



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012

ESCRITÓRIO DE PROJETOS ESPECIAIS PARA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Bruno Carvalho Palvarini



ESCRITÓRIO DE PROJETOS ESPECIAIS PARA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Bruno Carvalho Palvarini

RESUMO

A temática de projetos estratégicos de governo traz em si a natural complexidade observada quando do envolvimento de órgãos distintos responsáveis por partes de um mesmo processo, com culturas diversas e diferentes estágios de maturidade em sua gestão interna. Em maio de 2011, o governo instituiu a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), com o objetivo de formular políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, bem como de coordenar e articular sua implementação, e muitas das prioridades identificadas pela CGDC demandam a criação de projetos estratégicos. Paralelamente, a modernização estrutural do Ministério do Planejamento instituiu um Escritório de Projetos Especiais como unidade de assessoramento da Secretaria de Gestão Pública, responsável por articulação, facilitação, acompanhamento e controle dos projetos prioritários, trabalhando em parceria com os órgãos da Administração responsáveis pelos temas, visando ao alcance dos resultados. O modelo de funcionamento de tal Escritório de Projetos é o objeto deste trabalho.



INTRODUÇÃO

A Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGEP/MP) foi criada pelo Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012 para auxiliar no aperfeiçoamento da atuação do Governo Federal, contribuindo para a racionalização de procedimentos e de gastos, e com o objetivo de aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos. A SEGEPE é o resultado de uma fusão de atribuições das extintas Secretarias de Gestão e de Recursos Humanos, processo que representou mais do que a simples junção de competências e que levou à necessidade de reformulação de processos de trabalho e à criação/extinção de unidades. Uma das inovações trazidas na estrutura da Secretaria de Gestão Pública foi a criação do Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão (ESPRO), unidade de assessoramento que tem como missão “gerir projetos especiais de modernização da gestão pública, apoiando os órgãos a alcançarem os resultados previstos”.

Projetos estão na ordem do dia de instituições públicas e privadas que necessitam promover inovações em suas rotinas de trabalho, gerando resultados ao enfrentar situações muitas vezes inéditas e buscando a sustentabilidade no decorrer do tempo. Dentre os conceitos mais difundidos de projetos, podemos mencionar “um esforço temporário, levado a efeito para criar um produto, serviço ou resultado único”. Segundo tal entendimento, projetos são executados por pessoas, geralmente têm limitações de recursos e são planejados, executados e controlados. Por sua vez, o gerenciamento de projetos é entendido como “a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas nas atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos”.

De uma maneira genérica, embora tenham peculiaridades dependentes dos contextos em que são executados, os projetos costumam apresentar características comuns, tais como:

- ciclo de vida – etapas que geram entregas até a conclusão do projeto;
- incerteza – decorrente do ineditismo da situação enfrentada ou da própria dinâmica da realidade;



- possibilidades de mudanças durante o ciclo de vida – associadas à incerteza e podendo impactar aspectos como custos e prazos do projeto (a correta gestão de mudanças minimiza o risco de entrega de produtos não conformes com a expectativa dos envolvidos no projeto);
- aumento do conhecimento com o tempo – efeito natural do envolvimento das pessoas durante o ciclo de vida do projeto;
- interfuncionalidade – representada, nas organizações, pelo envolvimento de várias unidades distintas (no caso de governo, observamos o envolvimento de diversos órgãos, cada qual com sua cultura e técnicas utilizadas na execução dos processos de trabalho).

Em maio de 2011, o governo instituiu por meio do Decreto nº 7.478, a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), órgão consultivo da Presidência da República que possui o objetivo de formular políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, bem como de coordenar e articular sua implementação, com vistas à melhoria dos padrões de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão, no âmbito do Poder Executivo.

O Ministério do Planejamento tem como uma de suas competências a participação na formulação do planejamento estratégico nacional, tendo recebido a diretriz da Presidência da República de acompanhar, auxiliar nas implementações, coordenar, e de tomar medidas para assegurar a execução das decisões decorrentes da CGDC. As responsabilidades do MP o colocam como órgão central da administração pública federal, atribuindo-lhe a capacidade de visualizar questões transversais e expandir a análise dos processos da administração para além das fronteiras de cada órgão. A estruturação de um Escritório de Projetos no MP busca operacionalizar as prioridades apontadas, prestando apoio à identificação e ao detalhamento de temas relevantes à gestão pública, articulando os diversos agentes comprometidos com o alcance dos resultados e auxiliando a gestão e a execução dos projetos estratégicos, em parceria com os órgãos responsáveis pelos assuntos.



