um projeto.

Com isso, surgiram alguns estudos com o objetivo de analisar os fatores críticos de sucesso em projetos. Contudo, a avaliação de desempenho em projetos é um tema que gera controvérsias. O sucesso em projetos depende muito das diferentes perspectivas e expectativas dos *stakeholders*. Definir sucesso a partir do ponto de vista de um único *stakeholder* pode causar uma análise inconsistente da situação (CARVALHO E RABECHINI JR., 2011).

Muitas vezes, os gerentes de projeto tem a responsabilidade de alcançar resultados de sucessos em projetos, contudo sem o apoio necessário, ou seja, sem energia suficiente, orçamento, ou pessoas para lidar com todos os fatores essenciais de sucesso do projeto (PINTO & SLEVIN, 1987).

Há mais de uma década atrás Kerzner afirmou em seu livro que os gerentes de projetos do futuro serão devidamente reconhecidos com relação aos resultados finais da empresa, eles terão autoridade para enfrentar problemas potenciais mediante o gerenciamento proativo de seus projetos, ao invés de ficarem expostos sem possibilidade de ação frente aos riscos em desenvolvimento (KERZNER, 2002).

Segundo Pinto & Slevin (1987), se for possível demonstrar que um conjunto de fatores sobre o controle de um gerente de projeto puder impactar significativamente no sucesso da implementação do projeto, o gerente de projeto terá maior capacidade de lidar eficazmente com as demandas criadas pelo seu trabalho, canalizando sua energia com mais eficiência na tentativa de implementar com sucesso o projeto em desenvolvimento.

Para Rabechini Jr. e Pessôa (2005) o modelo dos fatores críticos tem contribuído para o entendimento do sucesso no gerenciamento dos projetos e, com isso, é muito importante o desenvolvimento de competências específicas no âmbito de gerenciamento de projetos.

No trabalho de Fleury e Fleury (2001) que aborda o conceito de competência associado à estratégia e aprendizagem organizacional, define competência como uma palavra do senso comum, utilizada para designar uma pessoa qualificada para realizar alguma coisa. Para estes autores, o tema competência pode ser associado a diferentes instâncias de compreensão, desde no nível da pessoa (a competência do

indivíduo), das organizações (as *core competences*) e dos países (sistemas educacionais e formação de competências).

O conceito de competência é pensado como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que justificam um alto desempenho, percebida como um estoque de recursos que o indivíduo detém. A literatura acadêmica e os fundamentos da prática administrativa consideram que a competência é a tarefa e o conjunto de tarefas pertinentes a um cargo (FLEURY e FLEURY, 2001).

No entanto, o conceito de competência que emergiu da literatura francesa dos anos de 1990, foi além do conceito de qualificação e processo de formação profissional, principalmente técnica. O trabalho deixa de ser um conjunto de tarefas inerentes ao cargo, mas se torna o prolongamento direto da competência que o indivíduo precisa utilizar, de acordo com a situação profissional (FLEURY e FLEURY, 2001).

Por outro lado, para Fleury e Fleury (2001) o conceito de competência organizacional considera-se a empresa como carteira de competências. Ainda, para estes autores, utilizando a abordagem proposta por Zarifian (1999)<sup>4</sup>, a organização, inserida no ambiente institucional, estabelece a sua estratégia e competências necessárias para implementá-la, num processo de aprendizagem permanente.

Jugdev e Müller (2005) abordam em seu trabalho a evolução de fatores que contribuem para o sucesso do projeto e discutem as condições para o sucesso, fatores críticos de sucesso e os quadros de sucesso. Para os autores, os entendimentos sobre o sucesso do projeto mudaram ao longo dos últimos anos, a partir de definições que foram limitadas na fase de implementação do ciclo de vida do projeto para definições que refletem uma valorização de sucesso sobre o projeto e o ciclo de vida do produto.

À medida que são mais usadas as práticas de gestão de programas e portfólios é preciso entender como é definido o sucesso em projeto, especialmente, em termos de projeto e ciclos de vida do produto, dado que, o sucesso dos programas e portfólios é resultado do agregado do sucesso de projeto (JUGDEV e MÜLLER, 2005).

Neste trabalho, os autores fazem uma análise retrospectiva sobre sucesso em gerenciamento de projetos ao longo dos últimos anos, dividindo em quatro

---

<sup>4</sup> Zarifian, P. Objectif compétence. Paris: Liaisons, 1999.

períodos: período 1, implementação do projeto e entrega; período 2, listas de fatores críticos de sucesso; período 3, quadros de fatores críticos de sucesso; período 4, gestão estratégica de projetos, século 21 (JUGDEV e MÜLLER, 2005).

Jugdev e Müller (2005) concluíram que ao longo dos últimos 40 anos está ocorrendo progressos consideráveis em relação a compreensão evolutiva do sucesso de projetos e que cada vez mais as estruturas holísticas de sucesso do projeto estão sendo utilizadas na prática.

Ademais, este trabalho, chegou a algumas implicações em relação a pesquisa e prática para o sucesso do projeto, direcionadas para os gerentes de projetos, são elas:

- Pensar nos fatores críticos de sucesso no início do projeto e considerar o uso das categorias dentro de um quadro de fatores críticos de sucesso para orientar o desenvolvimento de indicadores apropriados para usar nas várias fases dos projetos e produtos.
- Desenvolver uma lista dos principais *stakeholders* no início do projeto e determinar que categoria de sucesso se ajusta com cada *stakeholder*.
- Evitar o uso de indicadores de ponto único de sucesso do projeto e garantir que seus indicadores de sucesso do projeto incluem tanto medidas de eficiência como de eficácia sobre a extensão do ciclo de vida do projeto/produto e que existam fatores críticos de sucesso do projeto que atendam todos os desejos e necessidades de todos os *stakeholders*.
- Ter consciência de que medidas de sucesso mudam ao longo do projeto e ciclo de vida do produto e que alguns dos indicadores utilizados nas fases iniciais do projeto podem não ser os únicos avaliados no encerramento do projeto.

Desenvolver e manter boas relações e comunicações eficazes com os principais *stakeholders* e, particularmente, com os patrocinadores do projeto, pois a compreensão, envolvimento, comprometimento e decisões apropriadas destas pessoas são essências para alcançar o sucesso do projeto.

Pode-se observar que a definição de sucesso de projeto tem sofrido alterações ao longo das últimas décadas, sendo que, no princípio da gestão de projetos, o sucesso era medido apenas em termos técnicos. O produto era

considerado apenas como adequado ou, caso contrário, inadequado (KERZNER, p. 43, 2002).

A partir da evolução da gestão de projetos as definições de sucesso de projeto também mudaram. Segundo Kerzner (2002) a melhor explicação do sucesso combina a mensuração de termos de fatores primários e secundários.

Os fatores primários são: no prazo, dentro do orçamento e no nível desejado de qualidade. Já os fatores secundários podem ser considerados como: a aceitação do cliente, o cliente concorda com a utilização de seu nome como referência (KERZNER, 2002).

A definição absoluta de sucesso, de acordo com Kerzner (2002) será alcançada somente no momento em que o cliente estiver tão satisfeito com os resultados que permitirá a utilização de seu nome como referência.

Assim, é possível visualizar a relação existente entre sucesso de projeto e o nível de maturidade da organização em gestão de projetos.

Os modelos de maturidade em gestão de projetos PMMMs – *Project Management Maturity Model* – tem conquistado o interesse tanto das empresas como do meio acadêmico em realizar esforços para entender os motivos que levam alguns projetos alcançarem o sucesso, ao passo que outros não conseguem. Muitos especialistas da indústria afirmam que os PMMMs permitem que às empresas alcançar sucesso sustentável em gerenciamento de projetos. No entanto, ainda não foi confirmado pela literatura acadêmica, através das explorações sobre o tema. Com exceção de um artigo teórico de Judgev e Thomas (2002)<sup>5</sup>, a literatura sobre sucesso em projetos ainda não foi empiricamente relacionada à literatura sobre PMMMs. (SIDENKO, 2006).

Em seu trabalho, Sidenko (2006), considera que no atual ambiente empresarial, o sucesso do projeto está fortemente ligado à eficácia organizacional e à maturidade de suas práticas de gestão de projetos. Com isso, os gerentes de projetos estão reconhecendo a importância das práticas organizacionais coerentes de gerenciamento de projeto para alcançar a sustentabilidade das taxas de sucesso dos projetos.

---

<sup>5</sup> JUDGEV, K.; THOMAS, J. **Project Management Maturity Models: The silver bullets of competitive advantage?** *Project Management Journal*, v. 33, p 1-14, 2002.

A gestão de risco e a fase de execução do projeto são áreas de baixa maturidade, ao passo que as áreas de gerenciamento de custo e de planejamento do projeto são áreas de alta maturidade (IBBS e KWAK, 2000).

Para Ibbs e Kwak (2000), pode-se dizer que para muitas organizações é incerto, perplexo e, até mesmo, equivocado o estado das aplicações atuais de gerenciamento de projeto. Ademais, o investimento financeiro em instrumentos de gerenciamento de projetos, práticas e processos é geralmente visto como muito difícil de justificar.

Outro fator relevante que o gerente de projeto precisa ter em mente para alcançar sucesso de projeto é o tipo de organização onde trabalha. De acordo com Heldman (2005) cada estrutura tem seus próprios pontos altos e baixos. A autora aborda três tipos de organizações, são elas: funcionais, por projetos e matriciais.

As organizações funcionais são estruturas empresariais mais tradicionais, podendo existir uma cultura burocrática e hierárquica por natureza, onde os gerentes de projetos podem achar que têm pouca ou nenhuma autoridade e autonomia para realizar algumas tarefas, tal como, recrutamento de pessoal. Ainda, essas organizações são estruturadas de modo que as operações semelhantes sejam agrupadas em departamentos. Os gerentes de projetos que trabalham nas organizações funcionais normalmente têm outras responsabilidades, além do projeto em execução. Os empregados são subalternos a um gerente, que, por sua vez, é subalterno a um gerente de nível mais alto (HELDMAN, 2005).

Por outro lado, as organizações por projetos são estruturas opostas às organizações funcionais. Essas organizações são focas e voltadas no projeto propriamente dito, e não no trabalho do departamento funcional. O gerente de projetos tem autoridade máxima sobre o projeto, e as funções de apoio como contabilidade e recursos humanos são subordinadas a um gerente de projetos (HELDMAN, 2005).

No caso das organizações matriciais, estas combinam os melhores fatores das organizações funcionais e por projetos. Os projetos são o ponto focal do trabalho nesta estrutura, do mesmo modo que as organizações por projetos. Nas organizações matriciais os empregados respondem a vários gerentes, entre eles um gerente funcional e pelo menos um gerente de projetos (HELDMAN, 2005).



Nas organizações matriciais os membros da equipe de projetos quando escalados para o projeto devem responder ao gerente de projeto por todas as atividades inerentes a ele, mas também podem ter deveres a cumprir no antigo cargo funcional, subordinado a seu gerente funcional. Os gerentes de projetos que trabalham nessas organizações devem procurar manter um bom relacionamento e atuar com os gerentes funcionais ao preparar os planos do projeto, definir cronogramas e escolher a equipe necessária para as atividades específicas (HELDMAN, 2005).

As vantagens e desvantagens, de acordo com Heldman (2005), de cada uma das estruturas organizacionais estão apresentadas no Quadro 1.

<b>Tipo de Organização</b>	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clara cadeia de mercado;</li> <li>- Equipe coesa;</li> <li>- Separação de funções.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os gerentes de projeto costumam ser também gerentes funcionais;</li> <li>- Camadas burocráticas;</li> <li>- Competição pelos recursos;</li> <li>- Os gerentes de projeto têm autoridade limitada.</li> </ul>
Por Projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O gerente do projeto tem autoridade suprema;</li> <li>- O gerente de projeto é quem toma as decisões;</li> <li>- O objetivo da organização é o trabalho no projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reescalação dos membros da equipe;</li> <li>- Tempo ocioso;</li> <li>- Concorrência.</li> </ul>
Matricial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O foco da organização é o trabalho no projeto;</li> <li>- Podem surgir habilidades especializadas;</li> <li>- Oportunidades de evolução.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mais de um chefe;</li> <li>- Confundir funções;</li> <li>- Conflitos entre gerentes.</li> </ul>

FONTE: Heldman, 2005. Elaborado pelo autor (2013)

#### QUADRO 1 – VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS ESTRUTURAS FUNCIONAIS, POR PROJETOS E MATRICIAIS

O conhecimento do tipo estrutura organizacional ou da estrutura hierárquica na qual o gerente de projetos trabalha é de extrema importância, pois o ajuda a compreender o seu nível de autoridade. Além disso, o conhecimento das vantagens e desvantagens de cada serviço vai ajudar o gerente de projetos no momento de lidar com dificuldades durante seu trabalho (HELDMAN, 2005).

