

## ALINHAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS À ESTRATÉGIA DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Este artigo tem como objetivo trazer uma abordagem metodológica que permita às organizações públicas, com suas características distintivas, construir e monitorar um portfólio de projetos estratégicos associado às expectativas das partes interessadas explicitadas no Plano Plurianual – PPA e que considere as restrições de recursos financeiros e humanos.

### INTRODUÇÃO

Atualmente, existe uma forte demanda e cobrança por parte da sociedade por produtos e serviços públicos eficientes e de qualidade. Isto exige das organizações públicas uma atitude proativa que permita responder com eficiência e eficácia a estas expectativas. Em última análise, à medida que os cidadãos ganham capacidade crítica, estes passam a avaliar o desempenho de um governo ou órgão público pela sua capacidade de entregar resultados, e não apenas por suas intenções, por melhor que sejam.

Neste cenário, como assegurar que as organizações públicas estejam organizadas e preparadas para atender estas crescentes demandas e pressões sociais, sobretudo diante de um cenário de restrições orçamentárias cada vez maiores?

A resposta desta pergunta pode ser muito ampla. E uma resposta mais objetiva deve incluir um olhar interno para a forma como estas organizações fazem a gestão dos seus resultados esperados. Em muitos casos, estas organizações ainda não possuem em operação um modelo de gestão para resultados. Isto significa que não há clareza dos resultados esperados e não há sistematizado um processo de acompanhamento e avaliação frequente dos resultados. Além disso, a grande maioria das decisões está orientada puramente para as questões financeiras e orçamentárias, quando não é apenas sob o viés político.

Construir e implementar um modelo de gestão mais flexível, orientado para a gestão de resultados e que possa atender às diferentes expectativas das diferentes partes interessadas, vem mostrando ser a alavanca de mudança interna das organizações públicas mais efetivas, resultando em um caminho irreversível de modernização da administração pública e de suas ferramentas de gestão.

O êxito na execução da estratégia, ou seja, a capacidade de uma organização de entregar resultados sustentáveis e alinhados a sua missão, é um tema que vem ganhando importância e presença na agenda dos gestores públicos atualmente.

Para gerar os resultados esperados no curto e no longo prazo, os gestores têm a desafiante tarefa de planejar ou revisar o futuro da organização de tempos em tempos. Como resultado deste processo de reflexão, estabelece-se um plano estratégico para os próximos anos e um plano de execução para o curto prazo, derivado dessa estratégia, detalhando o que é necessário fazer na operação considerando a disponibilidade de recursos. Nas organizações públicas, este planejamento de médio e curto prazos são, normalmente, materializados pelo PPA (Plano Pluri Anual).

O plano de execução da estratégia no curto prazo deve incluir uma lista objetiva de programas ou projetos intimamente ligados à estratégia do órgão ou da organização, que devem ser devidamente detalhados e planejados para o sucesso em sua gestão. É esperado que os resultados gerados por este conjunto seletivo de projetos permitirão a organização modificar seu estágio atual de desempenho, levando-a ao estágio desejado no futuro.

## OS DESAFIOS DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Ao construir seus planos de curto prazo, com a definição de programas e projetos, as organizações públicas encontram problemas que afetam significativamente e negativamente a sua capacidade em alcançar resultados estratégicos: a baixa capacidade de implementação e a fragmentação dos esforços na execução da estratégia.

A baixa capacidade de implementação das organizações pode ser definida com a ausência de resultados efetivos em seus programas e projetos prioritários. As razões para este fenômeno incluem questões como a ausência de um norte estratégico que oriente as decisões da organização, assim como a ausência de um processo de monitoramento e avaliação permanente dos resultados.

No que se refere à fragmentação dos esforços para a execução da estratégia, destacam-se tanto questões de incoerência – esforços que não estão alinhados aos objetivos estratégicos; assim como questões de inconsistência – esforços que se anulam reciprocamente. Há também questões de descoordenação que podem ser descritas como a ausência de uma atuação integradora dos esforços com estruturas e processos definidos.

Para buscar endereçar todos os pontos citados acima, as organizações públicas buscam alinhar seus esforços e suas estruturas aos desafios estratégicos. O primeiro desafio do alinhamento é garantir a definição de programas ou projetos prioritários cujos resultados estejam calibrados com o alcance das metas associadas aos temas estratégicos. Em seguida, estes programas ou projetos devem ser desdobrados nos esforços para orientar a arquitetura organizacional, o conjunto de recursos alocados aos resultados prioritários de governo.

