



REFLEXÕES SOBRE AS ORGANIZAÇÕES E OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO: METODOLOGIAS E PARTICULARIDADES

Área temática: Gestão de Projetos Sociais

Leila Valente Sirica
sirica@web.de
(LATEC/UFF)

Resumo: *O contexto atual de contínua redução de fundos para o financiamento de projetos de desenvolvimento (sociais, meio-ambiente, entre outros) faz com que as organizações necessitem buscar novas formas de captação de recursos, muitas vezes ampliando ou diversificando seu mandato de forma tal que sua identidade chega a ser diluída. Por outro lado, o mercado exige uma gestão cada vez mais eficiente e eficaz e as metodologias tradicionais não oferecem o controle necessário para a otimização contínua de recursos, qualidade e de processos, levando-as a buscarem outras metodologias ou padrões como o PMBOK (PMI), PRINCE2, entre outros. O artigo ressalta que metodologias disponíveis devem ser capazes de respeitar as particularidades do mandato destas organizações, para que além da entrega dos produtos e serviços, suas intervenções sejam capazes de gerar o impacto esperado pelos financiadores, fechando o círculo dos projetos de desenvolvimento. O artigo descreve ainda a aplicação de uma ferramenta de avaliação a uma organização existente, comenta os resultados obtidos e ilustra as possibilidades disponíveis para tais organizações, como a gestão de programa e de portfólio, eficazes na gestão dos benefícios e que esperamos, sejam capazes de contribuir para a sustentabilidade desejada.*

Palavras-chaves: *Gestão de Projetos; Gestão de Programas e Portfólio; Organizações de Desenvolvimento e sem fins lucrativos; ONGs; PRINCE2; Metodologias de Gestão de Projetos Sociais.*

Introdução

O perfil das organizações de referência para o artigo

A natureza das organizações objeto do estudo é muito diversificada: dentro do variado leque das organizações sem fins lucrativos, algumas possuem mandato ou missão humanitária, outras de contribuir para o desenvolvimento (social, econômico, ambiental, entre outros), algumas representam o interesse de grupos particulares (religioso), o interesse público (governamental), podem ser associações locais, regionais ou internacionais (como as organizações internacionais bilaterais, multilaterais ou mesmo associações de cidades), institutos e fundações (incluindo as fundações ou institutos corporativos financiados parcialmente pelo setor privado), muitas conhecidas como organizações não governamentais (ONGs), organizações sociais (OSs) e demais organizações internacionais (OI). Esta lista não pretende ser exaustiva, porém restritiva.

Um ponto em comum entre tais organizações é que estarão empenhadas em contribuir à Agenda 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹. Muito em breve, a grande maioria das organizações e mesmo os Governos nacionais deverão se posicionar em função de sua contribuição ao Plano Global de Ação e no monitoramento das metas identificadas. Os ODS com certeza serão a estrela de orientação das organizações de desenvolvimento a nível mundial.

Outra importante característica é forma pela qual implementam seu mandato ou missão: os projetos. Nas organizações projetizadas ou com estrutura baseada em projetos (Cury, 2010, 250) os projetos, programas ou portfólios são o meio utilizado para alcançar as mudanças esperadas em seu planejamento e estratégia organizacional.

A última referência é o tamanho da organização na qual a parte prática da investigação foi implementada. Trata-se de um escritório de uma organização internacional multilateral de desenvolvimento de tamanho médio.

Objetivo do artigo

Organizações sem fins lucrativos são diretamente influenciadas pelo ambiente e o contexto político e econômico. Em geral, o sucesso das organizações está diretamente relacionado à sua capacidade de captação de recursos junto a outras organizações, instituições nacionais e internacionais, órgãos públicos e outras fontes de financiamento recentes, como as fundações empresariais. Em sua grande maioria, o financiamento é contemplado através de projetos e por esta

¹ Mais detalhes nas seguintes páginas eletrônicas: <https://sustainabledevelopment.un.org/> e <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

razão, muitas deixam estruturas tradicionais e passam a estruturar-se por projetos (organizações projetizadas), com o objetivo de garantir sua sustentabilidade.

A autora defende a tese de que as organizações de desenvolvimento possuem alta complexidade interna e uma gama muito específica de público interessado, o que representa um desafio para muitas metodologias de gestão de projetos. Em função desta complexidade, as organizações devem buscar metodologias e padrões de gestão que sejam capazes de integrar a gestão dos projetos à sustentabilidade da organização e de seu mandato, missão ou razão de ser.

Este artigo propõe que ao adotar a gestão por projetos, as organizações de desenvolvimento, ao invés de seguir exclusivamente as metodologias tradicionais de gestão de projetos sociais ou as metodologias mais modernas (desenvolvidas principalmente para o setor privado), combinem metodologias tradicionais com modernas, permitindo a otimização de processos e recursos, e garantindo através da gestão de benefícios, que seu mandato seja levado a cabo e que suas atividades possam contribuir ao sucesso de seu planejamento organizacional estratégico.

Finalmente, o artigo sugere ainda que as organizações avaliem a necessidade, os custos e o valor agregado da implantação de metodologias integradas de gestão de projetos, programas e/ou portfólios, as quais permitirão a gestão ideal dos recursos existentes para o alcance dos benefícios esperados por organizações de médio porte, o que em geral não está previsto na gestão tradicional de projetos. Para esta investigação, a autora escolheu a ferramenta de avaliação de maturidade P3M3, da companhia AXELOS², que integra as metodologias de projetos (PRINCE2), de programas (MSP) e de Portfólio (MoP).

Infelizmente não faz parte do escopo deste artigo a apresentação da metodologia de projetos que será parte da investigação (PRINCE2), assim como das outras que integram a ferramenta P3M3. Serão ressaltados os componentes considerados benéficos à gestão de organizações sociais e de desenvolvimento. A literatura fonte está integrada à bibliografia e sua consulta é aconselhada a quem estiver interessado em conhecer mais sobre cada uma destas metodologias, disponíveis na página eletrônica da AXELOS. A empresa (joint venture company) foi criada a pedido do Governo de Sua Majestade (Cabinet Office, HMG, Grã Bretanha) com o objetivo de gerir o portfólio de Melhores Práticas Globais (Global Best Practice portfolio), entre os quais, o PRINCE2.