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir da década de 1990, no Brasil, durante as mudanças do Estado, por meio de reformas, se iniciou o processo de busca pela eficiência da Administração Pública.

No trabalho de Brulon, Ohayon e Rosenberg (2012), que trata da reforma gerencial brasileira, estes autores analisam o processo de implementação da reforma do Estado, cujo marco legal ocorreu em 1995<sup>6</sup>, e das suas consequências na administração pública brasileira.

A disseminação das reformas gerenciais ocorreu em decorrência às fortes críticas ao modelo burocrático de administração pública brasileira, que perdurou até o fim do século XX, impulsionada principalmente pelo movimento *New Public Management*<sup>7</sup>. Estas reformas foram caracterizadas principalmente pelo foco em resultados, sendo que, esta nova “onda” de reformas foi praticada em vários países, inclusive no Brasil (BRULON, OHAYON e ROSENBERG, 2012).

Segundo estes autores, no Brasil, mesmo que a reforma gerencial não ter sido concluída, o modelo gerencial de administração assume papel importante na administração pública atual.

A nova gestão pública brasileira passou a adotar a gestão com foco em resultados como um dos seus principais instrumentos, enfatizando o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e o monitoramento e a avaliação sobre as políticas públicas para garantir o aumento da eficiência, efetividade e “*accountability*” da gestão pública (GOMES, 2009).

Segundo Bresser-Pereira (1998) a administração pública gerencial emergiu, na segunda metade do século passado, como resposta à crise do Estado e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses dos *rent-seeking* ou da corrupção aberta. A administração pública gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados.

O novo perfil de administração pública leva os governos a buscar alguns referenciais estratégicos, tais como, a percepção do novo ambiente, as novas

---

<sup>6</sup> Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e Emenda Constitucional nº 19/98.

<sup>7</sup> Em português, Nova Gestão Pública.

variáveis, definição de objetivos estratégicos e o foco em resultados, que orienta a gestão para o desempenho e que leva ao planejamento, definição dos instrumentos, mensuração de desempenho e avaliação. Deste modo, percebe-se que a nova administração pública dá ênfase à eficiência e na percepção da complexidade do ambiente e dos problemas enfrentados (NASCIMENTO, 2010).

Segundo Nascimento (2010) gestão é prática que deve ser aprimorada para o alcance de determinados fins, tais como, para reduzir a pobreza, para melhorar a educação, para aumentar a competitividade da economia, para aumentar a conservação de recursos naturais, para preservar, estender e expandir a cultura. Este autor considera que todo o aperfeiçoamento da gestão do setor público deve ser orientado estrategicamente para o desenvolvimento econômico e social. Assim, a gestão pública deve fazer parte de um grande projeto de desenvolvimento.

Para Nascimento (2010) a administração pública gerencial apresenta as seguintes características:

- Ser orientada para o cidadão;
- Ser orientada para a obtenção de resultados;
- Presumir que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança;
- Como estratégia, servir da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação;
- Utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

A gestão voltada para resultados necessita de um modelo de gerenciamento, de modo que a responsabilidade esteja claramente atribuída e os objetivos definidos de forma consistente. Complementarmente, é necessária a participação e o comprometimento dos gestores, que devem desenvolver processos produtivos eficientes, promover a conscientização e o controle de custos e buscar sistematicamente a qualidade e efetividade dos resultados alcançados (NASCIMENTO, 2010).

O gerenciamento de projetos está sendo utilizado por diversas organizações, inclusive no setor público, e tem sido de fundamental importância para transformar o planejamento em resultados, de forma a trazer maior eficiência à gestão de projetos.

Ademais, é ainda mais recente a adoção de boas práticas em gerenciamento de projetos na administração pública, contudo, está sendo estimulada pela exigência crescente da melhoria dos serviços públicos por parte dos cidadãos, que reforçam a importância desta prática no setor público (PESTANA & VALENTE, 2010).

Para Nascimento *et. al.*, 2011 a gestão de projetos também se destaca no setor público não apenas através de projetos internos, assim como pela contratação de empresas prestadoras de serviços e, inclusive, com financiamentos de ações e políticas governamentais por meio da captação de recursos oriundos de outras esferas governamentais e também de instituições financeiras como o Banco Mundial – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Para ter uma melhor compreensão de como funciona a gestão pública é essencial analisar como se dá o planejamento na administração pública, bem como os instrumentos legais utilizados nas fases de planejamento.

Na administração pública, segundo Bernardoni e Cruz (2010), o planejamento deve partir do geral, planejamento estratégico, para o específico, planejamento operacional, contudo, deve haver um planejamento intermediário com a finalidade de integrar estes dois momentos, planejamento tático.

Nesse sentido, a administração pública, de acordo, com Bernardoni e Cruz (2010), possui duas fases de planejamento: fase de preparação; e fase de execução.

A fase de preparação é de caráter político, que vai desde a formulação até a aprovação do plano, a qual deve ser precedida de pesquisa, para elaboração de um diagnóstico, que tem por finalidade a definição de objetivos e metas, visando os programas e projetos. A outra fase, de execução, é de caráter técnico, envolve a implantação, o controle e a avaliação do plano. Nessa fase, o planejamento está intimamente ligado ao orçamento (BERNARDONI e CRUZ, 2010).

De acordo, com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre os orçamentos, cabe ao Poder Executivo estabelecer as seguintes leis: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

De modo semelhante, conforme apontado por Bernardoni e Cruz (2010), o sistema de planejamento da administração pública está estruturado com vistas a atender os três instrumentos de planejamento:

- Plano Plurianual – PPA;

- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- Lei Orçamentária Anual – LOA.

Assim, este sistema tem como base um conjunto de elementos (planos, programas e ações/iniciativas) que sustentam o processo de tomada de decisão e de alocação de recursos (BERNARDONI e CRUZ, 2010).

Segundo o artigo 2º da Lei Estadual nº 17.013 de 2011, que institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, do Paraná, o PPA reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental, estruturado em Programas e Iniciativas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos.

Ademais, o documento que trata das Orientações Gerais para a Elaboração do Plano Plurianual (2012-2015), do Estado do Paraná, diz que o PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo, dispondo as diretrizes, objetivos e metas, de maneira regionalizada, da administração pública estadual, organizadas em programas.

De acordo com Bernardoni e Cruz (2010), o PPA é um plano que expressa o planejamento de médio prazo, que tem como objetivo principal estabelecer metas de continuidade dos programas e projetos de longo prazo. Este documento é realizado a cada quatro anos e alinha as metas do Poder Executivo em seus mandatos, dado que tem início e término ao final do primeiro ano do executivo.

A LDO estabelece as regras para o equilíbrio de receita e despesa para cada ano, bem como, por meio da ampliação da participação do Poder Legislativo no disciplinamento e na fiscalização das finanças públicas, resultando na maior transparência do processo orçamentário. Além de orientar a elaboração da LOA, a LDO fornece também as instruções e as regras a serem cumpridas na execução do orçamento (BERNARDONI e CRUZ, 2010).

Por fim, a LOA apresenta, em termos monetários, as receitas e as despesas públicas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro, segundo Bernardoni e Cruz (2010). Ou seja, a Lei Orçamentária Anual estima a receita e fixa a despesa para um exercício financeiro, compreendendo os orçamentos fiscal e próprio da Administração Indireta e o orçamento de investimento

das empresas públicas e das sociedades de economia mista (LEI ESTADUAL Nº 17.398, 2012<sup>8</sup>).

Contudo, há alguns entraves no momento da execução dos programas e projetos previstos nos instrumentos de planejamento, principalmente, quanto ao cumprimento de cronogramas financeiros e físicos, por exemplo, no caso dos projetos que incluem obras de grande porte e compra de equipamentos sofisticados e de alto valor.

Gomes (2009), em sua tese trata dos limites da eficiência na administração pública do Brasil. Para este autor os limites potenciais ao aumento da eficiência no setor público podem ter relação com diversos fatores, tais como, políticos, organizacionais, culturais, psicológicos, entre outros.

Em seu trabalho, Gomes (2009) focou na análise de um conjunto de fatores limitantes da eficiência na administração pública brasileira, relacionados ao ambiente político-democrático, o qual pode levar a uma maior complexidade no processo decisório, à alocação potencialmente produtiva dos recursos e a irracionalidade econômica na adequação entre tais recursos e os objetivos definidos.

O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, marco conceitual do tema das competências na administração pública brasileira, que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal, sistematizou alguns conceitos de gestão por competências para a administração pública, entre eles a adequação de competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições. Contudo, este é um marco recente, cujos conceitos e modelos de implementação ainda não foram empregados pela maioria dos órgãos (SANTOS, 2011).

Esta autora, através da revisão da produção nacional e estrangeira de periódicos das áreas de Administração e Psicologia sobre o tema competências no trabalho e nas organizações, com foco no setor público, concluiu, que há uma convergência do conceito de competência, mesmo diante da complexidade e fragmentação teórica previamente constatada na literatura. Deste modo, a convergência é expressa pelo conceito de competências enquanto conhecimentos, habilidades e atitudes expressas pelo desempenho profissional, dentro de um determinado contexto organizacional; mesmo que, no caso das pesquisas internacionais, podem ser identificadas duas correntes explícitas: a perspectiva

---

<sup>8</sup> Lei Estadual nº 17.398, de 18 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual de 2013, do Estado do Paraná.

francesa, que tem foco nos atributos e a perspectiva inglesa, com foco no desempenho (SANTOS, 2011).

Outro tema importante a ser abordado refere-se os fatores relativos à maturidade em gerenciamento de projetos em organizações públicas. Desta forma, para Nascimento *et al.* (2011) a importância que este tema tem assumido no âmbito do setor público tem relação ao fato de os governos necessitarem, cada vez mais, se adaptar a constantes mudanças impulsionadas pelo ambiente político-econômico-social contemporâneo, que exige órgãos públicos mais flexíveis e orientados a longo prazo.

Nascimento *et al.* (2011) identificaram fatores que podem contribuir para a maturidade em gerenciamento de projetos em organizações públicas. Os autores realizaram um processo de caracterização do perfil dos gestores que participaram do estudo, através de algumas variáveis. Desta forma, eles criaram oito fatores que evidenciam algumas das características na nova gestão pública, são eles:

- Planejamento e controle;
- Desenvolvimento de habilidades gerenciais;
- Ambiente de gestão de projetos;
- Aceitação do assunto gerenciamento de projetos;
- Estímulo para o desempenho;
- Avaliação de projetos e aprendizagem;
- Escritório de gerenciamento de projetos;
- Visibilidade dos gerentes de projetos.

Os fatores acima mencionados possibilitam identificar quais são os pontos de destaque para a melhoria da maturidade em gerenciamento de projetos, além, de estabelecer uma ordem de prioridade que pode orientar o desenvolvimento de ações por parte do governo (NASCIMENTO *et al.*, 2011).

Portanto, pode-se verificar a importância de analisar as fases relativas ao processo de planejamento da administração pública, bem como uma breve apresentação sobre a evolução da gestão pública, com foco em resultado. Ademais, o setor público está buscando utilizar os fundamentos em gerenciamento de projetos, como forma de responder as novas necessidades da sociedade, para

identificar os fatores limitantes do processo decisório voltados à eficiência no alcance dos resultados.



### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO – FCS

Segundo Rockart (1979), os fatores críticos de sucesso são entendidos, por muitas empresas, como o número limitado de áreas nas quais os resultados, quando satisfatórios, irão garantir um desempenho competitivo de sucesso para a organização. OS FCS são um pequeno de elementos-chave do projeto, considerados essenciais, que influenciam no sucesso do projeto.

Os FCS são elementos do projeto que devem receber constantemente cuidado e atenção do gerente. Ademais, o desempenho desses elementos deve ser constantemente mesurado e avaliado (ROCKART, 1979).

