

# ELABORAÇÃO DE PROJETOS



# ELABORAÇÃO DE PROJETOS

---

# SUMÁRIO

Introdução .....	5
Trajectoria Institucional 2011-2014 .....	6
O que é um projeto .....	7
Projetos vs Programas .....	8
Por onde começar .....	13
O Quadro Lógico .....	20
Outros Métodos de Planejamento .....	27
PMBOK.....	28
Conclusão .....	29



---

# INTRODUÇÃO

Este manual tem como objetivo apresentar um método de elaboração de projetos, a fim de disseminá-lo pela administração pública. Antes de detalhar a metodologia, apresenta-se, brevemente, as motivações associadas à formulação desse Manual. Subsequentemente, detalha-se a experiência da Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos - DCAP - nessa temática.

O aumento da capacidade de expressão e mobilização de organizações políticas – grupos de interesse, sindicatos, grupos políticos, imprensa, entre outros – coloca os governos sob novos desafios. As demandas da população por intervenções públicas estão cada vez mais diversificadas e essas organizações políticas pressionam para que suas demandas sejam incorporadas na Agenda Pública do governo. Além disso, não há recursos suficientes para atender as diversas demandas da sociedade. A conjugação destes dois aspectos – aumento das demandas sociais e escassez de recursos – estimula o planejamento estratégico e exige maior eficiência dos governos e, ainda, demanda maior efetividade, isto é, exige-se dos governos que eles prestem serviços de qualidade e que alcancem o maior número possível de beneficiados.

Assim, um dos grandes desafios da Administração Pública é a alocação de recursos escassos. Sabendo da impossibilidade de atuar sobre todos os problemas percebidos pela população, é imprescindível que os escassos recursos do Estado sejam aplicados de forma eficiente.

Esse desafio motivou a DCAP, subordinada à Superintendência Central de Coordenação Geral – SCCG da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - Seplag, a desenvolver uma metodologia de avaliação de projetos, a qual pode ser adaptada para a elaboração de projetos. Seu desenvolvimento advém do fato de anteriormente não existir metodologia estabelecida. Não obstante, no âmbito de sua atuação, a Diretoria havia constatado, a partir de reuniões junto aos órgãos setoriais, a notória fragilidade na elaboração de projetos e a necessidade da estruturação de um portfólio de projetos de melhor qualidade, bem como a necessidade de legitimar tecnicamente a decisão relativa à alocação do orçamento para investimentos.

Além disso, o desenvolvimento da metodologia está estreitamente alinhado a uma das finalidades da SEPLAG, disposta no Decreto Estadual nº. 46.557 de 11/07/2014, qual seja: coordenar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas, visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado.

A seguir, detalha-se a trajetória institucional da implementação da ferramenta de elaboração/avaliação<sup>1</sup> prévia de projetos no Estado de Minas Gerais, e, de forma sucinta, apresenta-se a ferramenta utilizada para a avaliação.

---

<sup>1</sup> A princípio, foi desenvolvida uma metodologia de avaliação prévia. No entanto, esta pode ser adaptada para a elaboração de projetos.

---

# TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL 2011-2014

A elaboração da ferramenta de avaliação remete ao período anterior a 2011, no qual, a partir de um curso ofertado por uma consultora da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cláudia Botteon), a equipe DCAP elaborou uma proposta de avaliação de projetos. Além da participação no referido curso, que versava basicamente sobre a avaliação econômica de projetos, foi realizado levantamento bibliográfico correlato. Dessa forma, foi elaborada uma ferramenta para avaliação prévia de projetos denominada *framework*.

O passo seguinte foi instituir a maneira como a ferramenta seria utilizada no fluxo de planejamento, execução e gerenciamento dos programas do Estado.

Num primeiro momento, optou-se por aplicar um piloto nos projetos de grande vulto apresentados pelo Estado para conveniamento junto à União, considerando que estes resultam em grande impacto orçamentário e financeiro. Esta escolha deveu-se, essencialmente, a dois motivos: I) à necessidade de projetos robustos com resultados de grande impacto local, os quais normalmente são possíveis a partir da parceria com o Governo Federal; II) ao elevado volume de recursos devolvidos à União, em função da inexecutabilidade dos convênios firmados. Instituiu, portanto, um marco regulatório estabelecendo a obrigatoriedade da avaliação como subsídio à decisão quanto ao conveniamento, em consonância com os resultados apontados pela avaliação prévia. A principal norma, nesse sentido, é o Decreto de Programação Orçamentária anual, que, ano a ano, tem previsto a necessidade de submeter projetos de conveniamento de “grande vulto” à avaliação prévia. A título de exemplo, para o exercício de 2013, foi publicado sob o nº 46.149, de 15/02/2013 e traz em seu Capítulo III - que trata dos convênios e das operações de crédito - a seguinte redação:

“Do acompanhamento dos convênios e portarias de entrada de recursos, instrumentos congêneres e operações de crédito

Art.20. Os projetos de convênios com valores acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) serão analisados previamente pela Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos – DCAP da SCCG/SEPLAG, através de ferramenta desenvolvida para avaliação prévia de projetos e submetidos à aprovação da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças – CCGPGF”.

Após o piloto, foi possível desenhar os parâmetros para a aplicação da metodologia a uma gama maior de projetos. Dessa forma, a metodologia foi adaptada para avaliar a carteira de Projetos Estratégicos, bem como Programas Associados.

A avaliação de consistência do escopo é baseada no Framework, permitindo relacionar as fases de elaboração, planejamento e execução com os resultados almejados. Nesse sentido, a ideia central por trás desta etapa é garantir que critérios mínimos de consistência e coerência sejam alcançados na fase de elaboração, uma vez que a qualidade da informação produzida nesta etapa tem influência direta sobre todas as outras e, conseqüentemente, no sucesso do projeto.

---

Portanto, a referida ferramenta pode ser ajustada para a elaboração de políticas públicas. Nas próximas seções, conceitua-se, primeiramente, o que caracteriza um projeto, e, posteriormente, discorre-se sobre as etapas de elaboração de projetos.

## O QUE É UM PROJETO

Com base em diversas metodologias, incluindo (I) a do governo britânico, PRINCE2®, que define projetos como uma organização temporária criada com o propósito de realizar uma ou mais entregas de acordo com um Business Case; (II) a do Project Management Institute - PMI, que diz que um projeto é um esforço temporário, levado a efeito para criar um produto, serviço ou resultado único; (III) elementos da metodologia do Quadro Lógico (QL), tais como a lógica e a hierarquia dos objetivos de uma intervenção, definimos projeto como:

**Organização temporária para a realização de um conjunto de atividades necessárias, integradas e articuladas que produzem bens ou serviços (entregas), com o intuito de atingir um propósito específico para um grupo de beneficiários previamente definidos e, por fim, contribuir para a solução de um problema ou para suprir uma necessidade que, por sua vez, motivou a implementação do projeto.**

Existe um conjunto de características que distingue os projetos das atividades de rotina:

- **Gera mudança:** projetos são os meios pelos quais introduzimos mudanças em um ambiente.
- **Multidisciplinar:** projetos envolvem pessoas com habilidades e conhecimentos diferentes trabalhando juntas para criar uma mudança que impactará em um ambiente externo a esse grupo. A equipe do projeto pode incluir pessoas de departamentos dentro de uma mesma instituição ou de organizações completamente diferentes. Cada envolvido tem uma motivação e perspectiva para se envolver na mudança.
- **Único:** uma mesma organização pode executar vários projetos similares e estabelecer um padrão para eles, mas cada um diferencia-se em algum aspecto: equipe, cliente, localização, conjuntura.
- **Incerto:** as características inerentes aos projetos introduzem riscos e oportunidades diferentes daquelas encontradas em atividades de rotina, tornando os projetos mais “arriscados”.
- **Temporário:** projetos são temporários por natureza, motivo pelo qual devem ter um início e um fim bem definidos.

# PROJETOS VS PROGRAMAS

Foi adotado, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 88, um modelo que busca integrar planejamento, orçamento e gestão da ação pública. O instrumento principal a ser utilizado com essa finalidade é o Plano Plurianual (PPA). “A intenção do legislador constituinte [com a adoção do PPA] foi a de reconhecer o planejamento como uma função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante” (PAULO, 2010, p. 172-173).