Estratégia de pesquisa e estrutura do artigo

O trabalho de investigação foi possível somente através da observação de uma organização sem fins lucrativos, do levantamento dos desafios enfrentados na busca de sustentabilidade, assim como da proposta de melhoria proposta pela organização. A organização, reestruturada recentemente para

² <https://www.axelos.com/>

adequar-se melhor à gestão por projetos, espera que a implantação de uma segunda metodologia de gestão de projetos (PRINCE2), seja capaz de cobrir as lacunas deixada pela metodologia atual da organização

Para avaliar e propor possibilidades de metodologias para a organização, a autora utiliza uma ferramenta de avaliação de maturidade³, como fim de analisar e aferir o nível de maturidade da gestão da organização, identificando oportunidades de otimização e os ambientes que melhor se aplicam ao trabalho da organização (projeto, programa e/ou portfólio).

O artigo foi estruturado em três grandes capítulos: 1) metodologias tradicionais e a natureza dos projetos (e organizações) de desenvolvimento; 2) Metodologias não tradicionais aplicáveis à gestão de projetos de desenvolvimento; 3) Exemplo prático de avaliação de maturidade da organização, com o intuito de averiguar possibilidades de otimização de gestão (projetos, programas e/ou portfólio?).

Reflexões metodológicas e sobre a natureza dos projetos de desenvolvimento

Metodologias tradicionais simplificadas: Marco (ou Quadro Lógico) e a Gestão Baseada em Resultados (GBR)

O Marco ou Quadro lógico (em inglês, Logical Framework ou Log Frame) foi desenvolvido em 1969 pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (U.S. Agency for International Development, USAID), com o objetivo de obter uma análise do sistema de avaliação da agência. O responsável pelo estudo original⁴ foi Leon J. Rosenberg, da empresa Fry Consultants Inc. Entre os resultados encontrados, os principais foram: a) planejamento foi vago demais, com objetivos incertos e sem indicadores; b) a responsabilidade pela gestão não era suficientemente clara e os gestores de projeto relutavam em serem responsáveis por seus resultados; c) A avaliação era um processo antagônico: era quase impossível conseguir identificar os objetivos e metas que fossem compartilhadas pela equipe do projeto. Posteriormente, o enfoque do marco lógico foi utilizado por várias outras agências de cooperação bilateral Europeia. Atualmente, podemos dizer que é o método mais conhecido e utilizado pelas várias organizações do Terceiro Setor e mesmo por algumas instâncias governamentais. Um excelente documento sobre o marco lógico foi desenvolvido pela Sida (Agência Sueca de Desenvolvimento): O uso e abuso do enfoque de marco lógico (Sida). O marco lógico é a base de várias metodologias atuais de gestão de projetos sem fins lucrativos, entre elas a que será detalhada no próximo ponto, a Gestão Baseada em Resultados (GBR em português ou RBM em inglês – Results Based Management⁵). A GBR foi desenvolvida pelo setor privado nos anos

³ P3M3 Standard Self-Assessment (disponível junto à AXELOS).

⁴ O relatório original pode ser encontrado em “http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADW881.pdf”

⁵ Algumas publicações estão disponíveis sem custos e encontram-se entre as referências para leitores que estiverem interessados. <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>

50, a partir de metodologias baseadas em objetivos, e passou a ser utilizada pelo setor público e disseminou-se amplamente em organismos intergovernamentais, organizações internacionais e demais instituições sem fins lucrativos.

Apesar de ser eficiente para alinhar as atividades de uma organização e inclusive para medir e relatar alcances, a GBR não é a metodologia ideal para o monitoramento diário dos projetos e tampouco oferece a riqueza de ferramentas que podem ser encontradas em outras abordagens ou metodologias de gestão de projetos. A nível de projeto e após aclarar a contribuição do projeto ao plano estratégico global, a GBR utiliza uma espécie de teoria da mudança⁶ para traçar o marco lógico do projeto.

O marco lógico, elemento chave na GBR, vai descrever a forma pela qual o projeto vai conseguir atingir a mudança para a qual foi criado. A “teoria da mudança” de um projeto busca apresentar a realidade futura que ocorrerá algum tempo depois de finalizado o projeto, sempre a partir dos resultados e produtos entregados pelo projeto. O marco lógico deve refletir a narrativa do projeto e as causalidades entre os vários elementos do projeto: condições esperadas, recursos, atividades, produtos e resultados. Junto aos elementos, os indicadores (resultados, produtos e outros) são provavelmente o que possibilita o monitoramento e medição dos alcances do projeto, já que em geral os projetos de desenvolvimento trabalham com muitos intangíveis que necessitam de indicadores, o que os delimita e ajusta às diferentes perspectivas envolvidas em uma intervenção. A qualidade dos indicadores de certa forma representa a qualidade do projeto. É através da narrativa implícita ou explícita da teoria de mudança do projeto que este poderá ser avaliado para aprovação e posterior implementação.

Muitas organizações sem fins lucrativos, e talvez a maior parte, adotam metodologias que incluem algum tipo de marco lógico, seja este simples ou complexo. Cada vez mais é acompanhado de outras metodologias ou ferramentas de gestão de projetos, principalmente as ferramentas modernas de tecnologia como programas ou sistemas complexos e bases de dados. É comum o marco lógico ser a origem dos outros planos mais detalhados, já que este equivale em outras metodologias à EAP (Estrutura Analítica de Projeto), EAT (Estrutura de Analítica de Trabalho). O que faz toda a diferença é que o marco lógico deve refletir o impacto (ou mudança) de médio ou longo prazo que os resultados e produtos do projeto deverão produzir, assim como a lógica ou cadeia de causalidades que motivaram a aprovação do projeto. Uma versão atual em português, que representa a metodologia tradicional é a publicação de Pfeiffer (2011), bastante completa e recomendável a todos os interessados em uma referência de qualidade.