Pinto & Slevin (1987) elencaram dez fatores como críticos para o sucesso durante a implementação e gerenciamento de projetos, são eles:

1. Missão do projeto;
2. Apoio da alta gerência;
3. Plano e cronograma do projeto;
4. Consulta ao cliente;
5. Pessoal;
6. Demandas técnicas;
7. Aceitação do cliente;
8. Monitoramento e *feedback*;
9. Comunicação;
10. Resolução/gerenciamento de crises.

Rockart (1979) considera que através do método do FCS, as entrevistas são usualmente conduzidas em duas ou três seções separadas. Na primeira, as metas do executivo são inicialmente registradas e os FCS relativos aos objetivos são discutidos. As inter-relações entre os fatores críticos de sucesso e as metas são discutidas para maiores esclarecimentos e para determinar quais dos FCS devem ser combinados, eliminados ou rerepresentados.

A segunda seção é utilizada para revisar os resultados da primeira, após a análise do analista sobre os resultados, e para sugerir aprofundar a exploração de alguns fatores. Além disso, os critérios de medição e possíveis relatórios são discutidos profundamente. Em alguns casos, pode ser necessária uma terceira seção para se chegar a um acordo final sobre a sequência de medidas e relatórios informativos dos FCS (ROCKART, 1979).

Segundo Albertin (2002), o método dos fatores críticos de sucesso, de acordo com os pesquisadores, é altamente efetivo em dar suporte aos gestores a definirem suas necessidades mais relevantes de informação. O autor identificou os FCS a partir da análise de cinco funções da administração, com foco na área de informática. No Quadro 2 estão descritas as funções elencadas e seus respectivos fatores críticos de sucesso identificados pelo autor.

<b>Função</b>	<b>Fatores Críticos de Sucesso</b>
Planejamento	- Apoio da alta gerência - Alinhamento estratégico - Processo de Priorização - Processo de Estimativa
Organização	- Estrutura organizacional - Participação na organização
Pessoal	- Aspectos sociopolíticos - Novas tecnologias
Direção	- Gerência de TI
Controle	- Controle de desempenho e qualidade

FONTE: Albertin (2002). Elaborado pelo autor.

## QUADRO 2 – FUNÇÕES E FCS DA ÁREA DE INFORMÁTICA

Segundo Albertin (2002), o próprio planejamento pode ser considerado um FCS para a área de Administração de Informática, por sua relevância, condição de base para as demais funções e as características e evoluções do ambiente tecnológico e de negócios.

No caso da função organização, foi encontrado risco com a proximidade ou distância da Administração de Informática em relação à organização.

Na função pessoal, o autor identificou que os aspectos técnicos são mais relevantes que os gerenciais, de forma a contribuir para a falta de relacionamento adequado da Administração de Informática com a organização. Ademais, as tendências da área de informática têm demandado novas capacitações do pessoal,

forçando que sejam voltadas para o negócio e para o relacionamento entre os ambientes internos e externos.

A principal preocupação levantada pelo autor, na função direção, é em relação à gerência de nível médio, que apresentou deficiência de formação. A preparação dessa gerência foi mais focada no aspecto técnico e pouca preparação dos participantes para assumir posições de gerências.

Na função controle, foi levantada a questão de carências conceituais em relação às atividades e produtos não tangíveis ou menos operacionais.

### 3.2 MÉTODO DE IDENTIFICAÇÃO DOS FCS

A partir das informações apresentadas sobre o caso em análise, desde o ciclo de preparação de projeto, o atual estágio de negociação do projeto, a descrição de seu conteúdo e objetivo, até os riscos já identificados pelo financiador do projeto, possibilitaram a identificação dos gargalos e possíveis desvios do padrão desejado do projeto na sua fase de execução.

A complexidade de gerenciamento de um projeto dessa natureza para a administração pública, com múltiplos setores implementadores, metas e indicadores vinculados aos desembolsos, somado à falta de capacidade da administração pública estadual em trabalhar por resultados, fornece ingredientes suficientes para que sejam identificados os FCS do projeto.

Além disso, o Banco identificou alguns riscos, tanto a nível institucional quanto a nível operacional, classificados como substanciais para o processo de implementação inicial do projeto. A descrição desses riscos possibilitou a observância de uma convergência acentuada dos desvios para um dos FCS apresentados por Pinto & Slevin (1987), o fator pessoal, e também conforme identificado por Albertin (2002).

Contudo, é preciso deixar claro que outros riscos também são iminentes, tais como, variáveis políticas que tem impacto desde a fase de aprovação do projeto, como no processo de execução, dado que o projeto perpassa um mandato do chefe do poder executivo. Mas, como o comportamento dessas variáveis foge do alcance

técnico, além de não ser o foco deste trabalho, serão deixadas de lado da análise dos FCS do projeto.

Com o intuito de aprofundar a identificação dos fatores críticos de sucesso do projeto, especificamente, no quesito das competências dos técnicos e coordenadores do projeto que trabalham na UGP e dos coordenadores do projeto que atuam nas unidades executoras, será aplicado um questionário para estes dois grupos de participantes do projeto.

Deste modo, optou-se pela aplicação de um questionário de autopreenchimento para identificar os FCS que consiste no preenchimento das questões de forma direta pelos pesquisados, não havendo necessariamente a figura do entrevistador. O questionário foi elaborado no aplicativo '*Drive*' disponibilizado pela plataforma '*Google*', o qual conta com o criador de formulários e seu envio se deu via *e-mail*, assim como, os participantes me responderam da mesma maneira.

O questionário foi planejado com o objetivo de elaborar um instrumento de pesquisa específico para esse projeto, com a finalidade de identificar os fatores críticos de sucesso, com relação à função pessoal, na implementação do projeto. Esta pesquisa possui também a finalidade de fortalecer a análise de risco realizada pelo BIRD para esse projeto.

O Apêndice apresenta o questionário em modelo de planilha, de forma a conter as repostas de grande parte dos representantes técnicos do projeto e da equipe da UGP.

O questionário aborda temas específicos sobre o projeto em análise e a experiência junto a projetos financiados pelo Banco Mundial e suas normas em análise, com a finalidade de identificar o grau de dedicação à função e de conhecimento dos participantes.

O questionário conta com oito questões, das quais cinco são perguntas abertas, onde o participante deve responder com informações relacionadas às suas experiências práticas e profissionais na área de gestão de projetos, com foco no SWAp, e também foram aplicadas três questões que variam em uma escala de medição 1 (um) a 5 (cinco), sendo que, as repostas nas escalas 1 (um) e 2 (dois) são insatisfatórias, e as questões respondidas na escala de medição igual ou superior a 3 (três) corresponde ao sucesso do projeto.

## 4 O ESTUDO DE CASO

Neste capítulo serão abordados os aspectos relacionados ao Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, de modo, que seja possível identificar os fatores e variáveis necessários para seu gerenciamento e a identificação dos fatores críticos de sucesso.

Desta forma, a seção está dividida em duas três partes: a primeira trata da elaboração, estágio de negociação e execução do projeto em estudo; a segunda apresenta a estrutura do projeto, tais como, o prazo de execução, os componentes e subcomponentes, a unidade de gestão, entre outros fatores importantes para a compreensão da amplitude do projeto; e na terceira parte são apresentados os fatores críticos de sucesso do projeto.

Este trabalho se apoia no referencial teórico que trata dos fatores críticos de sucesso no gerenciamento de projetos, por meio da abordagem de estudo de caso, que apresenta os elementos necessários para a análise dos FCS.

Os critérios que levaram a escolha deste caso foram: a existência de uma Unidade de Gerenciamento do Projeto, no âmbito da SEPL; a existência de um Comitê Gestor que auxilia as atividades de gestão; o fato de ser um projeto com uma gestão mais complexa, pois estão envolvidas diversas secretarias e autarquias estaduais; o estágio mais avançado de desenvolvimento do projeto, inclusive com algumas ações em execução.

Deste modo, levando em consideração estes critérios, foi selecionado o Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, que é uma operação de crédito entre o Estado do Paraná e o Banco Mundial. A partir da definição do caso é necessário fazer o levantamento dos dados do projeto e, para qualificar as informações, também, será realiza entrevistas com diversos técnicos e coordenadores envolvidos no projeto, integrantes da UGP, bem como das equipes das secretarias e autarquias participantes do projeto.

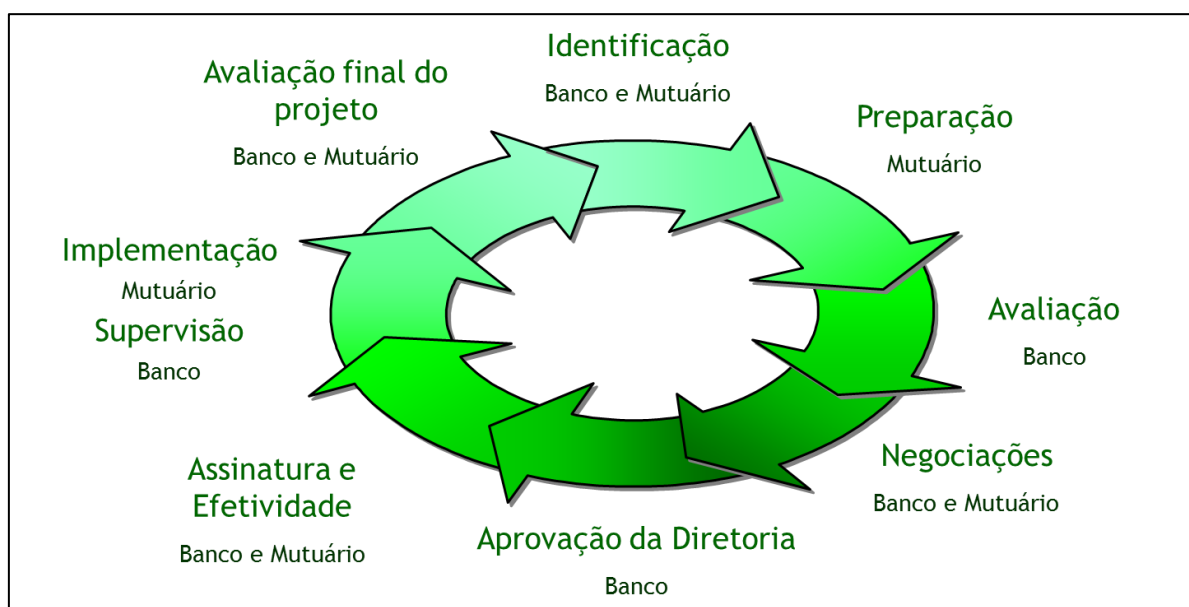
## 4.1 DA ELABORAÇÃO AO ENCERRAMENTO DO PROJETO

### 4.1.1 O Ciclo de Projetos do Banco Mundial

Nesta seção do trabalho as informações apresentadas foram retiradas do site do Banco, bem como, dos seminários e treinamentos que o BIRD disponibiliza para a equipe técnica dos Governos mutuários. O restante das informações foi extraído da própria experiência aplicada na área de atuação do autor.

O Banco Mundial, inicialmente, seguindo as diretrizes políticas definidas para o país, propõe serviços financeiros, assessoria e assistência técnica para ajudar os países na identificação de suas prioridades e para alcançar os seus principais objetivos de desenvolvimento.

Depois de estabelecida a estratégia de assistência ao país o Banco realizada junto ao mutuário uma série de missões, que nada mais são do que etapas do projeto, denominado de ciclo de projetos, conforme Figura 1.



Fonte: Banco Mundial (2012)

FIGURA 1 – CICLO DE PROJETOS DO BANCO MUNDIAL

No caso do projeto em análise, a primeira missão realizada pelo BIRD junto ao Estado do Paraná foi a “missão de pré-identificação”, cujos principais objetivos foram: (i) iniciar a identificação das possíveis estratégias e programas

governamentais a serem apoiados pelo Banco Mundial, através de uma operação de empréstimo; (ii) discutir com o Governo a incorporação das atividades do projeto PROTERRITÓRIO<sup>9</sup> na nova operação; e (iii) acordar sobre o cronograma de preparação do projeto e próximos passos.

