

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL E APLICADA
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ESCRITÓRIO DE PROJETOS: UNIDADE DE APOIO ÀS AÇÕES DE GOVERNO

Autora: JULIANA MARTINS

Projeto Técnico apresentado à Universidade Federal do Paraná para obtenção de título de Especialista em MBA em Gerenciamento de Projetos.

Orientador: Prof. Amaro dos Santos

Curitiba

2003

“Governar ou conduzir é algo muito complexo, que não pode ser reduzido a uma teoria. É uma arte, mas não é pura arte. Para governar requer-se certo domínio teórico sobre os sistemas sociais.

O condutor, que dirige um processo para alcançar objetivos, esconde e altera, segundo as circunstâncias, seu projeto, superando os obstáculos de maneira não-passiva, mas ativamente resistente à governabilidade do sistema. E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo.

Governar, então, exige a constante articulação de três variáveis: projeto de governo; capacidade de governo e governabilidade do sistema.”

Carlos Matus.

SUMÁRIO

RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
I – INTRODUÇÃO	9
II – MARCOS CONCEITUAIS: PROJETO, GERENCIAMENTO DE PROJETO, ESCRITÓRIO DE PROJETOS	11
2. PROJETO	11
2.1 DEFINIÇÃO.....	11
2.2 CARACTERÍSTICAS.....	12
2.3 CICLO DE VIDA DOS PROJETOS	14
2.4 PRINCÍPIOS NORTEADORES.....	15
3. GERENCIAMENTO DE PROJETOS	16
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	16
3.2 DEFINIÇÃO	17
3.3 PMI E PMBOK	17
3.4 PRINCIPAIS ÁREAS DE CONHECIMENTOS	18
4. ESCRITÓRIO DE PROJETOS	20
4.1 DEFINIÇÃO	20
4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	22
4.3 CULTURA E RESPONSABILIDADES	23
4.3.1 GERENTE DO PROJETO	24
4.3.2 EQUIPE DO PROJETO	25
4.4 TIPOS DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS	26
4.4.1 ESCRITÓRIO DE PROJETOS NÍVEL 1	26
4.4.2 ESCRITÓRIO DE PROJETOS NÍVEL 2	27
4.4.3 ESCRITÓRIO DE PROJETOS NÍVEL 3	28
4.5 GRAU DE MATURIDADE	28
III – GESTÃO PÚBLICA DE PROJETOS	30
5. PROJETOS PÚBLICOS	30
5.1 PANORAMA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL NOS ANOS 90	31

5.2 REFERENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	35
5.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES	39
5.4 GESTÃO POR PROGRAMAS	41
IV - ESCRITÓRIO DE PROJETOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	46
6. ESCRITÓRIO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	46
6.1 ESCRITÓRIO DE PROJETOS EM GOVERNO: UNIDADE DE APOIO ÀS AÇÕES DE GOVERNO	49
V – CONCLUSÃO	52
VI – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

RESUMO

O objetivo dessa monografia volta-se para a tentativa de demonstração do suporte que um Escritório de Projetos oferece para a transformação de ações de governo em projetos desenvolvidos de forma mais eficiente e eficaz. Para tanto, buscou-se apresentar o Escritório de Projetos no ambiente do gerenciamento de projetos (Capítulo II). Após, procurou-se descrever a gestão de projetos no contexto da Administração Pública (Capítulo III). Por fim, pretendeu-se, ao tratar do Escritório de Projetos no âmbito dos programas e ações estratégicas de governo, evidenciá-lo como centro de suporte para excelência em gerenciamento de projetos na Administração Pública.

ABSTRACT

The purpose of this monograph turn into an attempt of demonstrate the support that a Project Office offers on transforming government actions into efficient and effective developed projects. Therefor, it shows Project Office on project management environment (Chapter II). Thereon, it brings the project management in Public Administration's context (Chapter III). At last, it intends, on bringing Project Office into program and strategic government actions' field, indicate it as a support centre for excellency on project management at Public Administration.

I – INTRODUÇÃO

O objetivo geral do presente trabalho volta-se para a tentativa de demonstração da possibilidade do Escritório de Projetos desenvolver importante papel na gestão de projetos na Administração Pública. A escolha deste tema deve-se, em primeiro lugar, à sentida ausência, no âmbito da gestão pública, de esforços acadêmicos voltados ao estudo do gerenciamento de projetos públicos e seus desafios; e, em segundo lugar, pelo eminente interesse de estados da federação pelo acolhimento do Escritório de Projetos como um instrumento para a melhoria da gestão de seus projetos.

Com estes referentes, o **objetivo** desta monografia é o de tentar demonstrar o suporte que um Escritório de Projetos oferece para a transformação de ações de governo em projetos desenvolvidos de forma mais eficiente e eficaz.

Para atingir o objeto proposto, a análise e sistematização da temática encontram-se estruturadas em três Capítulos. No primeiro, busca-se a conceituação do ambiente com o qual se pretende trabalhar. O Capítulo seguinte pretende trabalhar os referenciais do Capítulo anterior, desta vez, no âmbito da gestão de projetos na Administração Pública Brasileira.

Essa opção metodológica deve-se ao fato desses encontros demonstrarem e ratificarem o posicionamento do Escritório de Projetos na Administração Pública. Nessa dimensão, o escritório de projetos é utilizado como **referente metodológico** do presente trabalho, não só por ser entendido como estrutura administrativa própria para o suporte no gerenciamento de projetos, mas, principalmente, por ser o apoio adequado à excelência em gerenciamento de programas e projetos no setor público.

O primeiro Capítulo, como se pode notar, tem como **marco teórico**, fundamentalmente, o que se poderia chamar de “teoria geral do gerenciamento de projetos”, operacionalizada através do **método** dedutivo, o qual indica uma investigação de pontos gerais (conceitual, taxiológico e principiológico) para um ponto específico (Escritório de Projetos).

O segundo Capítulo, utilizando-se também do **método** dedutivo, parte da evolução da Gestão Pública no Brasil para alcançar o gerenciamento de programas e projetos na Administração Pública atual.

O Capítulo final, dedica-se ao encontro do Escritório de Projetos com a gestão dos programas e ações estratégicas de governo, evidenciando, neste enlace, o suporte que o Escritório de Projetos oferece, igualmente, para a excelência em gerenciamento de projetos na Administração Pública.

Nesse recorte metodológico – **limitado** pela ausência de outros paradigmas teóricos que favorecessem ao menos um cotejo – o Escritório de Projetos parece poder ser levado à condição de elemento nodal de suporte ao gerenciamento de projetos de forma eficiente e eficaz no âmbito da Administração Pública.

Trata-se, tão-somente, da apresentação de uma possibilidade. Sem dúvida, um primeiro passo, sustentado por um trabalho acadêmico que não possui a natureza de dissertação e, portanto, limitado a uma breve releitura, na qual a ruptura epistemológica deve ser evitada.

II – MARCOS CONCEITUAIS: PROJETOS, GERENCIAMENTO DE PROJETOS, ESCRITÓRIO DE PROJETOS

Nesse Capítulo, tendo como referencial o gerenciamento de projetos, busca-se a conceituação das categorias com as quais se pretende trabalhar. Para tanto, apresentam-se os marcos conceituais clássicos desta temática.

O Capítulo procura sistematizar alguns conceitos aptos a consolidarem as interfaces necessárias às análises desta monografia, bem como iniciar a investigação com um instrumental básico para percorrer as etapas necessárias na contextualização de um de seus aspectos: o Escritório de Projetos no governo.

Nessa dimensão, a abordagem que se fará a respeito do gerenciamento de projetos servirá de marco teórico, principalmente quando se almeja tratar, mais adiante, do Escritório de Projetos, como estrutura apta à utilização pela Administração Pública.

Com esse percurso teórico intenta-se, metodologicamente, apontar o campo de incidência do Escritório de Projetos cuja reflexão é relevante para a caracterização de suas possibilidades e futura discussão referente à percussão do Escritório de Projetos no setor público, tema objeto desta monografia.

2. PROJETOS

Quando se lida com um empreendimento que foje do que é rotina na empresa é importante que a atividade de gerenciamento de projetos seja utilizada.

2.1 DEFINIÇÃO

“Um projeto é uma combinação de recursos organizacionais, colocados juntos para criarem ou desenvolverem algo que não existia previamente, de modo a prover um aperfeiçoamento da capacidade de performance no planejamento e na realização de estratégias organizacionais”, conforme Cleland¹.

¹ CLELAND, David L; IRELAND, Lewis R.. *Gerência de projetos*. Rio de Janeiro: R&A editores, 2002.

Para Meredith², “é uma atividade única e exclusiva com um conjunto de resultados desejáveis em seu término”. É também complexo o suficiente para necessitar de uma “capacidade de coordenação específica e um controle detalhado de prazos, relacionamentos, custos e performance”.

Os projetos são singulares e temporários. Isto é, projeto é um empreendimento não repetitivo, com início e fim destinado a atingir um resultado claro e definido.

Essas definições são resumidas pelo Project Management Institute:

- Projeto é um empreendimento temporário realizado de forma progressiva para criar um produto ou serviço único;
- Da temporalidade decorre o fato dos mesmos possuírem obrigatoriamente início e término definidos. Não significa que sejam curtos;
- Possuem uma elaboração progressiva. Os resultados dos mesmos precisam ser progressivamente elaborados e coordenados com o processo de definição de escopo.

2.2 CARACTERÍSTICAS

Um projeto envolve um conjunto não-repetitivo de atividades interdependentes, orientadas para um objetivo específico, que deve ser atingido:

- Num prazo estipulado;
- Com recursos limitados, previamente alocados; e
- Com qualidade predeterminada.

A não-repetitividade pode decorrer tanto de algumas atividades em si, que constituem desafios não realizados anteriormente por essa organização, como da sua combinação única. Portanto, em geral, o projeto envolve a introdução de uma inovação.

A dimensão temporal finita do projeto distingue a sua administração da gestão convencional de atividades rotineiras. Requer a criação de uma organização própria, mobilizando transitoriamente recursos humanos, materiais e financeiros. Essa organização desfaz-se após o prazo estipulado, tenha ou não sido atingido o objetivo previsto.

² MEREDITH Jack R.; MANTEL Samuel J.. *Project Management – A Managerial Approach*. New York: John Wiley & Sons Inc., 1985.

Conclui-se que entre as características distintivas dos projetos estão:

- O horizonte temporal, pois enquanto as atividades rotineiras de uma organização tendem a se perpetuar, o projeto apresenta um ciclo de vida com início e término explícitos;
- A insegurança da permanência dos participantes, uma vez que a organização montada para o projeto se desfaz, necessariamente, com o fim do prazo; existe, inclusive, a possibilidade de ela se desfazer antes, visto que o projeto está sujeito a parada, temporária ou permanente, por motivos supervinientes, fora do controle da equipe envolvida, e não correlacionados com seu desempenho;
- A cronologia própria, que perturba o sistema de informações convencional das organizações, baseado no exercício fiscal;
- A incerteza quanto ao trabalho a ser feito, que dificulta a estimativa de prazos e custos, além de requerer formas apropriadas de planejamento;
- A abrangência organizacional maior, devido ao seu caráter interdisciplinar envolvendo várias unidades organizacionais e mesmo várias organizações – com o que a administração de interfaces passa a ser fundamental;
- A inflexibilidade do prazo, que gera tensões na equipe, exacerbadas pela impossibilidade de refazer o trabalho caso não se tenha atingido o objetivo;
- A assimetria no fluxo de recursos, que dificulta o controle intuitivo do ritmo dos dispêndios;
- A inadequação da maior parte do instrumental de gestão da qualidade, baseado em eventos repetidos sujeitos às leis estatísticas; e
- O clima altamente dinâmico que, se por um lado é estimulante, por outro é fator gerador de estresse entre os participantes.