⁶ Há várias páginas eletrônicas que apresentam bastante informação sobre a teoria da mudança. Recomendamos a página: <http://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/>

Gestão dos benefícios gerados pelos projetos de desenvolvimento

A mudança positiva, “a transformação de uma situação atual em uma situação futura, melhorada” (Pfeiffer, 2011), é a razão de ser de qualquer intervenção de desenvolvimento. O impacto e benefícios esperados geralmente são caracterizados por um certo grau de incertezas devido à fragilidade do contexto político, econômico e social, assim como da dinâmica de sua implementação. Assim sendo, o sucesso dos resultados e produtos advindos de um projeto leva tempo para ser comprovado pois depende da eficácia e da durabilidade de seu impacto. É comum descobrir que a cadeia planejada de geração de mudanças (teoria da mudança) simplesmente não funcionou e que o impacto previsto não se revelou ou foi muito abaixo do esperado.

Alguns programas habitacionais de interesse social são exemplos tristes, porém reais. Projetos avaliados como “exitosos” logo após sua finalização são considerados fracassados⁷ poucos anos depois, devido aos graves erros cometidos e que podem levar algum tempo para que sejam identificados. Partir do pressuposto de que qualquer moradia é melhor do que nenhuma moradia, levou projetos com casas sem condições consideradas mínimas para a dignidade da pessoa, como falta de luz direta, sem acesso à água potável ou saneamento básico, áreas médias para famílias de 30 metros quadrados e outros exemplos. Muitas vezes, o impacto ou “benefício” gerado pelo projeto foi a “favelização”, alguns anos após a entrega dos imóveis.

Espera-se que as organizações que trabalham com projetos de desenvolvimento enfoquem suas intervenções nos impactos de médio ou longo prazo, onde os produtos, ideias e serviços resultantes dos projetos, garantam que os benefícios (impactos) sejam duradouros e capazes de garantir a mudança positiva prometida às partes interessadas.

As diferentes partes interessadas em um projeto de desenvolvimento

Muitas metodologias ressaltam apenas dois grupos de partes interessadas externas a uma organização: os clientes e os fornecedores. No entanto, os projetos de desenvolvimento contam com grupos bem específicos de partes interessadas e que devem ser integradas ao planejamento de forma específica ao seu papel dentro de um projeto. Os principais são: a) os beneficiários ou grupo alvo direto (a nomenclatura e abordagem são diferentes, de acordo à metodologia e proposta de integração ao projeto); b) sócios de desenvolvimento ou financiadores ou mesmo “doadores”; c) sócios implementadores. A abordagem de cada grupo, seu nível de poder e influência no planejamento e na implementação do projeto é variada, porém geralmente definida ao início de cada projeto e até

⁷ Há várias referências ao tema de programas habitacionais. Aconselhamos o artigo de DUCCI (1997) mas provavelmente poderemos encontrar algumas nacionais, em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, o qual já some uma quantidade razoável de reclamações das mais variadas origens.

mesmo no planejamento estratégico, muitas vezes de forma explícita na visão e missão da organização. Em geral os sócios de desenvolvimento são aqueles que financiam um projeto para benefício de terceiros, os quais podem ser diretamente relacionados à sua existência (como governos) ou simplesmente grupos alvo de um planejamento estratégico (países desenvolvidos que financiam projetos em países “menos desenvolvidos”). Sócios implementadores podem ser igualmente interessados no alcance dos possíveis benefícios ou simplesmente comprometidos pela implementação com qualidade do “pacote de trabalho” com seus requerimentos. O poder de influência de beneficiários ou grupo alvo no planejamento e implementação do projeto, seja como atores ou receptores, vai depender em parte do sócio financiador, do mandato da organização e até mesmo do conceito de desenvolvimento de todos os envolvidos no projeto. Assim sendo, a etiqueta tradicional de clientes, consumidores e fornecedores encontra-se muito longe da complexidade de grupos interessados em um projeto de desenvolvimento. O escopo deste artigo não nos permite uma revisão detalhada dos diversos grupos, relacionamentos e possibilidade de prestação de contas. O objetivo desse parágrafo foi apenas ressaltar um aspecto muitas vezes esquecido dos projetos de desenvolvimento, frente aos projetos tradicionais do setor privado.

O alcance do financiamento dos projetos: a análise prévia e a avaliação de resultados

Um último ponto importante para este trabalho é a de dependência nociva da captação de recursos para garantir a qualidade de suas atividades. Espera-se que este tema seja alvo de debate em algum momento pela sociedade internacional (civil, governamental, acadêmico e setor privado) pois a disponibilidade, a qualidade e o acesso ao financiamento representam uma relação direta entre o cumprimento de seu mandato ou missão e uma possível ameaça à sustentabilidade da organização. Sabemos que o planejamento eficaz e efetivo de um projeto exige o investimento prévio na análise do contexto, no engajamento de todas as partes interessadas, e dentro do possível, de cálculos de viabilidade e custo-benefício em função de impactos. Com o alto custo desta fase, é raro encontrar sócios financiadores que apoiam e financiam a preparação do projeto, mesmo quando supostamente o valorizam e levam em conta na hora de selecionar propostas. Por outro lado, apesar do número crescente, são também poucas as que promovem e asseguram uma avaliação do impacto ou benefício esperado nos projetos financiados. Sendo estes realizados bem após a finalização dos projetos, geralmente bem mais de um ano, os projetos ou a organização deveriam reservar recursos para tais atividades. Infelizmente, os sócios financiadores comprometidos com esta fase dos projetos é ainda incipiente, já que dificilmente asseguram que as organizações possam manter parte dos recursos com este fim, para sua implementação após finalizado o projeto. Também raros são os compromissos com a mensuração de impacto ou mesmo de resultados de curto prazo de metodologias participativas,

inclusivas, de empoderamento e de garantia dos direitos humanos, cuja aplicação e avaliação pode ser mais difícil e custosa (IMAS, RIST, 2009, 49).