Neste contexto, a gestão de portfólios se concentra em assegurar que os programas ou projetos sejam consistentes e estejam alinhados com as estratégias organizacionais, assegurando de maneira transversal os esforços e a alocação de recursos às ações que efetivamente trarão resultados.

## ALINHAMENTO COM PPA

Obviamente, quando se fala em elencar os programas e projetos de uma organização pública, é importante garantir o alinhamento com o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA), cujo método está organizado em três dimensões:

- Dimensão Estratégica: seu conteúdo precede e orienta a elaboração dos programas temáticos, sendo composta por uma visão de futuro, eixos e grandes diretrizes estratégicas;
- Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para a concretização das diretrizes estratégicas, sendo expressa pelos Programas Temáticos e pelos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços da organização. Esta dimensão aborda as entregas de bens e serviços à sociedade.
- Dimensão Operacional: relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada no orçamento.

A construção do portfólio de programas e projetos estratégicos está inserida na dimensão tática do PPA, garantindo um alinhamento entre a estratégia institucional e as entregas para o cliente ou sociedade.

A fim de alinhar os conceitos básicos, seguem as definições de projetos, programas e portfólio, segundo o *Project Management Institute*.

Um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. A natureza temporária dos projetos indica que eles têm um início e um término definidos.



Um programa é definido como um grupo de projetos relacionados, gerenciados de modo coordenado, visando à obtenção de benefícios que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente.

Um portfólio refere-se a projetos e/ou programas gerenciados como um grupo para atingir os objetivos estratégicos da organização. Os projetos ou programas do portfólio podem ou não ser interdependentes ou diretamente relacionados.

### **FAZER OS PROJETOS CERTOS!**

Em qualquer organização, os projetos surgem da necessidade de criar algo novo ou modificar algo existente. Tal fato impõe uma pressão permanente aos gestores para a desafiante tarefa de selecionar e decidir quais projetos serão realizados prioritariamente, alocando os recursos escassos existentes.

A falta de clareza e de consenso nos critérios de seleção e de priorização dos projetos induz aos riscos de desalinhamento com a estratégia institucional e de sobrevalorização dos aspectos político-organizacionais.

Como diz Peter Drucker: “Certamente não há nada tão inútil quanto fazer com grande eficiência algo que nunca deveria ser feito”. Isto significa que sem um claro direcionador da estratégia, as organizações podem não executar o conjunto de projetos mais adequados aos seus desafios, consumindo em vão esforços de todos os tipos.

A gestão de portfólio de projetos e programas deve atender essa necessidade de dar aos gestores a confiança de que estão executando, a cada momento, os melhores projetos para alcançar os objetivos futuros. Isso é possível utilizando procedimentos que capturem as diretrizes estratégicas, interpretando-as para lançamento de novas ideias de projetos ou alinhamento dos já existentes.

Em organizações públicas, as diretrizes estratégicas vêm, tipicamente, do Plano de Governo e são consideradas na dimensão estratégica do PPA, podendo ser eventualmente traduzidas num mapa estratégico com os respectivos objetivos estratégicos.

### **A GESTÃO DO PORTFOLIO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS**

A Gestão de Portfólio de Projetos busca atender os aspectos citados acima: alinhamento estratégico e compatibilidade dos recursos disponíveis. Em outras palavras, significa dizer que os meios necessários para executar um projeto estratégico são priorizados e fornecidos pela organização. Além de definir o melhor conjunto de projetos para atender a estratégia em um determinado momento, a gestão do portfólio também estabelece um processo de monitoramento de resultados em um ambiente dinâmico, permitindo a atualização do conjunto de projetos frente às mudanças no ambiente.

As organizações devem reunir algumas condições mínimas em seu ambiente para garantir sucesso à empreitada de construir e monitorar um portfólio de projetos estratégicos:

**Estratégia traduzida e parâmetros estabelecidos:** Sem uma definição da estratégia e sua tradução em componentes detalhados que permitam a gestão, tais como indicadores e metas, não é possível estabelecer critérios objetivos para escolher e priorizar os projetos estratégicos, nem tampouco alinhá-los à estratégia.

Traduzir uma estratégia organizacional significa entender e priorizar as entregas esperadas para o alcance dos resultados. Em outras palavras, significa entender quais são as condições fundamentais

que a organização deverá assegurar para alcançar os objetivos estratégicos e para garantir a entrega de valor às partes interessadas e aos usuários.

**Apoio da alta liderança:** geralmente a estratégia imprime desafios, escolhas e mudanças significativas. Implementar os projetos certos implica realizar as mudanças necessárias para o alcance da estratégia. Desta forma, é preciso sensibilizar e obter o patrocínio dos líderes para garantir que o portfólio de projetos estratégicos tenha os recursos necessários para sua execução.