Uma das três dimensões fundamentais do projeto é o prazo. Conforme exposto, o horizonte temporal faz com que cada projeto tenha um ciclo de vida, que é a unidade de planejamento do projeto.

A sua adequada gestão tem sido a base de administração de um projeto. Costuma-se dividir o ciclo de vida do projeto em fases. Cada uma destas fases conta com desafios próprios, atividades típicas e patologias específicas.

2.3 CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

Todo projeto pode ser dividido em determinadas fases de desenvolvimento, e o conjunto destas é conhecido como ciclo de vida.

A literatura técnica não é uniforme quanto ao número, denominação e conteúdo das fases. Ademais, cada especialidade (administração de projetos de sistemas de informação, administração de projetos industriais...) acabou repartindo o ciclo de vida segundo necessidades próprias.

Genericamente, um projeto passa pelas fases seguintes:

- *Fase de concepção ou iniciação*, que vai desde a germinação da idéia de se realizar um projeto (que pode resultar de uma necessidade ou de uma oportunidade), passa pelos estudos de viabilidade das soluções e vai até a decisão quanto à sua execução, ou seja, a formalização de uma proposta executiva na qual a missão e o objetivo estão definidos;
- *Fase de planejamento ou estruturação*, que corresponde ao detalhamento do plano de execução delineado na fase anterior, de forma suficiente para a sua execução sem dificuldades, desenvolvendo, inclusive, o plano de comunicação, de qualidade, recursos humanos, aquisições e riscos;
- *Fase de execução*, na qual a maior parte das atividades substantivas dos projetos são realizadas, portanto, executadas e verificadas, ocorre o desenvolvimento da equipe, a distribuição das informações e a administração dos contratos;
- *Fase de controle*, é a fase que acontece paralelamente ao planejamento operacional e à execução, na qual o controle de mudança do escopo e o controle da qualidade são executados, bem como, o acompanhamento e revisão de custos e do progresso que são relatados e, se necessário, tomar ações corretivas quanto aos desvios;
- *Fase de encerramento ou terminal*, em que os recursos são gradualmente desmobilizados, os resultados são transferidos aos usuários e o desempenho

- da equipe do projeto é avaliado. Encerra-se administrativa e contratualmente o projeto.

Cada uma destas fases é considerada como um processo¹. Todos os processos apresentam entradas, processamentos (transformações) e resultados (saídas).

2.4 PRINCÍPIOS NORTEADORES

Com base na doutrina em geral, destacam-se três princípios fundamentais para a administração de projetos, os quais são interagentes.

- *Responsabilidade unificada:*

Cada projeto deve ter um ponto único, para o qual converge a responsabilidade pelo conjunto das atividades e sua integração. A figura do gerente de projeto se insere na organização de acordo com a configuração organizacional adotada para levar o projeto a termo (funcional, por projetos, matricial ou alguma das formas híbridas).

- *Planejamento, programação e controle integrados:*

Cada projeto deve ser planejado, programado e controlado de forma integrada, abrangendo todas as atividades e envolvendo todas as unidades organizacionais (internas ou externas), compreendendo a totalidade do seu ciclo de vida.

Existe um elenco de instrumentos para essa finalidade, tais como: a estrutura analítica do projeto (conhecida pelos nomes em inglês Project Breakdown Structure e Work Breakdown Structure); o gráfico de Gantt; as técnicas de caminho crítico (como PERT, o CPM e suas variações); o diagrama de avanço (conhecido por “curva S”) e muitas outras. Diversos desses instrumentos estão disponíveis em ambiente de microcomputador, permitindo boa interatividade ao gerente do projeto; e

- *Valorização da dimensão humana:*

A incerteza da tarefa, as tensões introduzidas pelo prazo, o elevado número de interfaces, a pluralidade de formação profissional e outras características faz com que o sucesso do projeto seja condicionado pela criação de condições adequadas para fazer aflorar a criatividade, para negociar as diferenças e para a convergência dos esforços.

¹ PMI (2000) – A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK).

O estilo apropriado de gestão é contingente a um conjunto de variáveis, tais como a urgência, a complexidade e a incerteza do projeto, além das variáveis situacionais clássicas (expectativas dos participantes e dos superiores etc.)

Por fim, cabe apontar a diferença entre projetos, subprojetos e programas. Os subprojetos são pequenas partes do projeto total, ou fases muito específicas dentro de um projeto, que podem ser desenvolvidas por equipe isolada ou até mesmo de forma terceirizada. Estes não têm finalidade, nem sentido quando isoladamente considerados.

Já o termo programa é utilizado quando vários projetos estão reunidos e possuem uma estratégia comum, embora podendo ter vida própria se isoladamente considerados.

2. GERENCIAMENTO DE PROJETOS

O gerenciamento de projetos pretende estabelecer um processo estruturado e lógico para lidar com eventos que se caracterizam pela novidade, complexidade e dinâmica ambiental.

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O reconhecimento da importância do modelo gerencial de projeto na administração ocorreu após a Segunda Guerra Mundial nos âmbitos das administrações privada e pública. No âmbito privado como consequência da intensificação das descontinuidades na atividade empresarial e no setor público advém da percepção de que se tornava necessário utilizar uma abordagem sistêmica para o atendimento das crescentes demandas por infra-estrutura econômica e social.

Formalizado nas décadas de 50 e 60 nos EUA e crescentemente dissimulado pelo mundo, o modelo gerencial de projeto tem encontrado espaço também no Brasil se configurando como uma área da administração a que se chama Administração de Projetos, ou Gestão de Projetos.

Os projetos atuais além de envolver grande complexidade técnica envolvem diversas outras atividades que, a cada dia, requerem mais habilidades dos seus gestores, principalmente aquelas relacionadas à gestão de recursos. Os projetos exigem, cada vez

mais, administrar as mudanças que eles proporcionam. Para lidar com toda esta complexidade, novas formas de gestão se desenvolveram; e a moderna gestão de projetos é uma delas.

3.2 DEFINIÇÃO

Como afirma Vargas², “o gerenciamento de projetos é um conjunto de ferramentas gerenciais que permitem que a empresa desenvolva um conjunto de habilidades, incluindo conhecimento e capacidades individuais, destinados ao controle de eventos não repetitivos, únicos e complexos, dentro de um cenário de tempo, custo e qualidade pré-determinados.”

Para Meredith³, a gestão de projetos mune a empresa com ferramentas que melhoram as habilidades para planejar, organizar, executar e controlar as suas atividades de modo a atingir os resultados esperados, no prazo e custo previstos, mesmo em projetos de grande complexidade.

A gestão de Projetos também pode ser definida como a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas de modo a atingir os resultados almejados.

De acordo com Frame, a gestão de projetos baseia-se nos princípios da administração geral, envolvendo a negociação, solução de problemas, política, comunicação, liderança e estudo de estrutura organizacional.

3.3 PMI E PMBOK

O *Project Management Institute* é uma organização mundial, cuja missão é a de promover profissionalismo e desenvolver o estado da arte no gerenciamento de projetos.

O *Project Management Institute* consolida as definições ao estabelecer que a gestão de projetos consiste em decisões que são tomadas ao longo de toda a vida do projeto, estabelecendo tarefas de planejamento, organização e controle, e está estruturada basicamente sobre quatro variáveis principais: escopo, prazo, custo e risco.

² VARGAS, Ricardo V.. *Gerenciamento de Projetos: estabelecendo diferenciais competitivos*. 5ª ed.. Rio de Janeiro: Brasport, 2003.

³ MEREDITH Jack R.; MANTEL Samuel J.. *Project Management – A Managerial Approach*. New York: John Wiley & Sons Inc., 1985.

Considera a gestão de projetos como um conjunto de processos, que são definidos como uma seqüência de ações para se obter um resultado. Tais processos podem ser agrupados em cinco grupos de um ou mais subprocessos.

- Os processos de *iniciação* definem restrições, pré-requisitos e outras informações para o início dos processos de planejamento e execução. Todas as informações relevantes para o planejamento devem ser levantadas, analisadas e relacionadas.
- Os processos de *planejamento* definem e refinam os objetivos do processo principal, além de confeccionar o plano de trabalho para alcançar esses objetivos. Utilizam como base as informações coletadas e compiladas pelos processos de iniciação, planejando o trabalho a ser executado durante os processos de execução.
- Os processos de *execução* coordenam pessoas e outros recursos para encaminhar a execução do projeto. Esses processos seguem o plano produzido pelos processos de planejamento e resultam no próprio objeto do projeto ou em parte dele.
- Os processos de *controle* asseguram que os objetivos do projeto serão alcançados e que o plano do projeto seja seguido ou então atualizado. Também mensuram os processos de execução.
- Os processos de *fechamento* formalizam o término do projeto ou processo principal.

O Project Management Body of Knowledge (PMBOK) é um guia de orientação elaborado pelo PMI, aborda as boas práticas já sedimentadas, ou seja, trata-se de uma bibliografia de referência, que identifica e descreve conceitos e práticas, padroniza termos e serve como padrão para a certificação internacional em gerenciamento de projetos (PMP).

2.1 PRINCIPAIS ÁREAS DE CONHECIMENTOS

O PMBOK apresenta nove áreas de competência, que são desenvolvidas, de acordo com seu objetivo, durante todos os processos acima descritos. Em resumo enumera-se:

- INTEGRAÇÃO – Visa assegurar harmonia e coordenação entre os diversos elementos do projeto, através do desenvolvimento de políticas, decisões de qualidade, metodologias e ferramentas para consolidação de toda a documentação;
- ESCOPO – Define as atividades necessárias e suficientes para que o projeto seja concluído, é, nesta fase, elaborada a estrutura analítica do projeto;
- TEMPO – Visa assegurar a pontualidade na conclusão do projeto, através da utilização de técnicas e ferramentas , definindo e sequenciando atividades, estimando duração e, por fim, estabelecendo um cronograma;
- CUSTO – Envolve os processos necessários para que o projeto seja concluído dentro do orçamento proposto;
- QUALIDADE – Inclui processos que asseguram a satisfação das necessidades das partes interessadas, dentro dos padrões pré-determinados;
- RECURSOS HUMANOS – É o processo de estruturação de um organograma da equipe, que define hierarquia, responsabilidades e competências;
- COMUNICAÇÃO – O processo envolve a coleta, processo, distribuição e organização das informações;
- RISCO – Procura-se avaliar as ameaças e oportunidades que envolvem o empreendimento, definindo uma estratégia para lidar com os riscos;
- SUPRIMENTOS – Gerencia-se a logística do projeto, ou seja, envolve a identificação e desenvolvimento de fornecedores e a administração do processo de aquisição e abastecimento de produtos e serviços externos.