Em geral, tais custos são vistos como um gasto desnecessário e geralmente as organizações buscam embutir seus custos nas operações diárias, o que limita o investimento em profissionais capacitados, planejamento e implementação regulares de avaliações, inviabilizando um planejamento estratégico de longo prazo. No entanto, há um movimento muito forte a nível global e mesmo nacional de promoção de políticas e marcos de avaliação para governos e organizações não governamentais (Jannuzzi, 2016). Como o custo é bem alto, caso não seja incluído diretamente no orçamento do projeto e com autorização de uso dos recursos após a finalização do projeto, dificilmente organizações menores poderão sustentar tais atividades.

O fortalecimento do mandato e da missão ao longo do tempo não é necessário somente à construção da identidade da organização. Na atualidade o conhecimento adquirido e a marca são provavelmente os principais ativos intangíveis das organizações sociais e de desenvolvimento. Segundo Hoss, Rojo e Grapeggia (2010, 4), “os ativos intangíveis são a fonte de vantagem competitiva sustentável para as empresas”. A dissolução da identidade e da marca dificilmente poderão representar a sustentabilidade da organização, mesmo que no curto prazo sejam capazes de aumentar a captação de recursos.

Gestão organizacional e gestão dos benefícios em organizações de desenvolvimento

Metodologias não tradicionais e sua contribuição à gestão organizacional: a gestão dos benefícios

Para uma organização de desenvolvimento, social, filantrópica ou similar, a perspectiva da metodologia pode fazer bastante diferença. Conforme vimos anteriormente, a maioria das metodologias enfoca nas entregas do projeto, sejam elas produtos ou serviços. No caso das organizações de desenvolvimento, o objetivo final do projeto são as mudanças esperadas ou impacto que acontecerão a partir de finalizadas as entregas com sucesso, o que muitos autores e metodologias chamam de benefício, alcançado bem após o alcance dos “entregáveis” (deliverables).

Entre as várias abordagens de projeto, o PRINCE2 é uma das poucas que inclui de forma explícitas os benefícios de um projeto⁸. No PRINCE2, o projeto é definido como “uma organização que busca entregar produtos e resultados que por sua vez, provocam mudanças já esperadas e declaradas no planejamento (AXELOS, 2013, 5)”. A mudança esperada pelos resultados do projeto

⁸ Foram revisados o PMBOK do PMI e uma metodologia brasileira alinhada ao PMBOK, o METHODWARE (XAVIER et al, 2010).

são chamadas de “benefícios” (AXELOS, 2011, 73). A gestão dos benefícios delimita e diferencia atividades, produtos e resultados dos benefícios, brindando todas as opções necessárias para que um projeto de desenvolvimento possa ser planejado, monitorado e avaliado mesmo após a finalização do mesmo. O PRINCE2 não apenas lista um grande leque de ferramentas e de “boas práticas” mas fornece um ambiente controlado para todas as áreas, fases e ciclos do projeto, ao mesmo tempo em que promove a autonomia e contribuição de todos os envolvidos no projeto. O PRINCE2 é uma metodologia de gerenciamento de projetos baseada em princípios, traduzindo-os em temas e demarcando os processos necessários para uma implementação de projetos de qualidade. Espera-se que seja sempre adaptada a cada contexto, respeitando-se certas regras: todos os princípios devem ser aplicados (sem exceção) e justificativa contínua do Negócio (Business Case).

Além de ser favorável ao contexto dos projetos de desenvolvimento, o PRINCE2 é uma metodologia difundida em vários países e globalmente reconhecida. Permite a padronização de todos os aspectos de gerenciamento de projetos, facilitando o intercâmbio global entre projetos, organizações, profissionais, setores e planos. Como forma de controle, instituiu a gestão por exceção, definindo funções, tarefas e responsabilidades, gerando autonomia para a equipe. Incorpora fundamentos de gestão de conhecimento, de riscos, de qualidade e melhoria contínua, promovendo a documentação das decisões e atividades do projeto. Por ser uma metodologia, pode ser implementado junto a outros padrões como o Guia PMBOK do PMI (2013), mais difundido no Brasil. No caso dos projetos de desenvolvimento que já apliquem a GBR, o PRINCE2 também pode ser implantado e adaptado perfeitamente à GBR.

Avaliando uma possível mudança: o nível de maturidade da organização e possibilidades mais além da gestão de projetos: programa e portfólio

Uma vez averiguando que o PRINCE2 traz consigo algumas vantagens para organizações de desenvolvimento, o próximo passo da investigação foi propor uma forma de análise das possibilidades, assim como uma estimativa dos custos e ganhos de uma possível adoção do PRINCE2 e outras, entre elas a gestão de programas e portfólios. A própria AXELOS, com seu modelo de Melhores Práticas de Gestão (BMP – Best Management Practice) oferece duas ferramentas ideais para esta tarefa, dois modelos de maturidade de gestão, de acordo com a organização e seu tamanho. Enquanto uma enfoca a gestão de projetos (PRINCE2 Maturity Model - P2MM), a outra inclui a gestão de portfólio e de programas (Portfolio, Programme and Project Management Maturity Model - P3M3). Nenhuma está disponível no site da Axelos, é necessário solicitar por correio eletrônico.

Com o objeto deste artigo visa organizações de médio porte, escolhemos para este estudo o modelo mais completo, tanto para conhecer as outras metodologias como para visualizar todas as

possibilidades e investimento necessário. A metodologia P3M3 já inclui a P2MM e mesmo nos casos de organizações menores, para as quais os custos de implementação e investimento em certificações e profissionais adequados não sejam possíveis, sua utilização pode oferecer uma visão futura de melhoria da gestão.