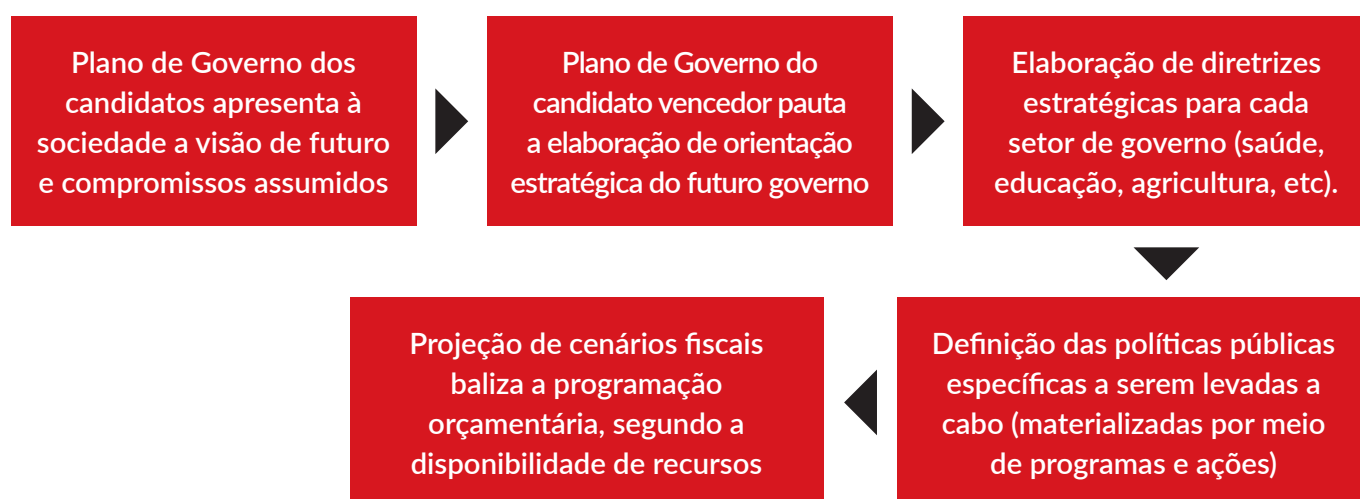
Ao PPA cabe definir o Planejamento de Médio Prazo daquele nível de governo (seja federal, estadual, distrital ou municipal) e às suas disposições devem se submeter os demais instrumentos de planejamento (como os planos de desenvolvimento regional) e as outras leis orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA).

O Plano Plurianual, portanto, deve estabelecer a ligação entre objetivos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e finalmente, realização dos gastos, previstos no orçamento anual. (PAULO, 2010, p. 173).

Foi com o PPA 2000-2003, o terceiro da história pós-88, que se adotou o programa como unidade fundamental de organização da ação pública. Esse modelo, adotado até hoje, prevê a integração entre planejamento (onde pretende-se chegar e como chegar lá), orçamento (quais os recursos de que se dispõe) e gestão (manejo dos recursos à disposição para efetivamente alcançar o objetivo almejado – execução do planejamento).

A construção do PPA - em seu formato ideal - está exposta nas figuras 1 e 2. Ambas demonstram como o planejamento estratégico deve ser desdobrado até a construção de um plano de ação palpável, organizado por meio dos programas e ações do PPA. Os programas vão representar as políticas públicas escolhidas por aquele governo para alcançar os objetivos de longo prazo, mediante o enfrentamento de questões identificadas como problemas, demandas ou potencialidades.

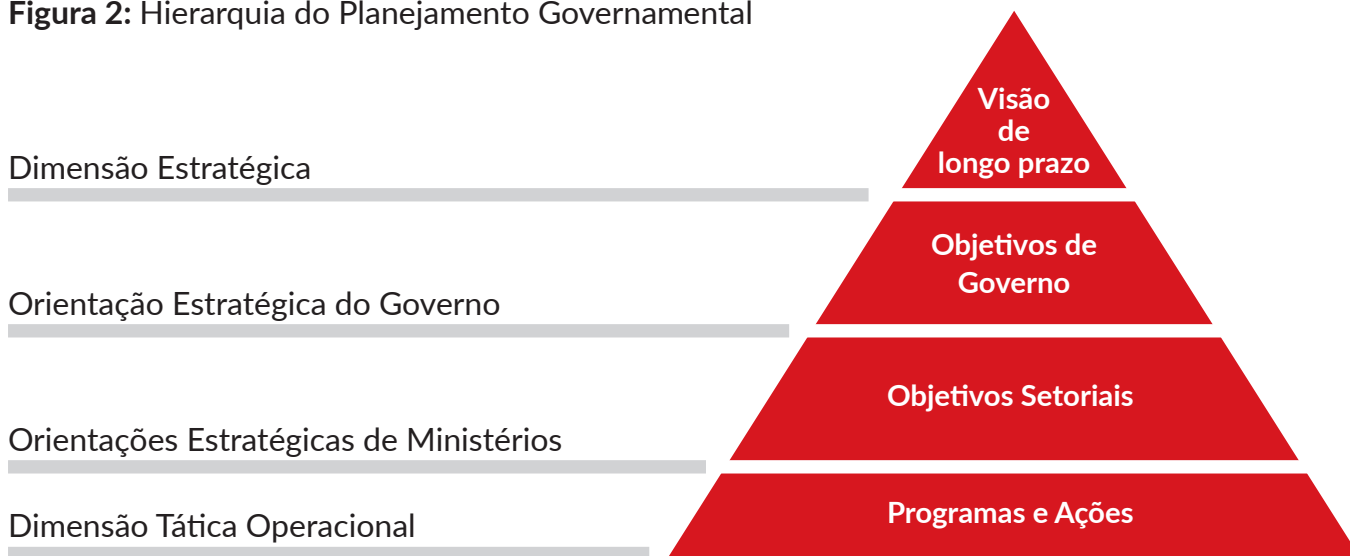
**Figura 1:** Fluxo de Planejamento Governamental



Fonte: Elaboração própria a partir de Paulo (2010)



**Figura 2:** Hierarquia do Planejamento Governamental



Fonte: Paulo, 2010

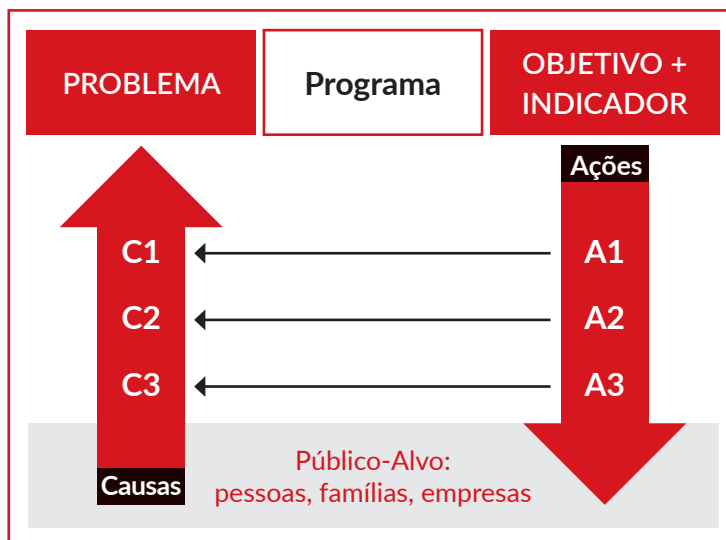
O modelo adotado pelo PPA, o qual toma o programa como unidade fundamental de planejamento, está baseado em correntes metodológicas tais quais o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o Quadro Lógico (PAULO, 2010). Por isso, um programa no PPA é (deve ser) planejado para lidar com problemas, demandas ou potencialidades politicamente eleitas como relevantes e merecedoras da atenção pública.

Ao se construir um programa, o planejador governamental deve ter em mente quais são as causas responsáveis pelo problema identificado (esse ponto será detalhadamente abordado a seguir) e, a partir de uma análise de quais causas podem e devem ser atacadas, construir uma abordagem para enfrentar esse problema. Assim, o programa será desdobrado em ações, cada uma devendo: 1. “mirar” em uma das causas a serem atacadas e 2. entregar um bem, produto ou serviço (Figura 3).

**IMPORTANTE!**

**Um programa visa a tratar de um problema, demanda ou potencialidade, sendo dividido em um conjunto de ações, as quais atacam, cada uma, uma das causas do problema identificado.**

**Figura 3:** Relação entre Programa e Ações



Fonte: Paulo (2010)

Essa mudança [agrupamento das ações em um programa em razão da contribuição para um objetivo comum] representou um avanço, pois ao colocar em prática uma gestão voltada para resultados, estabeleceu o compromisso do Estado em alterar a realidade [os problemas], e não apenas em prestar serviços. Nesse sentido, a criação do programa também permitiu a identificação de sobreposição de esforços, bem como a de eventuais parcerias, seja entre instituições públicas, seja com entidades privadas (PAULO, 2010, p. 178).

Pensar em problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público (GARCIA, 2000 apud PAULO, 2010, p. 179).

