

INVESTIMENTO FEDERAL: ELEMENTOS PARA AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO¹

Ruy Silva Pessoa²

A atividade pública é financiada com recursos públicos direcionados exclusivamente para a prestação de serviços públicos, visando à melhoria do bem-estar da sociedade.

Nesse sentido, parece recomendável identificar mecanismos para alcançar melhores resultados no planejamento, na execução, no acompanhamento, no monitoramento, no controle e na avaliação de ações executadas no âmbito da administração pública. Soluções e processos mais eficazes, com menores custos, podem ser encontrados por meio de permanentes aprimoramentos técnicos, normativos e/ou institucionais na execução dessas atividades.

As dificuldades no planejamento, de um lado, e a existência de imperfeições no cumprimento de cada etapa do processo de implementação, de outro, podem causar a elevação do custo final de execução de ações, em especial de projetos.

Avaliar o propósito é, em geral, determinar a pertinência e o grau de cumprimento dos objetivos, a eficiência em matéria de desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. Nesta nota de pesquisa, o objetivo principal é apresentar e avaliar, sob a ótica técnica, o atual processo de efetivação de etapas (ciclo de vida) de alguns projetos selecionados, contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Aqui também visa-se quantificar possíveis elevações no custo final de projetos executados por órgãos da administração pública federal, estadual e/ou municipal. Procura-se reunir informações para os gestores responsáveis pela execução de projetos públicos de infraestrutura para subsidiar a construção de agenda com vistas a se discutir e/ou estudar procedimentos orientados à melhoria da qualidade e eficiência da execução de investimentos públicos realizados com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Além de identificar as principais ineficiências e/ou inadequações no processo de execução de investimentos públicos, pode-se apresentar experiências internacionais na realização de investimentos.

Segundo a literatura sobre o tema, podem-se definir cinco processos no gerenciamento de projetos: iniciação, planejamento/programação, execução, controle (consistência entre previsto e realizado) e encerramento. Embora cada órgão da administração tenha critérios próprios para executar projetos, por meio da análise dos termos aditivos dos projetos

1. A pesquisa é coordenada por Ruy Silva Pessoa.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

analisados, buscar-se-á identificar e estimar custos adicionais decorrentes de alterações nos itens inicialmente contratados, verificadas na execução das etapas do ciclo de vida.

Para viabilizar o desenvolvimento da pesquisa, torna-se fundamental tanto o conhecimento dos processos de execução, isto é, do fluxo de implementação de projetos utilizado por cada órgão, quanto a apreciação dos contratos, dos aditivos e das justificativas técnicas que possibilitaram a execução daqueles projetos selecionados. Estes compreendem cerca de oitenta empreendimentos executados (ou em andamento) pelos Ministérios dos Transportes (MT), das Cidades (MCidades), da Integração Nacional (MI) e Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), definidos com base ou no volume de recursos dispendidos até 2014 ou na sua importância setorial e/ou regional.

A expectativa é obter, para cada contrato, uma “medição” de desempenho, na realização dos escopos, dos custos e dos cronogramas. Em outros termos, espera-se encontrar um índice de desempenho de prazos, comparando-se o progresso alcançado ao progresso planejado, bem como para cada atividade ou conjunto de atividades, dependendo do projeto, calcular o índice de desempenho de custos, ou seja, uma medida do valor do trabalho executado comparado ao custo real ou progresso ocorrido em uma etapa ou ao final da execução do projeto.

A análise dos índices de cada atividade ou atividades agregadas permitirá anotar aquelas que contribuem com maior intensidade para o aumento de valores de execução de cada projeto. Além disso, a pesquisa pode comentar a execução do PAC sob o ponto de vista de sua regionalização.