Segundo o Guia PMBOK editado pelo Project Management Institute (PMI), um Escritório de Projetos ou de Programas (grupo de projetos relacionados) é “um corpo ou entidade organizacional à qual são atribuídas várias responsabilidades relacionadas ao gerenciamento centralizado e coordenado dos projetos sob seu domínio. As responsabilidades de um PMO (Escritório de Gerenciamento de Projetos/Programas) podem variar desde o fornecimento de funções de suporte ao gerenciamento de projetos até o gerenciamento direto de um projeto”. O PMI detalha, ainda, que o objetivo do escritório é “o gerenciamento centralizado de um programa ou programas específicos de modo que o benefício da empresa seja realizado através de compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas”.

Dessa forma, a coordenação centralizada dos projetos estratégicos da Administração Pública Federal no Escritório de Projetos do MP se justifica por vários fatores, dentre eles:

- a) A economicidade trazida pelo ganho de escala de uma estrutura central com *expertise* específica para a administração pública brasileira e que atenda às várias áreas do governo em suas temáticas estratégicas.
- b) O estabelecimento de padrões no modo de se implantar projetos na administração pública, resultando em uma melhor compreensão e comparação da efetividade dos diferentes projetos, além da criação de um legado de critérios de interoperabilidade dos processos da administração.
- c) A possibilidade de se ter o gerenciamento de projetos estratégicos melhor organizado, oferecendo a capacidade de se reduzir a repetição de esforços em projetos similares, potencializar o aproveitamento das soluções que têm características transversais e a possibilidade de se avaliar ganhos de produtividade para a administração com a implantação de projetos complementares.



O cenário descrito demonstra a existência de uma natural complexidade, haja vista que grande parte dos fluxos de trabalho da administração pública depende da interação de vários órgãos que operam com estruturas, culturas e níveis de tecnologia organizacionais completamente distintos. Nesse contexto, mais do que implantar projetos que propiciem a alavancagem dos resultados de processos críticos, faz-se necessário o desenvolvimento de um modelo de gerenciamento que funcione em todas essas áreas, respeitando a cultura interna de cada unidade, o que não configura uma iniciativa corriqueira e que ocorre em campos extremamente sensíveis da sociedade brasileira.

OBJETIVOS

São objetivos deste trabalho a contextualização da gestão de projetos no âmbito da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP/MP) e a apresentação do modelo básico de funcionamento do Escritório de Projetos de Modernização da Gestão Pública (ESPRO), comentando as principais características que envolvem tal iniciativa e outros aspectos relacionados.

METODOLOGIA

O desenvolvimento do modelo básico de funcionamento do ESPRO decorreu das discussões do plano estratégico da Secretaria de Gestão Pública, sendo a própria implantação do escritório considerada um projeto estratégico. Nesse sentido, a ementa do projeto compôs-se da definição e da organização da estrutura de trabalho e das funções do ESPRO, bem como da elaboração de um modelo inicial de gestão de projetos estratégicos de governo. Contando com apoio de consultores externos e das competências instaladas na SEGEPE, foi estabelecido um processo de pesquisa-ação (do inglês *action research*), no qual princípios teóricos orientavam o início do funcionamento da unidade e da gestão dos primeiros projetos constantes de sua carteira, na mesma medida em que a experiência adquirida servia para a evolução conceitual.



Assim, a primeira iniciativa realizada foi a estruturação de um Termo de Abertura de Projeto (TAP), artefato geralmente associado à etapa de Inicialização na maioria das metodologias de gerenciamento de projetos. Tal documento, além de autorizar formalmente o início do projeto, tem como finalidade designar os níveis de autoridade envolvidos na gestão dos recursos necessários à execução das atividades. Dentre as principais informações contidas no TAP, destacam-se prazos, equipes e responsabilidades, identificação das partes interessadas, escopo (e não escopo) do projeto, abrangência, objetivos/efeitos/impactos, diretrizes e premissas, estratégia de execução, as principais entregas, objetivos estratégicos e do PPA impactados, estimativas de custos e riscos associados.

