

Gestão de projetos numa complexa organização pública federal brasileira: desafios da institucionalização na era da Nova Governança Pública

Project Management in a complex Brazilian federal public organization: challenges of institutionalization in the New Public Governance era

Ernane Novaes

Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, Brasil.
Escritório de Projetos da Presidência da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Rio de Janeiro, Brasil.

Resumo

Neste trabalho pretende-se discutir a institucionalização da gestão de projetos no contexto da administração pública brasileira, mais especificamente, na Fiocruz, uma complexa organização pública federal brasileira. A relevância do tema concentra-se em contribuir para a realização da missão da organização, para o sucesso de seus projetos e para a consecução dos objetivos organizacionais. O significado da pesquisa está no facto de que ela contribui para superar os percalços e desafios dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos (EGP) no setor público. O objetivo geral é propor ações voltadas à institucionalização do gerenciamento de projeto numa organização com esse perfil. Como objetivos específicos, o trabalho pretende mapear os Escritórios de Projetos existentes na Fiocruz; analisar informações sobre como os projetos são gerenciados; e definir procedimentos padronizados para o gerenciamento institucional de projetos. A aplicabilidade da pesquisa é relevante, na medida em que com a adoção dos procedimentos padrão e implementação das ações propostas, podem ser obtidos ganhos como: otimização de recursos; adoção de uma cultura de registro das lições aprendidas; melhor funcionamento dos órgãos colegiados; e alcance de cultura de excelência em gerenciamento de projetos.

Palavras Chave:

Gerenciamento de projetos, escritório de gerenciamento de projetos, complexidade organizacional, institucionalização, nova governança pública.

Abstract

In this article we aim to discuss the institutionalization of Project Management in Brazilian public administration context, more specifically, in Fiocruz, a complex Brazilian federal public organization. The relevance of the topic in the panel is focuses on contributing to the accomplishment of the organization's missions, to the success of it's projects and to the achievement of the organizational objectives. The significance of the research lies in the fact that it contributes to overcome the mishaps and challenges of the Project Management Office (PMO) in the public sector. The general objective is to propose actions aimed at the institutionalization of project management in an organization with this profile. As specific objectives, the work aimed to map the existing Project Management Offices in Fiocruz; to analyze information on how projects are managing; and, to define standard procedures for institutional project management. The applicability of the research is very relevant, inasmuch as with the adoption of the standard procedures and implementation of the proposed actions, it can be obtained gains such as: resources optimization; adoption of a culture of recording lessons learned; better functioning of collegial bodies; and culture reach excellence in project management.

Key Words:

Project management, project management office, organizational complexity, institutionalization, new public governance.

1. Introdução

O artigo almeja discutir a institucionalização do gerenciamento de projetos no contexto da administração pública brasileira, mais especificamente numa complexa organização pública federal brasileira.

O papel dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos (EGPs) para o cumprimento das missões das organizações tem sido cada vez mais relevante, contribuindo para o sucesso dos projetos e alcance dos objetivos estratégicos organizacionais. Todavia, a atuação dos EGPs no setor público tem sido marcada por percalços e desafios.

Para uma organização pública realizar a sua missão com eficiência e eficácia, obtendo resultados que gerem efetividade, precisa estar atenta às mudanças, modernizações necessárias, adoção/adaptação de modelos e tecnologias, dentre elas o gerenciamento de projetos, e promoção de uma cultura organizacional que mobilize as pessoas, agregue valor às tarefas, e melhore os processos de trabalho num ciclo de desenvolvimento positivo.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) tem desempenhado um papel importante na cena nacional brasileira, combinando a excelência do seu desempenho institucional com uma participação decisiva em assuntos de interesse geral para a sociedade nos campos das políticas de saúde, ciência e tecnologia. É uma instituição pública a nível federal, vinculada ao Ministério da Saúde.

A Presidência e as demais unidades da Fiocruz estabelecem diversas cooperações técnicas visando o desenvolvimento de atividades técnico-científicas e processos que favoreçam o cumprimento da sua missão institucional. Independentemente de que instituição tenha demandado a cooperação, essa será desenvolvida por um projeto em comum e, em grande parte, envolverá a contratação da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec como fundação de apoio, a qual tem como missão prestar serviços de apoio logístico, administrativo e financeiro aos projetos desenvolvidos pela Fundação Oswaldo Cruz, nos campos da ciência, tecnologia e inovação em saúde. A complexidade organizacional, aliada à autonomia das unidades componentes da Fiocruz, trazem dificuldades para institucionalização de procedimentos padrão para o gerenciamento de projetos, repercutindo em prejuízos como: não compartilhamento de informações entre projetos, não otimização da utilização de recursos, coordenação deficiente das comunicações institucionais de projetos e falta de registro das lições aprendidas.

No intuito de responder às crescentes cobranças por resultados e melhores desempenhos organizacionais, cada vez mais o setor público tem incorporado nas suas práticas metodologias de gestão oriundas do setor privado. Entretanto, essa incorporação tem sido feita, quase sempre, sem muita análise crítica, o que se repercute na qualidade da adaptação das metodologias às especificidades do setor público, impactando, dentre outras áreas, no gerenciamento de projetos.

Não muito diferente do que ocorre nas demais instituições públicas, embora se trate de instituição centenária, ainda há, na Fiocruz, déficit quanto à adoção de práticas mais efetivas de gerenciamento de projetos.

