

“Gestão de Interfaces”: a evolução do controle para o apoio à execução “Interface Management”: the evolution from control to the support on execution

André Almeida Reggiani ¹
 Emanuel Camilo de Oliveira Marra ²

RESUMO

Atualmente, as referências mais utilizadas para gerenciamento de projetos são o PMBOK e o PRINCE2, inclusive no âmbito da Administração Pública. Nas versões mais recentes desses guias, têm se observado uma crescente preocupação com o impacto dos *stakeholders* nos resultados dos projetos. Dessa forma, com base no framework atualizado dessas duas metodologias – que possui uma visão para o exterior do empreendimento –, foi desenvolvido na Administração Pública mineira um método para gerenciamento das questões que, a priori, eram tidas como componentes que não faziam parte dos empreendimentos de maneira direta. Trata-se da administração daquelas ações desencadeadas principalmente por atores externos que geram impacto considerável nos resultados alcançados pelos projetos. Esse método foi desenvolvido a partir das experiências do Escritório de Projeto da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas do governo do estado de Minas Gerais. As etapas para implementação e operacionalização dessa metodologia são as seguintes: (i) o plano do gerenciamento por exceções; (ii) identificação e sistematização dos *stakeholders*; (iii) comunicação eficiente com todos os *stakeholders*; (iv) a organização das informações referentes às interfaces do projeto; (v) a gestão de riscos referentes às interfaces e (vi) sistema de avaliação e monitoramento. Cada uma dessas etapas está detalhada no texto a seguir.

Palavras-chave: Gestão; Gestão Pública; Projetos; *Stakeholders*;

ABSTRACT

Nowadays, the two most important references for Project Management are the PMBOK and the PRINCE2. These books are largely used until at the Public Administration. In the later versions of these manuals, it has been more discussed the role that the stakeholder plays in the outcomes of the project. So the State Government of Minas Gerais has developed a new way to manage the stakeholders influence called "Interface Management". This methodology has been improved by the experiences of State Department of Transportation and Infrastructure of Minas Gerais. The steps for implementing it are: (i) management planning by exception; (ii) identifying properly the stakeholders; (iii) establishing communication channels among the stakeholders; (iv) treating and organizing the project data; (v) implementing risk management of the project interfaces and (vi) evaluation of the project outcome. Each of these steps will be explained in the following text. As final words, evidences suggests that the "Interface Management" could as efficient as the traditional management techniques.

Keywords: Management; Public Administration; Projects; Stakeholders

¹ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente desempenha suas atividades profissionais na Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves (EG-FJP) e graduando em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: andre.reggiani@transportes.mg.gov.br.

² Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente desempenha suas atividades profissionais na Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de Minas Gerais. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves (EG-FJP) e graduado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: marraemanuel@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas de Minas Gerais (SETOP-MG) constitui, juntamente com o Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (DEOP-MG), um importante pilar para a infraestrutura pública do estado. O DEOP-MG é o executor direto dos empreendimentos³, a partir de contratação por meio de editais de projeto, enquanto a SETOP-MG, através da Subsecretaria de Infraestrutura, gere a estratégia organizacional. Para dar suporte a essa estrutura, foi criada a Superintendência de Infraestrutura Governamental (SIG), que atua como um Escritório de Projetos no âmbito da Secretaria.

Em 2011, a SETOP-MG empenhou-se em estruturar o Escritório de Projetos, a fim de gerenciar os empreendimentos do DEOP-MG e, assim, garantir o desenvolvimento da missão da Secretaria por meio da aplicação de soluções em gerenciamento de obras públicas. Para cumprir a sua missão, o Escritório desenvolveu metodologias baseadas em boas práticas de gestão de projetos, sendo uma delas o chamado “Gerenciamento Intensivo”.

Essa boa prática consistia no acompanhamento detalhado do empreendimento de forma a garantir que as especificações solicitadas pelo órgão demandante fossem devidamente atendidas. Para tanto, tal metodologia fundamentava-se em um ciclo composto pela iniciação, planejamento, monitoramento e encerramento dos processos que vão da concepção à execução das obras. O “Gerenciamento Intensivo” foi aplicado a um grupo de empreendimentos considerados prioritários à luz dos seguintes critérios: alto valor do investimento, complexidade e imprescindibilidade ao cumprimento da estratégia do Governo.

No início de 2013, após a aplicação do “Gerenciamento Intensivo” em 10 empreendimentos, foi feita uma avaliação interna do impacto dessa metodologia e concluiu-se que a mesma trazia mais desgastes durante a sua aplicação do que de fato melhorias nos resultados das obras. Tendo em vista essa constatação, ficou clara a necessidade de revisão da forma de atuação do Escritório de Projetos da SETOP/MG.

Dessa forma, foram alteradas as diretrizes que norteavam o Escritório – que migrou do controle dos processos inerentes à execução das obras para a identificação e catalisação de soluções dos entraves advindos de questões adjacentes à execução dos empreendimentos. Essa nova iniciativa foi denominada “Gestão de Interfaces”. Trata-se de um método de gerenciamento que consiste no mapeamento, acompanhamento, e articulação dos atores e temas que permeiam cada empreendimento - seja este localizado dentro ou fora do setor público. Para, assim, mitigar problemas que possam impactar negativamente os empreendimentos executados pelo DEOP-MG.