O PRINCE2 é uma metodologia para projetos estabelecida há vários anos pelo governo britânico. As Melhores Práticas de Gestão (BMP – Best Management Practice) é um portfólio de publicações ou guias que, coletivamente, buscam ajudar organizações e indivíduos a gerir projetos, programas e serviços de forma constante e efetiva. Os produtos incluídos em BMP são apoiados por esquemas qualificados e acreditados de treinamento e serviços de consultoria, os quais podem ser adequados e ajustados a cada organização interessada na utilização de qualquer um dos produtos. Entre as guias que fazem parte de BMP, utilizamos as seguintes para este estudo: PRINCE2, para a gestão de projetos; Managing Successful Programmes (MSP), uma guia específica para programas; Management of Portfolios (MoP), uma guia de gestão de portfólios.

O P3M3 é uma ferramenta desenvolvida para avaliar a capacidade de gestão (existente) de portfólios, programas e projetos de uma organização, apresentando uma estrutura de sete processos que, de forma hierárquica, são encontrados em ambientes mistos (de programa, portfólio e projetos), e considerados necessários para uma gestão eficaz, efetiva e eficiente dos mesmos. A avaliação pode ser aplicada em qualquer um dos três ambientes ou em apenas um (o de projetos, como na P2MM), de acordo à complexidade ou tamanho da organização.

Um exemplo prático: a ferramenta P3M3 aplicada a uma organização de desenvolvimento

O contexto da organização

A organização selecionada está dentro do grupo de organizações multilaterais e intergovernamentais de promoção do desenvolvimento internacional através da cooperação e a análise será feita junto a um dos escritórios da organização, estabelecido na região da América Latina e o Caribe. Nos últimos anos o financiamento internacional para esta região tem sido reduzido, em geral direcionado a respostas emergenciais e humanitárias ou a regiões e países considerados prioritários pelas Nações Unidas e demais organizações de ajuda ao desenvolvimento. Por esta razão, o financiamento possui características próprias, entre as quais, quantidades menores e direcionadas, maior competitividade, financiadores nacionais e locais (ao invés dos tradicionais) e alta expectativa de controle e qualidade, influenciando o funcionamento da organização, cuja sustentabilidade passa a girar mais em função da demanda existente e afetando sua capacidade de escolha e decisão.

A organização possui escritórios sub-regionais ou nacionais, de acordo às necessidades dos projetos e demais atividades. Coordena a resposta às solicitações de apoio técnico em forma de projetos, alinha as atividades ao mandato, políticas e prioridades globais da direção e faz a ligação entre as diferentes divisões de governança e técnicas da sede, outras regiões e os sócios ou partes interessadas na região. A organização também é responsável por monitorar e apoiar a implementação dos projetos, gerenciar as capacidades nos demais escritórios e monitorar a qualidade e alcance de resultados dos projetos na região. A estrutura possui além da direção e comunicação, uma área de gestão e administração das operações e outra área de apoio ao desenvolvimento, monitoramento e avaliação dos projetos, conhecida como a área substantiva. Esta área é responsável por apoiar as equipes de desenvolvimento de projetos, pela gestão de informações, pelo monitoramento e avaliação dos projetos.

A aplicação da ferramenta P3M3

Com a projetização da organização, nasceu o interesse de investir em melhoria na gestão dos projetos, a adoção de estratégias ou metodologias adicionais, e entre as possibilidades foram propostos o PRINCE2 e possivelmente a introdução de conhecimentos de práticas e ferramentas do PMBOK (PMI). Visto que o investimento em consultores acreditados pela AXELOS pode ser considerado alto para um início (a proposta de consultoria acreditada⁹ para o diagnóstico foi oferecida ao escritório por um valor próximo de US\$ 5.000,00), uma boa notícia é que a AXELOS oferece uma possibilidade reduzida e gratuita da ferramenta. O “self-assessment” (auto avaliação) é um acesso a uma versão simplificada do modelo que permite que qualquer organização possa conhecer a ferramenta ao mesmo tempo em que aprende mais sobre si mesma. Os resultados da (auto) avaliação fornecem uma excelente linha de base para planejamentos futuros ou mesmos prévios a decisões de investimento em consultorias ou na implantação de PRINCE2 e/ou dos outros métodos de programa e portfólio.

Gestão por projetos ou por programas e portfólio?

A ferramenta de avaliação de maturidade da AXELOS e sua aplicação

Após contatar a AXELOS, o processo de aprovação do acesso gratuito demorou pouco mais de uma semana. A avaliação exige pelo menos um profissional certificado e neste caso, além do profissional da área de gestão substantiva, os resultados foram revisados e validados por outro profissional certificado da área de operações (finanças e administração), já que a avaliação engloba

⁹ AXELOS Consulting Partner

tarefas das duas áreas. O acesso gratuito possui uma guia de usuário e uma introdução à ferramenta P3M3. A avaliação oferece os três ambientes: projeto, programas e portfólio. Programas são definidos como “organização flexível, temporária, criada para coordenar, dirigir e supervisionar a implementação de um grupo de atividades e projetos relacionados, com o objetivo de entregar resultados e benefícios relacionados aos objetivos estratégicos da organização” (AXELOS). A gestão de programas busca alinhar os três elementos críticos de uma organização: a) a estratégia corporativa; b) os mecanismos existentes para alcançar mudanças (delivery mechanisms for change); c) ambiente comum de negócios (Business-as-usual environment). A abordagem de programas como parte da gestão organizacional é amplamente reconhecida fora do Brasil e alguns autores não se referem mais à estrutura por projetos, mas por programas. Tratam de gestão de programas e não mais de projetos, ao discursar sobre gestão organizacional e diferentes estruturas organizacionais.

A gestão de Portfólios responde às questões relativas à implementação dos projetos e programas “certos”, no contexto dos objetivos estratégicos da organização, e como fazê-lo “corretamente”, a fim de que os benefícios sejam alcançados de forma coletiva (pelo conjunto de projetos e programas).