A primeira etapa do ciclo, denominada de identificação, onde o Banco e o governo entram em acordo sobre a concepção inicial do projeto e seus beneficiários. Nesta etapa a equipe do Banco elabora uma nota sobre a ideia do projeto e descreve seus elementos básicos. Este documento identifica os objetivos, os riscos iminentes, cenários alternativos hipotéticos e cronograma preliminar para o processo de aprovação.

O Banco elabora outros dois documentos. O *Project Information Document (PID)*, ou documento de informação do projeto, que contém informações sobre o contexto do projeto, o contexto setorial e institucional, os objetivos de desenvolvimento do projeto, a implementação e as políticas de salvaguardas. O outro documento é a ficha integrada de dados sobre salvaguardas (*Integrated Safeguards Data Sheet*), que apresenta os principais problemas que podem acontecer com relação as políticas de salvaguardas ambientais e sociais do Banco.

Ainda, na etapa de identificação, o Governo tem que preparar e defender a Carta Consulta junto à Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX, que é composta por diferentes órgãos da Esfera federal e cuja Secretaria Executiva é a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A segunda fase corresponde à preparação do projeto, avaliação inicial e aprovação da direção do Banco. O Banco presta assistência financeira e assessoramento, enquanto que o mutuário deve conduzir os estudos e preparar a documentação detalhada do projeto. O Banco avalia os aspectos econômicos, técnicos, institucionais, financeiros, ambientais e sociais do projeto. Uma vez que o Banco e o mutuário entram em acordo com relação aos termos do contrato de empréstimo, o projeto é submetido à aprovação da Direção Executiva do Banco.

Nesta etapa o governo (mutuário) e suas agências implementadoras são responsáveis pela preparação do projeto, que pode levar vários anos para realizar

---

<sup>9</sup> O Programa de Inclusão e Desenvolvimento Territorial – PROTERRITÓRIO, era uma operação de crédito externo financiada pelo Banco Mundial, contudo, este programa foi incorporado como um componente integrante do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, e passou a ser chamado de Programa de Desenvolvimento Econômico Territorial – PRORURAL.

os estudos de viabilidade e para preparar os projetos técnicos e de engenharia, verificar a necessidade de pessoal e treinamento, por exemplo. Por outro lado, o Banco geralmente presta o assessoramento e oferece análises e pareceres quando solicitado. No entanto, o Banco avalia a capacidade do agente executor, a fim de alcançar um acordo com o mutuário sobre os arranjos para a gestão global do projeto, tais como os sistemas necessários para o gerenciamento financeiro, de aquisições, elaboração de relatórios, monitoramento e avaliação de indicadores do projeto.

Novamente, fazendo um paralelo com o caso em análise, os principais objetivos da missão de preparação do BIRD junto ao Estado foram: avançar na definição do escopo de alguns indicadores; finalizar a avaliação dos aspectos do gerenciamento financeiro; finalizar a avaliação dos aspectos de licitação (incluindo preparação de um plano de ação); e discutir a aplicação das salvaguardas ao projeto.

Na terceira etapa, as partes interessadas realizam uma avaliação inicial, sendo esta a oportunidade de revisar detalhadamente o projeto e resolver as questões mais relevantes. O Banco e o Governo revisam o trabalho desenvolvido durante as fases de identificação e preparação e confirmam os resultados esperados do projeto. É nesta fase que as partes chegam a um acordo sobre a viabilidade de todos os aspectos do projeto, de forma que, a equipe do Banco se certifica de que todas as propostas e aspectos do projeto estão de acordo com as normas do Banco Mundial, e que o Governo tenha preparado os arranjos institucionais necessários para a implementação eficiente do projeto.

Como resultados desta etapa é preparado uma versão para aprovação do Documento de Avaliação do Projeto (*Project Appraisal Document – PAD*) e também são elaboradas as minutas dos documentos legais referentes aos convênios, acordos e licitações.

Após a avaliação do projeto, tem-se a quarta etapa, negociação, onde o Banco Mundial realiza a apresentação do projeto à sua Diretoria Executiva, tendo como documento base a versão preliminar do PAD.

Assim que aprovado, quinta fase, o projeto é descrito no *Monthly Operational Summary* (MOS), que é composto por relatórios sobre o andamento dos projetos enquanto os termos de empréstimo estão sendo definidos pelo BIRD, e também é



publicada a versão final do PAD. Paralelamente, o Governo deve realizar os trâmites legais para a contratação de operação de crédito. O fluxo das operações de crédito externo será descrito na próxima seção.

O Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, atualmente, está nesta etapa. O Governo está finalizando as tratativas legais junto aos órgãos do Governo Federal que são responsáveis pela autorização das operações de crédito para que possa assinar os contratos de empréstimo e de garantia.

Na sequência, com a aprovação da União, na sexta etapa de assinatura e efetividade, o Governo e o Banco assinam o acordo de empréstimo e o mutuário também deve firmar o contrato de garantia com a União Federal.

Na sétima etapa, implementação e supervisão seguindo o ciclo de projetos após ter passado por todas as fases mencionadas, que pode levar mais de dois anos, é que o projeto começa a ser executado, mas vale ressaltar que durante as negociações o mutuário pode iniciar algumas ações com recursos próprios, as quais devem ser acordadas com o Banco que as classifica como despesas que podem ser reembolsadas ao Governo assim que o acordo de empréstimo for assinado, são denominadas pelo Banco de despesas retroativas.

De forma resumida, neste momento, o BIRD realiza a supervisão do projeto, da seguinte forma:

- Monitorar o progresso do projeto;
- Oferecer aconselhamento;
- Assegurar o uso correto dos recursos do empréstimo;
- Assegurar que as licitações estejam de acordo com as normas do Banco Mundial e do Acordo de Empréstimo.

As obrigações do Governo durante a implementação são basicamente as seguintes:

- Realizar as compras e licitações de bens e serviços seguindo o Acordo de Empréstimo e as Normas do Banco;
- Realizar o gerenciamento de todo o projeto;
- Elaborar os relatórios que retratam o andamento físico-financeiro do projeto;
- Manter os manuais operativos atualizados;
- Contratar os consultores, conforme previsto nos planos do projeto;

- Supervisionar os contratos e os pagamentos efetuados aos credores.

A última fase do ciclo refere-se à avaliação final do projeto, ou seja, quando o projeto é encerrado ou é finalizado o período de desembolso do empréstimo. Este processo pode levar entre um a dez anos, o BIRD e o Governo reportam e arquivam os resultados obtidos, os problemas ocorridos, as lições aprendidas e os conhecimentos adquiridos com a execução do projeto.

#### **4.1.2 Processo de Aprovação de Operações de Crédito Externo**

O Manual de Financiamentos Externos do Setor Público (2013) traz as orientações gerais aos potenciais tomadores de recursos externos para a autorização da preparação do projeto ou programa, além disso, apresenta as etapas do processo de contratação de operações de crédito externo junto a organismos internacionais de financiamento.

De acordo com o manual compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizar a preparação de projetos ou programas do setor público que necessitam de recursos de financiamentos de fonte externa, mediante prévia manifestação da Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX<sup>10</sup>, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPGO).

O proponente mutuário elabora um documento, denominado de Carta Consulta, que deve ser encaminhado à Secretaria Executiva da COFIEEX, via SEAIN-SGIS. A Carta Consulta deve conter as informações básicas do projeto ou programa, tais como, os componentes, produtos e custos previstos, bem como o objetivo e outras informações necessárias à avaliação do pleito.

De acordo com o Manual de Financiamentos Externos, após o recebimento do pleito, a SEAIN convida o proponente mutuário para fazer uma apresentação técnica do projeto ou programa, de modo que, neste momento poderão ser solicitadas informações complementares que possibilitem o parecer final dos membros do Grupo Técnico da COFIEEX (GTEC).

---

<sup>10</sup> A COFIEEX foi instituída pelo Governo Federal em 1990, e reorganizada pelo Decreto nº 3.502, de 12 de junho de 2000.

O prazo de apreciação do pleito pela COFLEX, segundo o manual, é de doze meses contados a partir da data de apreciação do pleito pelo GTEC, caso contrário, será arquivado, podendo ser reavaliado pelo GTEC em até doze meses, contados a partir da data do arquivamento, a pedido do interessado e atendidas as condições necessárias.

Após a aprovação do pleito pela COFLEX é submetida uma recomendação ao MPOG para sua ratificação. As recomendações favoráveis tem prazo de validade de vinte e quatro meses, contados a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU). Esse prazo poderá ser prorrogado por mais doze meses a pedido do mutuário, após a deliberação do GTEC.

Na sequência, segundo o Manual de Financiamentos Externos, depois da assinatura da recomendação pelo Ministro do MPOG o agente financiador poderá dar início ao processo de preparação do projeto.

Este processo vai depender muito do funcionamento do ciclo de projetos do agente financiador, que deve realizar missões técnicas com o objetivo de preparar o projeto em conjunto com o mutuário. O funcionamento do ciclo de projetos de Banco Mundial foi descrito na seção anterior, inclusive fazendo um paralelo com o andamento do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná.

Vencida a fase de preparação do projeto o proponente mutuário deverá abrir processo junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) vinculada ao Ministério da Fazenda (MF), quando se tratar de pleitos relacionados a entes subnacionais, órgão que realizará a análise para autorizar a negociação das minutas contratuais. Para conhecimento, no caso de pleitos relacionados à União o processo deverá ser aberto junto à Coordenação de Operações Financeiras (COF) da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN/MF).

A partir desta etapa é necessário utilizar como base o Manual para Instrução de Pleitos (MIP), para operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse documento regulamenta os procedimentos de instrução dos pedidos de análise dirigidos ao Ministério da Fazenda, relativos à verificação de limites e condições e análise de concessão de garantida da União Federal.

O MIP diz que a contratação de operações de crédito, interno e externo, por parte de todas as esferas do poder, está subordinada às normas da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade

Fiscal (LRF), e às Resoluções do Senado Federal (RSF) nºs 40 e 43, de 20 e 21 de dezembro de 2001, respectivamente.

Ademais, a contratação de operação de crédito externo está sujeita a autorização específica do Senado Federal, conforme o art. 52, inciso V, da Constituição Federal de 1988. O Ministério da Fazenda, após sua análise, está encarregado de instruir o processo de autorização, que será encaminhado diretamente ao Senado Federal.

O Ente Federativo protocola o Pedido de Verificação de Limites e Condições à STN, e juntamente com este pedido solicita a Garantia da União. A Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM), da STN/MF, irá analisar o pleito.

Após a verificação e aprovação da COPEM, a STN solicita à SEAIN, agendamento da negociação para a análise e discussão das minutas contratuais com a participação de representantes da STN, da PGFN e do proponente mutuário, incluindo representante de sua área jurídica.

Encerrada a negociação, o ente federativo deve atender os requerimentos exigidos pela STN e pela PGFN para que assim o processo possa ser encaminhado para o Senado Federal.

Assim que o Senado autorizar a operação, a PGFN deve realizar uma nova análise para verificar ainda algumas informações e documentos dispostos na RSF nº 48/2007, como exemplo, oferecimento de contragarantias em igual valor ou superior ao da garantia a ser concedida pela UNIÃO; cumprimento dos limites de gastos com pessoal, conforme disposto na LRF; adimplência quanto à tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dela recebidos; cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; entre outros.

Por fim, após esta análise da PGFN e do encaminhamento da Carta de Credenciamento no Registro de Operações Financeiras (ROF) do Banco Central é que o contrato pode ser assinado.

### **4.1.3 Estágio Atual do Projeto**

Nesta seção será apresentado o atual estágio de negociação e execução do projeto em estudo, que se torna mais fácil sua compreensão, após as apresentações do ciclo de projetos do Banco Mundial e também das etapas necessárias para que o Governo possa contratar uma operação de crédito externo.

No que tange às missões técnicas realizadas entre o Governo do Estado e o Banco já foram apresentadas de forma resumida no item 2.1.1, que trata do ciclo de projetos.

Inicialmente, foi protocolada a Carta Consulta do pleito na SEAIN, sendo que, o GTEC aprovou em 17 de agosto de 2011 a defesa técnica do projeto, por parte da equipe da Secretaria de Planejamento do Estado. Posteriormente, a recomendação da COFIEX foi publicada em 13 de outubro de 2011.

A partir da autorização da COFIEX os técnicos do Governo juntamente com os especialistas do Banco, que foram designados para trabalhar no SWAp do Paraná, realizaram exaustivas reuniões e missões com vistas à preparação do projeto.