Temos também que, cada ação, dentro de um programa, pode ser enquadrada em uma das seguintes categorias de programação orçamentária: 1. projeto; 2. atividade; 3. operação especial. A Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabeleceu a obrigação de adoção da estrutura de programas, códigos e identificação nela estipulados pelo Governo Federal, estados e municípios, conceituando cada uma das categorias de ações acima mencionadas assim:

**a) Projeto**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

**b) Atividade**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

**c) Operações Especiais**, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

O Quadro 1 expõe um exemplo de um Programa e suas Ações constantes do PPAG 2012-2015 do Estado de Minas Gerais:

**Quadro 1:** Programa e Ações do PPAG 2012-2015

PROGRAMA 044 - REDES INTEGRADAS DE SERVIÇOS DE SAÚDE	OBJETIVO
AÇÕES	PRODUTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4196 - CENTRO DE TECIDOS BIOLÓGICOS DE MINAS GERAIS - CETEBIO</li> <li>• 4638 - ATENDIMENTO AS URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS NO ESTADO</li> <li>• 4192 - ATENÇÃO A SAÚDE DA POPULAÇÃO IDOSA - MAIS VIDA</li> <li>• 4107 - REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL</li> <li>• 4145 - ATENÇÃO À SAÚDE DE PACIENTES COM HIPERTENSÃO E DIABETES</li> <li>• 4208 - VIVAVIDA - ATENÇÃO AS GESTANTES E CRIANÇAS</li> <li>• 1168 - IMPLANTAÇÃO DE CENTROS HIPERDIA MINAS</li> <li>• 1174 - VIVA VIDA - MÃES DE MINAS</li> <li>• 1175 - REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA</li> </ul>	<p>Adequar a oferta e a qualidade de cuidados secundários e terciários, observada a distribuição territorial das redes de atenção à saúde.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MATERIAL BIOLÓGICO ARMAZENADO</li> <li>• REDE MANTIDA</li> <li>• CENTRO MANTIDO</li> <li>• CENTRO COFINANCIADO</li> <li>• CENTRO MANTIDO</li> <li>• PONTO DE ATENÇÃO MANTIDO</li> <li>• CENTRO IMPLANTADO - IMPLEMENTADO</li> <li>• PONTO DE ATENÇÃO IMPLANTADO</li> <li>• REDE IMPLANTADA</li> </ul>

No exemplo do Programa trazido no quadro acima, temos que:

O Programa Redes Integradas de Serviços em Saúde visa a “adequar a oferta e a qualidade de cuidados secundários e terciários, observada a distribuição territorial das redes de atenção à saúde” e, para alcançar este objetivo, foram planejadas várias ações (Centro de tecidos biológicos de Minas Gerais – Cetebio; Atendimento as urgências e emergências no Estado, etc) que entregarão os seguintes produtos: Material biológico armazenado; Rede mantida, etc.

Pelo exposto, podemos perceber que existe uma diferença conceitual entre **programas** e **projetos** que se reflete, imediatamente, na prática do planejamento público. Os projetos estão “dentro” de um programa, eventualmente juntos com atividades e operações especiais.

### IMPORTANTE!

- Como programas e projetos são diferentes entre si, decorre que a elaboração de programas é diferente da de projetos.

O objetivo de um programa é alterar uma situação identificada como um problema público (reverter uma situação-problema, como veremos nas próximas seções), enquanto que o objetivo de um projeto é cumprir com uma entrega que contribuirá, mas, na maior parte das vezes não será o bastante para solucionar o problema diagnosticado.

- O escopo de um programa, visto por esse ângulo, é maior do que o de um projeto.

Ilustrativamente, vamos a um exemplo que pode demonstrar claramente a diferença entre programas e projetos. Recorremos, uma vez mais, ao PPAG do Estado de Minas Gerais 2012-2015 e o seu Programa “Barragens de Minas”, da Fundação Rural Mineira – RURALMINAS.

**Figura 4:** Programa Barragens de Minas



Fonte: Elaboração própria

---

O programa tem um objetivo amplo, para o qual concorre a realização de diferentes ações (projetos e atividades), cada uma delas promovendo uma entrega específica que contribuirá para o alcance do objetivo do programa. Nesse sentido, pode-se afirmar que um programa é “maior” que um projeto e que o programa tem uma relação mais próxima com uma política pública. Por exemplo, o Programa “Barragens de Minas” representa (talvez em conjunto com outros programas) a política pública estadual para lidar com as dificuldades geradas pela falta de acesso à água em regiões de seca.

A diferença entre programas e projetos não implica que não seja possível adotar a metodologia exposta nesse manual para elaborar ambos, porém, alguns ajustes pontuais precisam ser feitos para atender às especificidades de um e outro, conforme o caso. Isso será exposto, quando for o caso, no decorrer do Manual. Além disso, optamos, neste documento, por denominar os projetos ou programas de intervenções ou políticas, a fim de evitar possíveis confusões conceituais.

### **POR ONDE COMEÇAR**

O ponto de partida para a elaboração de uma intervenção (projeto ou programa público) deve ser um relatório compreendendo os problemas<sup>2</sup> relativos ao objeto da mesma. A partir desse relatório, deve-se, também, compilar informações sobre os grupos de interesse da intervenção em questão. Uma causa comum de fracasso das políticas públicas desenvolvidas é a falta de conhecimento dos planejadores acerca das pessoas afetadas pelo mesmo.

#### **IMPORTANTE!**

**Portanto, é imprescindível compilar uma análise ampla sobre os grupos de interesse, indivíduos ou instituições envolvidas.**

O ambiente no qual se desenvolvem os projetos sociais é caracterizado pela presença de diversos atores, isto é, de pessoas, grupos de pessoas ou instituições que têm alguma influência na situação avaliada ou sofrem suas consequências. Os atores são sujeitos ou objetos da realidade considerada e, portanto, apresentam interesses distintos e às vezes concorrentes.

Primeiramente, é necessário apurar de forma exaustiva os indivíduos, grupos e instituições afetadas a uma política. Cada um tem diferentes interesses e expectativas, as quais devem ser levadas em consideração no momento de elaboração do projeto. A organização de um grupo de trabalho, envolvendo esses atores, pode contribuir para a identificação das diferentes percepções em torno da intervenção. É necessário também identificar o público-alvo da política detalhada (principais necessidades, conflitos de interesses, etc).

---

<sup>2</sup> Entende-se como problema a situação que se deseja reverter. Essa temática será tratada adiante.


Os principais passos da análise de grupos de interesse são:


- Identificar os principais grupos de interesse (pode ser em nível local, regional ou nacional);
- Investigar seu papel, interesse, poder relativo e capacidade de interferir no projeto;
- Identificar pontos de conflitos ou cooperação na relação entre os grupos de interesse, de forma a pensar ações para mitigar eventuais riscos, se contrários, ou para maximizar o apoio dos favoráveis;
- Interpretar os resultados da análise e definir como eles podem ser incorporados na política pública.


A Matriz de Stakeholders é uma ferramenta utilizada para identificar os grupos de interesse e avaliar “se” e “como” suas demandas podem ser incorporadas ao desenho do projeto. O Quadro 2 expõe uma Matriz de Stakeholders:

**Quadro 2:** Matriz de Stakeholders de um projeto de “Construção de Barragem”

Grupos de Stakeholders	Stakeholders	Interesses	Polaridade (+ ou -)	Relevância do projeto sobre o stakeholder (1 a 5)	Impacto do stakeholder sobre o projeto (1 a 5)	Pontuação (-25 a +25)	Farol
Beneficiários	Agricultores da área beneficiada	Obterem os benefícios inerentes à implantação do projeto	+	5	5	25	
	População no entorno	Desenvolvimento da região (turismo, irrigação, energia elétrica, economia)	+	5	5	25	
Fornecedores	Construtores	Execução de obras	+	5	5	25	
	Consultoria Ambiental	Implantação de programas ambientais	+	5	5	25	
	Consultoria Técnica	Prospecção Arqueológica	+	5	5	25	
Governo	RURALMINAS	Atendimento a estratégia do PMDI	+	5	5	25	
	SISEMA	Preservação ambiental da bacia do Rio Jequitaiá	+	5	5	25	
	SEAPA	Atendimento a estratégia do PMDI	+	1	1	1	
	SEDINOR	Desenvolvimento do semiárido mineiro	+	3	3	9	
Outras esferas federativas	IPHAN	Preservação e resgate de sítios arqueológico	+	5	5	25	
	MI/CODEVASF	Viabilizar as obras do Projeto Jequitaiá	+	5	5	25	
	Municípios do entorno do empreendimento	Desenvolvimento socioeconômico da região	+	5	5	25	
Sociedade Civil Organizada	Associações Rurais - Produtores	Beneficiar a população rural da área do Projeto	+	5	3	15	
	Entidades representativas dos trabalhadores rurais (FETAEMG, MAB E PASTORAL DA TERRA)	Garantir o direito dos beneficiários	-	5	5	-25	
	Comitê de bacia hidrográfica	Preservação dos recursos hídricos	+	3	3	9	

 Stakeholder envolvido e a favor da plena execução do projeto.

 Stakeholder com opinião positiva em relação ao projeto.

 Stakeholder com opinião negativa em relação ao projeto.

---

Os stakeholders podem ser separados em grupos de interesse diferentes, segundo seu posicionamento na sociedade, conforme a primeira coluna da Matriz. É necessário colher informações sobre a percepção dos stakeholders sobre a política pública (seja um programa ou um projeto) e, a partir da compreensão de sua realidade, projetar quais são seus interesses a seu respeito.