Acreditamos que as explicações acima são necessárias para aclarar a principal diferença entre o enfoque na gestão de projetos e o enfoque em programas e portfólio: o alinhamento com o planejamento estratégico e a realização dos benefícios esperados. Um benefício é “uma melhoria mensurável, alcançada a partir de um resultado, percebida como uma vantagem por um ou mais partes interessadas, o qual contribui a um ou mais objetivos da organização” (AXELOS). O PRINCE2 promove a gestão de benefícios apenas de forma limitada, como algo a ser atingido após os resultados e finalização dos produtos e atividades dos projetos. A gestão de programas e de portfólio tratam dos benefícios em detalhes, categorizando-os em tangíveis e intangíveis, relacionando-os a impactos financeiros, ao planejamento da organização, impacto nas partes interessadas, assim como a níveis específicos de risco e tempo. O escopo deste artigo visa somente alertar o leitor sobre as particularidades que interessam às organizações com mandatos relacionados ao desenvolvimento. Por essa mesma razão, acreditamos que a avaliação P3M3, mais completa do que o P2MM, fornece orientações mais adequadas a tais organizações, levando-as a observarem seus projetos (e programas, se for o caso) de uma forma bem mais abrangente.

Abaixo seguem algumas figuras que representam as diferenças entre os tipos e a estrutura da avaliação.

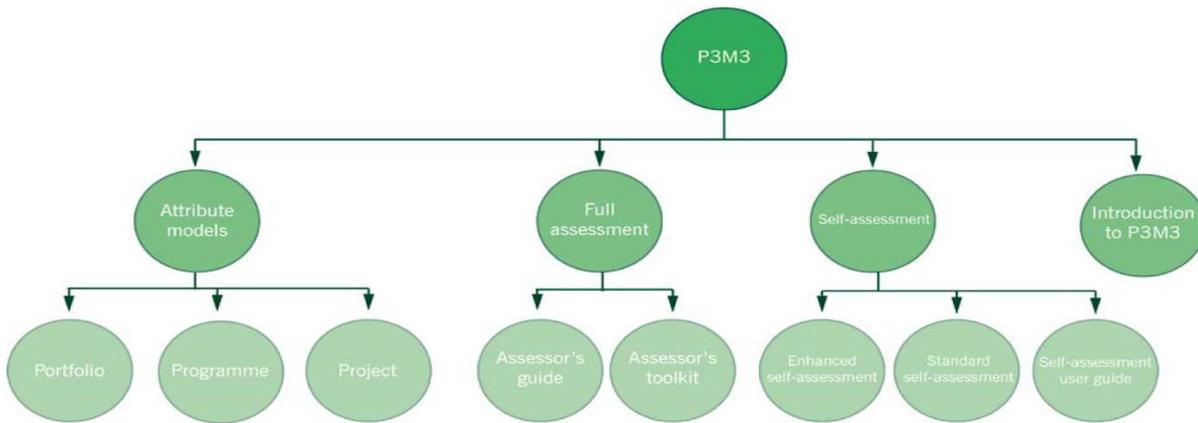


Figure 1.1 Components of P3M3 V3

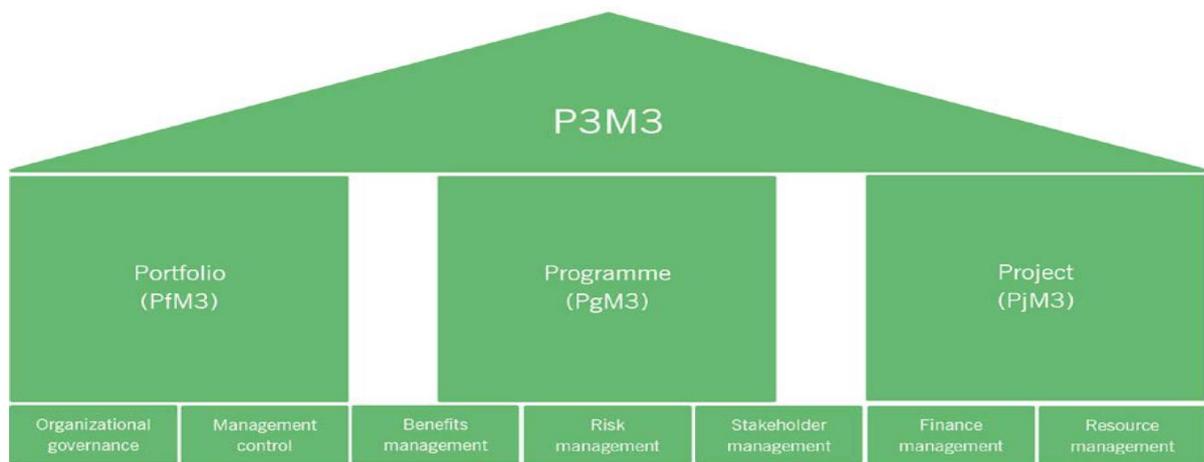


Figure 1.2 The structure of P3M3

Figura 1 e 2: Componentes e estrutura do P3M3

Fonte: Guia do usuário do P3M3, Versão de auto avaliação (documento recebido por correio eletrônico, não disponível)

Componentes e nível de maturidade

O quadro abaixo é uma simplificação do quadro no guia da avaliação, para que o leitor possa ter uma visão do que é avaliado no P3M3.

Nível de maturidade	PORTFÓLIO	PROGRAMA	PROJETO
Nível 1 Consciência de processo	Reconhecimento de programas e projetos, com lista informal de programa e projetos	Reconhecimento de programas e gestão diferenciada de projetos	Reconhecimento de projetos com uma gestão diferenciada de outras atividades
Nível 2 Processo repetido	Portfólios, programas e projetos são geridos por processos por padrões mínimos	Programas e projetos são geridos por processos por padrões mínimos	Projetos são geridos por processos por padrões mínimos
Nível 3 Processo definido	Processos de portfólio controlados e flexíveis de acordo às iniciativas	Processos de programas controlados e flexíveis de acordo ao programa	Processos de projetos controlados e flexíveis de acordo ao programa