O Governo deu início às tratativas junto à STN em 30 de maio de 2012, por meio do protocolo do Pedido de Verificação de Limites e Condições, conforme consta do Manual para Instrução de Pleitos. Entretanto, alguns dos documentos entregues não atenderam aos requisitos previstos nas Resoluções do Senado Federal nº 43/2001 e nº 48/2007. Para atender às solicitações da STN, o Estado teve protocolar mais dois processos contendo os documentos e informações exigidos pelo órgão do Governo Federal.

Em 16 de novembro de 2012, a COPEM/STN emitiu parecer favorável para a PGFN, como forma de dar continuidade ao processo de contratação. Neste momento o Estado fez o seu credenciamento no ROF, do Banco Central.

Após o cumprimento de todas estas etapas é que o pleito foi encaminhado para a análise do Senado Federal. A operação de crédito foi aprovada pelo Senado somente em 08 de março 2013, através da Resolução nº 2 de 2013.

Contudo, a PGFN não autorizou a assinatura do contrato, pois, em sua nova análise, a procuradoria identificou algumas pendências do Estado no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC). Este é um serviço gerido

pelo Ministério da Fazenda e possui caráter meramente informativo e facultativo, e apenas espelha registros de informações que estiverem disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, geridos pelo Governo Federal, discriminadas na Instrução Normativa STN nº 2, de 2 de fevereiro de 2012.

Além disso, o Estado estava apresentando problemas, segundo o Governo Federal, relacionados ao cumprimento das despesas com pessoal. A STN considerou que o Paraná, de acordo com o art. 18 da LRF, descumpria o limite estabelecido no art. 19 da LRF e o Poder Executivo e a Assembleia Legislativa descumpriam os limites estabelecidos no art. 20, também da LRF.

Deste modo, o Estado ainda está aguardando a autorização final dos órgãos do Governo Federal para que possa assinar o contrato de empréstimo junto ao Banco Mundial e o contrato de garanti com a União.

#### 4.2 O PROJETO MULTISSETORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ – BANCO MUNDIAL

Esta seção apresenta as principais informações do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, tais como o seu objetivo, o valor do financiamento, o prazo de execução, a estrutura do projeto, o processo de gerenciamento, e outros elementos importantes sobre a gestão e execução do mesmo.

Para tanto, serão utilizados como fontes, principalmente, o *Project Appraisal Document* e o Manual Operativo e a Carta Consulta. A experiência do autor deste trabalho com relação a todo o processo de negociação e elaboração também será utilizada para apresentar o projeto.

O Manual Operativo é um dos documentos exigidos pelo Banco, como condição prévia para a efetividade do projeto. Esse documento traz as diretrizes para orientar os procedimentos operacionais durante a implementação do projeto, sendo de utilidade, tanto para as unidades que executarão o projeto como da própria unidade de gestão.

#### 4.2.1 Informações Básicas

O Banco Mundial trabalha atualmente com três tipos básicos de instrumentos de empréstimo: empréstimos para projetos de investimento (*Investment Project Financing – IPF*), empréstimos a políticas de desenvolvimento (*Development Policy Operations – DPO*), e empréstimos de programas baseados em resultados (*Program-for-Results Operations – PforR*).

Os empréstimos a programas setoriais (SWAp) estão na categoria dos empréstimos para projetos de investimento. Contudo, a modalidade SWAp deixou ser aplicada nos novos empréstimos do Banco, dando espaço ao PforR, novo produto oferecido pelo BIRD.

O Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná é considerado pelo Banco Mundial como um instrumento de empréstimo de investimento específico (*Specific Investment Loan*). Esta operação caracteriza-se como um empréstimo flexível do BIRD vinculado ao desembolso e com *spread* variável.

Para cada projeto proposto, o BIRD realiza uma análise para determinar o grau e o tipo apropriado de Avaliação Ambiental (*Environmental Assessment – EA*). O Banco classifica o projeto em uma das quatro categorias (A, B, C, FI), dependendo do tipo, da localização, sensibilidade, da escala do projeto e da natureza e magnitude de seus impactos ambientais potenciais. Os projetos enquadrados na ‘Categoria A’ apresentam maior probabilidade de impactos ambientais adversos que são sensíveis, variados e sem precedentes. Ao passo que o grau de impacto ambiental vai reduzindo com a classificação dos projetos nas categorias B, C e FI, respectivamente.

O Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná foi classificado na ‘Categoria B’, de acordo com o Banco, projetos classificados nesta categoria apresentam impactos ambientais adversos sobre as populações humanas ou áreas ambientalmente importantes, incluindo pântanos, brejos, florestas, pastagens e outros habitats naturais, que são menos adversos do que os projetos classificados na ‘Categoria A’. As categorias C e FI representam riscos ambientais menores e até mesmo nulos.

O custo total do projeto é de US\$ 713,240,000.00, sendo que, US\$ 363,240,000.00 é oriundo do Tesouro do Estado e o restante, US\$ 350,000,000.00,

é relativo ao financiamento do BIRD. A Tabela 1, apresenta a composição entre fonte interna e externa do projeto.

**TABELA 1 – CUSTOS E FONTES DE RECURSOS DO PROJETO**

<b>Fonte de Recurso</b>	<b>Valores (US\$ mi)</b>	<b>Participação (%)</b>
Interna – Governo Estado	350,000,000.00	49,07
Externa – BIRD	363,240,000.00	50,93
<b>Total</b>	<b>713,240,000.00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: *Project Appraisal Document* (2012)

O prazo de execução do projeto é de quatro anos, os desembolsos do empréstimo se iniciam em 2013 e serão finalizados em 2016.

#### **4.2.2 Objetivo**

O Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, de acordo com a Carta Consulta (2011) aprovada pela COFIEEX, tem como foco principal a implementação de um novo modelo de governar no Paraná, pautado no desenvolvimento das competências de gestão, da renovação dos métodos de trabalho e das estruturas de governo voltada a resultados efetivos.

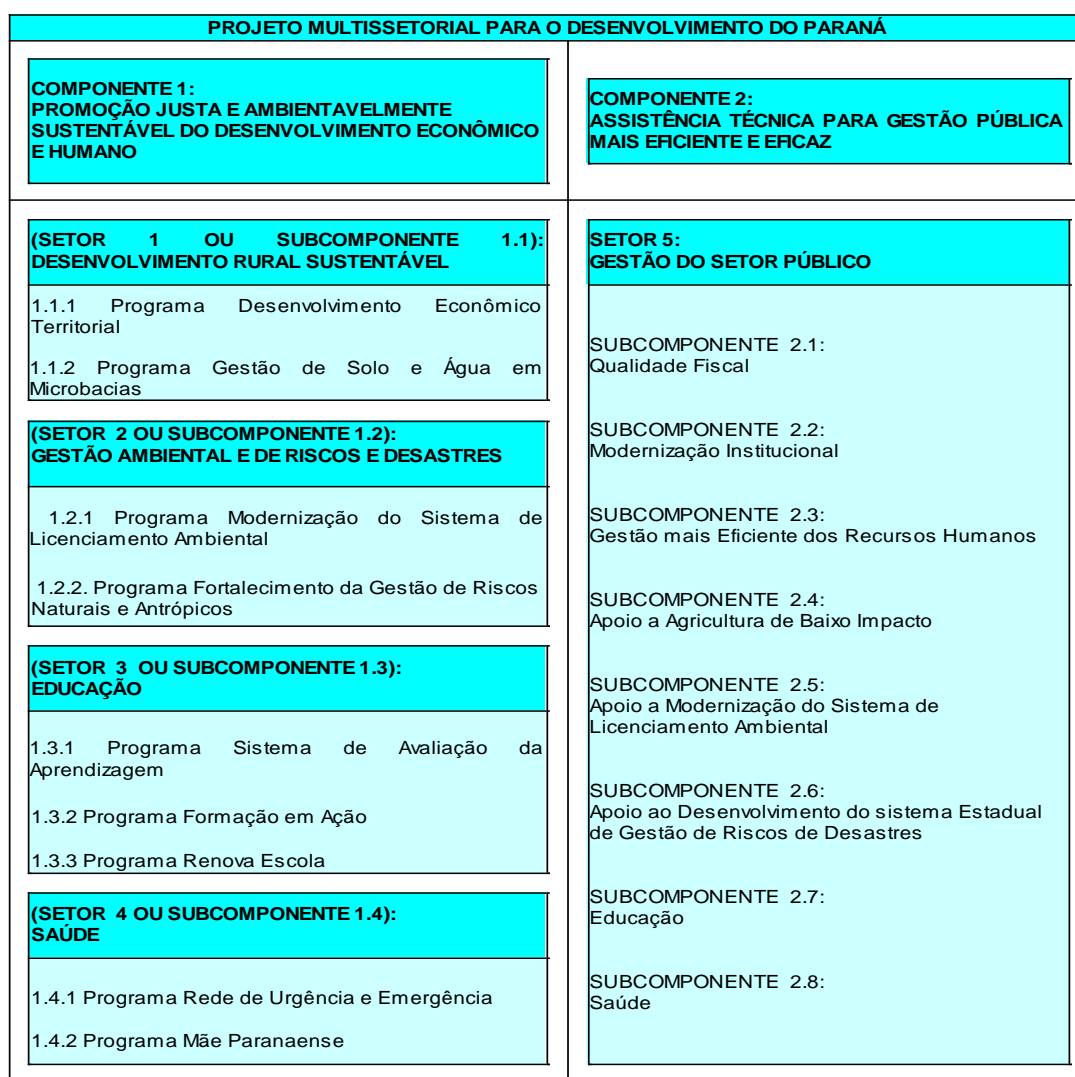
Ainda, segundo este documento técnico, o projeto tem o propósito de garantir que o Governo do Estado tenha recursos suficientes para atingir os resultados finalísticos de um conjunto de programas prioritários para população, de modo sustentado, tanto pela qualidade fiscal como pela gestão eficiente. Ademais, a forma na qual essa operação está estruturada irá potencializar o alcance dos resultados finais, ao fortalecer o sistema de gestão, acompanhamento e avaliação das ações governamentais através das ações de assistência técnica prestada tanto pelo Banco Mundial como pelos consultores e empresas que serão contratadas para dar suporte às unidades implementadoras.

Complementarmente, segundo o Manual Operativo (2013), o objetivo da operação é tornar o acesso a oportunidades de desenvolvimento econômico e humano mais justo e ambientalmente sustentável, por meio da modernização da gestão do setor público e da gestão da receita no Estado do Paraná.



### 4.2.3 Abordagem e Estrutura

O Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná está dividido em dois componentes: o primeiro refere-se ao SWAp, que trabalha com a modalidade de reembolso; e o segundo utiliza a abordagem tradicional do BIRD, voltado às ações de assistência técnica. Deste modo, o arranjo de gerenciamento deste projeto é mais complexo do que os projetos executados anteriormente pelo Estado, principalmente, no caso da gestão financeira e de aquisições do componente SWAp. O organograma do projeto pode ser visualizado de forma completa na Figura 2.



Fonte: Manual Operativo do Projeto (2013)

FIGURA 2 – ORGANOGAMA DO PROJETO

O Componente 1 (SWAp) conta com nove programas ações finalísticas das seguintes secretarias estaduais: Agricultura, Meio Ambiente, Saúde e Educação. Estes Programas estão organizados em quatro setores ou subcomponentes: Desenvolvimento Rural Sustentável, Gestão Ambiental e de Riscos e Desastres, Educação e Saúde (MOP, 2013).

Para que as ações e programas desse componente possam ser implementados, bem como a própria modalidade de financiamento do Banco prevê, foram incluídas iniciativas no Plano Plurianual 2012 – 2015 que também serão refletidas nas leis orçamentárias anuais, durante o período de execução do projeto. Ainda, para facilitar o acompanhamento da execução as iniciativas inseridas no PPA e nas LOAs são exclusivas do projeto. Para fins de operacionalização do Projeto, estas iniciativas, serão consideradas como Programas de Gastos Elegíveis – PGEs. O valor global destes Programas totaliza US\$ 678,239,777.00, dos quais, US\$ 315,000,000.00 (incluindo a taxa de abertura de crédito) deverão ser aportados pelo Banco Mundial.