Verifica-se que o gerenciamento de projetos é um modelo genérico destinado a lidar administrativamente com as transições, ou seja, gerir o conjunto de atividades destinadas a conseguir a mudança (organizacional ou social) de um estado x para um estado y . Por exemplo, o modelo de projeto é utilizado vantajosamente para o desenvolvimento e lançamento de um novo produto por uma empresa, ou para a implantação de uma rede elétrica numa área rural, ou ainda para a realização de um programa de formação profissional.

4. ESCRITÓRIO DE PROJETOS

4.1 DEFINIÇÃO

O Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP – PMO *Project Management Office*) é um dos aspectos organizacionais de gerenciamento de projetos em evidência ultimamente, pois simplifica e otimiza o gerenciamento de projetos. Propicia custos mais baixos para as organizações. Sua maior eficácia está em permitir que os projetos sejam gerenciados de forma metódica e padronizados, colaborando com o trabalho dos gerentes de projetos.

Para muitos autores ele é classificado como a entidade organizacional que provê o foco institucional nos procedimentos de gerenciamento de projetos; funcionando como um centro corporativo de competência em gerenciamento de projetos.

Percebe-se a ênfase no caráter corporativo, de mantenedor dos procedimentos e das boas práticas do gerenciamento de projetos dentro da organização; caracterizado por uma estrutura formalizada, direcionada ao suporte da equipe de gerenciamento de projetos da empresa. Sendo assim, a principal função do EGP está em promover a ordem e padronização para as práticas de gerenciamento de projetos.

Cleland & Ireland⁴ definem o EGP como um grupo de suporte que provê serviços para os gerentes de projetos, gestores seniores e gerentes funcionais trabalhando em projetos, mas que o escritório não substitui o gerente do projeto, apenas prepara informações e relatórios de apoio.

Com estas definições, os autores destacam o caráter de provedor de recursos e serviços para gerenciamento de um Escritório de Gerenciamento de Projetos; ou seja, a responsabilidade de atuar como um repositório de processos, metodologias, ferramentas e serviços profissionais, em auxílio aos gestores de projetos. Com a responsabilidade de definir método padronizado, de avaliar e priorizar projetos, de alocar e gerenciar os recursos necessários para executá-los.

⁴ CLELAND, David L; IRELAND, Lewis R.. *Gerência de projetos*. Rio de Janeiro: R&A editores, 2002.

Kate⁵ nos dá uma definição interessante para o EGP, pois o define como sendo uma unidade do negócio focado na eficiência do gerenciamento de projetos e programas dentro da organização, atribuindo ao EGP funções corporativas na organização.

Entretanto, Archibald⁶ trata o EGP como uma divisão não corporativa, mas como parte integrante do time de cada projeto. Kerzner⁷ defende a tese que a equipe de projeto é uma combinação do EPG e os demais empregados funcionais.

Como isso, compiladas as definições de Escritório de Gerenciamento de Projetos tem-se:

- Elemento organizacional de caráter corporativo responsável pela definição, uniformização e manutenção de padrões, processos e ferramentas de gerenciamento de projetos;
- Elemento organizacional de caráter corporativo que atua como provedor de serviços, recursos profissionais, metodologias, ferramentas e processos ao auxílio ao gerenciamento de projetos;
- Divisão, não corporativa, integrante das equipes de projetos e responsável pelo auxílio aos gerentes de projetos.

Temos, portanto, como responsabilidades principais do EGP:

- Definir, uniformizar e manter padrões, processos e ferramentas de gerenciamento de projetos;
- Oferecer serviços de gerenciamento e treinamento específico;
- Assegurar o alinhamento das iniciativas à estratégica organizacional;
- Receber dos gestores, consolidar e enviar aos patrocinadores os relatórios de progresso e acompanhamento dos projetos.

Deste modo, o EGP também pode exercer as funções de suporte à implementação das estratégias organizacionais, cuja importância é evidente também no setor público, como veremos na sequência.

⁵ KATE, Belzer. *Program Office: an enterprise view*, (S.L.): (s.n.), 2000.

⁶ ARCHIBALD, Russell D. *Managing high-technology programs and projects*. 4a ed. New York: John Wiley & Sons Inc., 1996.

⁷ KERZNER, Harold. *Gestão de projetos: as melhores práticas*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

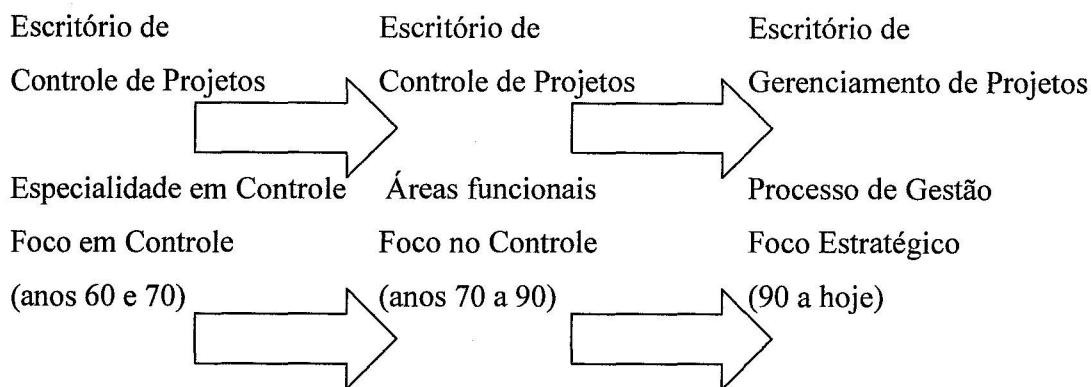
Nos anos sessentas, eram utilizados por empresas de grande porte, na construção pesada e em projetos de grande complexidade tais como: projetos militares e projetos aeroespaciais. Esses escritórios de projetos eram essencialmente voltados para o controle de custos e de prazos, automatizando dados de PERT e CPM possuindo, portanto, apenas atribuições de controle e ações corretivas.

No final dos anos setentas, até meados dos anos oitentas, com o surgimento dos primeiros softwares mais simplificados de gestão de projetos, o Escritório de Projetos mudou, aumentando as suas fronteiras em projetos de diferentes áreas; membros das áreas funcionais, não especialistas em projetos, foram alocados assumindo a função de suporte aos projetos. Entende-se como uma época de declínio do escritório de projetos pela pulverização, ao se ter vários escritórios de projeto.

Nos anos noventas, com a revolução e popularização da informática, as ferramentas de gestão sofreram fortes mudanças, facilitando o trabalho de controle e suporte para um gerenciamento global e aderente às estratégias organizacionais. Neste período ocorreu uma grande proliferação de projetos de pequena envergadura e curta duração, sendo exigidas respostas rápidas aos problemas.

Os domínios foram bastante estendidos, por lhes serem atribuídos problemas estratégicos, administrativos e gerenciais, além dos operacionais a que já estavam familiarizados. Surge então a necessidade de disseminar conhecimento, habilidades e técnicas de gerenciamento de projetos por todos os níveis da organização para gerenciar diversos projetos, de todos os tamanhos, custos e durações, em todas as fases dos respectivos ciclos de vida, requerendo recurso humanos, materiais e financeiros que são limitados.

Tudo isto fez ressurgir o escritório de projetos com atribuições muito mais abrangentes que as do passado. Atualmente o escritório de projetos consiste em uma organização formal com finalidade de fornecer apoio a comunidade de gerenciamento de projetos. A linha cronológica descrita abaixo resume esta evolução de forma simplificada.



4.3 CULTURA E RESPONSABILIDADES

Kerzner⁸ afirma que são muitas as indicações apontando como a característica mais marcante das empresas com excelência em gestão de projetos a cultura. Afirma ainda, que a implementação eficaz da gestão de projetos cria uma organização e cultura em condições de mudar aceleradamente de acordo com as necessidades de cada projeto, e ainda assim adaptar-se com igual rapidez a um ambiente dinâmico em constante mutação.

No âmbito das empresas bem-sucedidas, o autor descreve que, “*o processo da gestão de projetos evolui para uma cultura comportamental baseada na responsabilidade perante múltiplas chefias, e somente é possível em organizações dotadas de um entendimento muito claro das noções de autoridade, responsabilidade e responsabilidade final, onde a relação entre estes elementos é:*

Responsabilidade Final = Autoridade + Responsabilidade”.

Um Escritório de Gerenciamento de Projetos pode ser constituído por um grupo reduzido de pessoas; entretanto, dependendo do nível a que se deseja chegar haverá a necessidade de compor uma equipe de projeto composta de : Diretor, Gerente, Planejador, Bibliotecário, Suporte Administrativo, Coordenadores de gerenciamento de Risco e qualidade; entre outros.

Se a empresa deseja implantar um Escritório de Projetos de Nível 3, de modo que este responda a todas as suas funções será necessário ter um diretor para assumir a liderança do Escritório de Projetos. Esta posição promove a visibilização do Escritório de Gerenciamento de Projetos por toda a organização.

⁸ KERZNER, Harold. *Gestão de projetos: as melhores práticas*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

Além disso, o diretor possui autoridade para negociar, entre os diversos departamentos da organização, os recursos necessários para a implantação de projetos que envolvem os outros setores da empresa. Caberá ao diretor:

- Implementar um modelo de EP que traga benefícios ao negócio;
- Desenvolver critérios e índices de avaliação do desempenho do EP;
- Estabelecer contatos, resolver conflitos e defender os interesses do EP;
- Buscar comprometimento da alta administração;
- Priorizar os recursos do EP;

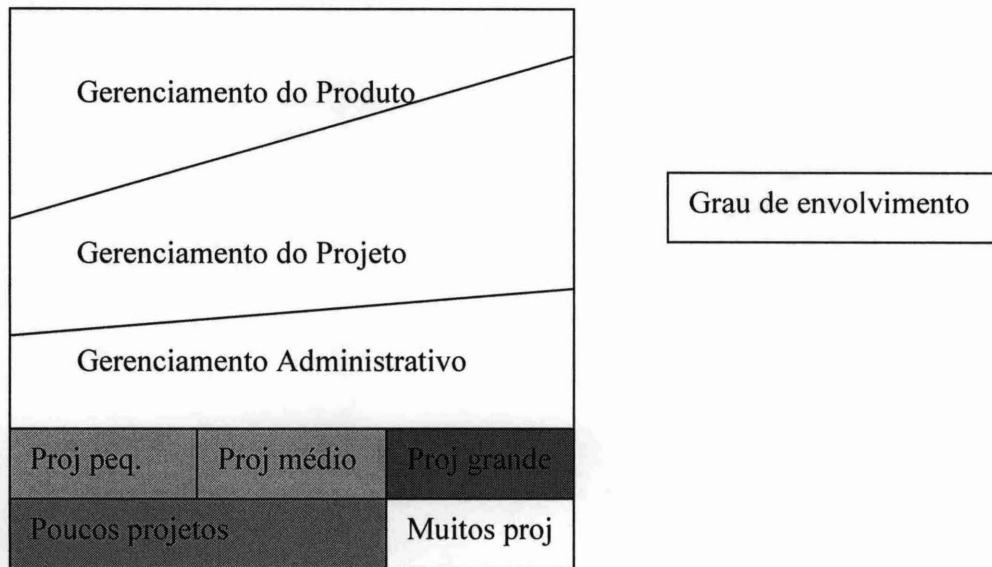
4.4.1 GERENTE DO PROJETO

A principal responsabilidade do gerente de projetos (GP) é fazer com que os projetos sejam bem sucedidos, atingindo as metas preestabelecidas. Archibald⁹ relaciona as principais ações de um gerente de projetos como sendo:

- Produzir o produto/serviço dentro das especificações técnicas, no prazo e custos orçados e com os recursos disponíveis na organização;
- Atingir os objetivos de lucro, quando estes existirem;
- Alertar a alta administração se achar que os objetivos técnicos, prazos e custos não serão atingidos;
- Tomar ou forçar as decisões requeridas para assegurar que os objetivos do projeto serão atingidos;
- Recomendar o término do projeto ou solução alternativa, caso os objetivos não possam ser atingidos e as obrigações contratuais permitam;
- Negociar com outros departamentos da empresa de forma a conseguir recursos para o projeto, sempre que necessário.