Essa proposta de gerenciamento dialoga fortemente com as discussões trazidas atualmente pela literatura especializada a respeito do papel desempenhado pelos *stakeholders* nas organizações. Nesse sentido, vale destacar a última revisão do PMBOK (5ª edição) – que trouxe como uma das novas áreas de conhecimento a *Gestão de Partes Interessadas* (temática que aborda justamente a importância dos *stakeholders*). Além disso, também é digno de destaque o trabalho desenvolvido por Freeman (1983) sobre a importância dos grupos ou indivíduos para o atingimento dos objetivos organizacionais – *Teoria dos Stakeholders*.

2. NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

As discussões sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública iniciaram-se durante a década de

³ Empreendimento consiste no conjunto de todas as ações, estudos e esforços necessários para a conclusão de uma obra, desde seus estudos iniciais, projetos de engenharia, execução, fiscalização e entrega desta segundo os critérios legalmente estabelecidos pela legislação pertinente.

1970 – mais especificamente após as Crises do petróleo – e se aprofundaram pela década de 80 e anos posteriores. À época, os Estados sofriam de uma crise de caráter econômico, social e administrativo que explicitava a incapacidade de reação dos mesmos e, conseqüentemente, a inviabilidade da forma com que estes se organizavam (ABRUCIO, 2005).

Além disso, com a globalização, os governos se enfraqueceram, à medida que perderam parte do controle dos fluxos financeiros e comerciais, o que se agravou com o aumento do poder das grandes multinacionais. Dessa forma, passou a existir um contexto favorável as mudanças na Administração Pública, na esteira de várias teorias críticas sobre a burocracia, tais como a *public choice* ou o ideário neoliberal *hayekiano*, por exemplo (ABRUCIO, 2005).

Neste contexto, Kettl (2005) observou que houve uma tendência global com o objetivo de alcançar a modernização do Estado, não somente em países desenvolvidos, como no caso dos Estados Unidos e do Reino Unido, mas também em países como Coréia, Brasil, Portugal e Nova Zelândia. Esse esforço foi acompanhado do seguinte dilema: o impulso inicial necessário para organizar governos de forma a funcionarem melhor e com menos custos e garantir que as administrações cumprissem e mantivessem tal intento.

Desta forma, surge o conceito da Nova Administração Pública (*New Public Management – NPM*), como uma filosofia e um conjunto de ações que objetiva a modernização da máquina pública. O termo possui sentido bastante amplo e complexo e é utilizado para descrever as várias ondas de reformas do setor público. Uma premissa que influenciou fortemente os movimentos reformistas foi a utilização de técnicas, ferramentas e valores da esfera privada no setor público, a fim de contribuir para uma melhor relação custo benefício para o Estado, sendo que tal objetivo seria alcançado sem grandes efeitos colaterais e/ou ressalvas.

De acordo com Longo (2009), a superação do modelo burocrático se daria a partir de modernizações na estrutura governamental. Essas, por sua vez, se dariam conforme o contexto em que se realizaram as mudanças, sendo em vários casos observadas as seguintes iniciativas: reforçar a coesão governamental; simplificar as estruturas e procedimentos; separar as responsabilidades políticas e as de gestão; descentralizar o poder de decisão para as unidades de gestão; orientar o controle para os resultados; reestruturar as funções horizontais e os órgãos que as assumem; introduzir a concorrência na prestação de serviços públicos e flexibilizar o marco organizacional da gestão de recursos humanos.

Neste ponto, de acordo com Abrúcio (2005), surgiram, em termos esquemáticos, três tendências para a superação do modelo burocrático. A primeira, chamada **gerencialismo**, focava-se fundamentalmente na questão da eficiência da máquina pública. Trata-se de uma abordagem com grande atenção para a redução dos gastos e déficits públicos. São governos paradigmáticos dessa tendência, o de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e o de Margaret Thatcher, na Inglaterra. A segunda tendência, chamada de **consumerismo**, focava-se essencialmente na qualidade do serviço público. Pautada em uma relação do tipo cidadão-cliente, tal tendência procurou captar a percepção do cidadão em relação ao serviço público recebido. Por fim, a terceira tendência está respaldada na busca pela equidade e *accountability* por parte do Estado, numa lógica mais cidadã e menos voltada para a relação de cliente. Trata-se da **Public Service Orientation** (PSO).

Abrúcio (2005) ainda ressalta que: “ *rígida divisão entre as teorias foi estabelecida apenas para facilitar a comparação entre elas*” e que as mesmas não são excludentes. Nesse sentido, vale destacar a experiência mineira. A partir de 2003, o estado de Minas Gerais desenvolveu práticas que se aproximavam do **gerencialismo**. Já em 2007, com outra vertente complementar, iniciaram-se práticas consoantes com os princípios e diretrizes do **consumerismo**. Por fim, a partir de 2012, já mais afinado com aspectos da cidadania, o Estado mineiro iniciou um diálogo mais afinado com o PSO.