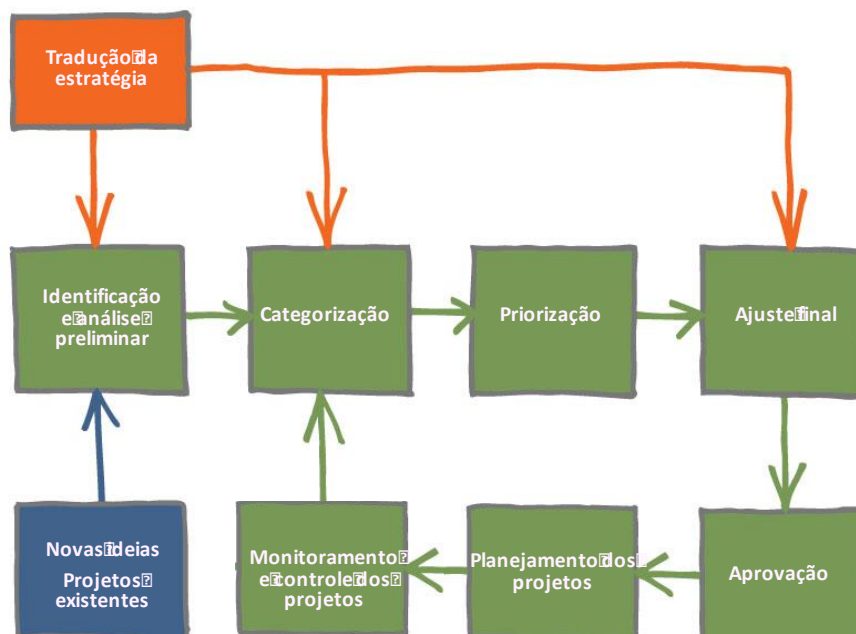
Especialmente na administração pública direta, grande parte dos projetos necessitam de esforços transversais para sua execução. O apoio da liderança deve reforçar que os projetos devam ser conduzidos com transversalidade para garantir o apoio das demais partes/ secretarias, condição única para se alcançar a efetividade das políticas públicas.

**Projetos candidatos detalhados:** Os projetos candidatos são as novas ideias de projeto somadas aos projetos já existentes e em andamento. Desta maneira, para haver sucesso na construção do portfólio de projetos estratégicos, deve-se garantir um nível mínimo suficiente de detalhamento que servirá de insumo para a seleção, categorização e priorização dos projetos futuros que irão compor o portfólio.

## ABORDAGEM METODOLÓGICA

A gestão de portfólio de projetos pode ser sistematizada num processo cíclico que inicia com os insumos provenientes da tradução da estratégia e da documentação dos projetos candidatos e segue pela categorização em agrupamentos de mesma natureza, priorização para decidir quais são os mais relevantes, aprovação da carteira final e monitoramento da execução e da suficiência do portfólio.

A figura a seguir resume a sequência de atividades para a construção e o monitoramento do portfólio de projetos estratégicos.





A abordagem acima está dividida em cinco etapas relacionadas à construção ou adaptação do portfólio de projetos estratégicos, uma etapa de planejamento detalhados dos projetos para a construção das linhas de base e uma etapa relacionada ao acompanhamento e gestão dos projetos e do portfólio como um todo.

### **Identificação e análise preliminar**

Esta etapa engloba as atividades de levantamento de todos os possíveis projetos que serão candidatos a projeto estratégico no portfólio. Além de inventariar todos os projetos em andamento na organização, é importante também levantar propostas ou ideias de projetos que ainda não foram validadas, assim como fomentar a criação de novas propostas.

O passo seguinte é analisar, de forma preliminar, se os projetos candidatos coletados e suficientemente detalhados contribuem de alguma forma para o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Isso pode ser feito analisando e correlacionando as entregas esperadas dos objetivos estratégicos e as justificativas dos projetos candidatos.

Os projetos candidatos que foram analisados e identificados com alguma contribuição para o alcance das metas estratégicas deverão seguir para a próxima etapa de construção do portfólio.

### **Categorização**

Esta etapa engloba as atividades de definição das cestas estratégicas, assim como a separação dos projetos candidatos nas respectivas cestas ou categorias. Isto permite a comparação de projetos candidatos com naturezas e propósitos semelhantes. Os projetos candidatos de naturezas distintas, ou seja, em cestas estratégicas distintas, serão tratados com critérios de priorização específicos, assim como os recursos necessários para realizá-los.