A questão de pesquisa do estudo foi como institucionalizar o gerenciamento de projetos numa organização pública federal complexa. O objetivo geral é propor ações voltadas para a institucionalização do gerenciamento de projetos numa organização com esse perfil. Como objetivos específicos, o trabalho teve como objetivo mapear os Escritórios de Gerenciamento de Projetos existentes na Fiocruz; analisar as informações sobre como os projetos são gerenciados; e, definir procedimentos padrão para o gerenciamento institucional de projetos.

A pesquisa contou com apoio político da Presidência da Fundação e está alinhada à estratégia organizacional de fortalecimento da gestão de projetos. Os resultados da pesquisa podem ser implementados e essa viabilidade favorece ganhos como: ampliação do compartilhamento de informações entre projetos; otimização da utilização de recursos; coordenação eficiente das comunicações institucionais de projetos; adoção de cultura de registro das lições aprendidas; melhoria da qualidade de adaptação da metodologia de gerenciamento de projetos às especificidades de uma organização pública federal complexa; alcance de cultura de excelência do gerenciamento dos projetos institucionais, entre outros.

2. Referencial teórico

A temática institucionalização será abordada com o intuito de fornecer subsídios para a análise da Fiocruz sob perspectivas institucionais e fenômenos socialmente construídos, como o gerenciamento de projetos. O tópico complexidade organizacional será tratado porque contribuirá para a melhor compreensão de aspectos da Fiocruz como: estrutura hierarquizada e burocrática convivendo com processos em rede e de coprodução; instituição de âmbito nacional, com atuação local nas diferentes regiões do Brasil, o que gera dificuldades em

diversas áreas, dentre elas, a gestão de projetos. A temática gestão estratégica será tratada com o intuito de analisar sua contribuição para a melhoria do desempenho do serviço público na era da Nova Governança Pública. A abordagem da temática da Nova Governança Pública objetiva compreender o quanto o gerenciamento de projetos tem contribuído para aproximar a instituição à população e a outros agentes externos, favorecendo o desenvolvimento das suas atividades, a melhor compreensão das suas demandas e as necessidades de melhoria da qualidade dos serviços oferecidos.

2.1 Institucionalização

Partindo-se do pressuposto de que o objetivo geral dessa pesquisa é propor diretrizes visando a institucionalização do gerenciamento de projetos numa instituição pública federal complexa, faz-se necessária a melhor compreensão do conceito “institucionalização”.

A teoria institucional investiga a emergência de formas, processos, estratégias, perspectivas distintas e competências à medida que estes emergem de padrões de interação e adaptação da organização [1]. A institucionalização é abordada como um processo adaptativo, o qual se baseia na introjeção de um valor além das necessidades técnicas. De tal modo, o processo de institucionalização corresponde à forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente no qual a organização opera. [1]

A teoria institucional diverge dos estudos clássicos em organizações quanto ao modo como é concebida a noção de ambiente tratado, não mais como entidade externa à organização. [2]

2.2 Complexidade organizacional

Visando a melhor compreensão acerca da classificação da Fiocruz como organização complexa, faz-se necessária a abordagem dos conceitos relacionados com a temática complexidade organizacional.

A estrutura organizacional assume muitas formas e procura atender três funções básicas: busca realizar produtos e atingir metas organizacionais, destina-se a minimizar ou pelo menos regular a influência das variações individuais sobre as organizações e é o contexto onde o poder é exercido. A estrutura organizacional é descrita a partir de características cruciais, isto é, centralização, formalização e complexidade [3].

As organizações do setor público não podem estar indiferentes à necessidade de reestruturação estratégica e de adoção de novas técnicas de gestão que as capacitem

para o manejo de uma complexidade de demandas organizacionais e ambientais crescentes, na qual o fluxo intenso de informações é fundamental para a implantação de objetivos e ações. [4]

A estrutura hierárquica da Fiocruz está desenvolvida sob o pilar da burocracia com ênfase nas tarefas. Entretanto, observa-se traços matriciais, com hibridização e aumento da complexidade através de estruturas incorporadas à instituição e outras criadas para prolongar sua amplitude geográfica de atuação no Brasil, implementando os escritórios regionais, atuando por projetos junto a outros órgãos e universidades federais nas localidades. E ainda, fomentando a pesquisa regional, o tratamento de doenças endêmicas e negligenciadas pelos grandes laboratórios farmacêuticos e que são imprescindíveis de tratamento para o aumento da qualidade de vida local.

2.3 Gestão estratégica

Esta seção tem como intuito a contextualização da temática da Gestão Estratégica.

A formação de estratégia é sempre bastante emergente. Moldar evoca habilidade tradicional, dedicação, perfeição por meio do domínio dos detalhes. De modo que a formulação e a implementação se unem em um processo fluido de aprendizado pelo qual as estratégias criativas se desenvolvem. [5]

Ao se abordar o processo de implementação da gestão estratégica no setor público e os estudos realizados em organizações públicas que buscaram evidenciar o melhor tipo de estratégia para cada cenário analisado, verifica-se que a estratégia no setor privado é considerada como um meio de se destacar sobre o adversário num mercado altamente competitivo, tornando-se fundamental para o sucesso de uma empresa, e que está sempre em evolução. Enquanto que as organizações públicas, por possuírem características particulares como uma maior estabilidade em relação ao meio externo, tornam a implementação de uma gestão estratégica mais complexa, postergando o surgimento de novos estudos realizados nessa área. [6]

Lista-se 3 tipologias iniciais de estratégias que podem ser reconhecidas em organizações públicas. O tipo de organização “pesquisadora” refere-se à organização que busca novas oportunidades na prestação de serviços ou inovar nos serviços que já oferece. O tipo “defensor” busca manter um portfólio estável de serviços oferecido de maneira confiável e a baixo custo. Já o tipo “reativo” não possui nenhum tipo de estratégia e deixa-se influenciar por fatores externos como o controle exercido por órgãos re-

guladores. [6] Os autores afirmam que a estratégia é um fator que estabelece um direcionamento para o esforço coletivo, auxilia a manter o foco para o atingimento das metas desejadas, e promove uma maior consistência nas ações administrativas ao longo do tempo e em todas as partes da organização. A presença de uma estratégia coerente e evidente é melhor do que a ausência de uma orientação estratégica identificável.