As principais entregas identificadas para a implantação do ESPRO foram:

- arquitetura do escritório de projetos;
- método inicial de gestão de projetos;
- solução informatizada de gestão de projetos;
- norma de funcionamento do ESPRO (basicamente, composta dos processos de trabalho da unidade);
- indicadores de desempenho do ESPRO;
- matriz de responsabilidade dos atores envolvidos;
- capacitação básica da equipe do ESPRO em gerenciamento de projetos.

A seguir, passamos a detalhar cada um dos elementos mencionados.

ARQUITETURA DO ESCRITÓRIO DE PROJETOS

Para fins deste trabalho, consideramos arquitetura do ESPRO como o conjunto formado pela missão, pelos objetivos e pelas principais funções a serem desempenhadas pelo Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão Pública.



A partir das premissas e diretrizes traçadas, a missão do ESPRO foi construída de forma participativa, resultando em “gerir projetos especiais de modernização da gestão pública, apoiando os órgãos a alcançarem os resultados previstos”. Tal redação demonstra explicitamente a preocupação do ESPRO em posicionar-se como uma unidade voltada para a geração de resultados, não voltada apenas para a entrega de produtos. Para tanto, o ESPRO dispõe de objetivos estruturantes que permitem a sensibilização dos objetivos finalísticos da SEGEP de promover a melhor gestão dos recursos públicos, de aprimorar a capacidade de resposta das organizações públicas às demandas da sociedade e de comunicar uma imagem positiva do serviços público. Tais objetivos estruturantes representam desafios internos ao ESPRO e são listados abaixo:

- desenvolver competências da equipe do escritório;
- implantar sistemática e ferramental de gestão de projetos;
- posicionar o ESPRO perante a Administração Pública Federal;
- definir e implantar os processos e rotinas do ESPRO.

Em relação às funções básicas a serem desempenhadas pelo Escritório de Projetos de Modernização da Gestão Pública, destacamos:

- gestão de projetos – responsável por garantir o bom andamento e a implementação dos projetos prioritários;
- articulação – atuar junto às equipes de projeto na execução e articular agentes e a gestão dos demais recursos;
- controle – monitorar a carteira de projetos, seus produtos e resultados;
- gestão do conhecimento – disseminar métodos de gestão, boas práticas e resultados alcançados pelos projetos.



MÉTODO INICIAL DE GESTÃO DE PROJETOS

Apesar de recém-criado, o Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão Pública possui uma carteira inicial de projetos que vêm sendo executados e geridos desde o início deste exercício. Adicionalmente, é interessante mencionar que a equipe do ESPRO possui competências e experiências em projetos, decorrentes da atuação de seus técnicos e gerentes em diversas iniciativas dessa natureza e que, no processo de fusão entre as Secretarias de Gestão e de Recursos Humanos, atribuições e referenciais do escritório existente na extinta SRH foram absorvidos pelo ESPRO.

Em relação às matrizes conceituais do método inicial de gestão de projetos desenvolvido para o ESPRO, podemos citar como principais referências o Guia PMBOK e a Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos (MEPCP).

O Project Management Body of Knowledge, também conhecido como PMBOK, é um conjunto de práticas em gerenciamento de projetos publicado pelo Project Management Institute (PMI) e constitui uma base de conhecimento ancorada em práticas compiladas na forma de um guia, chamado de Guia PMBOK. Assim, o PMBOK não é propriamente uma metodologia de gerenciamento de projetos, mas uma referência que procura orientar instituições e equipes ao descrever grupos de processos para realizar a gestão (iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento) e respectivas áreas de conhecimento, a saber:

- a) gerenciamento da integração do projeto – núcleo do gerenciamento de projetos, é composto dos processos rotineiros que visam a garantir que todas as partes do projeto funcionem juntas. É um processo contínuo que congrega planos de projeto, coordenação de atividades, recursos, restrições e suposições do projeto, a fim de transformá-los um modelo funcional. Gerenciar a integração do projeto é reconhecer que os componentes do projeto precisam trabalhar juntos, sendo papel do gerente de projetos fazer que isso aconteça. São exigidas habilidades em negociação e gerenciamento de conflitos de interesses, boa comunicação, organização e familiaridade técnica com os produtos, dentre outras;