No Componente 2, (assistência técnica) estão contempladas ações de apoio técnico e financeiro à implementação do Componente 1 e às atividades de modernização da gestão do setor público, envolvendo as seguintes secretarias estaduais: Fazenda, Planejamento, Administração e Previdência, Casa Militar (Defesa Civil) e Casa Civil (Controle Interno). Essas ações estão reunidas no Setor Gestão do Setor Público e organizadas em oito subcomponentes: Qualidade Fiscal, Modernização Institucional, Gestão Mais Eficiente de Recursos Humanos, Apoio a Agricultura de Baixo Impacto Ambiental, Apoio a Modernização do Sistema de Gerenciamento Ambiental, Apoio a Gestão de Riscos Naturais e Antrópicos, Educação e Saúde (MOP, 2013).

#### **4.2.4 Unidade de Gerenciamento do Projeto**

A gestão deste projeto é de responsabilidade da Unidade de Gerenciamento do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná – BIRD (UGP/Multissetorial – BIRD), que foi instituída no âmbito da Secretaria de Estado do

Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), conforme o artigo 5º do Decreto Estadual nº 5.133, de 02 de julho de 2012.

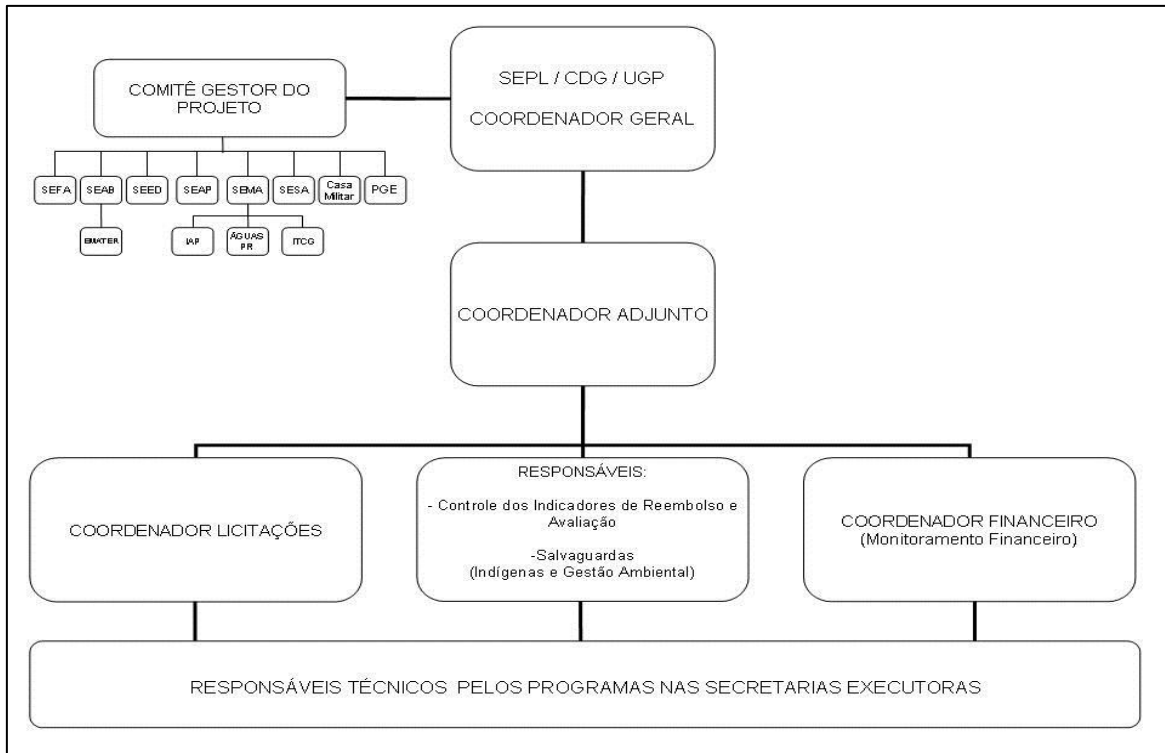
Como forma de facilitar e garantir a plena execução das intervenções propostas no projeto e, que foram aprovadas pelo BIRD, também foi estabelecido no Decreto as Iniciativas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 do Estado do Paraná e respectivos executores, conforme disposto no Quadro 3.

<b>Nº Iniciativa</b>	<b>Nome da Iniciativa</b>	<b>Executor</b>
3035	Modernização do Licenciamento, Outorga, Monitoramento e Fiscalização do Meio Ambiente – IAP – BIRD	IAP
3045	Modernização do Licenciamento, Outorga, Monitoramento e Fiscalização do Meio Ambiente – SEMA – BIRD	SEMA
3046	Modernização do Licenciamento, Outorga, Monitoramento e Fiscalização do Meio Ambiente – AGUASPARANÁ – BIRD	AGUASPARANÁ
3043	Gestão de Riscos Naturais e Antrópicos – SEMA – BIRD	SEMA
3044	Gestão de Riscos Naturais e Antrópicos – IAP – BIRD	IAP
3036	Gestão de Riscos Naturais e Antrópicos – AGUASPARANÁ – BIRD	AGUASPARANÁ
3008	Gestão de Riscos Naturais e Antrópicos – DEFESA CIVIL – BIRD	DEFESA CIVIL
3027	Gestão de Água e Solo Rural em Microbacias – SEAB – BIRD	SEAB
3029	Gestão de Água e Solo Rural em Microbacias – EMATER – BIRD	EMATER
3037	Gestão de Água e Solo Rural em Microbacias – AGUASPARANÁ – BIRD	AGUASPARANÁ
3028	Desenvolvimento Econômico Territorial – PROTERRITORIOS	SEAB
3033	Desenvolvimento Econômico Territorial – PROTERRITORIOS – EMATER	EMATER
3034	Desenvolvimento Econômico Territorial – PROTERRITORIOS – ITC	ITC
3017	Formação em Ação – BIRD	SEED
3018	Sistema de Avaliação Institucional – BIRD	SEED
4094	Renova Escola	SEED
4161	Rede de Urgência e Emergência	SESA
4162	Mãe Paranaense	SESA
3016	Assistência Técnica – BIRD	SEPL

FONTE: Decreto Estadual nº 5.133 (2012)

### QUADRO 3 – INICIATIVAS DO PPA (2012 – 2015) E RESPECTIVOS EXECUTORES DO PROJETO

Segundo este Decreto Estadual, a Unidade de Gerenciamento do Projeto tem por finalidade a coordenação, o acompanhamento e a avaliação de todo o processo de gestão do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, de forma a assegurar a coerência técnica e operacional durante a sua execução. A estrutura da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) está descrita na Figura 3.



Fonte: Manual Operativo do Projeto (2013)

**FIGURA 3 – ORGANOGAMA DA UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROJETO**

A UGP é composta por um coordenador geral, um coordenador adjunto, o qual tem sob sua coordenação os trabalhos de uma equipe composta por: um coordenador de licitações, um coordenador financeiro, responsáveis pelo controle dos indicadores (de reembolso e de avaliação) e responsáveis pelas salvaguardas (sociais e ambientais). Ademais, a UGP conta com o suporte dos responsáveis técnicos por cada programa, nas unidades executoras do projeto.

De acordo com o artigo 3º do Decreto, fica instituído na SEPL, o Comitê Gestor do Projeto, que é composto pelas unidades executoras do projeto, mais Procuradoria Geral do Estado, ao qual compete:

- aprovar as diretrizes anuais do Projeto;
- promover a articulação entre as unidades executoras que representa e com os demais setores da sociedade envolvidos;
- participar do acompanhamento da execução do Projeto, visando assegurar a correção das ações implantadas e o atendimento as exigências contidas no Acordo de Empréstimo junto ao BIRD;

- apoiar o Coordenador Geral da Unidade de Gerenciamento do Projeto, mencionado no artigo 5º deste decreto, no desempenho de suas funções;
- auxiliar a Unidade de Gerenciamento do Projeto na tomada de decisões sobre propostas apresentadas pelas instâncias executoras;
- analisar, propor sugestões e aprovar o Plano Operativo Anual do Projeto;
- zelar pelo cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas do Projeto.

#### **4.2.5 Sistema de Gestão**

A Unidade de Gerenciamento do Projeto conta com um sistema informatizado para dar suporte à gestão do projeto, além, dos relatórios e planos exigidos através pelo Banco Mundial, conforme descritos no MOP (2013):

- Os relatórios de execução dos planos operativos anuais
- Os relatórios financeiros;
- Os relatórios de alcance dos indicadores de desembolso;
- Os planos de aquisições;
- Os relatórios de acompanhamento das salvaguardas sociais e ambientais.

O Sistema de Gerenciamento, Monitoramento e Acompanhamento de Projetos (SIGMA-PP) está sendo desenvolvido pela SEPL juntamente com a Companhia Paranaense de Informática (CELEPAR) para realizar o gerenciamento de todos os projetos apoiados por operações de crédito. Esse sistema foi desenvolvido, principalmente, para dar suporte ao projeto em análise.

### 4.3 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO – FCS

#### 4.3.1 Riscos-chave e Medidas de Mitigação

O Banco Mundial, através das missões e avaliações estruturais do Estado, concluiu que o risco de implementação do projeto, em geral, é moderado, conforme apresentado no PAD (2012). O Quadro 4 apresenta de forma resumida a classificação de riscos do projeto.

<b>Risco</b>	<b>Classificação</b>
Risco dos Envolvidos no Projeto	Moderado
Risco das Unidades Executoras	
- <i>Capacidade</i>	Substancial
- <i>Governança</i>	Baixo
Risco do Projeto	
- <i>Desenho</i>	Substancial
- <i>Social e Ambiental</i>	Moderado
- <i>Programa e Doador</i>	Baixo
- <i>Entrega de Monitoramento e Sustentabilidade</i>	Moderado
Risco de Implementação em Geral	Moderado

FONTE: *Project Appraisal Document* (2012)

#### QUADRO 4 – QUADRO RESUMIDO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS

A avaliação do BIRD no que se refere ao risco das partes interessadas levou em consideração uma possível perda de apoio política para o projeto por parte do Governo do Estado. Outro fator que contribui para a elevação do risco é com relação ao pessoal, sendo que, para o Banco há oposição por parte dos funcionários do setor público com relação à gestão do setor público e às medidas de reforma setorial.

Para mitigar esse risco o projeto conta com atividades desenhadas para resolver problemas estruturais relacionados com a melhoria das funções estaduais e como catalisador para melhorar a capacidade de fomentar o desenvolvimento

econômico e o bem-estar social em todo o Estado, através de ações para melhorar a qualidade fiscal, modernização institucional e aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos.

O risco relativo à capacidade das unidades executoras foi classificado como substancial pelo Banco, devido à complexidade em lidar com os múltiplos setores que participam do projeto. Outro fator que aumenta o risco do projeto é a falta de familiaridade com os procedimentos do Banco (especialmente as normas de aquisição) por parte das unidades pode causar atrasos iniciais na implementação do projeto. Por outro lado, o sistema de gestão das finanças públicas do Paraná funciona bem (um regulamento interno forte e controles com uma definição clara de responsabilidades e acordos institucionais). De acordo, com o BIRD este risco é relevante na inicialização do projeto, mas deverá diminuir ao longo do tempo.

Para diminuir o risco da capacidade de implementação, o projeto já está realizando treinamentos relativos a aspectos fiduciários e de aquisições, conforme as normas do Banco.

O risco referente à governança foi considerado baixo. O projeto enfatiza uma meta central de Governo, em torno da qual há um consenso dentro e fora do Governo, com baixa probabilidade de que as prioridades se modifiquem ao longo do mandato de uma administração. Além disso, o impacto também seria menor, levando em conta as regras de execução usadas pelo Banco na modalidade SWAp.

Outro risco que foi considerado substancial para o BIRD refere-se ao desenho do projeto. Pelo fato de ser um projeto multissetorial é essencial o atendimento das regras de implementação, supervisão e coordenação. A introdução de novos conceitos e práticas em alguns setores, que não são comuns para os funcionários do governo podem impor atrasos iniciais ou resistência. Para o Banco, o uso de indicadores vinculados aos desembolsos, em um estado que está apenas começando a utilizar indicadores de resultados e implementar novos programas sem antecedentes impõe risco mais elevado e pode atrasar os pagamentos.