Há exemplos claros, como o da população de um município onde se pretende instalar uma penitenciária, a qual pode se esforçar para colocar obstáculos e condicionar a obra ou protelá-la o máximo possível. Por outro lado, os fornecedores diretos (as empreiteiras que podem se candidatar à execução da obra) terão grande interesse em sua execução da forma mais célere possível. E mesmo dentre a população da cidade poderão surgir sub-grupos de interessados na obra, como prestadores de serviços (hospedagem, alimentação, etc), que se interessem no aumento da demanda em função do maior fluxo de visitantes (novos prestadores de serviços, familiares de detentos e outros).

A participação dos stakeholders pode ser maior ou menor segundo os interesses do planejador público:

1. eles podem ser incorporados como atores significativos desde as fases iniciais do programa ou projeto, tendo maior poder de influência sobre a definição e caracterização da situação-problema e posterior desenho da intervenção; ou
2. serem levados em conta de forma minimalista. Nesse último caso, a opção do planejador público pode ser apenas por identificar com um mínimo de precisão os grupos de interesse e seus interesses particulares e, já tendo definido de forma interna (com menor participação popular e maior poder de decisão deixado à burocracia Estatal) as diretrizes da intervenção desejada, adotar pequenos ajustes com vistas a garantir que esse rumo possa ser concretizado.

Identificados os grupos de interesse e seus interesses, é necessário avaliar se eles são favoráveis ou desfavoráveis (polaridade: “+” para favorável e “-” para desfavorável) à intervenção e também:

1. Qual a relevância da intervenção sobre o stakeholder;
2. Qual a relevância do stakeholder sobre a intervenção;
3. Qual o impacto do stakeholder sobre a intervenção.

Juntos, esses três pontos podem demonstrar quais são aqueles stakeholders cujos interesses devem ser levados em conta, pois, do contrário, haverá séria ameaça à perfeita execução da política (conforme o planejamento inicial). Na Matriz acima, isso é demonstrado por uma escala numérica na coluna “Pontuação”, que é o resultado da multiplicação dos valores atribuídos às colunas “Relevância do stakeholder sobre o projeto” e “Impacto do stakeholder sobre a política”. Para os casos em que há um valor elevado, em especial naqueles casos em que o stakeholder é desfavorável à intervenção, devem ser previstas medidas de contenção, que evitem que a intervenção seja frustrada.

Caso a caso, avalia-se se a opção mais conveniente e segura será a busca de consenso ou o eventual enfrentamento aos stakeholders desfavoráveis à intervenção. Entretanto, sublinhe-se que, necessariamente, ainda na fase de elaboração da proposta, os principais grupos de interesse devem ser envolvidos, de modo que possam colaborar com a elaboração. A construção da política pode ser tanto melhor quanto mais dialógica for e envolver opiniões diversas, mesmo que contrárias à intervenção. Sempre é bom ter em mente que quanto mais tarde um risco se concretizar, maiores são os seus custos para a intervenção. Além disso, os grupos de interesse são fundamentais na identificação da situação-problema!

### IMPORTANTE!

Os stakeholders, mesmo quando desfavoráveis ao projeto, não devem ser enxergados como “inimigos”. Suas opiniões podem ser agregadas ao projeto, tanto na delimitação da situação-problema a ser enfrentada (ver seção seguinte), quanto na definição de um curso de ação para lidar com ela (no desenho do projeto).

Posteriormente, delimita-se o problema<sup>3</sup> a ser tratado. O problema corresponde a uma situação que apresenta consequências negativas e, por isso, requer intervenção. Eles devem ser concretos, ou seja, não podem estar relacionados com juízos de valor ou suposições, e devem ser embasados em dados, estatísticas e/ou argumentos. Além disso, os problemas devem ser redigidos de forma negativa (ausência, carência, insuficiência, etc), cuidando-se para que não se apresentem os problemas como soluções pré-concebidas redigidas de forma negativa.

Pode-se afirmar que a definição da situação-problema passa por um filtro de cunho “político”:

- Esse determina quais questões deverão ser tratadas como problema social que merece atenção pública. Assim é que algumas questões serão priorizadas em detrimento de outras: para um governo, a falta de saneamento básico pode ser um problema imediato, enquanto que a discriminação de gênero não o seja, por exemplo.

### IMPORTANTE!

Um erro muito comum é pré-conceber uma solução para o problema e interpretar isso como a real situação-problema com a qual se pretende lidar. Veja o exemplo abaixo:

- Situação-problema: Falta de escolas de ensino infantil. (INCORRETO)
- Situação-problema: Altos níveis de analfabetismo infantil. (CORRETO)

A dificuldade de acesso ao ensino infantil (que, em última instância pode ser causada pela falta de escolas), nesse caso, seria não a situação-problema, mas uma das causas da situação-problema ou problema-central.

A delimitação do problema-central não é algo trivial e que deva ser conduzido de forma “intuitiva”. Isto é, não se pode confiar exclusivamente na intuição ou na experiência prática de gestores de uma determinada área nesse exercício – por outro lado isso não quer dizer que a experiência do “dia a dia” deva ser desconsiderada. Fontes diversas podem ser utilizadas para a mais precisa definição da situação-problema<sup>4</sup>:

- Dados de institutos de pesquisa;
- Avaliação de políticas públicas anteriores;
- Estudos de caso;
- Publicações acadêmicas;
- Outros.

A partir da delimitação do problema central, é necessário considerar suas causas e consequências diretas. Deve-se ordenar os problemas (e os efeitos), considerando a relação de causalidade entre eles, dentro do princípio de que “problemas geram problemas”. Estrutura-se, assim, a **Árvore de Problemas** – metodologia destinada a relacionar problemas existentes de forma integrada.

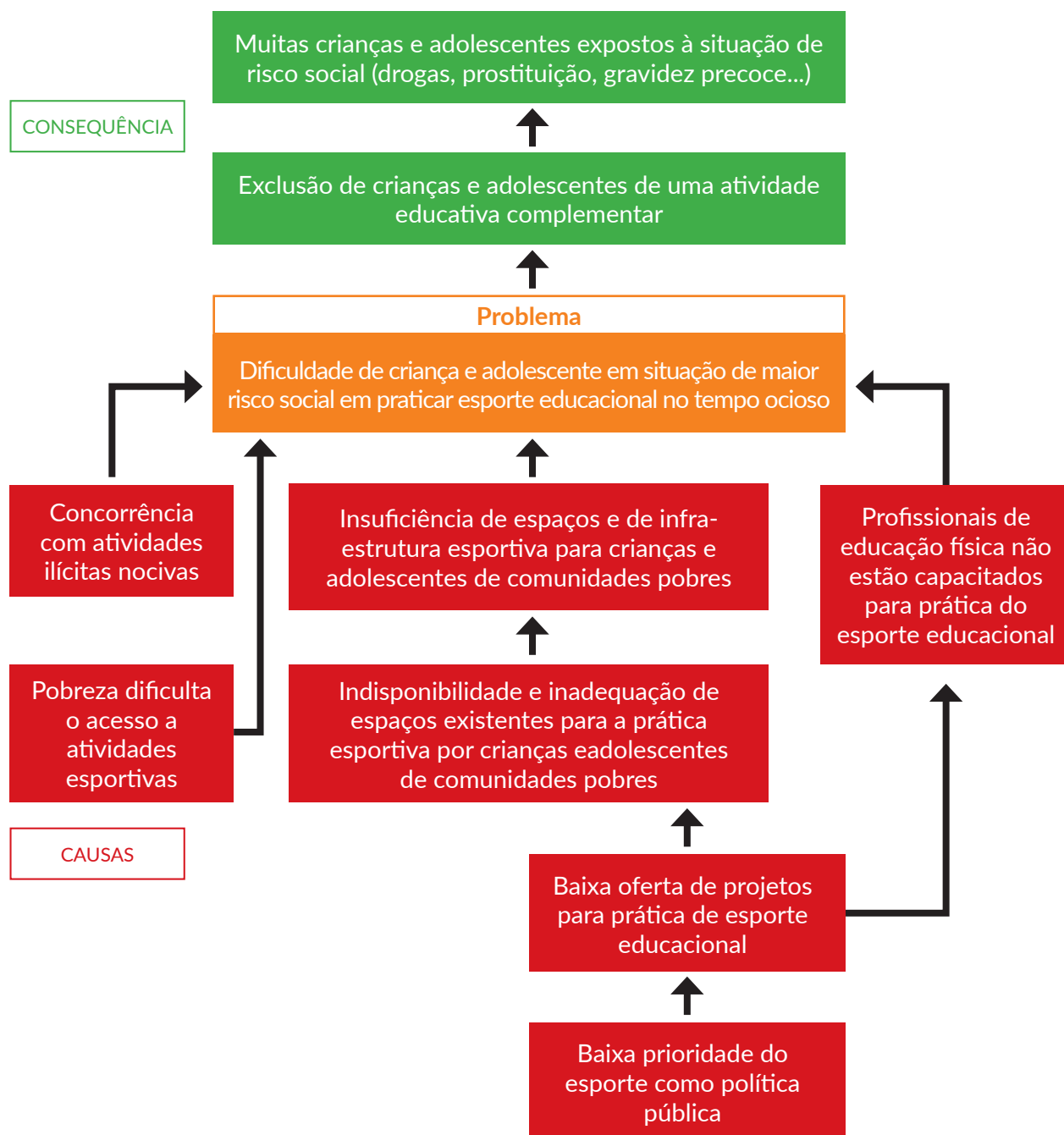
<sup>3</sup> O problema a ser tratado pode ser tanto denominado “problema-central” quanto “situação-problema”.