- b) gerenciamento do escopo do projeto – os objetivos de tal área dizem respeito à definição do trabalho necessário para concluir o projeto, além de servir como guia para se determinar que partes não estão incluídas (ou não são necessárias) no projeto. O escopo de um projeto representa seu foco e se difere do escopo do produto na medida em que o primeiro define o trabalho necessário para se chegar ao produto, enquanto que o último define os atributos da entrega que está sendo desenvolvida;
- c) gerenciamento do tempo do projeto – seu objetivo é descrever requisitos para o término do projeto, garantindo que o mesmo cumpra com os prazos definidos em um cronograma de atividades. Os principais processos desta gestão são definições e sequenciamento de atividades, estimativas de recursos e de duração das atividades e o desenvolvimento e o controle do respectivo cronograma;
- d) gerenciamento de custos do projeto – agrega os processos que envolvem planejamento, estimativa, orçamento e controle de custos que serão necessários para a conclusão do projeto a partir de uma previsão orçamentária;
- e) gerenciamento da qualidade do projeto – assegurar que o projeto será concluído com a qualidade desejada, satisfazendo as necessidades do cliente e os requisitos do produto. Atualmente, a gestão da qualidade tem como preocupação básica evitar falhas;
- f) gerenciamento de recursos humanos do projeto – identificação e documentação de funções, responsabilidades e relações hierárquicas do projeto em relação aos recursos humanos envolvidos, além da criação do plano de gerenciamento de pessoal;
- g) gerenciamento das comunicações do projeto – observações práticas demonstram que gerentes gastam a maior parte do seu tempo administrando a comunicação ou resolvendo problemas decorrentes desta em seus projetos. Reconhecer a comunicação como um processo, conhecendo seus elementos, formas e partes envolvidas,



é o primeiro passo para implantação de um sistema de gestão eficiente. Um projeto pode gerar conhecimento se as informações e os dados gerados forem tratados de forma eficiente, o que pode configurar um diferencial para a organização;

- h) gerenciamento de riscos do projeto – processo sistemático usado para identificar, analisar e responder aos riscos do projeto, com objetivos de maximizar a probabilidade de eventos positivos e neutralizar ou minimizar eventos negativos e suas consequências para o projeto. O risco dentro de um projeto é uma condição incerta de ocorrer, o que gera um impacto positivo ou negativo em pelo menos um dos objetivos do projeto (tempo, custo, escopo ou qualidade). O risco poderá ter uma ou mais causas e um ou mais impactos;
- i) gerenciamento de aquisições do projeto – processos para comprar ou adquirir os produtos, serviços ou resultados necessários de fora da equipe do projeto para realizar o trabalho. O gerenciamento de aquisições do projeto inclui o gerenciamento de contratos e o controle de mudanças necessários para administrar os contratos ou pedidos de compra emitidos por membros da equipe do projeto.

O gerenciamento de aquisições do projeto também inclui a administração de qualquer contrato emitido por uma organização externa (o comprador) que está adquirindo o projeto da organização executora (o fornecedor) e a administração de obrigações contratuais estabelecidas para a equipe do projeto pelo contrato.

Por sua vez, a Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos (MEPCP) – utilizada pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) –, é efetivamente uma coleção de métodos, técnicas e ferramentas para alcance dos objetivos de gestão. Tal metodologia é composta de conceitos, formulários e *templates*, regras e diretrizes e outros modelos (como atas de reunião, palestras, etc.) e possui como objetivos:

- abordagem do assunto: gerenciamento de projetos de forma completa;
- flexibilidade no uso: permitindo fácil adaptação a qualquer tipo de organização e a qualquer tipo de área de aplicação;
- aderência ao PMBOK;



- inspiração no modelo japonês de gestão PDCA;
- aplicabilidade conforme o nível de maturidade organizacional.

Uma das características marcantes da metodologia MEPCP é a equivalência entre as abordagens PMBOK e PDCA, correlacionando os processos gerenciais de Inicialização, Planejamento, Execução, Monitoramento e Controle e Encerramento ao processo de tomada de decisão composto pelas fases de Planejamento, Execução, Verificação e Ação/Ajuste. A MEPCP preconiza que um projeto deve ser gerenciado por ações que são executadas com base na experiência das pessoas e em um conjunto de documentos confeccionados a partir de conceitos básicos.