2.4 Nova Governança Pública

Essa seção tem como objetivo revisar postulados teóricos que possibilitem a melhor compreensão da Nova Governança Pública, em cujo contexto, Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem mecanismos institucionais de regulamentação, que se articulam em diferentes composições ou arranjos.

De um modo geral, é possível afirmar que os princípios da reforma empreendida no Brasil, explicitamente a partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, são baseados e inspirados na Nova Gestão Pública – NPM, cujo enfoque central reside na adoção de instrumentos gerenciais privados no âmbito do setor público, dentre os quais, cita-se a gestão de projetos. Paradoxalmente, o Brasil encontra-se, de facto, inserido no modelo de governança, como consequência de processos de desestatização e democratização que modificaram, substancialmente, a rede de relações Estado-Sociedade. [7]

A Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG) é conceituada como um novo modelo ou paradigma, destacando como características principais o fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade, a formação das redes interorganizacionais tanto internas quanto externas ao aparelho de estado para a entrega dos serviços públicos, a utilização de contratos relacionais e relações de confiança, e a visão do estado como organismo plural. Divergindo das teorias econômicas e de eficiência típicas da Nova Gestão Pública, a Nova Governança Pública é baseada em teorias sociológicas e redes, orientando-se para a criação de processos estatais que possibilitem a geração de acordos entre os *stakeholders* diante de contextos nos quais não há uma solução técnica possível, bem como no processo de co-produção, incorporando para esse fim tanto os próprios atores públicos, quanto as organizações privadas e da sociedade civil. [8]

2.5 Gerenciamento de projetos

O intuito dessa seção é revisar os conceitos e ferramentas atrelados ao Gerenciamento de Projetos.

Projeto é conceituado como sendo um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo, sendo o Gerenciamento de Projetos (GP) percebido como a aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender às suas demandas. [9] Internacionalmente, um projeto tem sido definido como um processo único, consistindo de um grupo de atividades coordenadas e controladas com datas para início e término, empreendido para o alcance de um objetivo conforme requisitos específicos, incluindo limitações de tempo, custo e recursos. [10]

Com relação aos modelos de avaliação do desempenho de gerenciamento de projetos, costumam focar exclusivamente nas atividades que garantirão que o projeto seja gerenciado para o cumprimento dos objetivos de custo, prazo e especificações de seu produto resultante. Entretanto, o desenvolvimento dos conhecimentos (ou da disciplina) de gerenciamento de projetos sugere que os novos modelos de avaliação do desempenho precisam refletir o paradigma de resultados multidimensionais, com visão de múltiplos stakeholders e da qualidade de processos, além da qualidade do produto, para definir o sucesso do projeto. [11]

O sucesso do GP depende, em grande parte, do conhecimento dos fatores críticos de sucesso usados para criar medidas que favoreçam à gestão, no controle e na correção das atividades, bem como para apoiar e medir o sucesso de uma abordagem estratégica e tática da execução de projetos. [10]

Diversas são as razões para o aumento do uso das técnicas de GP, dentre elas, destacam-se o maior reconhecimento dos projetos como um fator-chave no atendimento dos objetivos estratégicos da organização e o aumento das pressões competitivas, as quais forçam a elevação nos níveis de eficiência e eficácia gerencial e organizacional e a redução do tempo de ciclo de vida dos produtos. [12]

3. Materiais e método

A abordagem deste estudo apresentou as seguintes características: dados de natureza qualitativa; caráter descritivo das variáveis; análise indutiva; e objetivos gerais da pesquisa de cunho exploratório. Os dados coletados são de natureza qualitativa, devido ao tipo de variáveis, cujos resultados foram representados de forma descritiva. A análise foi indutiva, pois a linha de análise partiu do específico (mapeamento e análise das informações sobre como são gerenciados os projetos nas Unidades da Fiocruz pesquisadas) para o geral, ou seja, análise do perfil

Quadro 1 - Breve descrição do perfil das Unidades da Fiocruz a que pertencem os coordenadores dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos entrevistados