<sup>4</sup> Essas fontes podem e devem ser utilizadas durante toda a elaboração do programa, desde a delimitação da situação-problema até a proposta de cursos de ação para lidar com ela.



Para sua elaboração, é importante considerar a seguinte pergunta: Quais problemas estão na origem do problema central? Por meio desse questionamento, identifica-se os problemas de “primeiro nível” e, repetindo-se o processo, chega-se até o “problema-terminal ou causa-raiz”. A análise das relações causais pode ser feita respondendo-se à pergunta “por quê”?

**Figura 5:** Árvore de Problema Segundo Tempo



Fonte: Guerresi e Martha, 2011

O diagrama de causa-efeito - Árvore de Problemas - é um instrumento que possibilita uma análise dos problemas existentes, com a compreensão de suas correlações causais. Nele são estabelecidas as ligações mais importantes, transformando a realidade, que é complexa, numa concepção simplificada a fim de tornar possível uma ação. É o que a literatura denomina de “redução da complexidade”.

## IMPORTANTE!

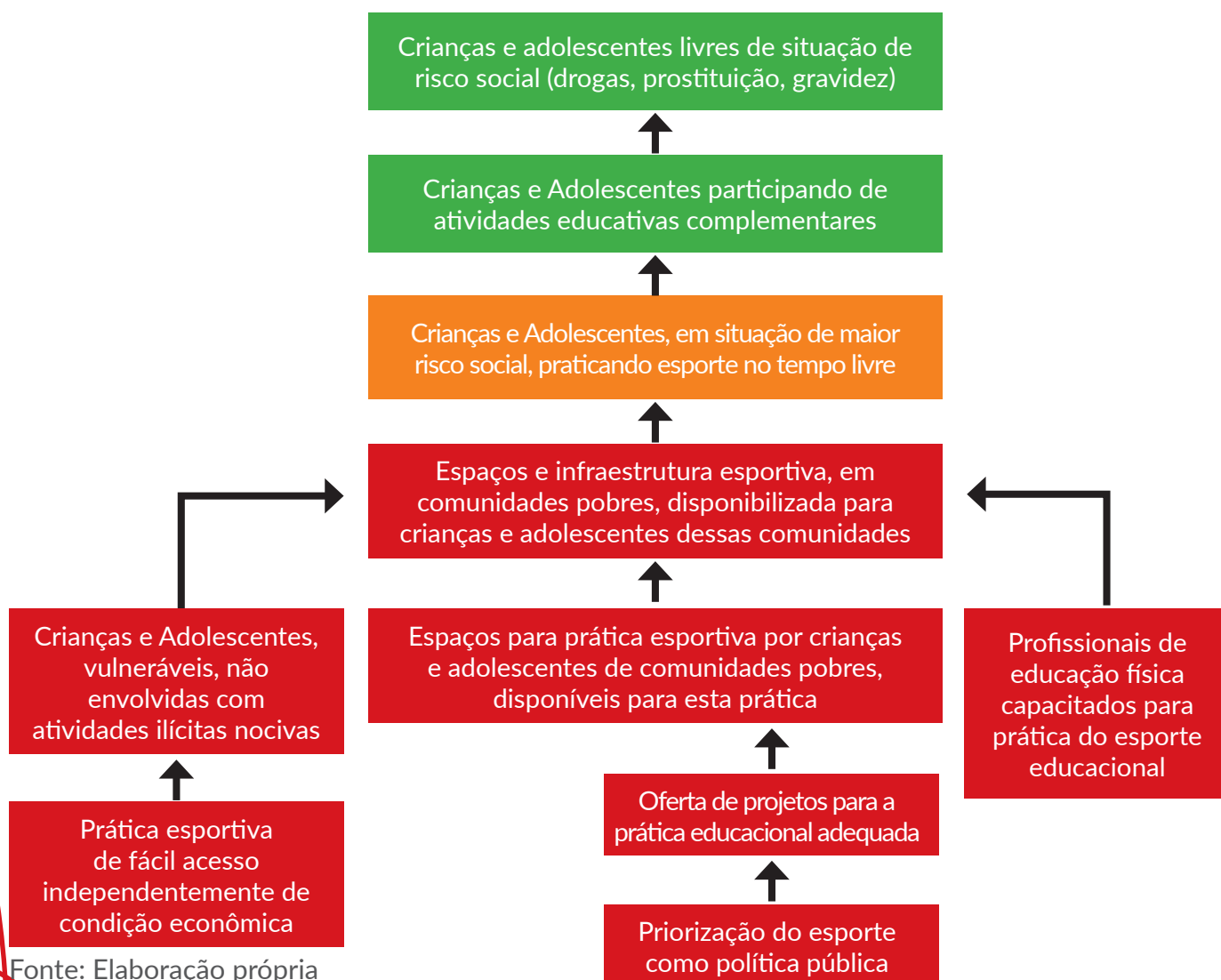
A importância de um problema não é dimensionada por sua posição na árvore. O raciocínio, ao se trabalhar com esse instrumento, é analítico-causal e não hierárquico.

O próximo passo é a análise de objetivos, que consiste no estabelecimento da situação futura desejada, com a solução ou abrandamento dos problemas atuais. Portanto, a árvore de objetivos é construída a partir da árvore de problemas. Os objetivos devem ser descritos como algo já alcançado, refletindo uma situação positiva em contraposição à negativa estabelecida na árvore de problemas. A Árvore de Objetivos é desenvolvida a partir da reversão dos problemas existentes, reescrevendo-os de forma positiva.

- Situação-problema: Altos níveis de analfabetismo infantil.
- Objetivo-central: Erradicação do analfabetismo infantil.

A construção da árvore de objetivos obedece a uma relação meio-fim, substituindo a relação causa-efeito da árvore de problemas. A revisão da árvore de objetivos deve verificar se os objetivos definidos em níveis inferiores são os meios necessários e suficientes para a obtenção dos objetivos em níveis superiores. A pergunta-chave para o estabelecimento das relações entre os níveis da árvore é “como”?

Figura 6: Árvore de Objetivos Programa Segundo Tempo



Fonte: Elaboração própria

---

A última fase da análise de situação é constituída pela análise de alternativas. É o momento da escolha da estratégia a ser adotada a partir das diferentes relações meios-fins representadas na árvore de objetivos. A partir desse momento, os planejadores focam sua atenção no desenho da futura intervenção.

Existe nas políticas públicas um grande grau de incrementalismo, o que quer dizer que, via de regra, as inovações são pontuais e as políticas de hoje tendem a repetir as do passado. Segundo o modelo aqui proposto, desafia-se o gestor/elaborador de programa e/ou projeto a romper com a tendência de, sem se questionar, dar as mesmas respostas aos problemas antes já identificados.

Retornando ao exemplo prático dado antes, o habitual é que já se tome como certo que o melhor meio de se reduzir ou eliminar o analfabetismo é construir escolas. Deve-se romper com essa oferta de soluções pré-concebidas para os problemas e procurar, mesmo que no plano das ideias, enumerar cursos alternativos de ação para lidar com a situação-problema e revertê-la. Quando o planejador de programas/projetos se vê instado a “pôr no papel” as ideias, pressupostos e a lógica da intervenção, aumentam as chances de ele se deparar com fragilidades no planejamento que passariam ao largo se ele simplesmente “confiasse na sua intuição”.

Para a definição da escolha da estratégia é necessário que, inicialmente, proceda-se à identificação de objetivos que estão fora da governabilidade de uma intervenção a ser proposta pelos atores envolvidos. Há também que se verificar se há objetivos que já estão sendo trabalhados por outras políticas para que sejam evitadas superposições de ações. Neste caso, se possível, deve-se procurar formas de cooperação para a maximização de resultados.

A opção por uma dentre várias alternativas deverá levar em conta critérios definidos pelo grupo de planejadores. Um projeto baseia-se sempre num consenso: as partes envolvidas concordam em trabalhar em prol de um objetivo comum durante um período de tempo limitado, não se esquecendo, entretanto, de que qualquer solução para um problema deve ser economicamente viável, tecnicamente exequível e politicamente aceitável (crivos limitadores).