O professor Darci, na sequência, relaciona o envolvimento do Gerente de Projeto em relação ao tempo e aos níveis de complexidade de projetos, conforme o quadro ilustrativo.

⁹ apud Darci, 2000



4.4.2 EQUIPE DO PROJETO

Dentre as atividades que serão executadas pelos outros membros da equipe de projetos de um Escritório de Gerenciamento de Projetos podemos relacionar¹⁰:

- Apoio administrativo nas tarefas administrativas, na geração de relatórios e suporte no uso de ferramentas de controle (principalmente de softwares). Tais tarefas incluem o pessoal de planejamento, técnicos em metodologias e o coordenador de suporte administrativo;
- Gestão de Recursos Humanos, priorizando as solicitações, elaborando planos de capacitação de pessoal. Tais atribuições cabem ao gerente de recursos humanos, ou ao gerente do EGP.
- Treinamento, controle de qualidade, desenvolvimento de processos e métodos e auditorias para assegurar a aplicação das metodologias. Em tais tarefas incluem; o diretor, o técnico em metodologias, o arquivista, o

¹⁰ CRAWFORD, J. Kent. *The strategic Project Office: business case and implementation strategy*. PM Solutions, 2001.

coordenador de controle de mudanças e o coordenador de gerencia de risco e qualidade;

- Serviços de arquivo técnico e arquivamento de informações, como relatórios de progresso de projetos, padrões, manuais de métodos e aplicações gerenciais e históricos das ligações aprendidas. Tais atribuições são do arquivista, ou bibliotecário, no centro de documentação.

4.5 TIPOS DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS

A maioria dos autores cita a classificação dos modelos de EGP em três principais tipos, elaborados por Crawford, Kate e Casey & Peck, respectivamente em:

- Nível 1 – Escritório de Controle de Projeto;
 - Nível 2 – Escritório de Projetos de uma área do negócio; e,
 - Nível 3 – Escritório Estratégico de Projetos.
-
- Nível 1 - Escritório de Suporte de Projetos;
 - Nível 2 - Escritório de Projetos e Programas; e,
 - Nível 3 - Escritório de Governança de Projetos e Programas.
-
- Nível 1 – Estação Meteorológica;
 - Nível 2 – Torre de Controle; e,
 - Nível 3 – Repositório de Recursos.

A distinção entre um modelo e outro se dá nos diferentes graus de autoridade, responsabilidade e funções. Em resumo, pode-se classificar os Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) em:

4.5.1 ESCRITÓRIO DE PROJETOS NÍVEL 1

Um Escritório de Gerenciamento de Projetos de nível um atua no controle de projetos grandes, ou médios, e é responsável pela emissão de relatórios de progresso do projeto e de acompanhamento dos indicadores de performance previamente estabelecidos.

Os escritórios deste nível geralmente se encarregam de projetos únicos. As funções deste nível de Escritório podem ser descritas como:

- Confecção e emissão de relatórios de progresso;
- Confecção e emissão de relatórios de custos e orçamento;
- Confecção e emissão de relatórios de gerenciamento de riscos;
- Manter dados de ações históricas e lições aprendidas;
- Confecção e emissão de relatórios de performance.

4.5.2 ESCRITÓRIO DE PROJETOS NÍVEL 2

Um Escritório de Gerenciamento de Projetos de nível dois atua no controle de projetos grandes ou em um número um pouco maior de projetos pequenos e médios. Tem como responsabilidades:

- Todas as funções de um EGP de nível 1;
- Fornecer treinamento em gerenciamento de projetos;
- Estabelecer e verificar o cumprimento de padrões e métricas de gerenciamento de projetos;
- Possibilitar o alinhamento dos projetos às estratégias do departamento ou divisão;
- Controlar e armazenar as lições aprendidas e outros elementos e relatórios gerados pelos projetos;
- Padronizar ferramentas de gerenciamento;
- Definir, implementar e monitorar mecanismos de controle de mudanças;
- Assumir o papel de mentor para projetos com problemas.

Em resumo, as definições para um Escritório de Gerenciamento de Projetos de nível dois diferem das do nível um, fundamentalmente, pelo poder que àquele EGP tem em influenciar no andamento dos projetos, através da monitoração e definição de metodologias, de técnicas e ferramentas a serem utilizadas.

Com um EGP deste nível, a organização pode tratar o gerenciamento corporativo de projetos como um componente importante em sua estrutura organizacional.

4.5.3 ESCRITÓRIO DE PROJETOS NÍVEL 3

Um Escritório de Gerenciamento de Projetos do nível três, atua no estágio corporativo, coordenado e definindo políticas para os projetos da organização. Também gerencia o plano de ação corporativo, além de auxiliar os EGP's de nível 1 e 2; caso eles existam.

Neste nível, o EGP é considerado um centro de excelência em gerenciamento de projetos, orientando e dando suporte aos gerentes de projetos e demais membros da equipe de projetos.

Os autores, de uma forma geral, atribuem ao EGP deste nível as funções de:

- Padronização do gerenciamento de projetos;
- Identificação, priorização e escolha de projetos estratégicos;
- Assegurar e direcionar os projetos para a estratégia da organização;
- Gerenciamento corporativo dos recursos;
- Treinamento aos gestores de projetos;
- Implantação e manutenção de um sistema de informações;
- Desenvolvimento dos planos de carreira dos profissionais de gerenciamento de projetos da organização;
- Desenvolver e divulgar as metodologias e processos de gestão de projetos;
- Escolher e disponibilizar as ferramentas de gerenciamento de projetos.

O Escritório de Gerenciamento de Projetos do nível três difere do EGP do nível dois, essencialmente, pela característica corporativa que o EGP do nível três possui, enquanto que o EGP do nível dois tem um caráter departamental.

4.6 GRAU DE MATURIDADE

Ao tratarmos do grau de maturidade dos escritórios de projetos estamos nos referindo às diferentes possibilidades de arranjo de um EGP. As funções de um EGP variam de acordo com o grau de maturidade em gerenciamento de projetos e das necessidades da organização. Estas funções estão, basicamente, relacionadas à capacitação das pessoas e de quão consistente está fundamentado os processos de gerenciamento.

As funções relativas aos processos dizem respeito às atividades necessárias para planejar e executar os processos e procedimentos necessários para assegurar a correta implementação de gestão de projetos.

As funções relativas ao pessoal dizem respeito às atividades necessárias para selecionar, manter e gerenciar as pessoas envolvidas no ambiente de projetos.

Está sendo difundido em gerenciamento de projetos o uso de uma escala - CMM - *Capability Maturity Model* – como sistema de avaliação do grau de maturidade da equipe de projeto ou do Escritório de Gerenciamento de Projetos.

III - GESTÃO PÚBLICA DE PROJETOS

Este Capítulo tem o objetivo de, por meio de um breve histórico recente, traçar o caminho da evolução da gestão pública no Brasil, principalmente no que tange à Reforma do Aparelho do Estado, empenhada na década de noventa. Na sequência, procura-se contextualizar a gestão pública com alguns de seus referenciais, que têm relevância e influência direta no modo de gerenciamento de projetos pelo setor público.

Para consolidar a descrição deste cenário, apontaremos os princípios norteadores e, por fim, ingressaremos propriamente na questão do modo de gerenciar, ou seja, da gestão dos projetos na Administração Pública.

Cabe ressaltar ainda o fato de não entrarmos na caracterização da Administração Pública em si, ou seja, o *modus operandi* do gerenciamento de projetos aqui apresentado, não será vinculado diretamente a um ente específico da Administração Pública, seja ela Direta ou Indireta¹¹, ou nos distintos entes da Federação.

Importante também dizer, que estes referenciais nos são, em parte, exigências do aparato legal e, por outro lado, da política de gestão pública no Brasil. No entanto, e, principalmente no âmbito Municipal, é pouco expressiva a especialização em gestão pública, a maioria atua de forma improvisada, ocasionando sérios prejuízos ao erário público e à implementação dos objetivos de desenvolvimento que devem caracterizar suas ações¹².

5. PROJETOS PÚBLICOS

¹¹ Administração Pública Direta é representada pelos entes Estatais: União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal, em que a atuação do Poder Público é exercida de forma direta ou desconcentrada. Já a Administração Pública Indireta: autarquias, agências, fundações, empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas e suas subsidiárias) e, ainda, as paraestatais (Terceiro Setor): serviços sociais autônomos, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's), entre outros.

¹² A este respeito, não se trata este trabalho de um levantamento, tampouco análise da aplicabilidade destes referenciais pelos entes da Administração Pública. Tratamos, apenas, de indicar a existência dessas premissas para o trato da coisa pública e a coerência entre estas e o que chamamos de Teoria Geral do Gerenciamento de Projetos, para ao final, verificar as vantagens da utilização do Escritório de Projetos também no setor público.

Como ensina Clemente¹³, analisando sob a ótica da natureza do produto e do executor do projeto, observa-se que “a produção privada para o mercado deve assegurar rentabilidade ao capital investido e a produção de bens e serviços públicos pelo setor público deve apresentar diferença líquida positiva entre benefícios e custos para a sociedade”.

Por seu turno, existem projetos privados de produção pública, ou seja, de bens ou serviços, que através de concessões do poder público devem cumprir um fim público. Assim como existem projetos estatais de produção para o mercado, caso de alguns setores estratégicos, para os quais o governo se encontra na posição de empresário.

Simplificando a terminologia teremos segundo o autor “duas categorias de projetos: projetos empresariais, destinados a assegurar retorno ao capital investido, e projetos públicos, que devem apresentar um saldo de benefícios sobre custos para a sociedade.”

5.1 PANORAMA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL NOS ANOS 90

A década de 1990, no Brasil, foi o palco de um conjunto de políticas orientadas para transformações econômicas, políticas, tecnológicas e institucionais, visando à inserção do país na nova ordem internacional. A transformação do papel do Estado entrou na agenda governamental, juntamente com a aceleração do processo de privatização.

O ambiente era o de abertura econômica e de valorização da democracia, a proposta do governo era a de substituir o modelo de Estado Produtor (empresário) por um modelo de Estado Regulador (normatizador) de bens e serviços, e provedor de políticas sociais. Entre as justificativas que serviram de base para a mudança do modelo figuraram: a crise fiscal, os esforços para a retomada do crescimento econômico e a legitimação de um novo arcabouço institucional para o Estado democrático.