Perfil das Unidades da Fiocruz a que pertencem os Coordenadores dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos entrevistados	
Unidade da Fiocruz	Breve descrição
Instituto Oswaldo Cruz – IOC	Atua nas áreas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação. Oferece prestação de serviços de referência para diagnóstico de doenças infecciosas e genéticas e controle de vetores, amparado por comissões internas que garantem os padrões de biossegurança, qualidade e gestão ambiental.
Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde – INCQS	Unidade com atuação direta em vigilância sanitária. É referência nacional para as questões analítico-laboratoriais relativas ao controle da qualidade de alimentos, medicamentos, cosméticos, artigos e insumos para diálise e de saúde, conjuntos, reagentes e insumos diagnósticos, saneantes domissanitários, sangue e hemoderivados, saúde ambiental e medicamentos biológicos.
Instituto de Ciências e Tecnologia em Biomodelos – ICTB	Produz e fornece animais de laboratório, sangue e hemoderivados, e presta serviços de biotecnologia, controle da qualidade e assessoria técnica aos usuários da Fiocruz
Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Biomanguinhos	Entrega à população produtos essenciais para a prevenção, o diagnóstico e o tratamento de doenças. É um dos maiores produtores públicos de vacinas na América Latina, que chegam aos postos de saúde por meio do Programa Nacional de Imunizações.
Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos	Atualmente, é o maior laboratório farmacêutico oficial vinculado ao Ministério da Saúde. Exerce papel estratégico ao atuar como regulador de preços no mercado de antirretrovirais.
Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP	É voltada para a capacitação e formação de recursos humanos para o SUS e para o sistema de ciência e tecnologia, a produção científica e tecnológica e a prestação de serviços de referência no campo da saúde pública.
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV	Unidade voltada para atividades de ensino, pesquisa e cooperação no campo da educação profissional em saúde.
Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF)	Unidade voltada para ensino, pesquisa, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde da mulher, da criança e do adolescente.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações das páginas institucionais das Unidades.

dos escritórios de projetos de Unidades da Fiocruz, no intuito de definir procedimentos padrão para gerenciamento de projetos da Fiocruz. O estudo é de natureza exploratória, pois a literatura é relativamente limitada no foco escolhido, seja pelo tema no nível teórico (proposição de ações visando a institucionalização do gerenciamento de projetos em uma instituição pública federal complexa), seja pela investigação empírica numa organização complexa como é o caso da Fiocruz.

Os sujeitos foram coordenadores de equipes de gerenciamento de projetos da Fiocruz, cujos EGPs envolvem todos os eixos institucionais: estratégico, ensino, pesquisa, produção, assistência, comunicação e informação, conforme apresentado no Quadro 1. Foram selecionados os coordenadores por serem ponto focal das equipes e possuírem maior experiência nos EGPs. Para o presente estudo, a questão do gerenciamento de projetos na Fiocruz foi analisada por meio de escritórios de projetos de Unidades localizadas na cidade do Rio de Janeiro/RJ (Brasil), cujas atividades fins abrangem todos os eixos estratégicos organizacionais. Além da cobertura dos eixos estratégicos, o critério de saturação foi definido por um processo

contínuo de análise dos dados, disparado já no início do processo de coleta. Tendo em vista as questões colocadas aos entrevistados, as quais refletiram os objetivos da pesquisa, essa análise preliminar buscou o momento em que pouco de substancialmente novo apareceu, considerando cada um dos tópicos abordados (ou identificados durante a análise) e o conjunto dos entrevistados.

Considerando que os objetos foco deste estudo foram pouco pesquisados até hoje na Fundação, as informações foram coletadas em quatro etapas:

a. Revisão de literatura acerca dos conceitos e ferramentas atrelados ao Gerenciamento de Projetos.

b. Mapeamento dos escritórios de projetos existentes nas Unidades da Fiocruz localizadas na cidade do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Dentre os 10 (dez) Escritórios de Projetos mapeados nas Unidades da Fiocruz localizadas na cidade do Rio de Janeiro/RJ, 08 (oito) subsidiaram a pesquisa para elaboração dessa dissertação (verificar Quadro 2). Os outros

Quadro 2 - Dados dos Escritórios de Projetos existentes nas Unidades da Fiocruz localizadas na cidade do Rio de Janeiro/RJ

Escritórios de projetos existentes nas Unidades da Fiocruz localizadas na cidade do Rio de Janeiro/RJ			
Escritório de Projetos	Unidade	Observação	Data/Hora de realização
01	Instituto Oswaldo Cruz – IOC	Pesquisa realizada	07/06/2017 às 14h30
02	Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde – INCQS	Pesquisa realizada	08/06/2017 às 10h
03	Instituto de Ciências e Tecnologia em Biomodelos – ICTB	Pesquisa realizada	14/06/2017 às 10h
04	Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Bio-Manguinhos	Pesquisa realizada	29/06/2017 às 14h
05	Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos	Pesquisa realizada	19/07/2017 às 10h
06	Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP	Pesquisa realizada	29/07/2017 às 10h
07	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV	Pesquisa realizada	03/08/2017 às 11h
08	Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF)	Pesquisa realizada	11/08/2017 às 10h
09	Casa de Oswaldo Cruz – COC	Escritório de captação	–
10	Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas – INI	Pesquisa não realizada	–

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do mapeamento dos EGPs.

02 (dois) Escritórios de Projetos, não participantes das entrevistas, são: a. o Escritório de Projetos da Unidade Casa de Oswaldo Cruz – COC, o qual tem suas atividades restritas à captação de recursos extra-orçamentários; b. o Escritório de Projetos da Unidade Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas – INI, no qual foi inviabilizada a realização da pesquisa, visto que, devido à mudança recente da gestão da Unidade, aguarda-se definição do seu respectivo Conselho Deliberativo quanto à reestruturação e readequação do seu EGP.

c. Condução de entrevistas semiestruturadas com os coordenadores dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos para que houvesse o aprofundamento dos conhecimentos da sua realidade e seus projetos, e uma melhor compreensão das suas necessidades (verificar Quadro 3).