#### **IMPORTANTE!**

**Existem várias formas de avaliar as alternativas de um projeto. São exemplos de critério de análise de alternativas: recursos disponíveis (humanos, tecnológicos, materiais, financeiros); duração do projeto; viabilidade política; sustentabilidade; impacto ambiental; custo-benefício; entre outros.**

**A avaliação prévia de projetos pode ser utilizada para comparar as alternativas de intervenção.**

# O QUADRO LÓGICO

Desde 1990, praticamente todas as organizações no âmbito da Cooperação Internacional<sup>5</sup> utilizam o instrumento do Quadro Lógico (QL). O QL é uma matriz que estrutura os elementos considerados os mais importantes da política permitindo uma apresentação sistemática, lógica e sucinta.

O QL deve traduzir o esforço conceitual de concepção de uma intervenção pública (programa ou projeto) e, assim como as Árvores de Problemas e Objetivos, visa a estimular os gestores da equipe a colocarem “sob teste” suas pressuposições sobre como a intervenção deve ser conduzida. Quando elaborado, serve também como um instrumento de comunicação (interna e externa à equipe gestora da intervenção) sobre como ela foi concebida e como ela deve funcionar.

## O QL é estruturado da seguinte forma:

- I.** Objetivo superior: é relativamente amplo e tem o caráter de uma visão de futuro. No entanto, ao mesmo tempo, ele tem que ser palpável e realisticamente alcançável.
- II.** Objetivo: deve contribuir com o objetivo superior. Tal contribuição deve ser de forma significativa e mensurável. Ele visa explicitar o efeito esperado da intervenção, revertendo a situação-problema.
- III.** Resultados: são os bens ou serviços produzidos pela política. Descrevem o seu escopo.
- IV.** Atividades: para cada resultado, uma série de atividades principais é elaborada. Há uma relação lógica entre as atividades e os resultados: devem existir atividades suficientes e necessárias a fim de alcançar os resultados.

Vale a pena, aqui, destacar a diferença entre o objetivo de um projeto e objetivo de um programa<sup>6</sup>. No caso de um programa, cujo objetivo seja garantir o acesso à água, o objetivo do projeto pode ser, por exemplo, construir barragens. A figura 7 ilustra essa questão.

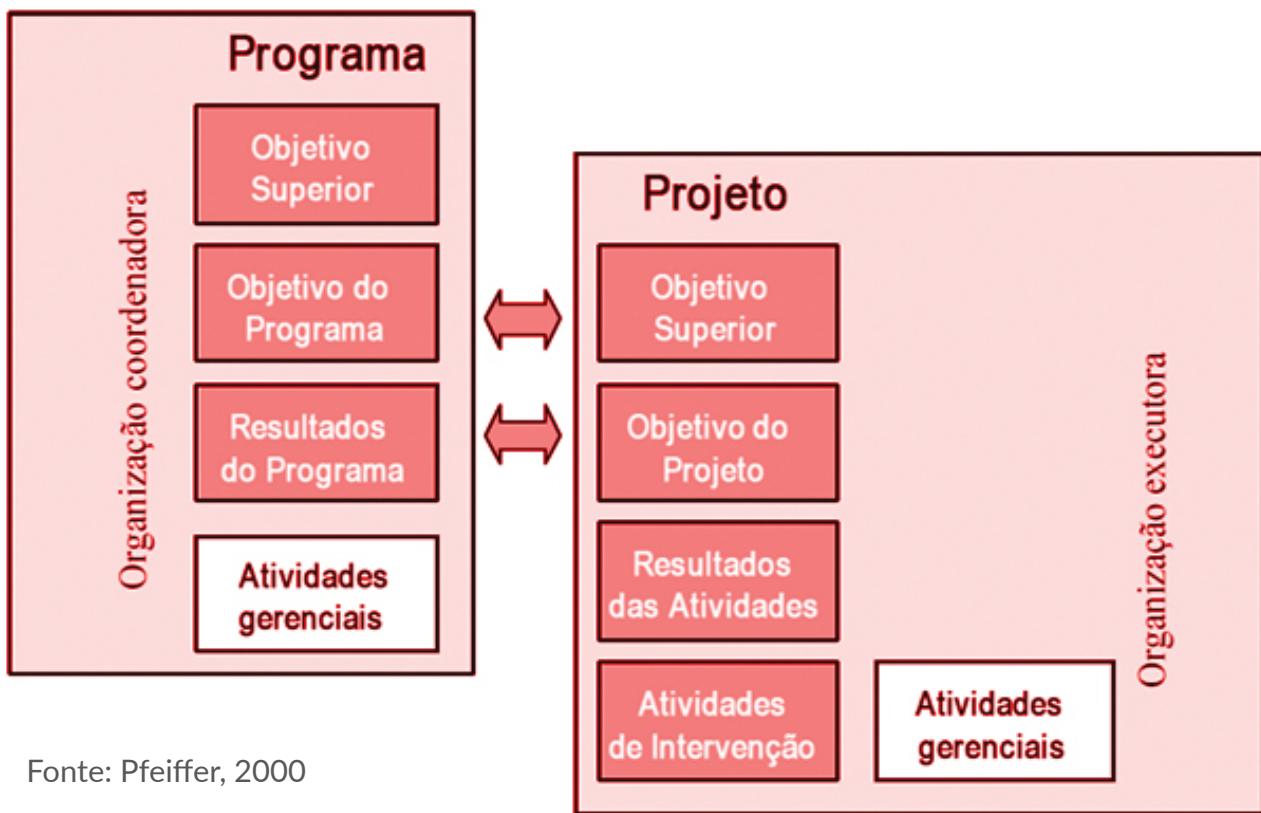
Pfeiffer (2000) afirma que o QL pode ser utilizado no desenho de um programa, embora tenha sido concebido para auxiliar no planejamento e gerenciamento de projetos. Todavia, afirma:

A princípio, nada impede a utilização do QL para desenhar um programa, já que a lógica básica é a mesma: são utilizados recursos para produzir algo, para produzir efeitos positivos no desenvolvimento. Para isso, geralmente é recomendado aplicar o QL em forma de cascata. O Objetivo do Programa corresponde ao Objetivo Superior de vários projetos que, por sua vez, têm seus próprios objetivos e seus respectivos resultados. Cada objetivo de um projeto poderia corresponder a um dos resultados do programa (Pfeiffer, 2000, p. 109).

<sup>5</sup> Organizações tais quais a United States for International Development (USAID), o Programa para Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Cooperação Técnica Canadense (CIDA) e a Organização Internacional para o Trabalho (ILO).

<sup>6</sup> Trata-se do argumento exposto na seção “Projetos vs Programas”, segundo o qual o objetivo de um programa, bem como seu escopo, são maiores que os de um projeto. Programas são maiores que projetos e se constituem de um conjunto de projetos.

Figura 7: Objetivo de Programa vs Objetivo de Projeto



Fonte: Pfeiffer, 2000

A segunda coluna do QL deve ser preenchida com indicadores objetivamente comprováveis. O indicador trata-se da descrição operacional dos objetivos e dos resultados em termos de quantidade e qualidade para um público-alvo, indicando o tempo (ou prazo) e o local (ou espaço).

A função dos indicadores é caracterizar mais detalhadamente os objetivos e resultados, estabelecendo metas a fim de fornecer bases para o acompanhamento e avaliação do que foi planejado. Então, se elaborado de forma consistente e lógica, o QL servirá não apenas ao propósito de ilustrar para o público interno e externo a estrutura lógica proposta para o programa em questão, como também proverá dados para o futuro monitoramento e avaliação da política pública.

Contudo, dado os diferentes níveis do QL, os indicadores se diferenciam. Ou seja, necessariamente o indicador associado ao Objetivo Superior será diferente daquele aplicado ao Objetivo, por exemplo.

Os resultados, muitas vezes, configuram-se como produtos a serem entregues. Devem, então, indicar o que e quando será feito, incluindo critérios de aceitação, ou seja, critérios mínimos para que se considere que determinado produto foi entregue.

**IMPORTANTE!**

**Exemplifica-se:**

**Produto:** Profissionais capacitados em saúde ocupacional.

**Critério de Aceitação (errado):** lista de presença.

**Critério de Aceitação (certo):** Profissionais capacitados em curso de 20h em saúde mental e social do trabalhador.

Já os indicadores do objetivo do projeto e do objetivo superior (estratégico) devem expressar efeitos esperados. Para o primeiro, ter-se-ia os efeitos diretos, e, para o segundo, os efeitos indiretos. Em geral, o indicador do objetivo estratégico mede o impacto, ao passo que o indicador do objetivo do projeto mede o efeito esperado da intervenção<sup>7</sup>.

Devido essa diferença de níveis do QL, optou-se por incluir, além da coluna “indicadores/produtos”, a coluna “metas/prazos” e a de “critério de aceitação”. No caso de uma entrega, por exemplo, é necessário detalhar o produto que será entregue, seu respectivo prazo de conclusão e, também, o critério de aceitação. Já no caso de um indicador, é necessário discriminar a “meta” (indicando também o prazo) a ser atingida.