<p>Nível 4 Processo gerenciado</p>	<p>Mensuração do portfólio visando prever desempenho futuro, priorizando de acordo à estratégia organizacional</p>	<p>Mensuração do desempenho dos programas e gestão da qualidade para prever resultados futuros</p>	<p>Mensuração do desempenho dos projetos e gestão da qualidade para prever resultados futuros</p>
<p>Nível 5 Processo otimizado</p>	<p>Melhoria contínua aplicada, organização proativa a problemas, gestão com auxílio de tecnologias para melhorar e prever desempenho, e otimizando seus processos</p>	<p>Melhoria contínua aplicada, organização proativa a problemas, gestão com auxílio de tecnologias para melhorar e prever desempenho, e otimizando seus processos</p>	<p>Melhoria contínua aplicada, organização proativa a problemas, gestão com auxílio de tecnologias para melhorar e prever desempenho, e otimizando seus processos</p>

O

Processo de avaliação é bem simples e objetivo, porém exige que os profissionais envolvidos tenham bastante conhecimento da organização e do funcionamento de todas as áreas e processos da gestão de projetos, programas e portfólio, do planejamento estratégico da organização, a nível de sede, região e país (no caso de organizações globais). No caso de organizações onde não há uma diferenciação objetiva entre projetos, programas e portfólio, como foi o caso da unidade na qual foi aplicada a avaliação, foi necessário o levantamento e análise dos principais processos, assim como de algumas reflexões específicas para que a avaliação fosse coerente em seus diferentes componentes:

- Diferenciação das atividades da organização como “commissioner” (contratante) ou “deliverer” (contratada) ou ambos. No primeiro caso, a organização é a responsável pela gestão dos benefícios, sendo este o caso de nossa organização, apesar de que em alguns casos de trabalho conjunto, há a possibilidade de agir como organização contratada, onde as entregas são de acordo a requerimentos específicos de planos de trabalhos.

- O critério de delimitação das intervenções como projeto, programa e portfólio (para a avaliação); 14

- O critério de delimitação do que se considera sede, região e país. Apesar de parecer óbvio, foi possível notar que a competência e poder de decisão e influência em alguns processos e controles são diferentes e que este fato pode ser revisado, caso desejado.
- Enquanto o alinhamento ao planejamento estratégico global é obrigatório, o alinhamento ao planejamento regional e de país encontra-se ainda em processo de implementação. Desta forma, para a avaliação somente se tomará em conta o alinhamento ao planejamento global.
- Quando alguns controles se encontram inteiramente na sede, sem que haja poder de influência da região ou países, mas derivando tarefas e responsabilidades, estes serão considerados como existentes para a avaliação.

Quadro de principais resultados e oportunidades de melhoria identificadas

O seguinte quadro foi produzido com base nos resultados da avaliação, após checagem com a área de administração e finanças. Devido ao fato de que os critérios de avaliação de cada tema eram similares para projetos, programas e portfólios, há somente um quadro de oportunidades de melhoria em função da gestão. A diferença entre projeto, programa e portfólio foi feita a partir da pontuação por tema e análise desta em cada ambiente.

Temas	Oportunidades de melhoria a médio prazo (gestão de projetos, programas e portfólio)	Comentários
Governança organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Propor critérios de aprovações e garantias, assim como responsabilidades; • Consolidar o monitoramento contínuo e eficaz do desempenho e alinhamento estratégico; 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar e consolidar autoridades e responsabilidades;
Controle	<ul style="list-style-type: none"> • Definir pontos de controle no processo de gestão de projetos e critérios; • Relacionar responsabilidades e resultados à gestão de desempenho da equipe; 	<ul style="list-style-type: none"> • Otimização de controles a partir de gestão do conhecimento;
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar responsabilidades específicas para os benefícios; • Identificar e ressaltar o valor agregado das intervenções; 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigar metodologias de abordagem e gestão de benefícios e otimização dos pontos paralelos à GBR;
Riscos	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimorar e aplicar o monitoramento de riscos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover e aplicar gestão de riscos durante todo o ciclo de



	<ul style="list-style-type: none">• Identificar responsáveis por riscos;	projeto e programa;
Partes interessadas	<ul style="list-style-type: none">• Revisar e aprimorar a integração e comunicação com todas as partes interessadas;• Ressaltar a comunicação e integração com partes interessadas em cada projeto;	<ul style="list-style-type: none">• Definir abordagens e grupos de partes interessadas de acordo à complexidade e diversidade de partes interessadas, por iniciativa;
Finanças	<ul style="list-style-type: none">• Estudar possíveis medidas de otimização dos recursos financeiros e flexibilidade de “apetite de riscos” em função das metas de estratégia organizacional;	<ul style="list-style-type: none">• No tema de finanças, enfoca-se no financiamento das entregas do projeto e mesmo em programas e portfólio, não há relação entre custo de entregas e custo de monitoramento de benefícios;
Recursos	<ul style="list-style-type: none">• Observou-se que a organização trata os recursos físicos de forma diferente dos virtuais (humanos, relacionamento com sócios, entre outros), refazer a auto avaliação por tipo de recurso, após identificação e listagem dos ativos da organização, de forma diferenciada por cada unidade	<ul style="list-style-type: none">• A auto avaliação não diferencia os recursos físicos dos virtuais e a organização talvez possa otimizar a gestão dos diferentes recursos

Observações levantadas durante o processo de avaliação, tomando em conta os resultados alcançados em cada ambiente (projetos, programas e portfólio):

- Apesar de levantamento de riscos em todas as intervenções, um plano mais detalhado de gestão dos riscos, representando perspectivas de oportunidade ou de ameaça poderia otimizar os resultados da gestão de intervenções e mesmo organizacional. Relacionar e avaliar a implementação da estratégia de riscos junto aos resultados alcançados poderia revelar outros detalhes igualmente importantes para o planejamento organizacional.
- O controle financeiro ofereceu resultados bem positivos em todos os componentes e demonstra que a organização valoriza e investe no controle sobre as finanças.
- Embora a avaliação dos componentes de projetos e de programas demonstrarem uma maturidade similar, foi possível confirmar o foco da organização nos projetos, a partir de um nível de maturidade ligeiramente mais alto no ambiente de projetos;
- O componente de portfólio, por exigir uma consciência elevada do elemento corporativo e da visão de um coletivo regional ou de país, manteve-se no nível mais básico. Caso se consider

futuramente um elemento relevante e de oportunidade para o escritório, com certeza exigirá maior investimento em tempo e recursos.