O protocolo de pesquisa de campo utilizado dividiu-se em 07 seções: Seção I – contém dados sobre o entrevistado e a entrevista; Seção II – contém dados sobre a pesquisa; Seção III – traz orientações gerais ao pesquisador; Seção IV – apresenta observações gerais ao entrevistado sobre a entrevista; Seção V – contém definição de termos utilizados no questionário; Seção VI – contém o questionário, o qual se subdivide-se em 05 blocos (1. perfil do escritório, 2. atribuições, 3. recursos,

4. conhecimento, 5. relacionamento); Seção VII – traz as orientações para finalização da entrevista. Foi realizado pré-teste do protocolo de pesquisa de campo, entrevistando-se a coordenadora do Escritório de Projetos da Presidência da Fiocruz e objetivando-se avaliar fatores como a compreensão das perguntas, tempo de duração e adequação do instrumento aos objetivos da pesquisa. Ressalta-se que o escritório de projetos em questão, embora faça parte da estrutura da Presidência da instituição, não tem relação hierárquica com os outros escritórios de projetos envolvidos na pesquisa.

As entrevistas ocorreram presencialmente e, com a permissão do coordenador de escritório de projetos entrevistado, foram gravadas com o uso de *software* específico com o objetivo de garantir a fidedignidade da coleta das informações. Os coordenadores tiveram acesso prévio ao questionário contido no protocolo e posteriormente às suas respostas, como forma de garantir a precisão do registro das informações. Destaca-se que foi oferecido a todos os entrevistados o acesso ao conteúdo completo da pesquisa e suas conclusões e recomendações como retribuição ao tempo dedicado ao projeto.

O processo de pesquisa de campo foi interrompido quando foi observado o ponto de saturação empírica. Representa o momento em que o acréscimo de dados e informações numa pesquisa não altera a compreensão

Quadro 3 - Dados dos Coordenadores dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos entrevistados

Coordenadores dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos entrevistados					
Entrevistado	Unidade da Fiocruz	Gênero	Tempo de instituição	Tipo de vínculo	Formação acadêmica
E1	Instituto Oswaldo Cruz – IOC	F	19 anos	Servidor	Especialização
E2	Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde – INCQS	M	09 anos	Servidor	Especialização
E3	Instituto de Ciências e Tecnologia em Biomodelos – ICTB	F	11 anos	Servidor	Doutorado
E4	Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Bio-Manguinhos	M	04 anos	Terceirizado	Especialização
E5	Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos	F	19 anos	Servidor	Mestrado
E6	Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP	M	20 anos	Servidor	Mestrado
E7	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV	F	15 anos	Servidor	Mestrado
E8	Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira – IFF	F	05 anos	Servidor	Especialização

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das respostas dos coordenadores.

do fenômeno estudado, cuja predição é baseada em indicadores determinados empiricamente.[13] O modo de utilização mais comum do critério de saturação é da aplicação de entrevistas semiestruturadas de forma sequencial, com respostas em aberto, conforme foi utilizado por essa pesquisa. [13]

As entrevistas foram realizadas no período entre 07 de junho e 11 de agosto de 2017 na cidade do Rio de Janeiro/RJ, com duração média de 60 minutos. Após esse período foi realizada a transcrição, a qual abrangeu a gravação, consolidação e seleção de trechos das entrevistas para análise.

d. Pesquisa documental, por meio da qual foram levantadas atas de reuniões e documentos complementares que possuam informações sobre o gerenciamento dos projetos, relatórios de gestão com itens de ação a serem cumpridos pela Unidade, especialmente relacionados com as práticas de gestão de projetos; termos de contrato e termos de abertura de licitações que a Unidade celebrou ou tenha participado, dando ênfase às práticas de gestão de projetos demandadas nesses documentos.

O **tratamento dos dados** levantados anteriormente requereu uma sequência de atividades, como a codificação e a categorização, utilizando-se a análise de conteúdo. [14]

4. Resultados e discussão

A realização das entrevistas foi interrompida ao se identificar a saturação das respostas, facto ocorrido na oitava entrevista. Os resultados dessa pesquisa devem ser avaliados no âmbito da Administração Pública Indireta, em função do perfil dos coordenadores dos EGPs. Dessa forma, não é objetivo dessa pesquisa realizar generalizações ou aplicações dos resultados encontrados a outras situações, mesmo àquelas dentro da administração pública.

4.1 Análise de conteúdo do tópico de perguntas “perfil do escritório”:

A análise de conteúdo do tópico de perguntas “**perfil do escritório**” resultou em **04 categorias intermediárias**: I. Planejamento e iniciação de projetos; II. Contratação da Fiotec como Fundação de Apoio; III. Acompanhamento, revisão e ajuste do progresso do projeto para atender aos objetivos definidos na sua fase de planejamento; IV. Associação de estratégias, conhecimentos e técnicas de gestão ao conjunto de projetos organizacionais; e **02 categorias finais**: I. Institucionalização do gerenciamento de projetos organizacionais integrado à fundação de apoio; II. Monitoramento, controle, avaliação e governança de projetos.

As respostas dos coordenadores quanto à indagação de qual seria o papel dos EGPs foram variadas, sinalizando

que, na Fiocruz, há EGPs ocupando posições bem distantes quanto ao grau de estruturação e maturidade dos escritórios de projetos.