No entanto, a definição dos indicadores e metas foi conservadora e realista, de acordo, com a capacidade de implementação das unidades. Além disso, regras de rolagem para quantidades não desembolsadas foram incorporadas na concepção do projeto, como feito em SWAps anteriores.

O acompanhamento de perto da UGP na fase inicial de implementação do projeto ajudará na redução do risco do desenho do projeto. Também, serão realizadas reuniões periódicas com a participação das unidades executoras para identificar potenciais problemas na fase inicial do projeto.

Os riscos social e ambiental foram classificados como moderados, dado que o projeto tem ações que irão apoiar pequenos investimentos que potencialmente podem ter impactos ambientais diversos. O projeto irá apoiar atividades que irão envolver comunidades indígenas e outras comunidades vulneráveis. Apesar, de terem sido elaborados documentos que trazem as estratégias de atuação junto a estas comunidades e possíveis impactos ambientais, denominados de salvaguardas sociais e ambientais, a implementação do projeto conta com um desafio para as unidades executoras com relativamente pouca experiência em trabalhos anteriores com comunidades indígenas.

O risco envolvendo o programa e o doador é baixo pelo fato do Banco Mundial ser o único a financiar o projeto, além disso, esse projeto não é parte de um programa.

No caso do risco envolvendo o acompanhamento da execução e sustentabilidade do projeto o Banco identificou que possíveis atrasos no estabelecimento de disposições adequadas de monitoramento podem comprometer o projeto, no que tange ao monitoramento e avaliação dos indicadores vinculados aos desembolsos. Este risco foi considerado pelo BIRD como moderado, pois foram definidos mecanismos de monitoramento e avaliação juntamente com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Por fim, o risco total do projeto foi classificado como moderado, tendo como base os itens anteriormente analisados. Por se tratar de um projeto que envolve várias unidades executoras e dado o próprio desenho do SWAp, requer coordenação em todos os setores para garantir a adequada implementação e monitoramento de indicadores. Outro fator que eleva o risco do projeto é a falta de experiência na maioria dos órgãos envolvidos com as regras de aquisições do Banco.



### **4.3.2 Resultado da Pesquisa – Competência dos Gestores e Técnicos**

A tabulação do questionário se deu em forma de planilha, conforme o Apêndice, contendo oito colunas e doze linhas, sendo que, as perguntas estão na primeira linha.

A primeira questão foi utilizada somente com o intuito de identificar a função do entrevistado dentro da sua organização e/ou no projeto. A partir dela é possível visualizar a importância do pesquisado para o projeto e também o nível de responsabilidade dentro da própria instituição.

A segunda é questão serve para qualificar o conhecimento teórico e curricular do pesquisado na área de gestão de projetos. Dos onze participantes da pesquisa, apenas três pessoas possuem alguma pós-graduação na área de gestão de projetos. Este fator demonstra fragilidade da equipe técnica quanto ao domínio do assunto, sendo que, essas pessoas são coordenadores e responsáveis técnicos do projeto, influenciando diretamente no seu sucesso. Portanto, este é um fator crítico de sucesso do projeto, especialmente, nas fases de preparação e implementação, momento em que as integrantes têm o contato inicial com as ações e instrumentos de gestão, além de ser a base para uma execução satisfatória.

A questão três complementa a pergunta anterior, dado que, trata da identificação das experiências práticas com relação à execução de projetos. O resultado desta questão demonstra que sete pessoas têm experiência na área de projetos, dado que, alguns estão participando da execução de projetos e outros já participaram da execução de projetos no passado.

As questões quatro e cinco estão vinculadas à compreensão do pesquisado quanto ao conhecimento das normas de licitação e aspectos fiduciários do BIRD e quanto à modalidade de financiamento SWAp. Este é um item de grande preocupação do BIRD, pois os processos de aquisição e prestação de contas tem que seguir as normas e regras, caso contrário, o projeto fica impossibilitado de desembolsar o montante previsto, acarretando no atraso do cronograma do projeto.

Os executores e gestores do projeto devem saber que este financiamento apresenta características distintas de outros empréstimos tomados pelo Estado junto ao próprio BIRD. Este fator foi abarcado na quinta questão, as respostas a esse item revelaram que grande parte dos pesquisados compreendem parcialmente o

funcionamento desta modalidade de empréstimo. Mas, as respostas foram incompletas e algumas até mesmo equivocadas, fato que não poderia ocorrer devido ao cargo e função no projeto dos participantes. Assim, este fator reflete o risco substancial levantado pelo Banco quanto ao desenho do projeto.

Pode-se verificar que seis pessoas participaram de algum treinamento do Banco sobre aspectos fiduciários ou normas de licitação nos últimos dois anos, este fato reflete uma fragilidade, pois mesmo que o participante da pesquisa não seja responsável pela aquisição e contratação de bens e serviços, como gestor deve ter o conhecimento, mesmo que superficial, das regras do agente financeiro do projeto. Como está é uma área com uma legislação nacional estabelecida, consolidada e com muitos detalhes, torna-se complexa para as pessoas que não possuem uma rotina e experiência. Ademais, os participantes do projeto devem ter em mente as normas do Banco, que se utiliza, em alguns casos, de uma rotina divergente da utilizada pelo Estado.

As últimas três questões, que foram respondidas dentro de uma escala de um a cinco, complementaram as respostas anteriores sobre a dedicação e a compreensão do projeto. O fator dedicação refere-se ao tipo de organização, que no caso do Estado do Paraná é funcional, pois a UGP está alocada na Secretaria do Planejamento e seus funcionários, além de coordenarem o projeto, trabalham com as atividades inerentes à Secretaria.

Na grande maioria as repostas foram iguais ou superiores a três, de forma a caracterizar que os pesquisados têm domínio e estão se dedicando ao projeto, apesar do tempo decorrido da preparação até a fase de aprovação do Governo Federal que, ainda, não se concretizou. Deste modo, mesmo com todas as dificuldades no processo de negociação e atrasos de cronograma, acarretados pela não assinatura do contrato de empréstimo, os gestores do projeto estão se dedicando e se aperfeiçoando quanto aos requisitos vinculados à execução e efetividade do projeto.

Assim, entende-se, a partir das respostas dos pesquisados, que o risco mais elevado identificado pelo Banco com relação à assimilação dos participantes do projeto quanto às normas e regras do financiamento não foi exatamente apontado como um fator de risco elevado, dado que as pessoas estão procurando participar dos cursos e treinamentos fornecidos pelo Banco, além disso, a maioria dos

pesquisados demonstrou conhecimento a cerca de algumas características da modalidade SWAp.

Contudo, dada a complexidade e a falta de rotina quanto a utilização dos procedimentos licitatórios, de aquisição e sobre os aspectos fiduciários, é possível classifica-los como fatores críticos de sucesso do projeto.

Por fim, o longo processo de negociação e contratação de operações de crédito externo é um FCS. O Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná começou a ser discutido e planejado a mais de dois anos atrás e, até o momento, o acordo de empréstimo entre o Estado do Paraná e o Banco Mundial ainda não foi assinado. Por conta desse atraso algumas metas previstas inicialmente não foram cumpridas, acarretado pelo descompasso entre o cronograma de desembolso e o planejamento, ademais, algumas ações que deveriam ser executadas com recursos do financiamento estão utilizando recursos do Tesouro do Estado para que não comprometa o arranque do projeto.

## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou identificar os fatores críticos de sucesso na implementação do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, financiado pelo Banco Mundial, cuja concepção e gerenciamento estão a cargo da SEPL em conjunto com as demais instituições participantes do projeto. Outro fator que motivou e justificou o estudo foi a presença de uma unidade de gerenciamento do projeto na SEPL, que é uma estrutura semelhante ao escritório de projetos, conforme apresentado na literatura sobre gerenciamento de projetos.

O conceito do termo Fatores Críticos de Sucesso (FCS) foi introduzido na literatura de gerenciamento de projetos em 1961, por D. Ronald Daniel, que analisou os sistemas de informação de grandes corporações e descobriu que de toda as informações produzidas por elas, apenas uma pequena parte tinha utilidade como suporte na melhoria do trabalho dos gestores (ROCKART, 1979).

Posteriormente, em 1979, Rockart aperfeiçoou o conceito, considerando que os FCS são poucos elementos-chave do projeto, contudo essenciais, que podem influenciar no sucesso do projeto. Este autor considerou que há um número limitado de áreas nas quais os resultados, quando satisfatórios, irão garantir um desempenho competitivo de sucesso para a organização (ROCKART, 1979).

Deste modo, o conceito de FCS existe há várias décadas, derivado dos estudos da área de tecnologia da informação, por meio dos sistemas de informação de grandes empresas da época. Atualmente, este termo é amplamente difundido, inclusive, sendo aplicado ao setor público, com exemplo, através dos estudos do sistema de informação da área fiscal, conforme apresentado no trabalho de Albertin, em 2002.

O trabalho para chegar até o seu objetivo principal, ou seja, identificar os fatores críticos de sucesso na implementação do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, financiado pelo Banco Mundial, partiu do levantamento dos conceitos, características e fundamentos sobre os temas de gerenciamento de projetos e administração pública.

Além disso, foi de grande relevância a apresentação da estrutura e a concepção do projeto em análise, pois subsidiou os resultados finais quanto aos riscos e FCS do projeto.

O agente financiador do projeto identificou alguns fatores de risco na implementação e execução do projeto, principalmente, considerando como substanciais os riscos relacionados à capacidade e o desenho do projeto. Com relação à capacidade, o BIRD considerou que a complexidade em lidar com os múltiplos setores que participam do projeto se mostra um grande risco, ademais, foi levantada a questão da falta de familiaridade, por parte, do corpo técnico das unidades implementadoras quanto aos procedimentos do Banco, especialmente as normas de aquisição.

O risco relativo ao desenho do projeto decorre de sua concepção e estrutura multissetorial, ou seja, que possui a integração e participação efetiva e constante de vários órgãos estaduais, além, de dificultar a execução e gestão do projeto, faz com que seja essencial o atendimento das regras de implementação, supervisão e coordenação. Soma-se a esse fator o risco inerente à introdução de novos conceitos e práticas em alguns setores, que não são comuns para os funcionários, que pode levar a atrasos iniciais ou resistência, dado que os desembolsos do projeto estão vinculados à indicadores de resultados que, quando não alcançados, podem impor risco mais elevado e pode atrasar os pagamentos.

A aplicação do questionário, que teve a finalidade de captar fatores críticos ao sucesso do projeto, diretamente vinculados à competência dos gestores integrantes da UGP e os responsáveis técnicos alocados nas unidades executoras do projeto, que são responsáveis pelo gerenciamento dos programas em suas pastas, foi aplicado para captar aspectos qualitativos dos membros-chave na implementação e gestão do projeto, de maneira a cruzar essas respostas com os riscos já identificados no PAD.

A pesquisa foi importante pelo fato da estrutura funcional, que predomina na administração pública do Estado do Paraná, influenciar nos trabalhos e nos desempenhos dos executores e gestores do projeto. Os gestores normalmente precisam se dedicar tanto às tarefas e compromissos rotineiros de suas instituições, como também devem participar e coordenar as ações previstas nos projetos e programas estaduais.

Com a pesquisa, pode-se identificar que há fatores críticos no que concerne à competência dos técnicos, especialmente, quanto à compreensão da estrutura do projeto e suas particularidades em relação a outras modalidades de financiamento. O Banco identificou o desenho do projeto como um risco, por causa da complexidade de assimilação da estrutura por parte da equipe executora e sua operacionalização.

No que se refere às normas exigidas pelo BIRD, na execução do projeto, não foi possível assegurar que há um risco levado quanto à falta de compreensão dos procedimentos de licitação e aquisição por parte dos participantes da pesquisa. Entretanto, a compreensão e a correta aplicação das normas do Banco podem ser consideradas com um fator crítico de sucesso do projeto, tanto pela falta de prática e aplicação das normas como pela complexidade estrutural do projeto, no que se refere a sua execução coordenada com a participação de múltiplas unidades e pela ausência da competência necessária em trabalhar com foco em resultados, requisito para que seja possível desembolsar os valores previstos pelo projeto.

## REFERÊNCIAS

ALBERTIN, A. L. **Administração de Informática: Funções e Fatores Críticos de Sucesso**. 4 ed. at. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>. Acesso em: 28 fev 2011.

BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2010 (série Gestão Pública).

BRASIL. **Manual de financiamentos externos: organismos de financiamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais**. Brasília: MPOG, fevereiro 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. **A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção**. *Revista do Serviço Público – RSP*, v. 63, n. 3, p. 265-284. Brasília: ENAP, jul/set 2012.

CARVALHO, M. M.; RABECHINI Jr., R. **Fundamentos em Gestão de Projetos: Construindo Competências para Gerenciar Projetos**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. **Construindo o Conceito de Competência**. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, v. 5, ed. especial, p. 183-196, 2001.

GOMES, Eduardo G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: FGV/EAESP, 2009.

HELDMAN, K. **Gerência de Projetos: fundamentos: um guia prático para quem quer certificação em gerência de projetos**, 10ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IBBS, C. W.; KWAK, Y. H. **Assessing Project Management Maturity**. *Project Manage. Journal*, v. 31, n. 1, p. 32 -43, March 2000

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 10006: Quality management systems – Guidelines for quality management in projects**. 2 ed. Suíça: ISSO, 2003.

JUGDEV, K; MÜLLER, R. **A Retrospective Look At Our Understanding Of Project Success**. *Project Management Journal*, v. 36, n. 4, p 19-31. 2005.

KERZNER, H. **Gestão de Projetos: as melhores práticas**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

MANUAL OPERACIONAL. **Projeto AIDS SUS - 2011-2014**. Brasília: Departamento de DST, AIDS e HEPATITES VIRAIS, junho de 2011.

MIP – **Manual para Instrução de Pleitos**. Operações de Crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, março 2013.

MOP – **Manual Operativo do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná – Banco Mundial**. *Volume I: Documento Principal*. Curitiba, janeiro 2013.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública**. 2ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010.

NASCIMENTO, T. C.; SOUSA NETO, M. V.; MILITO, C. M.; MEDEIROS, P. C. **Fatores que Contribuem para a Maturidade em Gerenciamento de Projetos: O Caso de Um Governo Estadual**. XXXV ENCONTRO da ANPAD. Rio de Janeiro, setembro 2011.

PESTANA, Carlos V. S.; VALENTE, Gabriela V. P. **Gerenciamento de Projetos na Administração Pública: da implantação do escritório de projetos à gestão de portfólio na Secretaria de Estado de Gestão de Recursos Humanos do Espírito Santo**. III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2010.

PINTO, J. K.; D. P. SLEVIN. **Critical Factor Success Factors in Effective Project implementation**. 1987. Disponível em:  
[http://gspa.grade.nida.ac.th/pdf/PA%20780%20\(Pakorn\)/8.Critical%20Success%20Factors%20in%20Effective%20Project%20Implementati.pdf](http://gspa.grade.nida.ac.th/pdf/PA%20780%20(Pakorn)/8.Critical%20Success%20Factors%20in%20Effective%20Project%20Implementati.pdf). Acesso em: 26 jun 2013.



PRABHAKAR, G. P. **Projects and Their Management:** a literature review. *International Journal of Business and Management*, v. 3, n. 8, p. 3-8, August 2008.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. **Guide of Project Management Body of Knowledge – PMBoK**, 2008.

RABECHINI, Jr.; PESSÔA, M. S. de P. **Um modelo estruturado de competências e maturidade em gerenciamento de projetos.** *Revista Produção*, v. 15, n. 1, p 34-43, Jan./Abr. 2005.

ROCKART, J. F. **Chief Executives Define Their Own Data Needs.** *Harvard Business Review*, v. 57, n. 2, p. 81-92, March-April 1979.

SANTOS, A. P. dos. **Conhecimentos, habilidades e atitudes:** o conceito de competências no trabalho e seu uso no setor público. *Revista do Serviço Público – RSP*, v. 62, n. 4, p. 369-386. Brasília: ENAP, out/dez 2011.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL – PARANA. **Elaboração do Plano Plurianual (2012-2015):** Orientações Gerais. Disponível em: [http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20PPA\\_2012\\_2015/MANUAL\\_PPA\\_VERSAO\\_05\\_SETEMBRO.pdf](http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20PPA_2012_2015/MANUAL_PPA_VERSAO_05_SETEMBRO.pdf). Acesso em: 20 jun 2013.

SIDENKO, S. **Information Technology Project Management:** Project Management Maturity and Its Effect on Project Success – *A Thesis in The Molson Scholl of Business*, January 2006.

## APÊNDICE

1) Qual é sua função/cargo que exerce no projeto?	2) Possui formação acadêmica na área de gestão de projetos ou em áreas afins? Cite.	3) Participou da execução de algum projeto, no setor público, financiado por uma instituição financeira internacional? Cite o(s) nome(s) do projeto(s) e o(s) ano(s).	4) Nos últimos dois anos participou de algum curso ou treinamento ofertado pelo BIRD com relação às normas de licitações e/ou sobre os aspectos fiduciários do Banco?	5) Qual é o seu entendimento sobre a modalidade de financiamento do BIRD, denominada SWAp, utilizada neste projeto?	6) Qual é o seu grau de dedicação com relação à função que exerce no projeto.	7) Qual é o seu nível de domínio sobre o programa, se for responsável técnico, ou função, se for integrante da UGP, que exerce no projeto?	8) Qual é o seu nível de domínio referente aos procedimentos de licitação e aquisição do BIRD?
Analista de Projetos (BID)	Sim. Tenho mestrado em Gestão de Projetos Urbanos	Atualmente participo diretamente das negociações do Paraná Seguro e do Família Paranaense	Particpei do treinamento sobre licitações, realizado em maio de 2012. Também participei do treinamento do BID em gestão fiduciária em junho de 2013.	A abordagem SWAp focaliza-se fortemente em resultados. A supervisão e o controle são feitos de maneira diferente que em empréstimos de investimento tradicionais, os quais são mais baseados em transações. Neste projeto, o Estado financia o projeto e a partir da legitimidade do gasto o Banco o ressarcir, por assim dizer.	1	3	3
Coordenador Financeiro	MBA em gestão Estratégica	Atualmente participo da elaboração do SWAp, PROINVEST e BNDES Estados, além de ajudar no processo de negociação dos projetos financiados pelo BID.	Sim. Particpei de dois treinamentos sobre aspectos fiduciários, inclusive um deles era voltado à modalidade SWAp, e um sobre licitação.	Esta modalidade tem dois componentes, um é o próprio SWAp e o outro refere-se a assistência técnica. O primeiro, o Estado executar as ações previstas e serão avaliados metas físicas e financeiras para que o Estado seja reembolsado, conforme estabelecido no contrato. Já o segundo componente, é totalmente financiado pelo Banco, o recurso será adiantado pelo Banco para que o Estado execute as ações previstas.	2	4	3
Responsável técnica pela coordenação de documentos do componente 2 (Assistência Técnica) do projeto.	não	não	não	Entendo que a modalidade SWAp se diferencia das demais por ter uma ampla aplicabilidade nas áreas governamentais e por exigir o cumprimento de indicadores físicos e financeiros para liberação das parcelas do empréstimo.	4	3	3
Coordenador Técnico de Parcerias Público-Privadas	Graduado em Ciências Econômicas	Nenhum	Curso sobre licitações internacionais e nacionais padrão Banco Mundial, realizado em Outubro de 2012	Modelo de financiamento baseado em uma abordagem setorial, onde os recursos financiados estão vinculados ao desempenho da execução orçamentária do Estado.	1	3	3
Responsável Técnico pelas Salvaguardas Ambientais	MBA em Sistema de Gestão Ambiental	Elaboração do RAA e do PGAS do Programa Família Paranaense (BID) e PARANA URBANO III (BID)	Não, mas gostaria de participar.	Com o objetivo de modernizar a gestão do setor público para melhorar a prestação de serviços, foi criado o mecanismo SWAp, com enfoque setorial, para apoiar a implantação do plano de governo ao longo dos anos.	5	5	4
Coordenador do Programa de Fortalecimento da Gestão de Riscos e Desastres no Paraná (FGRD) e do Programa de Modernização do Licenciamento, da outorga do direito de uso da água, da Fiscalização e do Monitoramento Ambientais	Especialista em Administração Pública (FGV/EBAP), Especialista em Formulação e Gestão de Políticas Públicas (UFPR); curso sobre o software Microsoft Project.	Projeto EBTU/BIRD de Transportes Urbanos - 1980/1987; PROSAN/Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba - 1992/1998; Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná 2011-	Não	SWAp - System Wide Approach: abordagem sistêmica ampla, plurisetorial. Projetos anteriores tinham abordagem setorial.	3	4	5
Coordenador Técnico	Graduado em Agronomia	Não, O PRO-RURAL é o primeiro	Sim. Treinamento em licitações realizado em dez/2012	Um das diferenças na modalidade SWAp é que os projetos/programas selecionados para o financiamento são iniciativas orçamentárias e devem estar inclusas no PPA. Porém as principais diferenças estão nas regras de desembolso do Banco (indicadores físicos e financeiros), nos instrumentos para a gestão financeira e nas regras para aquisições (modelo híbrido)	4	5	3
Responsável Técnico Aquisições	Não possui formação específica em gestão de projetos.	Não participei de projetos no setor público financiados por instituição internacional	Aspectos Fiduciários na Implementação de Projetos Financiados pelo Banco Mundial, realizado em Maio de 2013	Abordagem de Projetos Objetivos definidos de forma restrita e foco limitado; Performance e resultados do projeto; Negociação e acordos bilaterais; Relacionamento doador-beneficiário desequilibrado; Arranjos de implementação paralelos; Desembolso e sucesso dos projetos de curto prazo; Abordagem "blue print" (plano detalhado de como fazer algo). Abordagem SWAp Visão holística de todo o setor e dos assuntos estratégicos/ sistêmicos; Performance e resultados do setor; Coordenação entre os doadores e diálogo coletivo; Parcerias com confiança mútua e responsabilização partilhada; Harmonização e uso acrescido dos procedimentos locais; Desenvolvimento da capacidade longo prazo do setor; Abordagem orientada por processos através do aprender fazendo.	5	4	5
Superintendente de Atenção à Saúde - Gerente do Projeto na SESA	Pos graduação em Saúde Pública voltada para a gestão de sistemas de saúde, Mestrado Profissional na Inglaterra na Escola de Economia de Londres - LSE em Planejamento e Financiamento em Saúde. Curso de Gerencia de Projetos na área materno Infantil pela OPAS/OMS e Liderança Executiva de Projetos na área de atenção a criança na Universidade de Harvard em 2012.	Projeto de Formação e Melhoria da Qualidade da Rede de Saúde - QualiSUS-Rede-BIRD 2011e 2012	Não	A modalidade SWAp permite uma maior integração das áreas de governo e otimização na aplicação dos recursos públicos.	5	5	5
técnico em licitações	graduado em administração	Sim, prurral, pqe, proem	sim, em nov 2012	os projetos anteriores dependiam de prévia adequação e auto regularização da despesa pelo bird, que adiantava os recursos para sua implementação enquanto no swap a despesa é realizada nos termos das normas do bird mas o recurso é enviado, na forma de ressarcimento, após a realização da ação.	5	3	4
Gerente Técnico	Cursos específicos de elaboração e gestão de projetos.	PRORURAL-Programa Integrado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural de 1981a 1987- BID; PARANÁ RURAL - Programa de Manejo e Conservação do Solo e Controle a Poluição de 1989 a 1997- BIRD; PARANÁ 12 MESES- Projeto de Alívio à Pobreza no Meio Rural e Gerenciamento dos Recursos Naturais de 1997 a 2006- BIRD; Programa de Proteção da Floresta Atlântica de 1997 a 2007- KFW; Projeto de Proteção e Conservação da Biodiversidade no Paraná de 2002 a 2009-GEF/BIRD	Não	A modalida SWAp exige, por ressarcir parte dos gastos de programas orçamentários selecionados de comun acordo com o Banco, do Mutuário (Estado) uma organização da gestão e desempenho físico e financeiro mais eficiente e efetivo caso contrário o Estado não recebera o financiamento previsto integralmente de acordo com o Contrato de Empréstimo. As demais modalidades de financiamento ressarcem apenas os gastos efetuados no Projeto sem se preocupar muito com o alcance de indicadores de desempenho físicos e financeiros.	5	5	3