Seguindo tal visão, possui um ciclo de vida durante o qual são executados processos gerenciais que abrangem diversas áreas de atuação, a saber: inicialização, planejamento, execução, controle (verificação e ação em caso de anomalia) e encerramento – como se vê, há total correlação com os padrões PMBOK. Já em termos das áreas de atuação gerencial, a MEPCP reconhece os seguintes campos de conhecimento: metas, escopo, recursos, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, riscos, comunicações, aquisições, regulamentos, segurança, meio ambiente e saúde, aspectos estratégicos e integração.

A forma usual de implantação da MEPCP em uma instituição se inicia pela criação de modelos de documentos básicos para as funções de gerenciamento, dentre os quais reputamos como fundamentais:

- o plano de projeto;
- documentação de apoio;
- regulamentação específica (aplicável a um único projeto);
- regulamentação corporativa (aplicável a todos os projetos gerenciados pela organização);
- padrões (fluxos de documentos, padrões gerenciais e operacionais);
- sistema de coleta de dados, processamento e avaliação contínua do desempenho de cada projeto durante seu ciclo de vida;
- sistema de avaliação do desempenho no encerramento do projeto ou algum tempo após o encerramento, quando o produto estiver em uso;
- sistema de arquivamento de lições aprendidas das melhores práticas.



Sendo um processo cultural de amadurecimento organizacional, a MEPCP considera que os alicerces da gestão de projetos estão bem estabelecidos quando características como as descritas a seguir podem ser verificadas:

- comprometimento da alta administração em estimular e respaldar a gestão de projetos, sem o qual os resultados tornam-se mais difíceis de ser alcançados;
- estruturas organizacionais por projeto ou matriciais coexistindo com a forma tradicional, a fim de facilitar a adaptação às constantes mutações nos cenários dos negócios (dinâmica e flexibilidade de adaptação a exigências do contexto);
- gerentes de projeto reconhecidos e possuindo autoridade comparável com o porte de cada projeto, sendo possível trânsito entre as linhas funcionais da organização;
- metas são estabelecidas para os projetos e há o reconhecimento da necessidade de seu atingimento, como ocorre com as metas rotineiras;
- práticas de planejamento e controle de projetos (estabelecimento de metas, definição de etapas, cronograma físico-financeiro, análise de riscos e contramedidas, estabelecimento de normas e de estratégias) são padronizadas e obedecidas;
- quando necessário, há uma unidade formalmente instituída para fiscalizar e auditar o planejamento e a execução dos projetos (em suma, verifica-se a existência de um escritório de projetos na estrutura organizacional).

Por fim, é interessante retomar a estratégica de pesquisa-ação escolhida para a implantação do ESPRO. Pesquisa-ação é um processo de pesquisa interativa que balanceia ações implementadas de resolução de problemas em um contexto colaborativo de análise de dados ou pesquisa para compreender as causas subjacentes que permitam previsões futuras quanto a mudanças organizacionais. A pesquisa-ação desafia a ciência social tradicional ao movimentar-se para além do conhecimento reflexivo criado por variáveis amostrais identificadas por especialistas



de fora do problema em estudo, e compreende fases de teorização dinâmica, coleta de dados e pesquisa em meio ao objeto/projeto de estudo (o conhecimento é sempre adquirido através de ação e é voltado para a ação). Nesse sentido, a realização de investigação (ação) é o mesmo que realizar um experimento – portanto, é um processo empírico.

No caso da implantação do ESPRO, partimos dos conhecimentos e diretrizes existentes no PMBOK, na metodologia MEPCP e os evoluímos a partir de sua aplicação na carteira de projetos atualmente gerenciada pela unidade. O estado vigente dos conceitos, técnicas, instrumentos e ferramentas do método de gestão de projetos do ESPRO, em última análise, reflete a atual maturidade da unidade e de sua equipe – e estarão em constante evolução.