Do ponto de vista da gestão do setor público, formou-se um consenso sobre a crise do modelo burocrático vigente, que se traduziu em:

- ineficiência e ineficácia de procedimentos administrativos;
- hipertrofia das organizações;
- inadequação tecnológica; e

¹³ CLEMENTE, Ademir (org.) Projetos Empresariais e Públicos. In Planejamento e Projetos, p.23.

- incompatibilidade do modelo de administração vigente com o novo modelo de desenvolvimento econômico e social.

Este diagnóstico orientou propostas de alteração dos critérios tradicionais de formação da burocracia estatal no sentido de uma ruptura com o monopólio administrativo estatal.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado, orientou-se:

- *no plano fiscal* – pela busca de um novo padrão de financiamento do setor público;
- *no plano organizacional* - pela criação de novos modelos organizacionais e institucionais, com ênfase na descentralização, publicização, privatização e terceirização de serviços; e
- *no plano administrativo* - pela flexibilização e orientação do planejamento e da gestão para resultados, na utilização intensiva de tecnologias da informação e de comunicação e na profissionalização de quadros, com foco nas carreiras estratégicas de Estado.

O referido plano ensejou princípios de responsabilização dos agentes públicos e de abertura do Estado à participação e ao controle social. O discurso sobre a reforma administrativa tornou-se menos tecnicista, em contraste com a reforma da década de 60, quando a questão em foco era: “por fim a uma situação de inexistência de controle real, efetivo, da Administração Federal, problema que , por si, equivalia a romper com uma tradição de 60 anos, enraizada em concepções jurídicas que relegavam a segundo plano as lições da arte de administrar.”¹⁴.

O contexto de desenvolvimento da democracia e as transformações econômicas favoreceram a abertura ao debate mais amplo sobre a administração pública brasileira. De certo modo, o que ficou conhecido no Brasil como reforma gerencial re-introduziu a preocupação com a eficiência e a eficácia das ações governamentais, buscando reorientar a preocupação do gestor público para o desempenho das políticas públicas. Esta mentalidade

¹⁴ (DIAS, J.N.T., A Reforma Administrativa de 1967, Rio de Janeiro: FGV, p.17).

foi incorporada por diversos segmentos da burocracia, tendo influenciado a sistemática de planejamento por programas, implantada a partir de 2000.

Mas o deslocamento da preocupação clássica com os *procedimentos administrativos* antes muito restrita aos aspectos da legalidade, para a preocupação com os *resultados* das políticas públicas, pode ser interpretado como apenas mais uma adaptação de técnicas de gestão do setor privado para garantir eficiência, se não estiver associado às expectativas por mudanças mais profundas, tanto nas regras e valores que pautam o funcionamento das organizações, quanto nas regras do processo decisório. Note-se que o processo decisório compreende a formulação e implementação de políticas públicas.¹⁵

Embora no campo da gestão pública seja freqüente estabelecer-se uma separação entre formulação e implementação de política, a implementação diz respeito às ações necessárias para que uma política seja colocada em prática e efetivamente funcione. Cientistas políticos mostram como a partir da década de 70, o estudo das políticas públicas indica haver um elo perdido entre a tomada da decisão e a avaliação de resultados, sendo este elo a implementação¹⁶.

Na prática, a implementação está associada ao tradicional campo das funções administrativas, ou seja, o campo da gestão pública, comumente considerado como de domínio técnico instrumental: planejamento, orçamento, controle, gestão (recursos humanos, organizacionais, processos, tecnologias).

É curioso observar como, provavelmente devido à visão instrumental, o campo da gestão pública é pouco analisado sob o prisma das estratégias de insulamento burocrático. Indubitavelmente, a onda modernizadora dos anos 90 permitiu o alcance de uma perspectiva mais complexa das reformas neste campo ao introduzir o conceito de governança.

Em conseqüência, ao mesmo tempo em que foram realçados os princípios da participação, transparência, *accountability* e controle social, manteve-se o padrão conservador de formulação e implementação de políticas baseado na ação racional de indivíduos¹⁷ ou de uma elite¹⁸ modernizadora.

¹⁵ Lindblom:1981: p. 60.

¹⁶ Rua & de Carvalho:1998, p.251.

¹⁷ Buchanan: 1970.

¹⁸ Mosca: 1966; Pareto: 1966.

A experiência brasileira mostra como o campo da gestão pública tem se caracterizado pela fragmentação das funções administrativas e das iniciativas de projetos ou programas de “modernização” por setor, departamento, organização, processo, etc., sem que, necessariamente, estabeleçam uma vinculação entre si.

Desta forma, é difícil a definição de uma agenda comum da gestão pública. A pulverização de projetos, e conseqüentemente de recursos, ocorre no nível da União, dos Estados e dos Municípios. Normalmente, há escassez de recursos fiscais, sobretudo para fins de modernização ou reforma, o que estimula os governos a procurarem recursos nos mercados financeiros.

De acordo com dados da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que analisa somente os pedidos de financiamento externo e integra a Comissão de Financiamentos Externos - COFIEEX, responsável pela autorização dos projetos, mostra a existência de 21 projetos e/ou programas em execução, e/ou em coexecução, somente no nível da União, referentes aos temas Reforma do Estado e Desenvolvimento Institucional.

Neste conjunto, não estão computados os projetos setoriais que contêm componentes de modernização. Se analisarmos cada um destes projetos, vamos observar que contém pelo menos algum componente ou sub-componente relativo a modernização de estruturas, processos, tecnologias de gestão e de informação, capacitação de recursos humanos.

Não é razoável considerar que a soma de programas e projetos de modernização possa resultar em reformas institucionais que guardem coerência entre si. Logo, percebe-se a importância de evidenciar a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de coordenação política neste campo e a necessidade de se definir uma estratégia de coordenação no plano inter-institucional.

A conclusão a que podemos chegar é que, até o momento, no Brasil, o padrão de formulação e de implementação de políticas no campo da gestão pública repousa sobre uma lógica de fragmentação da ação.

Não obstante essas dificuldades, a Reforma da Gestão Pública continua a ser implantada em todos os níveis do Estado brasileiro – federal, estadual e municipal – na medida em que as idéias que defendeu foram vitoriosas e se tornaram dominantes na

sociedade brasileira. A reforma caminha, assim, de baixo para cima, a partir da iniciativa dos próprios gestores públicos e das demandas da cidadania.

Caminha, também, porque ela se tornou imprescindível para que o Estado possa ser razoavelmente eficiente e efetivo em um mundo globalizado onde a competição entre as empresas apoiadas por seus respectivos estados nacionais transformou-se na lei econômica global fundamental.

Caminha, finalmente, porque a Reforma da Gestão Pública de 1995/98 é um capítulo importante de um amplo processo de desenvolvimento político que vem ocorrendo no Brasil desde a transição para a democracia.

5.2 REFERENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão pública se desenvolve a partir do *aparato legal* que define os limites da ação pública. A introdução de inovações na forma de gerir o serviço público leva à renovação permanente da base legal que deixa de ser apenas um limite para representar um “instrumento de transformação”, revelando novas possibilidades.

Toda a mudança de raiz será acompanhada de mudança formal, a qual deverá resguardar a coerência e a subordinação entre os níveis da legislação federal, estadual e municipal. Os modelos de gestão pública que encontramos hoje, além de imprimir dinamicidade ao que está instituído legalmente, exploram o potencial transformador que o aparato legal pode assumir.

Outro condicionante da gestão é a *liderança*, que exerce um papel determinante na explicitação, implementação e sustentação do modelo adotado. Por liderança entende-se o chefe do executivo e todo o quadro diretivo nos diferentes níveis hierárquicos. Cada um deles, dentro de sua competência e grau de influência, são responsáveis pela sustentação e manutenção do percurso da gestão.

O cumprimento desta tarefa está condicionado ao preparo e à sintonia de toda a equipe de dirigentes e da sua capacidade de envolver seu grupo de trabalho. Quanto maior as competências da liderança em agregar o grupo e explicitar metas e objetivos, mais significativos serão os resultados.

A observação das necessidades e oportunidades embasa o *Plano de Governo* e consequentes Planos de Ação, que expressam a intenção do Governo, ou seja, seu projeto. A implementação do projeto se dá a partir dos recursos materiais, financeiros, técnicos e da força de trabalho já disponíveis ou oriundos do processo de construção de viabilidade deste projeto.

Os *projetos* adquirem significado na medida em que resultem na melhoria da qualidade de vida da população. A aferição dos resultados tanto externos (melhoria da qualidade de vida da população), quanto internos (qualidade e produtividade da ação) acontece na avaliação, que tem como insumo as informações disponíveis e construídas.

Importante aspecto da Administração Pública diz respeito à capacidade de colocar em prática suas ações. Trata-se da *governabilidade*, ou seja, a capacidade conferida pela sociedade ao Estado para o exercício do poder, para governar, para empreender as transformações necessárias. Estas condições políticas são derivadas da legitimidade democrática do Estado (consagração eleitoral e apoio político partidário) e à capacidade de articulação para agregar interesses dispersos e viabilizar um projeto comum de Estado.

Já a *governança* diz respeito às condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que o Governo toma. Existe uma crise de governança tanto pela existência de uma crise fiscal (incapacidade financeira) quanto pela incapacidade técnica e gerencial do Estado (da máquina administrativa) de formular e implementar as políticas públicas.

É necessário apontar as diferenças entre o *planejamento empresarial* e o *planejamento governamental*. O objetivo de uma empresa é geralmente o lucro enquanto o objetivo governamental é a promoção do bem estar social. Segundo Carlos Matus¹⁹, a ação planejadora do Estado vai além da simples produção econômica, alcançando também o que ele classifica como "produção social", que tem um sentido mais amplo e envolve diversos aspectos da vida da população.

Assim, o planejamento governamental enfrenta mais intensamente do que o planejamento empresarial, as dificuldades decorrentes da ação dos atores sociais envolvidos no processo, aumentando o grau de imprevisibilidade do modelo.

¹⁹ MATUS, Carlos. *Adeus Senhor Presidente; Governantes Governados* São Paulo: FUNDAP, 1997.

Na definição de Carlos Matus²⁰, “planejamento é o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação”. Planejar envolve, portanto, o estabelecimento de objetivos e a escolha dos caminhos para atingi-los, em outras palavras, o que deve ser feito, quando deve ser feito, como deve ser feito e em que seqüência as ações devem ser realizadas.

Este pode ser dividido em três níveis:

- o *planejamento estratégico* é geralmente realizado para um horizonte temporal amplo e envolve a organização como um todo. Corresponde a um plano da organização ao qual todos os demais planos, programas e ações estão subordinados.
- o *planejamento tático* geralmente é projetado para o médio prazo, como um exercício fiscal, por exemplo. Envolve o planejamento de setores ou segmentos da organização principal e é definido levando-se em consideração os objetivos principais estabelecidos pela organização no seu planejamento estratégico.
- o *planejamento operacional* é feito para cada projeto, atividade ou ação. Geralmente é de curto prazo e preocupa-se com metas específicas.

Já o *plano de governo* é um documento que trata das principais diretrizes e ações de uma gestão governamental, apresentando, de forma genérica, o conjunto de compromissos assumidos com a sociedade na campanha eleitoral. Em geral é bem menos detalhado que o *Plano Plurianual - PPA*, constituindo-se na principal referência para a sua elaboração.