- O componente de programas destacou-se por oferecer uma perspectiva diferente para certas intervenções e parece ser uma necessidade para o escritório observado, já que todos os projetos devem ser alinhados ao planejamento estratégico. No entanto, provavelmente exigiria profissionais certificados em MSP ou com conhecimentos específicos em gestão de programas, além dos conhecimentos sobre processos internos e sobre a gestão estratégica da organização.

A avaliação feita pelas duas áreas de gestão foi bastante consistente nos resultados, o que permitiu concluir que há um nível satisfatório de segurança nas conclusões da análise.

Conclusão

O simples exercício de revisão dos principais processos de desenvolvimento, de definição de funções, capacidades, conhecimentos e responsabilidades, indispensável para a aplicação da ferramenta P3M3, trouxe informações valiosas à organização. Estes foram documentados pelo estudo e compartilhados com a organização para um possível segundo passo, caso a direção decida avançar na implementação do PRINCE2 ou das outras metodologias aqui sugeridas.

Por outro lado, a tese de que a natureza destas organizações deve ser levada em conta para a adoção de metodologias de gestão de suas intervenções provou ser válida e crucial para a gestão organizacional. A metodologia atual de GBR demonstrou que não é suficiente para que a organização possa manter o controle necessário para as demandas atuais de melhoria contínua de processos e de qualidade. A necessidade identificada pela organização não somente foi comprovada, mas a avaliação sugere que a implementação do PRINCE2 não será suficiente para que a gestão dos benefícios facilite um balanço saudável entre captação de recursos e alcance do mandato e missão da organização. Seria ideal que o controle e os recursos fossem igualmente distribuídos entre controle sobre as finanças, sobre o desempenho geral de resultados e dos benefícios. A marca da organização é fortalecida somente através do desempenho exitoso de médio e longo prazo de suas intervenções e da gestão de seus benefícios. Como já ressaltamos, o conhecimento adquirido (e desenvolvido) e a marca são provavelmente os ativos intangíveis mais valiosos das organizações de desenvolvimento.

Indo mais além das metodologias tradicionais e modernas, o engajamento dos grupos alvo dos projetos de desenvolvimento deve ser reavaliado e integrado, já que as metodologias modernas propõem a integração da visão do fornecedor e do cliente, mas não diferenciam entre o beneficiário ou grupo alvo e o sócio financiador. As metodologias tradicionais em geral propõem a participação destes grupos desde o início, mas não são capazes de garantir sua perspectiva do início ao fim da intervenção. Esta é uma reflexão que a autora considera que ainda deverá ser feita para que a solução ideal seja encontrada e integrada a um novo formato de gestão. As organizações de desenvolvimento

deverão empenhar-se em monitorar e avançar no alcance das novas Metas do Desenvolvimento Sustentável e será impossível seguir adiante sem garantir a participação, os direitos humanos e a igualdade.

Outro ponto relevante é que a implementação de uma nova metodologia não significa que as utilizadas devam ser abolidas. Pelo contrário, em geral as metodologias modernas são flexíveis o suficiente para que sejam combinadas e adaptadas ao contexto e necessidades da organização. Outra boa notícia é o fato de que a ferramenta P3M3 é gratuita e pode ser testada por qualquer organização. Não recomendamos que o façam sem o acompanhamento de pelo menos um profissional que conheça e seja certificado em PRINCE2 e MSP. A partir da experiência e dos resultados da avaliação, qualquer organização será capaz de avaliar metodologias que permitam a otimização de seus processos, melhoria de qualidade e esperamos, ajudem a garantir a sustentabilidade da organização e de seu fim social.

Bibliografia utilizada

AXELOS Limited. **Management of Portfolios (MoP)**. London: TSO (The Stationery Office) Publishing, 2011a. 142 p.

AXELOS Limited. **Managing Successful Programmes (MSP)**. London: TSO (The Stationery Office) Publishing, 2011b. 301 p.

AXELOS Limited. **Portfolio, Programme and Project Offices (P3O)**. London: TSO (The Stationery Office) Publishing, 2013. 224 p.

AXELOS Limited. **Gerenciando Projetos de Sucesso com PRINCE2**. London: TSO (The Stationery Office) Publishing, 2011c. 340 p.

DUCCI, María Elena. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa, en **Revista EURE**, Santiago de Chile, vol. XXIII, n. 69, Julio 1997.

CURY, Antonio. **Organização e métodos: Uma visão holística**. 2005 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 600 p.

HOSS, Osni; ROJO, Claudio Antonio; GRAPEGGIA, Marian. **Gestão de ativos intangíveis: Da mensuração à competitividade por cenários**. São Paulo: Atlas, 2009. 233p.

IMAS, Linda G. Morra; RIST, Ray C.. **The road to results: Designing and conducting effective development evaluations**. Washington: The World Bank, 2009. 582 p.

JANNUZZI, Paulo De Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: Uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Alínea, 2016. 164 p.

KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C.. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: A handbook for development practitioners**. Washington D.C.: The World Bank, 2004. 248 p.



LUSTHAUS, C. et al. **Enhancing organizational performance: A toolbox for self-assessment.** Ottawa, ON: IDRC, 1999. 129 p.

PFEIFFER, Peter. **Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: Conceitos, Instrumentos e Aplicações.** 2005 ed. Rio de Janeiro: BRASPORT, 2011. 182 p.

PMI, . **A guide to the project management body of knowledge: (PMBOK Guide).** 2013 ed. Atlanta, GA: Project Management Institute, 2013. 589 p.

SIDA. **The use and abuse of the logical framework approach.** Disponível em: <<http://www.intrac.org/data/files/resources/518/the-use-and-abuse-of-the-logical-framework-approach.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

XAVIER, C. M. D. S. et al. **Metodologia de gerenciamento de projetos methodware: Abordagem prática de como iniciar, planejar, executar, controlar e fechar projetos.** 2009 ed. Rio de Janeiro: BRASPORT, 2010. 319 p.