SOLUÇÃO INFORMATIZADA DE GESTÃO DE PROJETOS

A gestão de projetos no âmbito de escritórios estratégicos com tal responsabilidade é auxiliada sobremaneira pela existência de uma solução automatizada que permita agilidade no acompanhamento e controle das iniciativas, a partir da visualização em tempo real de sua situação e de um conjunto de informações necessárias para a prestação de contas e para a tomada de decisão. Em um contexto de evolução metodológica, de criação de competências básicas e de início de experiências práticas de gestão de projetos – como se configura o momento atual do ESPRO –, instituições costumam partir de soluções simples e eficientes para o gerenciamento e especificar, continuamente, regras de negócio que sofisticuem o processo e que, em muitos casos, podem levar à necessidade de atualização da ferramenta implantada.

Durante o processo de implantação do ESPRO, foi elencado um conjunto de parâmetros que deveriam orientar a escolha de uma solução automatizada, tais como o tempo necessário para o início do uso, a complexidade para a aquisição, o tempo de capacitação envolvido, os custos diretos da ferramenta, a facilidade do uso, o conjunto de recursos aplicados à gestão, o método de gestão de projetos envolvido, controles de cronograma, orçamento e escopo, recursos de comunicação, a possibilidade de anexar documentos, avaliação de impactos de projetos, a



estabilidade da ferramenta, a plataforma tecnológica associada, a capacidade de integração e de importação de dados de outras ferramentas e a forma de manutenção do sistema. Adicionalmente, foram avaliadas cerca de dez soluções de mercado existentes e, ao fim de tal análise, decidiu-se pelo uso da solução GP-Web.

O sistema GP-Web de gerenciamento de projetos, gestão estratégica, e tramitação interna de mensagens/documentos eletrônicos protocolados, representa uma solução de software público que se propõe a ser completa e integrada para organizações, em plataforma web. É uma das comunidades mais ativas no Portal do Software Público Brasileiro e é adotada pelo escritório de projetos da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento.

O módulo de Gerenciamento de Projetos do GP-Web possui diversas interfaces para criação e controle de projetos, alinhadas com as orientações do PMBOK e em consonância com as bases metodológicas absorvidas pelo ESPRO. A partir de maio último, os projetos geridos pelo Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão Pública passaram a ser incorporados à ferramenta, dando-se início ao cadastramento das informações básicas necessárias ao gerenciamento (campos do termo de abertura e do plano de projeto, estrutura analítica dos projetos, cronogramas e respectivas linhas de base, responsabilidades, etc.) e ao compartilhamento de visões para a tomada de decisão.

NORMA DE FUNCIONAMENTO DO ESPRO

Como já mencionado anteriormente, nesta etapa buscou-se a descrição dos principais processos relativos ao funcionamento do escritório e à gestão dos projetos. É então interessante ressaltarmos brevemente alguns aspectos relacionados à temática de processos que balizaram as ações já realizadas e aquelas que ainda serão executadas.

Apesar da modelagem e gestão de processos ser um instrumento cada vez mais usado por organizações públicas e privadas em seu dia-a-dia, nem sempre alguns efeitos desejados com sua implementação tais como a representação fiel da realidade, a visão sistêmica, o envolvimento e o comprometimento das equipes, a gestão do conhecimento e a especificação de regras de negócios para a futura automatização de rotinas são plenamente alcançados.



Partindo de nossa experiência no assunto e visando à melhor representação dos processos do ESPRO, algumas diretrizes foram elencadas para que, uma vez observadas, permitissem maior fidelidade da modelagem a ser realizada, dentre as quais destacamos:

- tornar explícitos os “valores” presentes nas cadeias de processos – questão óbvia não presente em grande parte dos diagramas de “cadeias de valores” modelados, os quais concentram-se mais em fluxos de atividades que nos resultados das transformações. Ao deixar explícitos os valores – em especial, as contribuições finais do ESPRO aos projetos geridos –, procuramos fortalecer a cultura de orientação a resultados;
- caracterizar as contribuições envolvidas nos processos – em complemento a ideia anterior, após identificarmos as cadeias de valores procuramos associar níveis de qualidade das entregas (finais ou intermediárias) realizadas pelos processos, bem como das transformações que estão presentes;
- identificar papéis distintos assumidos pelos elementos dos processos – verificando que referências devem ser observadas, que insumos devem ser transformados e que recursos de infraestrutura serão consumidos nos processos;
- iniciar a modelagem dos processos a partir dos resultados a serem gerados – e não pela visão interna dos procedimentos executados, o que aumenta o alinhamento estratégico às demandas e minimiza os riscos de perda de sincronia com as necessidades reais;
- concentrar-se prioritariamente na solução de problemas ao invés de nos diagnósticos de problemas – favorecendo a geração da carta de serviços do ESPRO e a transparência dos níveis de qualidade envolvidos;
- envolver toda a equipe do ESPRO na modelagem dos processos – garantindo a participação de todos na construção da nova unidade e reforçando a visão compartilhada das rotinas;