Este sim é requerido pelas Constituições Federal e Estadual e representa a transformação do Plano de Governo em programas e ações que atendam os princípios da: eficiência, eficácia, efetividade e equidade. O PPA tem sua vigência entre o início do segundo ano de um mandato e o final do primeiro ano do mandato subsequente.

Para efeito do Plano Plurianual, o *Programa de Serviços ao Estado* resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim. O PPA ainda define:

- *Programa* como instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de

²⁰ Idem.

ações (orçamentárias e não-orçamentárias), necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes.

- *Projeto* como um instrumento de programação orçamentária 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 aperfeiçoamento da ação do Governo.

Utiliza-se pela Administração Pública o termo *Público Alvo* para especificar os segmentos da sociedade aos quais o programa se destina e que se beneficiam direta e legitimamente com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do programa.

Já por *Objetivo* temos a busca de um resultado sobre o público-alvo, descrevendo a finalidade do programa com concisão e precisão, sempre mensurável por um indicador. O objetivo deverá ser iniciado por um verbo no infinitivo.

Ação significa a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) para atender aos objetivos do programa. As ações quanto ao tipo classificam-se em projeto, atividade, operações especiais e ações não orçamentárias. E *estratégia de ação* no caso de um programa, indica como serão conduzidas as ações, quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos, e a forma de execução (direta, descentralizada, transferências ou parcerias) para atingir os resultados pretendidos pelo programa.

A *atividade* é o instrumento de programação orçamentária 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.

Como sabemos deve existir sempre a justificativa de um programa, ou seja, a descrição do problema que se tem por objetivo enfrentar. A justificativa deve:

- abordar o diagnóstico da situação-problema para o qual o programa foi proposto;
- alertar quanto às conseqüências da não implementação do programa; e
- informar a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa.

O *indicador* quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre o público-alvo. O indicador é apresentado sob a forma de uma relação ou taxa entre variáveis associadas ao fenômeno sobre o qual se pretende atuar.

A descrição destes referenciais nos importa na medida em que correspondem ao arcabouço conceitual utilizado, tecendo a rede lógica de funcionamento de toda a Administração Pública e, logo, do gerenciamento de projetos no governo.

5.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES

A Administração Pública rege-se por princípios estabelecidos constitucionalmente²¹, são eles:

Princípio Constitucional da Eficiência: o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional 19/98, significa que o contribuinte, que paga a conta da administração pública, tem o direito de que essa administração seja eficiente, ou seja, tem o direito de exigir um retorno (segurança, serviços públicos, etc) equivalente ao que pagou, sob a forma de tributos. Todos os servidores públicos estão sendo pagos pela sociedade, que deve exigir que sejam obedecidos os princípios constitucionais e que os atos administrativos visem apenas o bem comum.

Princípio Constitucional da Impessoalidade: O princípio da impessoalidade determina que a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem a determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza.

Princípio Constitucional da Legalidade: o princípio da legalidade em matéria de Administração Pública consiste em que a Administração está rigorosamente subordinada à Constituição e à lei. Para o cidadão em geral, o que não é proibido, é permitido, mas para o administrador público, o princípio da legalidade significa que ele somente poderá fazer o que a lei determina.

²¹ Emenda Constitucional n.º 19/98. Constituição Federal, 1988.

Princípio Constitucional da Moralidade: princípio da moralidade é mais amplo do que o princípio da legalidade, porque envolve a análise da ação administrativa, pertinente ao seu interesse público. Se o ato administrativo visa apenas aos interesses do governante, ou de um determinado grupo, evidentemente não será válido, e poderá ser derrubado através de uma ação judicial.

Princípio Constitucional da Publicidade: O princípio da publicidade torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta, indireta ou fundacional, para conhecimento, controle e início de seus efeitos.

A gestão pública, obviamente, deve seguir os mesmos preceitos. Dentre outros, destacamos também os que se tornaram ainda mais relevantes a partir da reforma gerencial da Administração Pública dos anos 90:

- *Eficiência:* Uma organização é eficiente quando otimiza a relação custo/produto. A eficiência diz respeito ao grau de adequação com que os recursos disponíveis ou mobilizados por uma organização são por ela utilizados para alcançar seus objetivos e metas. Essa adequação não se restringe aos recursos financeiros, estendendo-se, de igual modo, aos meios, métodos e procedimentos postos em uso pela organização para realizar seus objetivos.
- *Eficácia:* A eficácia está relacionada com a capacidade de uma organização, fazer com que suas ações produzam os bens e serviços esperados, previamente definidos em seus objetivos e metas. O importante é conseguir que os efeitos de uma ação correspondam ao desejado.
- *Efetividade:* A efetividade ocorre quando os bens e serviços resultantes de determinada ação produzem resultados na sociedade, repercutindo sobre a realidade de forma positiva.
- *Equidade:* A atuação do Estado deve estar condicionada aos objetivos da justiça social que se expressam na distribuição igualitária de benefícios, na defesa dos direitos sociais e na democratização das oportunidades, que

devem funcionar como marco orientador da formulação e gestão das políticas públicas.

- *Gestão orientada para o cidadão*: Fazer o aparelho do Estado voltar-se para o atendimento das demandas dos cidadãos.
- *Transparência*: A transparência nas ações governamentais permite o exercício do controle social e favorece a identificação dos responsáveis pela má aplicação dos recursos públicos, o que viabiliza a responsabilização dos administradores perante a sociedade. A transparência deve permear tanto os processos de tomada de decisão quanto o de execução das ações de governo.
- *Responsabilização*: O estabelecimento de metas e a responsabilização de servidores públicos pelo cumprimento das mesmas permitem uma efetiva cobrança de responsabilidades pelos resultados das ações governamentais.
- *Participação*: A participação dos cidadãos é essencial, exigindo que as políticas, programas e projetos estejam centrados nas pessoas. É necessário viabilizar a participação cada vez maior da sociedade na formulação de políticas e programas de governo.
- *Gestão por programas*: escolha do "programa" como o principal instrumento de organização da ação governamental.

5.4 GESTÃO POR PROGRAMAS

Um programa é um conjunto articulado de ações (projetos, atividades, operações especiais e ações não orçamentárias), entidades executoras e pessoas motivadas para o alcance de um objetivo comum. Este objetivo é concretizado num resultado (solução de um problema ou atendimento de demanda da sociedade), medido pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando-se, assim, a avaliação objetiva da atuação do Governo.

Os programas são instituídos visando:

- solucionar um problema,
- atender uma demanda da sociedade, ou
- aproveitar uma oportunidade de investimento.

As demandas da sociedade podem estar relacionadas a pessoas, famílias, comunidades, populações, instituições e empresas. Da execução das ações do programa resulta a produção de bens e serviços.

O programa integra planejamento, orçamento e gestão. É um instrumento de organização das ações do Governo. Em termos de gerenciamento, o programa constitui o âmbito das atividades de execução, monitoramento, controle e avaliação de desempenho.

O problema é o ponto de partida para a construção de um programa. É importante que o problema seja identificado na sociedade e não no interior dos órgãos do governo, ou seja, não se deve partir das estruturas governamentais existentes e buscar problemas para justificá-las. O problema será tanto melhor compreendido quanto mais focalizada for a sua incidência.

Como exemplo de focalização tem-se: localização territorial, faixa etária, faixa de renda, gênero, etc. Uma vez definido o problema, pode-se filtrar qual parcela da sociedade "sofre" com aquele problema e, então, tem-se definido o público-alvo da atuação do futuro programa.

A constituição dos programas pressupõe orientar toda a ação do governo para a resolução de problemas ou demandas da sociedade. Isto rompe com a visão departamentalizada das organizações do setor público, cuja tradição tem sido a de otimizar sua função, independente dos resultados globais atingidos. A intenção é introduzir paulatinamente nas organizações públicas uma preocupação gerencial com objetivos a serem atingidos na sociedade.

A construção de programas a partir das demandas da sociedade leva também a formulação de programas multissetoriais, mais eficazes do que a programação setorial, típica das organizações departamentalizadas do setor público. Desta forma, os programas passam a representar a unidade da gestão pública.

Não há dúvidas de que o programa se torna viabilizador de parcerias. Assim sendo, abre possibilidades para a conjugação de recursos e a racionalização do gasto mediante a incorporação de parcerias tanto internas quanto externas ao governo.

Todos recursos do orçamento são alocados a programas e estão previstos no Plano Plurianual de Governo, na forma de ações orçamentárias, a exceção das transferências constitucionais devidas e o pagamento de dívidas do Governo. Os programas, contudo, são

mais amplos e completos. Estes integram também outras ações, denominadas de "ações não-orçamentárias", que expressam outras fontes de recursos do governo para financiar o cumprimento da sua missão.

O programa é concebido para integrar um conceito amplo de recursos. Não se limita apenas ao financeiro. A intenção é de prover o governo de um mapa, que norteie todos os meios da administração - recursos humanos, organizacionais, materiais e de conhecimento - para os fins definidos por estes e possam orientar as decisões da alta direção da administração.

O conceito de planejamento dos programas e do plano adotado incorpora, também, como essencial, o *gerenciamento*. O modelo tem o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução para a obtenção de resultados e, por último, assegurar a atualização permanente do plano.

A forma encontrada para assegurar a qualidade do gerenciamento é a de criar a figura do gerente de programa, o monitoramento em rede com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

O *gerente de programa* é o fator crítico de sucesso do modelo de planejamento, orçamento e gestão por programas. Para cada programa há um só gerente responsável designado pelo titular da Secretaria/Órgão ao qual está afeto o programa.

São funções do gerente:

- planejar a execução do programa;
- formar e motivar a equipe;
- negociar os compromissos com as parcerias externas e internas;
- manter um sistema de informações gerenciais para o controle do desempenho e da gestão de restrições;
- promover a execução das ações de forma a obter os resultados desejados;
- participar da administração orçamentária e financeira;
- comunicar-se com o público alvo do programa; e
- avaliar e aperfeiçoar continuamente o programa.

O gerente é também o responsável pelo registro do desempenho físico das ações do programa. Com a institucionalização de um sistema de informações gerenciais e de

planejamento, o gerente é o responsável pelo registro, para controle do governo, do resultado direto do gasto, meta anual por ação.

O modelo de gerenciamento por programas pressupõe um processo de *monitoramento em rede*, cujas bases são:

- gerente, situado no órgão setorial;
- monitor de programas, situado no órgão central de planejamento, cujo trabalho é facilitar a resolução de restrições à execução dos programas; e
- um sistema informatizado, que fornece ao gerente os meios necessários para controlar a execução do programa.

Este último, ao mesmo tempo, articula em rede a alta direção do governo e o conjunto de gerentes e monitores.

O enfoque prospectivo é uma das características importantes do sistema, uma vez que possibilita aos gerentes a antecipação de restrições à execução do programa, o que facilita a mobilização e a busca de soluções por parte do governo e de seus parceiros.

A *avaliação de desempenho* é uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão. Seu objetivo é assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do plano, provendo subsídios para corrigir falhas de concepção e execução, atualizar objetivos e metas em relação às demandas da sociedade e garantir que os resultados desejados junto ao público-alvo ocorram efetivamente.