Os gerentes de projetos costumam apresentar uma percepção positiva acerca dos EGPs, facto que tem favorecido a expansão da sua adoção pelas organizações. [15] Com a implantação de EGPs, busca-se aumentar a maturidade em gerenciamento de projetos da organização e otimizar o sucesso dos seus projetos, contribuindo assim com os objetivos estratégicos da organização. [16]

Os escritórios de projetos são os responsáveis por fazer a ligação entre o gerente de projeto e a alta administração, por meio de um sistema de feedback, o qual permite o aperfeiçoamento contínuo da disciplina pela organização. Há uma diversidade de modelos e funções que um escritório de projetos pode assumir, dependendo do estágio de evolução da disciplina na empresa, do tipo de estrutura organizacional, dentre outros fatores. [17]

4.2 Análise de conteúdo do tópico de perguntas “atribuições”:

A análise de conteúdo do tópico de perguntas “atribuições” resultou em **02 categorias intermediárias**: I. Atividades de fomento e alinhamento estratégico no gerenciamento de projetos; II. Gerenciamento de projetos de acordo com a legislação vigente; e **01 categoria final**: I. Governança, Riscos e *Compliance* associados ao gerenciamento de projetos para fins de cumprimento da missão organizacional.

Os recursos disponíveis para o financiamento de projetos tornam-se disponíveis, a partir da apresentação de projetos que serão desenvolvidos em conjunto e/ou sob a delegação de funções ou supervisão de órgãos da estrutura do governo federal brasileiro, estadual ou municipal. [18]

As respostas dos coordenadores de EGPs às perguntas do tópico “atribuições” tiveram bastante correlação com o perfil e cultura organizacional da Unidade da Fiocruz envolvida, bem como com o grau de maturidade do respetivo EGP, por exemplo, somente os EGPs mais estruturados tem a gestão de riscos associada a projetos incorporada em seus processos de trabalho.

4.3 Análise de conteúdo do tópico de perguntas “recursos”

A análise de conteúdo do tópico de perguntas “recursos” resultou em **03 categorias intermediárias**: I. Planejamento de projetos organizacionais; II. Instru-

mental aplicado ao gerenciamento de projetos; III. Treinamento e desenvolvimento de pessoas em gestão de projetos; e **01 categoria final**: I. Gerenciamento de recursos em projetos.

Os projetos consomem recursos e operam sob pressões de prazos, custos e qualidade. Durante a execução desses projetos, ocorrem processos de coordenação de recursos físicos (pessoas, materiais e equipamentos), de forma a executar o plano de um projeto. Por exemplo, o Gerenciamento de Recursos Humanos inclui os processos que organizam e gerenciam a equipa de um projeto. [19]

A informatização do processo de gerenciamento de projetos consiste em utilizar recursos computacionais para o desenvolvimento das ações de gerenciamento, principalmente no que se refere à informatização das ferramentas de planejamento, monitoramento e controlo. [9]

A melhoria contínua dos processos através da redução de desperdícios e dos problemas de qualidade, o correto planejamento de projetos e o compartilhamento de recursos dentro da Fiocruz são práticas que podem trazer à tona recursos valiosos.

4.4 Análise de conteúdo do tópico de perguntas “conhecimento”

A síntese da análise de conteúdo do tópico de perguntas “conhecimento” resultou em **03 categorias intermediárias**: I. Políticas, procedimentos e ações de melhoria contínua dos processos envolvidos no gerenciamento de projetos; II. Fluxo de informações relacionadas aos projetos; III. Aprendizagem organizacional em gerenciamento de projetos; e **02 categorias finais**: I. Gestão da qualidade aplicada ao gerenciamento de projetos; II. Gestão do conhecimento aplicada ao gerenciamento de projetos.

As organizações, cada vez mais, deverão valorizar as lições aprendidas em projetos como forma de mitigação de riscos e de problemas na execução de novos projetos. Atualmente, boa parte das instituições já exige que as lições aprendidas em projetos sejam registradas. A efetiva Gestão do Conhecimento contribui para que as organizações enfrentem novos desafios, implementem práticas inovadoras de gestão e melhorem a qualidade dos processos, produtos e serviços públicos em benefício do cidadão-usuário e da sociedade em geral. [20]

As respostas dos coordenadores de EGPs abarcaram respostas variadas, correlacionadas tanto ao grau de maturidade dos EGPs quanto ao perfil da Unidade da

Fiocruz envolvida, com maior destaque nos padrões de qualidade para os EGPs das unidades fabris (Farmangui-nhos e Bio-Manguinhos).

4.5 Análise de conteúdo do tópico de perguntas “Relacionamento”

A análise de conteúdo do tópico de perguntas “**Relacionamento**” resultou em **02 categorias intermediárias**: I. Gestão por competências associada ao gerenciamento; II. Relacionamentos interpessoais como fator crítico de sucesso em gerenciamento de projetos; e **01 categoria final**: I. Gestão de pessoas aplicada ao gerenciamento de projetos.

A gestão de pessoas aplicada ao gerenciamento de projetos tem relação direta com o processo de institucionalização, que corresponde à forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente no qual a organização opera. [1] A complexidade organizacional da Fiocruz reflete-se também nos seus diferentes vínculos profissionais, abrangendo trabalhadores estatutários, celetistas e bolsistas, muitas vezes, partilhando os mesmos espaços e sem uma clara diferenciação das respectivas atividades, inclusive em EGPs. As organizações do setor público não podem estar indiferentes à necessidade de reestruturação estratégica e de adoção de novas técnicas de gestão que as capacitem para o manejo de uma complexidade de demandas organizacionais e ambientais crescentes, na qual o fluxo intenso de informações é fundamental para a implantação de objetivos e ações. [4] Por fim, a gestão de pessoas aplicada ao gerenciamento de projetos contribui para o fortalecimento da Nova Governança Pública, que se trata de um novo modelo ou paradigma, destacando como características principais o fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade, a formação das redes interorganizacionais tanto internas quanto externas ao aparelho de estado para a entrega dos serviços públicos, a utilização de contratos relacionais e relações de confiança, e a visão do Estado como organismo plural. [8]

As respostas dos coordenadores de EGPs às perguntas do Tópico “Relacionamento” foram variadas, englobando auto-críticas e sugestões de melhorias para o gerenciamento de projetos a nível institucional.