- representar, tanto quanto possível, os níveis mais elementares dos processos – ou, em outras palavras, orientar a modelagem a partir das contribuições individuais dos servidores e construir os processos a partir delas;
- minimizar riscos quando da implantação das rotinas – pela comunicação permanente com os agentes envolvidos, além de técnicas de construção de cenários de possíveis efeitos a serem gerados.

Com tais diretrizes e amparados nos referenciais PMBOK e MEPCP, iniciamos a efetiva modelagem dos processos do escritório tendo como primeiro alvo o mapeamento do atendimento às demandas feitas ao ESPRO. Por definição, não cabe ao Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão Pública a análise de viabilidade de projetos e a atribuição de critérios de prioridade entre aqueles, o que é geralmente conhecido na literatura como gestão de portfólio. Assim, procurou-se registrar as transformações pelas quais um projeto, definido como tal pelas instâncias superiores – Gabinete da Ministra do Planejamento ou Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade –, passará, respeitando o ciclo-base de vida composto pelas etapas de Iniciação/Planejamento/Execução/Controle e Monitoramento/Encerramento. Especial atenção foi dada à articulação dos agentes e à participação de representantes da SEGEP junto à Secretaria Executiva do MP, de forma que informações a respeito dos resultados esperados e demais necessidades dos projetos sejam tornadas explícitas ao máximo, aumentando as chances de êxito das iniciativas.

A norma de funcionamento do ESPRO encontra-se atualmente em desenvolvimento, destacando-se que a gestão dos projetos pertencentes à carteira do Escritório tem sido insumo fundamental para a representação dos processos de trabalho. Em junho próximo está prevista a conclusão da primeira versão da norma em questão, com a possibilidade de publicação da carta de serviços do Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão Pública.



INDICADORES DE DESEMPENHO DO ESPRO

A medição e a avaliação do desempenho do escritório serão realizadas levando-se em consideração o alinhamento de sua atuação aos objetivos da Secretaria de Gestão Pública, dispostos em seu plano estratégico. Em outras palavras, tais indicadores permitirão a verificação do cumprimento da missão da unidade de gerir projetos especiais de modernização da gestão pública, apoiando os órgãos a alcançarem os resultados previstos. Esta etapa encontra-se também em desenvolvimento e a base referencial para tal é composta tanto das metodologias de gerenciamento citadas anteriormente quanto de outras fontes disponíveis no âmbito da SEGEP, como por exemplo o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) e o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública).

No momento atual dos trabalhos, foi construído um grupo especial de indicadores voltado para a implementação do ESPRO, mais especificamente para a estruturação do escritório e para a consolidação de sua carteira de projetos. Em linha gerais, esses indicadores medirão a implementação dos elementos aqui dispostos (arquitetura, método, solução informatizada, norma de funcionamento, indicadores de desempenho, matriz de responsabilidade e capacitação da equipe), ressalvado seu caráter temporário, uma vez que será extinto com a conclusão de tal fase.

MATRIZ DE RESPONSABILIDADE DOS ATORES ENVOLVIDOS

Outro ponto que se encontra em desenvolvimento, a matriz de responsabilidades do ESPRO pretenderá delimitar os papéis e os limites dos agentes envolvidos na gestão de projetos especiais de modernização da gestão pública. Há dois principais insumos para a construção desse instrumento: as linhas gerais aprovadas quando da estruturação da Secretaria de Gestão Pública e a experiência dos projetos pertencentes à carteira do ESPRO, em especial o intenso acompanhamento realizado no projeto de desenvolvimento do modelo de gestão de projetos para o governo e de melhoria de temas prioritários no âmbito dos Ministérios da Saúde e da Justiça.