No contexto da Administração Pública, o gerenciamento de projetos não é mera questão de gestão interna, pois está intimamente vinculada à escolha de políticas públicas e devem reagir aos novos desafios da economia e da sociedade. Caso contrário, a riqueza de inovações se perde na inércia dos sistemas, a boa vontade individual é desencorajada pelos mecanismos centrais que enviam sinais opostos a mudanças e assim por diante.

Como se observa a gestão pública atual prioriza a atuação intersetorial, descentralizada e compartilhada com a sociedade para garantir resultados que impactem na realidade. Com estruturas flexíveis, adaptáveis às mudanças do ambiente, tem como características a busca da criatividade e inovação, a criação de redes de comunicação mais eficazes, interna e externamente, o compartilhamento com a sociedade, a ampliação da oferta de serviços descentralizados e regionalizados.

Este novo modelo articula planejamento e orçamento monitorado e referenciado por indicadores e sugere o direcionamento para a intersetorialidade. Estas características constituem-se em fatores de transformação da cultura pública tradicional para uma cultura voltada para resultados.

IV - ESCRITÓRIO DE PROJETOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste último Capítulo, recuperando e entrelaçando os Capítulos anteriores, pretende-se expor a eficácia da utilização do Escritório de Projetos como estrutura de suporte à excelência em gerenciamento de projetos para a Administração Pública.

Para tanto, inicia-se pelo alinhamento do exposto acerca do gerenciamento de projetos e, conseqüentemente, do Escritório de Projetos com a gestão dos programas/projetos no âmbito da Administração Pública. Em seguida, descreve-se as vantagens do estabelecimento e utilização de um Escritório de Projetos em governo.

4. ESCRITÓRIO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Governo (representado por todas as suas instituições) conduz projetos de grande responsabilidade e complexidade e, por isso, é muito importante que eles sejam devidamente gerenciados para otimizar a utilização de recursos orçamentários e produzir resultados sustentáveis. Isto significa, terminarem de acordo com os objetivos a serem alcançados, dentro dos prazos planejados e custos orçados, satisfazendo as necessidades da comunidade beneficiária e dos outros envolvidos.

O gerenciamento dos projetos de governo está estreitamente vinculado ao conceito de Governança¹, isto é, à capacidade de governar em sentido mais amplo, “envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas”, incluindo “o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”. Neste contexto, a capacidade gerencial refere-se a Governança, à capacidade de atingir resultados pretendidos com suas propostas, que por sua vez contribuem para a Governabilidade.

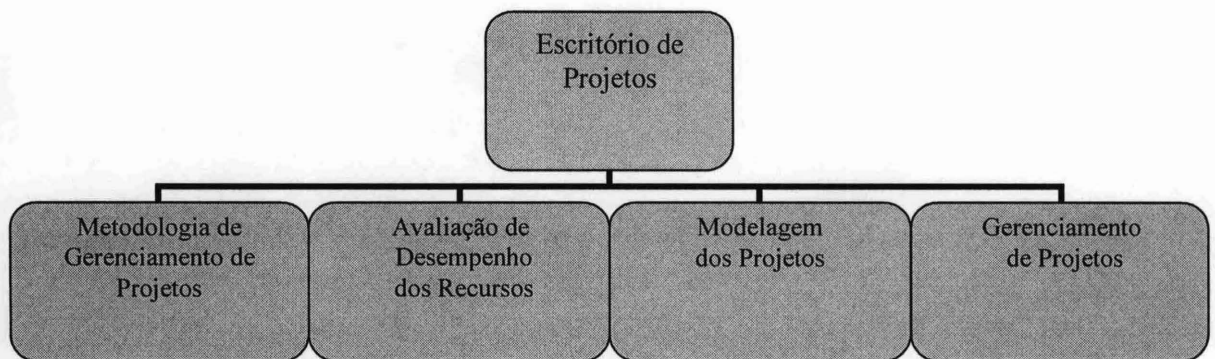
Governabilidade² diz respeito "às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade" tais como a forma de Governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, etc.

¹ Diniz, 1996, p. 12-13

² Idem.

Um Escritório de Projetos é um ambiente, físico ou virtual, com profissionais especializados em tecnologia de gestão de projetos, que atendem às necessidades das instituições, e cuja base para atuação é uma metodologia de Gerência de Projetos. O desenvolvimento adequado deste ambiente poderá torná-lo um centro de excelência para a instituição.

As funções e responsabilidades básicas de um Escritório de Projetos são:



I. Elaborar uma Metodologia para a instituição.

Selecionar, implantar, manter e expandir uma série de processos e ferramentas gerenciais adequadas para administrar projetos na instituição. Esta estrutura de processos e ferramentas servirá como base para facilitar medições de desempenho, fazer análises comparativas, e servirá como núcleo básico de informações a serem disseminadas entre o corpo de gestores de projetos.

Podemos incluir entre suas funcionalidades alguns processos como:

- Definir requisitos e desenvolver uma metodologia em conformidade com as necessidades dos processos da instituição;
- Desenvolver um programa de revisões periódicas da metodologia e das ferramentas utilizadas pelo escritório de projetos;
- Desenvolver e implementar instrumentos para a gestão dos projetos (análise de riscos, cronogramas, base de conhecimentos, etc.);

- Desenvolver banco de dados que conterà informações sobre como projetos anteriores foram gerenciados na instituição, e tornar estes dados disponíveis para os planejadores dos projetos futuros;
- Incorporar padrões de contratos, propostas e relatórios típicos da instituição; e
- Definir um sistema de controle de mudanças em projetos.

II. Avaliação de desempenho dos recursos utilizados nos projetos

O processo de avaliação de desempenho serve como um importante feedback para a alta administração no que se refere a estabelecimento de prioridades e autorização para a abertura de novos projetos, baseados na disponibilidade de recursos e na concorrência dos projetos pelos recursos.

Nessa funcionalidade podemos enumerar alguns processos como:

- Analisar resultados dos projetos;
- Analisar desempenho de recursos utilizados em projetos;
- Controlar cronogramas, produtividade das equipes, etc...;
- Capacitar recursos humanos e fazer uso adequado de suas potencialidades;
- Avaliar equipes de projetos;
- Estabelecer, implementar e rever o plano de metas para a equipe; e
- Estabelecer planos de treinamento, planos de certificação e demais atividades que venham a colaborar com o profissionalismo e aperfeiçoamento dos gerentes de projeto.

III. Modelagem de Projetos

O plano de projeto é o documento resultante do esforço cooperativo entre os envolvidos no projeto com a coordenação do escritório de projetos.

Alguns processos:

- Desenvolver uma biblioteca de arquivos de projetos;

- Fornecer suporte ao planejamento dos projetos;
- Analisar riscos dos projetos;
- Rever planos de projetos e contratos (se for o caso);
- Auxiliar na confecção de propostas, respostas a esclarecimentos sobre editais, etc...; e
- Recuperar projetos críticos.

IV. Gerenciamento de Projetos

Práticas consistentes, revisões constantes nessas práticas e responsabilidade de gerenciamento de projetos são os principais papéis de gerenciamento num escritório de projetos. No estágio inicial de implementações, os gerentes de projetos podem não ser alocados diretamente no escritório de projeto. Entretanto, em algumas organizações, o Escritório de Projetos também é a fonte de gerentes de projeto, que atuam como consultores durante todo o ciclo de vida de projeto.

- Selecionar melhores práticas de trabalho; e
- Prestar consultoria nas atividades de execução do plano de projeto durante todo seu ciclo de vida.

6.1 ESCRITÓRIO DE PROJETOS: UNIDADE DE APOIO ÀS AÇÕES DE GOVERNO.

O Programa de Governo e as Ações Estratégicas correspondem, como visto, aos *Projetos* no âmbito da Administração Pública. Projetos bem estruturados são condicionantes do sucesso das Instituições Públicas, pois é por meio desses que estas recebem o reconhecimento de seu desempenho.

O Escritório de Projetos, como unidade de apoio às ações de governo, pode ser representado por um escritório físico ou virtual, com profissionais especialistas em gerência de projetos e serve aos gestores como centro de suporte para excelência em gerenciamento de projetos.

Os objetivos básicos deste Escritório de Projetos são:

- definição de procedimentos, metodologias e padrões; e
- orientação e suporte para que os projetos sejam desenvolvidos da forma mais eficiente (orçamento) e eficaz (comunidade) possível.

A questão da *efetividade* é medida pelo atingimento de objetivos previamente definidos e a da *eficiência* pela relação entre *inputs* e *outputs*. Os instrumentos para alcançar tais objetivos têm sido muito semelhantes nos países que têm adotado o novo gerencialismo:

- comercialização ou privatização dos serviços públicos;
- aumento das responsabilidades dos gestores;
- mudança de enfoque do controle de processos para o controle de resultados que possam ser mensuráveis;
- rigidez nas especificações de desempenho de órgãos e servidores; e
- repasse de recursos para setores que não o público, mas que podem exercer funções públicas, sejam esses setores lucrativos ou não.

Posto desta forma, tem-se como principais benefícios advindos da utilização do Escritório de Projetos no governo:

- viabilizar uma política de resultados alinhada e integrada com os objetivos de governo;
- disciplinar e divulgar as informações dos projetos internamente e para a comunidade;
- contribuir para que as ações de governo sejam transparentes para todos os órgãos do governo e para a comunidade; e
- gerar satisfação, sinergia e compromisso entre os colaboradores.

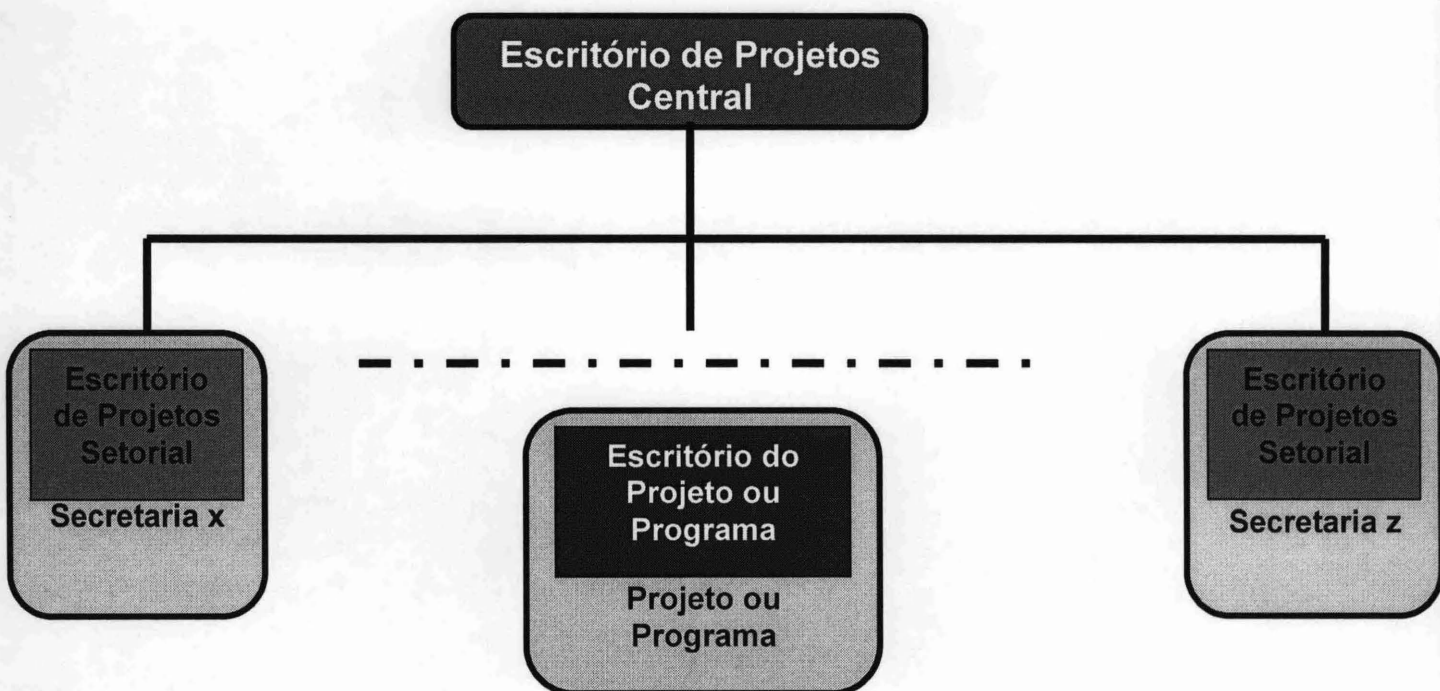
Possibilitando a descrição dos componentes deste Escritório de Projetos no governo como:

- Dar suporte a projetos;
- Desenvolver metodologias, processos e padrões;
- Identificar e promover treinamento;
- Dar consultoria interna;
- Fazer o acompanhamento de projetos;
- Identificar e analisar ferramentas de software.