4.6 Proposição de diretrizes

Concluída a categorização envolvida na análise das informações, foi possível correlacionar as categorias finais como sendo procedimentos padrão para o geren-

ciamento de projetos numa organização pública federal complexa. De tal modo, este tópico aborda a proposição de diretrizes que abarcam possibilidades de ações, as quais emergiram das declarações dos entrevistados. Algumas considerações devem ser feitas referentes à institucionalização dos procedimentos padrão para o gerenciamento de projetos numa organização pública federal complexa, como é o caso da Fiocruz: 1. Envolvem aspetos estratégicos, táticos e operacionais; 2. As ações propostas não são exaustivas, apenas elencam possibilidades de ações a serem executadas de modo contextualizado em cada um dos EGPs/Unidades da Fiocruz, requerendo o desdobramento em projetos de intervenções específicos; 3. Recomenda-se que as ações sejam efetivadas sem acarretar prejuízo à autonomia e flexibilidade operacional das Unidades componentes da Fundação Oswaldo Cruz.

A seguir, são apresentadas algumas diretrizes:

a. Institucionalização do gerenciamento de projetos organizacionais integrado à fundação de apoio: envolver as instâncias colegiadas institucionais nas temáticas associadas ao gerenciamento dos projetos organizacionais, o que repercutirá na aproximação das áreas técnicas com as práticas de gestão de projetos e na otimização do sistema de governança da Fiocruz; prover estrutura, processos, modelos de tomada de decisão e ferramentas para o gerenciamento de projetos, tanto por ações gerais como a ampliação do Programa de Desenvolvimento Gerencial, quanto pela construção de trilhas de conhecimento abrangendo ações de desenvolvimento que recorram a formas de aprendizagem voltadas para a área de gestão de projetos e contextualizadas para cada EGP/Unidade da Fiocruz; promover atividades integradoras dos colaboradores dos EGPs e da fundação de apoio, como: seminários integrados, oficinas de capacitação conjunta, etc..

b. Monitoramento, controle, avaliação e governança de projetos: garantir que as metas sejam cumpridas, por meio da construção de indicadores bem formulados e verificação do grau de adequação das entregas aos resultados esperados e ao cumprimento da missão organizacional; monitorar continuamente os fluxos de trabalho nos EGPs, com vista à eliminação de possíveis gargalos e fornecimento de subsídios para a reorientação das ações de execução do projeto para os fins esperados; fornecer uma análise objetiva dos projetos, a qual deve ser

compartilhada com todos os colaboradores envolvidos e subsidiar processos de governança; estabelecer critérios de avaliação de desempenho dos projetos organizacionais.

c. Governança, riscos e *compliance* associados ao gerenciamento de projetos para fins de cumprimento da missão organizacional: identificar falhas de processos, não-conformidades e outras situações que possam comprometer o sucesso dos projetos; estruturar plano de ação para corrigir possíveis desvios, a partir da análise dos resultados apontados pelos indicadores de desempenho; implementar iniciativas de *compliance*, com foco nos meios adequados e efetivos para realizar os controles internos dos projetos na organização.

d. Gerenciamento de recursos em projetos: elaborar análise de riscos: eliminando, reduzindo ou mitigando os riscos existentes, visando tanto a diminuição da probabilidade quanto o alívio do impacto envolvido; definir lista prioritária de projetos a executar, utilizando-se critérios e indicadores de avaliação para pontuar os projetos e subsidiar a gestão de portfólio, o que é imprescindível em contextos de crise e necessidade de otimização de recursos financeiros; utilizar *softwares* gerenciadores de projetos, os quais são ferramentas capazes de apoiar os gestores na condução dos projetos com agilidade e eficiência, otimizando a produtividade dos colaboradores.

e. Gestão da qualidade aplicada ao gerenciamento de projetos: padronizar os processos, com o uso de mapeamento, modelagem e manualização dos processos, buscando simplificar e otimizar a *performance* do EGP; adotar a gestão da qualidade como base para criar processos bem estruturados, facilitando o monitoramento dos indicadores e a avaliação de desempenho dos projetos; transformar as expectativas dos clientes em requisitos a serem atendidos ao longo do processo de gerenciamento dos projetos; estimular a adoção de medidas alternativas e inovadoras para a melhoria dos processos, impactando no aumento do retorno sobre o investimento no projeto.

f. Gestão do conhecimento aplicada ao gerenciamento de projetos: criar uma comunicação eficiente, promovendo a integração dos *stakeholders* do projeto em diferentes níveis; fazer uso de lições aprendidas

nos projetos, possibilitando que a organização aprenda com suas experiências; estimular a implementação de práticas inovadoras em gerenciamento de projetos, por exemplo, com o estabelecimento de sistemas de premiação; adequar a estrutura organizacional, reduzindo a hierarquização e ampliando a formação estruturas matriciais e de redes intra e interorganizacionais, impactando positivamente na ampliação do conhecimento em projetos e sua respectiva gestão.

g. Gestão de pessoas aplicada ao gerenciamento de projetos: definir as competências, habilidades e atitudes esperadas para cada um dos membros da equipa do EGP; promover atividades de treino e desenvolvimento das pessoas envolvidas com o gerenciamento de projetos; promover desenvolvimento gerencial dos coordenadores de EGPs, possibilitando que entre outras coisas, sejam capazes de descentralizar as responsabilidades e empoderar os colaboradores através da delegação de atividades; considerar o estabelecimento de metas para motivar a equipa do EGP, aumentando-se o engajamento e a produtividade dos seus componentes.