A coluna seguinte trata-se do meio de verificação ou fonte de comprovação, a qual indica onde se encontram as informações e os dados dos indicadores. Podem ser estatísticas oficiais, pesquisas de opinião pública ou outras publicações para os indicadores de efeito. É fundamental que fontes adequadas existam e que sejam confiáveis.

A última coluna refere-se às suposições importantes ou pressupostos. Estes são fatores fundamentais para o êxito da intervenção, mas que estão fora do controle dos gestores. Suposições são fatores considerados verdadeiros, reais ou certos. Elas representam, geralmente, um certo risco e, portanto, devem ser avaliadas e monitoradas ao longo do tempo.

A elaboração de suposições importantes é similar a uma análise de risco, embora limitada aos riscos externos. Elas devem ser incluídas somente se: impactar diretamente o êxito do projeto e se existir um grau de risco de ela não ocorrer. Quando há uma suposição importante, com baixo risco de ocorrer, é necessário rever a estratégia de intervenção, pois a viabilidade do projeto pode ser comprometida.

### **IMPORTANTE!**

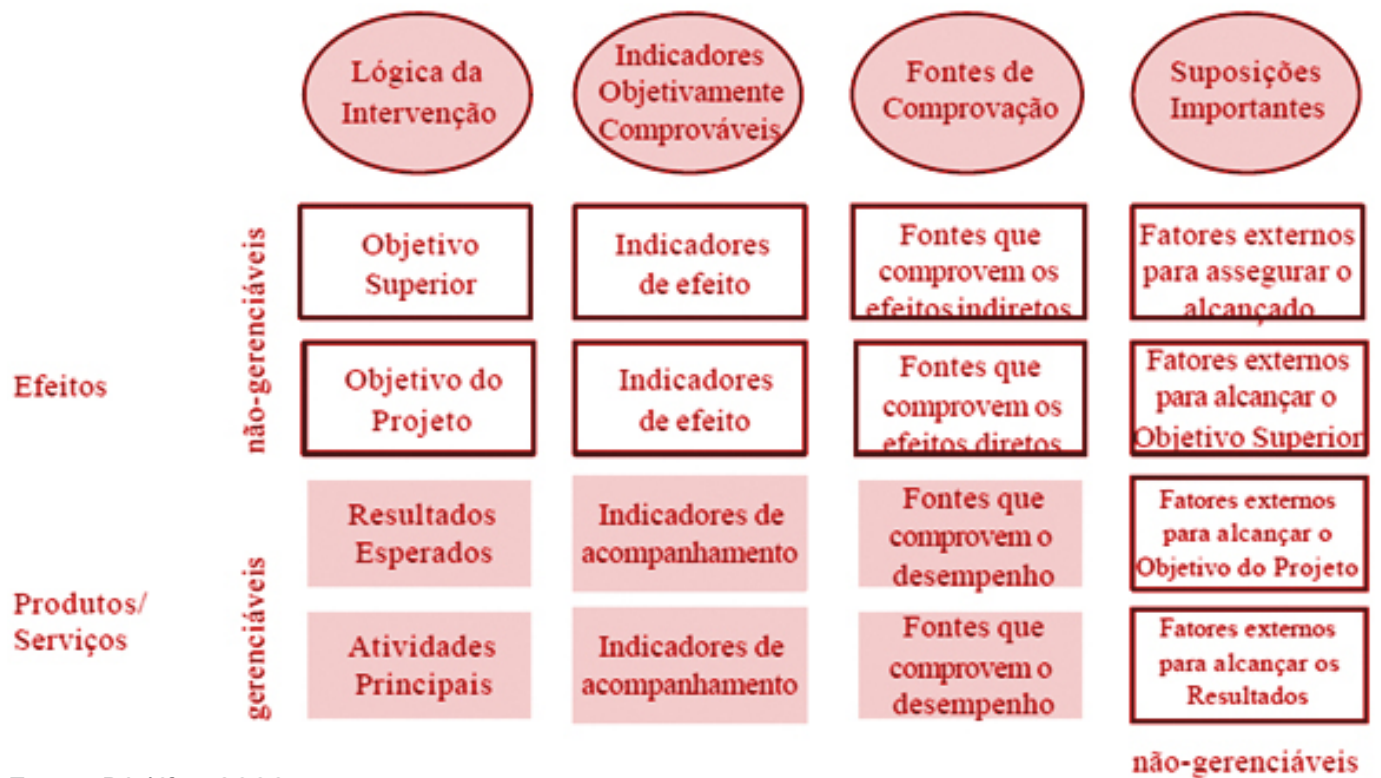
**As suposições importantes ou pressupostos são elementos necessários para o sucesso do programa ou projeto. Assim, espera-se que os pressupostos se confirmem/aconteçam e, por isso, deve-se tomar cuidado ao se redigi-los (como algo positivo ou necessário e não como algo indesejado) e, principalmente, ao compará-los com riscos.**

- **Os riscos se referem à eventualidade de os pressupostos não se confirmarem/acontecerem.**
- **Exemplo: Pode ser um pressuposto de um projeto de irrigação em uma área rural que a concessionária de água da região instale e mantenha em funcionamento a rede de distribuição de água. O risco no caso, externo à organização responsável pelo projeto, é essa concessionária não cumprir com esse requisito na forma estipulada.**

A figura 8 sumariza a apresentação do QL, indicando o que é gerenciável e o que não é.

<sup>7</sup> Sobre a construção ou seleção de indicadores, sugerimos consulta a JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n.2, p. 137-159, 2005, disponível em < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirm/ps/ferramentas/docs/Referencia-ind-sociais-revista-serv-publico.pdf>>.

**Figura 8:** Gerenciabilidade de um Projeto



Fonte: Pfeiffer, 2000

Para simplificar o preenchimento do QL, no campo de atividades principais foi dispensada a necessidade de se definir indicadores de desempenho e, também, de suposições importantes. Nesse campo, basta arrolar as principais atividades, as quais devem estar vinculadas às entregas do projeto. A cada entrega deve corresponder um rol de atividades que a suportam.

Para melhor compreensão do Quadro Lógico, é válido mostrar um exemplo prático. A seguir, expõe-se o QL do projeto de Segurança Rural sob responsabilidade da Polícia Militar. Nesse exemplo, observa-se vários pontos que deveriam ser revistos.

Quadro 3: Quadro Lógico preenchido com erros conceituais

<b>Framework de Elaboração e Avaliação de Projetos</b> Diretoria Central de <b>DCAP</b> Avaliação de Projetos e Captação de Recursos						
Programa:		Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social		Executor		
Projeto:		Segurança Rural		PMMG		
Proponente:		Política Militar de Minas Gerais				
Responsável:						
Cargo:		Gerente do Projeto				
	Descrição	Indicadores/Produtos	Metas/Prazos	Critérios de Aceitação	Meios de Verificação	Pressupostos
Objetivo Geral	Ampliar a segurança e a sensação de segurança Reduzir as incidências de violência, de criminalidade e de desastres nas áreas urbanas e rurais	Índice de qualidade do serviço prestado (PM, PC, CBM) Percentual de pessoas que afirmam ter medo de vitimização Taxa de crimes violentos (por 100 mil habitantes)	71,6 48,8 248,8		Seds Crisp/Ufmg Fjp/Neasp	
Propósito	Implementar o policiamento rural	Número de municípios atendidos pelo projeto de segurança rural	134 unidades operacionais reaparelhadas	Reestruturação da Fração PM do município realizada		Interesse da população rural em participar das redes de vizinhos protegidos, orientados
Entregas	1-Expansão do policiamento	Município com patrulha rural implantada	134 municípios			
Atividades	Descrição					
	1.1 Obter Autorização para aquisição e viaturas					
	1.2 Entregar viaturas					
	1.3 Entregar equipamentos					



---

O objetivo geral do projeto é “Ampliar a Segurança e a Sensação de Segurança”, bem como “Reduzir as incidências de violência, de criminalidade e de desastres nas áreas urbanas e rurais”. Ambos os objetivos constam no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030), o qual traça as diretrizes de longo prazo do governo mineiro. Para mensurar o alcance desses objetivos, tem-se, por exemplo, o indicador referente à taxa de crimes violentos cuja meta é 248,8 a cada 1000 habitantes (para o ano de 2014) e a entidade responsável pela apuração (fonte) é a Fundação João Pinheiro.

O objetivo (propósito) do projeto pode ser sintetizado da seguinte forma: Implementar o policiamento rural mediante metodologia própria (o responsável pelo preenchimento do QL deveria, ao menos, descrever sucintamente essa metodologia). O indicador correspondente é o número de municípios atendidos pelo projeto, e a meta é 134 unidades operacionais reaparelhadas (no ano de 2014).