- Dar suporte a reuniões de projetos
- Fazer revisões;
- Arquivar e recuperar registros;
- Prover o gerenciamento de portfólio de projetos
- Promover a disseminação da cultura em GP; e
- Orientar na aplicação das lições aprendidas.

Uma possibilidade de caracterização dos Níveis de Escritórios de Projetos em Governo:

- 1 Escritório de um Projeto ou Programa;
- 2 Escritório de Projetos Setorial; e
- 3 Escritório de Projetos do Governo.



V – CONCLUSÃO

A técnica administrativa, não sendo uma habilidade fugaz, adquirida instintivamente ou em determinadas circunstâncias por uns poucos privilegiados, encontra na procura, no que e no como da administração, através do esforço desenvolvido pelos estudos e pesquisas, trabalho de doutrina dos cientistas e estudiosos da ciência administrativa, soluções racionais para a produção de bens e serviços.

Dessa apontada definição depreende-se a compreensão de três das destacadas funções de administração, tidas pelos publicistas como funções básicas para a consecução da atividade administrativa, de forma técnica e racional, ou seja, planejar, executar e controlar.

O significado e o conteúdo de administração e, como tal, a ênfase do planejamento, da execução e do controle sofreram uma formidável ampliação e aprofundamento através das diferentes teorias que informam e procuram explicar o fenômeno administrativo.³

A administração pública pode e deve se inspirar num modelo de gestão privado, mas nunca deve perder a perspectiva de que a área privada visa o lucro e a administração visa realizar sua função social. Entretanto, esta função social deve ser alcançada com qualidade na prestação do serviço público e com elevado grau de eficiência na utilização dos recursos disponíveis.

Contudo, não se pode mais ignorar as questões relacionadas à eficiência no setor público, embora subordinadas ao critério da efetividade, isto é, os gastos públicos devem promover os resultados almejados, resolvendo os problemas sociais e econômicos para os quais se destinam.

³ A Teoria Geral da Administração começou com o que cognominou de "ênfase nas tarefas" (atividades executadas pelos operários em uma fábrica), com a administração científica de Taylor (1911). A seguir, a preocupação básica passou para a "ênfase de estrutura", com a teoria clássica de Fayol e com a teoria da burocracia de Weber, seguindo-se, mais tarde, a teoria estruturalista de administração. A "ênfase nas pessoas", através da teoria das relações humanas, foi mais tarde desenvolvida pela teoria comportamental e pela teoria de desenvolvimento organizacional.

A "ênfase no ambiente" surgiu com a teoria de sistemas, sendo completada pela teoria da contingência. Esta, posteriormente, desenvolveu a "ênfase na tecnologia". Cada uma das cinco variáveis - tarefa, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia - provocou, a seu tempo, uma diferente teoria administrativa, privilegiando ou enfatizando uma dessas variáveis, omitindo ou relegando a um plano secundário todas as demais. Na realidade, cada teoria administrativa surgiu como uma resposta aos problemas empresariais mais relevantes de sua época. E, nesse aspecto, todas elas foram bem desenvolvidas ao apresentarem soluções específicas para tais problemas. De certo modo, todas as teorias administrativas são aplicáveis às situações de hoje.

O desafio de promover mudanças necessárias, impõe ao Estado a necessidade de repensar a questão da governança e dos modelos de gestão, ao mesmo tempo em que vai exigir formas e mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade. A emergência do terceiro setor e dos movimentos sociais vem introduzindo elementos desafiadores para uma nova configuração em rede que caracteriza o Estado contemporâneo.

Nesse sentido, algumas iniciativas vêm sendo desenvolvidas pela administração pública brasileira nas esferas, federal, estadual e municipal, visando a incorporação de novas estratégias, tendo em vista uma maior autonomia e eficiência na consecução dos resultados e, em contra partida, um maior controle do setor público pela sociedade.

Efetivamente, a demanda é por uma gestão pública mais flexível, menos extravagante com seus gastos, mais eficiente, menos intervencionista, estruturalmente mais bem organizada, mais responsável ética e legalmente (accountability) e, sobretudo, dando maior prioridade ao campo social.

A conclusão a que chegamos é a de que o estabelecimento de um Escritório de Projetos em governo pode ser um instrumento capaz de muito colaborar ao processo de aprimoramento da gestão pública. Servindo ao Governo como centro de informações e controle de todos os projetos proporcionando-lhe, em suma:

- visão da carteira de projetos de todas as Secretarias e Instituições;
- visão financeira dos projetos;
- visão da execução ou da qualidade dos projetos;
- auxílio na determinação de prioridades;
- auditoria nos projetos e medição do desempenho dos mesmos; e
- mecanismo para garantia da padronização dos processos e metodologias para a instituição.

Servindo a todos os Gerentes de projetos como fonte na condução das suas atividades com a oferta de:

- consultoria especializada;
- aconselhamento;
- desenvolvimento;
- treinamento;

- metodologia e processos; e
- instrumentos de trabalho e ferramentas de software.

Estas funções fazem com que a Capacidade Técnica cresça uniformemente em todos os setores do governo. Quanto maior a capacidade técnica em projetos de Governo, maior será a distinção das orientações dos projetos quanto ao aspecto:

- *Estratégico*: que refletirá a orientação estratégica do governo para o setor em que o projeto atua;
- *Da eficácia e eficiência*: dos indivíduos, instituições, processos e recursos que produzirão os resultados que atingem os objetivos fixados;
- *Da orientação ao consenso*: a partir dos diferentes interesses dos diversos envolvidos, manifestados sobre os problemas e soluções propostos;
- *Da responsabilidade*: quanto à identificação das responsabilidades sobre as diversas fases e resultados do projeto e à devida prestação de contas ;
- *Da igualdade*: quanto à igualdade de acesso às oportunidades de Homens e Mulheres aos benefícios do projeto;
- *Da transparência*: quanto à livre e desimpedida circulação de informações entre os participantes do projeto;
- *Da participação*: que refletirá que durante o transcurso do projeto as modificações necessárias também serão aprovadas pelos principais envolvidos; e
- *Da flexibilidade*: que indica a dinâmica do projeto se adaptando à dinâmica de mudança do meio , introduzindo modificações que salvaguardam os benefícios projetados ou a solução dos problemas;

VI – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Margarida de. *Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação*, São Paulo: Atlas, 2002.

ARCHIBALD, Russell D. *Managing high-technology programs and projects*. 2a ed. New York: John Wiley & Sons Inc., 1992.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Departamento de desarrollo económico y social. *Formulación de proyectos de cooperación técnica*. Washington, 1980.

BLOCK, Thomas R.; FRAME, J. Davidson. *The Project Office*. Menlo Park: Crisp Publications, 1998.

BUCHANAN, James. *Uma teoria individualística do processo político*. Modalidades de análise política. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CASEY, William; PECK, Wendy. Choosing the right PMO setup. *PM Network*, v.15, n. 2, fev.2001.

CLELAND, David L; IRELAND, Lewis R.. *Gerência de projetos*. Rio de Janeiro: R&A editores, 2002.

CLEMENTE, Ademir (org.). *Projetos empresariais e públicos*. São Paulo: Atlas, 2002.

COMMON, Richard. The new public management and policy transfer: the role of international organizations. In: *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. UK: Edward Elgar, 1998.

CRAWFORD, J. Kent. *The strategic Project Office: business case and implementation strategy*. PM Solutions, 2001.

DINSMORE, Paul C.. *Gerência de programas e projetos*. São Paulo: Pini, 1992.

DOLOWITZ, David. P.; MARSH, David. Policy transfer: a framework for comparative analysis. In: *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. UK: Edward Elgar, 1998.

FRIEDMANN, John. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

GASNIER, Daniel G., *Guia prático para gerenciamento de projetos: manual de sobrevivência para os profissionais de projetos*. 1ª ed. São Paulo: IMAM, 2000.

GOLDRATT, Eliyahu. *Corrente Crítica*. (S.L.): Editora Nobel, 1997.

GRAU, Nuria C.. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Brasília: ENAP, 2001.

GTZ, Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos : método ZOPP. GTZ / SUDENE / IICA , Recife, 1993.

HUERTAS, Franco. O método PES: entrevista com Carlos Matus. São Paulo : Fundap, 1996.

KATE, Belzer. *Program Office: an enterprise view*, (S.L.): (s.n.), 2000.

KERZNER, Harold. *Gestão de projetos: as melhores práticas*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

LINDBLOM, Charles E.. *O Processo de Decisão Política*. Trad.: Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB,1981.

MARCOVITCH, Jacques. *Administração de Projetos: Visão de Conjunto*. São Paulo: PACTO/FEA-USP,1985.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Administração de Projetos*. São Paulo: Atlas, 1997.

MATUS, Carlos. *Adeus Senhor Presidente; Governantes Governados* São Paulo: FUNDAP, 1997.

MEREDITH Jack R.; MANTEL Samuel J.. *Project Management – A Managerial Approach*. New York: John Wily & Sons Inc., 1985.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

MINOGUE, Martin. Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector. In: *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. UK: Edward Elgar, 1998.

PMI. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. 2000 ed.. Project Management Institute, 2000.

POLLITT, C.; BOUCKAERT.. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *RSP/ENAP*, São Paulo, a.53, n. 3, jul/set. 2002.

TROSA, Sylvie. *Gestão Pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Trad. Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Biblioteca Central. *Normas para apresentação de trabalhos*. 6.ed.. Curitiba, 1996.

VARGAS, Ricardo V.. *Gerenciamento de Projetos: estabelecendo diferenciais competitivos*. 5ª ed.. Rio de Janeiro: Brasport, 2003.

VERZUH, Eric. *Gestão de Projetos: MBA Compacto*, Rio de Janeiro: Campus, 2000.