A utilização de cestas estratégicas permite que a organização priorize projetos de forma balanceada nos diversos temas estratégicos, garantindo, assim, mais sucesso na execução da estratégia.

Alguns exemplos de cestas estratégicas podem ajudar a ilustrar este conceito: melhora de infraestrutura, inovação, gestão de pessoas, assuntos regulatórios, eficiência operacional e integração. As cestas estratégicas devem nascer a partir do mapa estratégico, quando este estiver disponível na organização, analisando os pilares da estratégia.

### **Priorização**

A definição dos critérios de priorização para cada cesta estratégica de projetos candidatos e uma escala de pontuação objetivamente definida são as atividades mais críticas desta etapa.

A organização deve escolher entre os diversos métodos de priorização que melhor reflita suas necessidades. Vale salientar que o envolvimento da liderança no processo de priorização é crucial para assegurar o alinhamento com a estratégia institucional.

Os critérios de priorização devem ser cuidadosamente escolhidos para refletir as necessidades da estratégia e as dificuldades organizacionais. Seguem alguns exemplos de critérios utilizados por organizações públicas nos seus processos de priorização de projetos:

- Relevância estratégica
- Benefício esperado
- Impacto para a sociedade/ cliente

- Impacto político (plano de governo e promessas de campanha)
- Investimento requerido (impacto no orçamento)
- Complexidade – qualificação humana, logística, fornecedores etc.
- Abrangência do projeto
- Prazo/ Cronograma
- Tempo necessário para dar resultados
- Riscos identificados
- Recursos humanos alocados
- Interdependências entre os projetos

Vale ainda reforçar que o produto final deste processo de priorização é definir o ritmo de execução dos projetos definidos na etapa anterior. Esta reflexão passa por entender muito bem as restrições de recursos financeiros, humanos ou tecnológicos para conseguir distribuir os projetos ao longo do tempo, sem o risco de se ver limitado pela falta de recursos, garantindo o alinhamento com o orçamento anual disponível.

## **Ajuste Final**

Por melhor que seja o processo de priorização, dificilmente este conseguirá representar toda a complexidade que envolve a execução de vários projetos estratégicos da organização. Ao analisar o resultado da priorização e o ordenamento sugerido dos projetos candidatos, a equipe de líderes pode fazer alguns ajustes com base em sua sensibilidade e conhecimento da organização.

O resultado final destes ajustes nos projetos candidatos é, por si só, uma decisão estratégica. Entretanto, se não forem considerados os aspectos ao longo do processo de construção do portfólio e os critérios utilizados na priorização, então a estratégia pode não estar bem entendida e traduzida na organização.

## **Aprovação**

A aprovação é a autorização formal da carteira de projetos e suas respectivas prioridades no tempo. Neste momento, os projetos candidatos são reconhecidos pela organização como os projetos prioritários, ou seja, aqueles que devem ser executados no curto prazo. É primordial que haja uma ampla comunicação para que todos conheçam e apoiem os projetos selecionados e priorizados. Será, então, criado um termo de abertura do projeto (TAP) para cada projeto prioritário, no caso do uso de práticas e métodos apresentados pelo *Project Management Institute* (PMI), ou outro documento correspondente de início do projeto.

## **Planejamento dos projetos**

Ter um modelo de gestão que vincula os projetos às diretrizes do PPA ajuda a clarificar e dar foco ao que é importante realizar. Quando aprovados pela alta liderança da organização, os projetos prioritários devem ser planejados com o detalhamento necessário para garantir um bom controle e avaliação periódica.

Um dos grandes desafios do planejamento dos projetos é a definição clara dos seus resultados esperados, para além de suas simples entregas ou produtos. Para exemplificar e entender a

diferença entre resultado e entrega de um projeto em uma organização pública, podemos considerar, por exemplo, o projeto de construção de um novo hospital. A entrega do projeto está relacionada ao novo hospital em operação com seus equipamentos e equipes; mas os resultados ou impactos deste projeto para a sociedade, parte interessada do projeto, são o aumento na capacidade de atendimento de pacientes e redução no tempo de atendimento, entre outros. É a definição destes resultados que permite o correto esclarecimento da contribuição estratégica dos projetos.

Uma vez definido claramente o escopo do projeto, é importante entender quais são as atividades do trabalho para criar o cronograma e orçamento compatíveis com os recursos humanos disponibilizados. Será que os projetos são detalhados em profundidade suficiente para verificar se a disponibilidade de recursos é compatível com a necessidade estratégica da organização? Em outras palavras, será que a capacidade da organização para executar projetos está compatível com os desafios futuros?