Destaca-se, primeiramente, que o indicador escolhido não reflete o resultado do projeto. Ao invés do número de municípios atendidos, deveria ser proposto um indicador associado à redução da violência no campo. Além disso, a meta proposta relaciona-se à unidade operacional reaparelhada, sendo que o critério de aceitação refere-se à reestruturação da fração da Polícia Militar do município. Logo, além do indicador não ser o ideal, sua caracterização é confusa, pois mistura unidade reaparelhada com fração reestruturada. Preferencialmente, critérios de aceitação devem ser definidos apenas para as entregas, uma vez que os indicadores dos níveis superiores seriam apurados por fontes externas, refletindo impactos diretos e indiretos da intervenção.

O pressuposto estabelecido nesse nível é o “interesse da população rural em participar das redes de vizinhos orientados pela PM”. Depreende-se, então, que a viabilização do projeto depende da predisposição da população rural em ser copartícipe da política. De certa forma, essa questão não está sob controle direto dos gestores do projeto. Porém, é importante que haja medidas que objetivem mitigar a possível falta de interesse da população.

Expõe-se a seguir, a forma possivelmente correta de detalhar os objetivos superiores do QL. Observa-se que somente os colaboradores do projeto são capazes de delimitar com absoluta precisão tais campos.

Quadro 4: Exemplo de Quadro Lógico (níveis superiores) preenchido adequadamente

<b>Programa:</b>	Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social					
<b>Projeto:</b>	Segurança Rural					
<b>Proponente:</b>	Política Militar de Minas Gerais					
<b>Responsável:</b>	Executor					
<b>Cargo:</b>	PMMG					
<b>Cargo:</b>	Gerente do Projeto					
Framework de Elaboração e Avaliação de Projetos						
Objetivo Geral	Descrição	Indicadores/Produtos	Metas/Prazos	Critérios de Aceitação	Meios de Verificação	Pressupostos
	Ampliar a segurança e sensação de segurança	Índice de qualidade do serviço prestado (PM, PC, CBM)	71,6		Seds	
	Reduzir as incidências de violência, de criminalidade e de desastres nas áreas urbanas e rurais	Percentual de pessoas que afirmam ter medo de vitimização	48,8		Crisp/Ufmg	
		Taxa de crimes violentos (por 100 mil habitantes)	248,8		Fjp/Nesp	
<b>Propósito</b>	Reduzir os índices de criminalidade e aumentar a sensação de segurança dos moradores e trabalhadores do meio rural	Taxa de crimes violentos na área rural (por 100 mil habitantes)	90* (2014) meta fictícia	Reestruturação da Fração PM do município realizada		Adesão da população rural em participar das redes vizinhos protegidos

---

Além de inadequações na parte superior do QL, observa-se erros remanescentes nas demais partes. Foi listada apenas uma entrega para o projeto, qual seja: Expansão do Policiamento cuja entrega é município com patrulha rural implantada e a meta é 134 municípios. Não foi estabelecido critério de aceitação, mas seria importante caracterizar a implantação de uma patrulha rural (por exemplo: aquisição de viatura equipada com GPS e rádio-comunicador). Nota-se que essa entrega, por si só, não é suficiente para cumprir o objetivo do projeto: “Implementar o policiamento rural”. A mera aquisição de viaturas, a princípio, não garante a consecução de tal objetivo. Logo, o projeto falha, novamente, em detalhar outras entregas que contribuam para o alcance de seu propósito.

Supondo que o problema central do projeto seja a violência rural, cabe, ainda, perguntar se a compra de viaturas seria a medida mais eficaz para lidar com o dito problema. Portanto, o próprio QL leva a questionar a análise de alternativas empreendida quando da concepção do projeto.

Por último, detalham-se as atividades relacionadas a única entrega do projeto. Elas compreendem a entrega de viaturas e outros equipamentos. Em virtude da má delimitação da entrega (ou falta de critério de aceitação bem definido), não é possível saber se tais atividades serão capazes de cumprir a finalidade da entrega, que é município com patrulha rural implantada. Depreende-se, então, que delimitações pouco acuradas de um nível do projeto reverberam sobre os níveis subjacentes.

Conclui-se, então, que o QL é uma ferramenta bastante útil para sistematizar as informações do projeto. Ele sintetiza diversos processos analíticos e os traduz em uma visão futura do projeto, seus benefícios e mudanças esperadas. No entanto, ele não é o único instrumento. O Guia do Universo de Conhecimento em Gerenciamento de Projeto (PMBOK), por exemplo, abarca outros itens (gerenciamento de recursos humanos, por exemplo).

## OUTROS MÉTODOS DE PLANEJAMENTO

### Planejamento de Projeto Orientado pelos Objetivos (ZOOP)

O ZOOP surgiu em meados dos anos 70 através do Ministério Federal da Alemanha, responsável pela cooperação internacional. A Agência Alemã de Cooperação Técnica, a GTZ, fez inovações importantes associadas, particularmente, ao maior grau de participação e envolvimento dos beneficiários nos projetos de desenvolvimento.

O ZOPP é composto de três elementos básicos, (1) o processo de planejamento baseado no diagnóstico de problemas, (2) a elaboração de uma matriz lógica semelhante ao QL que o ZOPP chama de “Marco Lógico” e (3) técnicas participativas de trabalho que possibilitem o envolvimento dos beneficiários e participantes do projeto. Logo, tal método prima pela participação social na elaboração de projetos, envolvendo o público-alvo. Pressupõe-se, portanto, que os potenciais beneficiários devem ser parte ativa no processo de planejamento, juntamente com a equipe técnica.

As técnicas utilizadas são os trabalhos em subgrupos e a existência de um moderador responsável pela regulação e facilitação das discussões. Afora a inclusão dos participantes na elaboração do projeto, as demais etapas não diferem da elaboração da árvore de problemas (e objetivo) e do QL.

# PMBOK

O Guia do Universo em Conhecimento e Gerenciamento de Projeto (PMBOK Guide) foca, sobretudo, o modo de se gerenciar o projeto. Há, no entanto, quando do nascimento do projeto, o termo de abertura. Ele torna público o novo projeto; apresenta suas principais características; e comunica aos envolvidos ou afetados a necessidade de organização para atingimento dos objetivos estipulados.

O termo de abertura é feito quando há uma demanda ou necessidade social, a solicitação de um cliente, o avanço tecnológico (projeto para desenvolver computadores mais potentes, por exemplo) ou requisito legal. De acordo com o PMBOK (2013), o termo de abertura deve abordar os seguintes itens:

- Objetivo ou justificativa do projeto.
- Gerente do projeto designado e nível de autoridade que lhe é atribuída
- Cronogramas de marcos sumarizado
- Influência de partes interessadas
- Organizações envolvidas e participações esperadas
- Áreas funcionais e setores da organização que estarão envolvidos
- Premissas organizacionais, ambientais e externas
- Restrições organizações, ambientais e externas
- Aspectos públicos justificando o projeto, incluindo análise custo-benefício da alocação orçamentária
- Orçamento sumarizado.

Figura 9: Termos de Abertura do Projeto

composição do termo de abertura
nome – título –, código área responsável, responsável patrocinador – <i>sponsor</i> ou apoiador estratégico gerente do projeto
principais áreas envolvidas e principais atribuições
descrição justificativas e benefícios premissas e restrições objetivos
duração principais atividades e cronograma básico custos e investimentos cronograma financeiro básico principais recursos não associados a custos diretos
benefícios tangíveis benefícios intangíveis análise de custo-benefício
aprovação – diversos níveis
anexos 1. equipe interna áreas envolvidas, atribuições, dimensionamento 2. principais parceiros e fornecedores atribuições e dimensionamento

Fonte: Manual online da Fundação Getúlio Vargas

---

Além do o Termo de Abertura, há componentes adicionais, que compõe o PMBOK, que estão, sobretudo, voltados para o gerenciamento do projeto. Dentre eles, elencam-se: o plano de gerenciamento de escopo do projeto, do cronograma, de custos, da qualidade, de pessoal e das comunicações. Em linhas gerais, o PMBOK é uma ferramenta útil, sobretudo, para o acompanhamento e monitoramento do projeto.

## CONCLUSÃO

A partir desse Manual, espera-se que os gestores públicos tenham uma base sólida - teórica e prática - para a formulação de projetos. Dada a relevância do tema, existe um vasto material bibliográfico disponível, que também deve ser pesquisado. Reitera-se a importância de se utilizar instrumentos metodológicos, particularmente a “Árvore de Problemas” e o “Quadro Lógico”, para a elaboração de projetos.

A difusão de boas práticas de elaboração de projetos é condição necessária para o aumento da efetividade da políticas públicas. Mesmo que a formulação de projetos seja considerada, em certa medida, intuitiva, é imprescindível sistematizá-la a partir dos métodos listados. Senão há alta probabilidade de se negligenciar aspectos cruciais do projeto (delimitação da situação problema, encadeamento lógico das ações).

Portanto, este Manual pode ser utilizado como norte para a elaboração de projetos de todos órgãos e entidades da administração pública. A equipe da DCAP também se disponibiliza a construir, juntamente com os órgãos e entidades, projetos que lhes interessem. À medida que a cultura de elaboração de projetos se espalhar, certamente conseguiremos prover melhores serviços públicos.