5. Conclusões

O estudo teve como objetivo geral propor diretrizes visando à institucionalização do gerenciamento de projetos numa instituição pública federal complexa. O alcance do objetivo geral foi possibilitado pelos objetivos específicos de mapear os Escritórios de Gerenciamento de Projetos existentes na Fiocruz, analisar as informações sobre como são gerenciados os projetos e definir procedimentos padrão para o gerenciamento de projetos.

Dentre outros pontos, a pesquisa resultou: na verificação de que, na Fiocruz, a cultura de gestão de projetos apresenta diferentes graus de institucionalização, a depender da Unidade investigada, fator que se reflete em distintos graus de maturidade dos EGPs; no maior conhecimento acerca das expectativas dos coordenadores de EGPs; bem como, em incentivo para que as diretrizes sejam implementadas via projetos de intervenções específicos em cada um dos EGPs/Unidades da Fiocruz.

A ampliação da transparência e do controlo social, típicos da Nova Governança Pública, tem sido introjetados na cultura organizacional da Fiocruz, trazendo a população e outros agentes externos à organiza-

ção para contribuir com o desenvolvimento de suas atividades, entendendo melhor a demanda e a necessidade da qualidade dos serviços ofertados. A nova Lei de Acesso à Informação facilitou as consultas às informações, propiciando a transparência, mas esse aspecto ainda é incipiente no contexto da gestão de projetos.

A análise das informações levou em consideração o facto de que o contexto institucional é de extrema importância quando se trata de investigação de procedimentos padrão para o gerenciamento de projetos numa organização com esse perfil, razão pela qual, foi considerada a influência dos aspectos sociais, políticos, legais e económicos envolvidos.

Bibliografia

1. Selznick P. Institutionalism “Old” and “New”. *Administrative Science Quarterly*. 1996; 41: p. 270-277.
2. Guarido Filho ER, Machado-da-Silva CL, Gonçalves, SA. Institucionalização da Teoria Institucional no Contexto dos Estudos Organizacionais no Brasil. São Paulo. *Anais do ANPAD*. 2009, 33: 1-16.
3. Hall RH. Organizações, estruturas e processos. Rio de Janeiro: Printice/Hall do Brasil, 3a ed.; 1984.
4. Kliksberg B. Como Transformar o Estado: para além dos mitos e dogmas. Brasília: ENAP, 1992.
5. Mintzberg H. Moldando a estratégia. In: Mintzberg H et al. O processo da estratégia. Porto Alegre: Bookman, 2006. p.130-136.
6. Boyne, GA, Walker RM. Strategic management and public service performance: the way ahead. *Public Administration Review*. 2010; Vol. 70 (Supplement): p. 185-192.
7. Peci A, Pieranti OP, Rodrigues S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organ. Soc.* 2008;V. 15, n. 46: p. 39-55.
8. Osborne SP. The new public governance? *Public Management Review*. 2006; Vol. 8, No.3: p. 377-387.
9. Valle AB, Soares CA, Finocchio Júnior J, Da Silva LSF. Fundamentos de Gerenciamento de Projetos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2. ed., 2010.
10. Hwang B, Lim EJ. Critical success factors for key project players and objectives: case study of Singapore. *Journal of Construction Engineering and Management*. 2013;V. 139, n. 2: p. 204-215.
11. Bryde D J. Modeling Project Management Performance. *International Journal of Quality & Reliability Management*. 2003;V. 20, n. 2: p. 229-254.
12. Ofori DF. Project management practices and critical success factors - A developing country perspective. *International Journal of Business and Management*. 2013;V. 8, n. 21: p. 14-31.
13. Thiry-Cherques HR. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *PMKT / Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia*. 2009; N. 3: p. 20-28.
14. Bardin L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70; 1979. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro.
15. Valle JAS, Ferreira VCP, Joia LA. A representação social do escritório de gerenciamento de projetos na percepção de profissionais da área. *Gestão & Produção*. 2014;V. 21, n. 1: p. 185-198.
16. Alves RO, Costa HG, Quelhas OLG, Da Silva LE, Pimentel LB. Melhores práticas em implantação de escritório de gerenciamento de projeto: desenvolvimento de referenciais de sucesso. *Production*. 2013;V. 23, n. 3: p. 582-594.
17. Rabechini Júnior R, De Carvalho MM, Rodrigues I, Sbragia R. A organização da atividade de gerenciamento de projetos: Os nexos com competências e estrutura. *Gestão & Produção*. 2011;V. 18, n. 2: p. 409-424.
18. Durand Júnior ICB, Dallagnol RM. A importância da gestão de projetos na captação de recursos para a administração municipal. *Redes*. 2014;V. 19, n. 2: p. 126-137.
19. Kerzner H. Gerenciamento de Projetos: uma abordagem sistêmica para planejamento, programação e controle. São Paulo: Blucher, 2011. Tradução de João Gama e Joyce Prado.
20. Batista FF. Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para introduzir resultados em benefício ao cidadão. Brasília: IPEA, 2012.

Conflitos de interesses:

Os autores declaram que não existem conflitos de interesses.