Existem diversos métodos e práticas de planejamento e gerenciamento de projetos. O PMI (*Project Management Institute*), por exemplo, define 10 áreas de conhecimento para planejar e gerenciar os projetos. A profundidade no detalhamento nestas 10 áreas de conhecimento depende de cada organização e da sua prontidão para este processo.

## **Monitoramento e Controle**

É comum que, após um período de análise dos projetos executados, poucos geraram algum resultado e muitas vezes aquém do esperado.

Uma vez construído o portfólio de projetos alinhado à estratégia, o significativo benefício virá de seu acompanhamento, assim como da avaliação dos projetos. O monitoramento contínuo do portfólio permitirá que a organização perceba, em tempo, as necessidades de ajustes no conjunto de projetos, em decorrência das avaliações constantes da estratégia. Consequentemente, a organização terá um portfólio em constante adaptação à estratégia pretendida.

Um bom monitoramento do portfólio de projetos deve prever três níveis de controle. O primeiro nível é a gestão dos parâmetros do projeto realizado pelo gerente do projeto. O segundo nível é a gestão do portfólio, analisando a contribuição integrada dos diversos projetos que compõem. O terceiro nível é a deliberação dos líderes a respeito da efetividade dos projetos estratégicos no alcance da estratégia.

O gerente do projeto é o responsável, junto com sua equipe, por monitorar e deliberar sobre os parâmetros pré-definidos em seu planejamento. O foco deste controle é a execução do projeto em si. Isto quer dizer que o gerente do projeto deve estar atento aos desvios no cronograma, orçamento, escopo e na qualidade das entregas do projeto em questão. Entre os níveis de controle mencionados, esse é o de maior frequência e dependerá da natureza do projeto.

O segundo nível de controle refere-se à gestão integrada dos projetos que compõem o portfólio. Este controle pode ser feito tanto pelo escritório de gestão de projeto (EGP ou em inglês *PMO – Project Management Office*) quanto pelo escritório de gestão da estratégia (EGE ou em inglês *OSM – Office of Strategy Management*). As atividades integradoras que envolvem este controle podem ser resumidas da seguinte forma:

- Contribuir para uma gestão transversal, envolvendo as diversas partes envolvidas na execução dos projetos;
- Verificar dificuldades que são comuns aos projetos que compõem o portfólio;
- Distribuir, quando possível, de maneira mais equilibrada os recursos entre os projetos;

- Propor ajustes no planejamento dos projetos estratégicos;
- Analisar o impacto dos projetos na estratégia vigente por meio da análise dos indicadores estratégicos;
- Propor recomendações para o portfólio, quando aspectos do ambiente externo e interno alteram as premissas da estratégia;
- Comunicar às partes interessadas sobre as necessidades de mudanças no portfólio.

O terceiro nível de gestão do portfólio de projetos estratégicos está sob responsabilidade da alta liderança. Ao levar em consideração a avaliação da estratégia e as eventuais mudanças nos ambientes externo e interno da organização, a liderança delibera sobre as alterações necessárias e até mesmo sobre a continuidade dos projetos estratégicos. Em última instância, os líderes são os responsáveis por perceber quando um determinado nível de alteração no cenário estratégico demanda ajustes profundos no portfólio de projetos.

## CONCLUSÃO

O grande valor da competência de gestão da estratégia para qualquer organização é a sua capacidade de traduzir questões subjetivas do plano estratégico em questões tangíveis que orientam seu dia-a-dia e afetam o comportamento de todos os indivíduos. Poucas ações de gestão são mais úteis que a definição de um projeto estratégico cujo objetivo é colocar em prática as recomendações estratégicas. As técnicas de Gestão de Portfólio de Projetos servem como uma ponte que liga os pontos subjetivos da formulação da estratégia com as necessidades do cotidiano.

A construção e a gestão contínua do portfólio de projetos permitem que as escolhas e as decisões de alto nível corporativo sejam traduzidas em um conjunto de projetos coerentes, consistente e que seja suficientemente balanceado para tratar os desafios identificados.

Organizações que utilizam a gestão do portfólio de projetos conquistaram resultados significativos, tais como: uma melhor utilização dos recursos, especialmente financeiros, uma maior clareza na definição e priorização dos projetos estratégicos e uma maior capacidade de antever problemas e reagir de maneira ágil para corrigir desvios na execução.

Leonardo Leal - [Leonardo@symnetics.com.br](mailto:Leonardo@symnetics.com.br)

Luís Claudio Pinho - [lcclaudio@symnetics.com.br](mailto:lcclaudio@symnetics.com.br)

Rogério Caiuby - [rogerio.caiuby@symnetics.com.br](mailto:rogerio.caiuby@symnetics.com.br)