Em linhas gerais, os principais papéis identificados quando da criação da SEGEP se referem aos agentes listados a seguir:

- Instâncias decisoras (Gabinete da Ministra do Planejamento e Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade) – definição dos projetos que serão objeto da gestão pelo Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão Pública;
- ESPRO – responsável pela gestão dos projetos e pela mobilização para o alcance de seus resultados, por meio da disposição de métodos e ferramentas, articulação com os demais envolvidos, facilitação de trabalhos em grupo, prospecção de fontes de financiamento e gestão de eventuais parceiros externos;
- Demais unidades do MP e/ou da SEGEP – fornecimento de insumos e competências técnicas, além de execução de ações específicas relacionadas aos projetos;
- Órgãos públicos finalísticos – responsáveis pelos temas estratégicos prioritários, detendo o conhecimento técnico, fornecendo as especificações das regras de negócio e sendo os responsáveis pela execução e implantação dos projetos;
- Órgãos públicos de apoio – fornecimento de insumos e competências técnicas, além de execução de ações específicas relacionadas aos projeto (externos ao MP);
- Consultorias especializadas – prestação de serviços especializados;
- Organismos internacionais – aporte de cooperação técnica e/ou recursos;
- Academia – aporte de conhecimento aos projetos de modernização da gestão pública.

A partir desses insumos, será obtida uma regra geral que associe típicos agentes presentes em projetos (comitê gestor, gerente, equipe técnica e patrocinador, dentre outros) às responsabilidades a serem exercidas.



CAPACITAÇÃO BÁSICA DA EQUIPE DO ESPRO EM GERENCIAMENTO DE PROJETOS

A equipe técnico-gerencial do Escritório de Projetos Especiais de Modernização da Gestão Pública, como regra geral, possui nível básico relacionado ao tema. Assim, foram buscadas ações de curto prazo para que a experiência adquirida decorrente da atuação em projetos que fazem parte da carteira do ESPRO fosse complementada (ou, se possível, precedida) com conteúdos intermediários e avançados em gestão de projetos.

As primeiras iniciativas adotadas foram compostas de capacitação presencial e à distância em treinamentos junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), as quais se encerrarão no mês de maio corrente. A partir de junho serão realizados diversos treinamentos ministrados por instrutores do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), consultoria contratada para o desenvolvimento do modelo de gestão de projetos para o ESPRO e que, partindo da MEPCP, evoluirá métodos, técnicas e ferramentas a serem aplicadas ao contexto de atuação da unidade.

CONCLUSÕES

Projetos e seu gerenciamento efetivo possuem grande potencial de introduzirem inovações e / ou solucionarem questões relevantes em organizações. No caso de temas estratégicos de governo, a existência de uma unidade que dissemine um modelo de gestão de temas complexos e prioritários e promova o alcance de resultados é uma iniciativa que favorece a modernização da gestão pública brasileira.

A estratégia adotada de evolução metodológica contínua em paralelo à execução de ações de gestão de uma carteira inicial de projetos, promove o casamento entre teoria e prática, fundamental para a conformidade entre as soluções implementadas e o contexto nacional da gestão pública, caracterizado por sua natural complexidade.



Com a obtenção dos primeiros resultados dos projetos geridos e com a divulgação dos modelos, métodos, instrumentos e ferramentas utilizados ESPRO, prevê-se a geração e o compartilhamento de um conhecimento em projetos pelos órgãos da Administração Pública, contribuindo para a percepção de melhorias pela sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

PMI, Project Management Institute. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)**. Project Management Institute, 2008.

Portal do Software Público Brasileiro. **GP-Web**.

http://www.softwarepublico.gov.br/ver-comunidade?community_id=31574974

PRADO, Darci Santos do. **Planejamento e Controle de Projetos**. INDG Tecnologia e Serviços LTDA. 2011.

Presidência da República. **Decreto 7.675 de 20 de janeiro de 2012**. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2012.

Presidência da República. **Decreto 7.478 de 12 de maio de 2011**. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2012.

WIKIPEDIA. **Action research**. http://en.wikipedia.org/wiki/Action_research.

AUTORIA

Bruno Carvalho Palvarini – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Endereço eletrônico: bruno.palvarini@planejamento.gov.br