2.1. MOVIMENTO REFORMISTA RECENTE NO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Em 2003, no estado de Minas Gerais, foi desenvolvido um conjunto de iniciativas voltadas para o saneamento das contas públicas e para a recuperação da capacidade de investimento público do estado. Para tanto, desenvolveram-se ações de reestruturação orgânica do Poder Executivo, a fim de adequar as secretarias a um modelo gerencial em consonância com as tendências de reforma da administração pública mundial, capazes de oferecer respostas rápidas às demandas da sociedade. Também ocorreu um ajustamento dos benefícios e remunerações do funcionalismo público. Além disso, por fim, procurou-se desenvolver inovações voltadas para a geração de resultados a partir dos parâmetros de qualidade e do princípio da eficiência (Vilhena e Athayde, 2005).

À época, o conjunto de iniciativas desenvolvidas foi chamado de “Choque de Gestão”. Esse termo permanece até os dias atuais e carrega em seu bojo um conjunto variado de inovações e mudanças realizadas no âmbito da máquina pública mineira. Trata-se das sucessivas gerações do “Choque de Gestão”: Primeira, Segunda e Terceira Geração. Tais etapas possuem correspondência com os movimentos de reforma do Estado e da Administração Pública identificados mundialmente e ora apresentados.

Assim, a partir de 2003, observou-se um processo de oxigenação de metodologias e práticas gerenciais do setor público por meio do uso, inclusive, de iniciativas provenientes da esfera privada - que foram empregadas na modernização de diversas áreas do estado (VILHENA ET. AL, 2006). Dos instrumentos de relevo desenvolvidos neste período, dentre outros, vale destacar a incorporação do planejamento estratégico que, segundo Maximiano (2006), consiste no processo de elaboração da estratégia, definindo os objetivos organizacionais e as formas pelas quais se pretende atingi-los, através dos planejamentos de longo, médio e curto prazo.

No caso mineiro, primeiramente, foi desenvolvido um documento contendo a visão de longo prazo do estado, até 2030, segundo a última revisão, chamado **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado** (PMDI). Este é desdobrado em um planejamento de médio prazo, para um período de quatro anos, chamado **Plano Plurianual de Ação Governamental** (PPAG). O PPAG abre-se nos planejamentos de curto prazo, quais sejam: **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO) e **Lei Orçamentária Anual** (LOA). Por fim, tem-se ainda no planejamento estatal mineiro, um instrumento chamado **Acordo de Resultados** (AR), que consiste na pactuação das metas e dos objetivos considerados prioritários - tanto entre o governador e seus secretários (AR de Primeira Etapa); quanto entre os secretários e os servidores públicos das suas respectivas secretarias (AR de Segunda Etapa).

Outra prática gerencial iniciada em 2003 de grande importância foi a adoção do gerenciamento de projetos para gestão dos principais empreendimentos desenvolvidos pelo Estado. Isto, porque, à época, já havia uma crescente aceitação na iniciativa privada da correlação entre a adoção de processos, práticas, técnicas e ferramentas de *gestão de projetos* e o sucesso dos mesmos. Além disso, a criação de projetos é uma forma frequentemente utilizada para atingir os objetivos do planejamento estratégico, que estava sendo implantado paralelamente (PMBOK, 2006).

3. GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Segundo o PMBOK:

Um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou

resultado exclusivo. A sua natureza temporária indica um início e um término definido. O término é alcançado quando os objetivos tiverem sido atingidos ou quando se concluir que esses objetivos não serão ou não poderão ser atingidos e o projeto for encerrado, ou quando o mesmo não for mais necessário (PMBOK, 2006, p. 312).

Assim, é possível definir o gerenciamento de projetos como “a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos” (PMBOK, 2006, p. 08).

Além disso, ainda segundo o PMBOK (2006), o gerenciamento de projetos ainda inclui: a identificação dos requisitos do projeto; a adaptação às incertezas e imprevistos que possam colocá-lo em risco; e a solução de eventuais conflitos entre as dimensões do projeto (escopo, tempo, custos, qualidade, riscos, entre outros).

3.1 MODELOS ATUAIS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Atualmente, os principais modelos de gerenciamento de projetos são o PMBOK, desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI), e o PRINCE2, desenvolvido pelo *Office of Government Commerce* (OGC), órgão do governo inglês. O primeiro consiste em um padrão de boas práticas, ou seja, aponta o que deve ser realizado para um bom gerenciamento de projetos, enquanto o segundo busca apontar como realizar isso, ou seja, se trata de um método. Desta forma, apesar de abordarem uma mesma temática, mesmo que sob diferentes perspectivas, a abordagem do PMBOK e do PRINCE2 podem ser vistas como complementares (RIBEIRO, 2011).

3.2 PMBOK

O Guia de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos, ou PMBOK, é um padrão contendo boas práticas em gerenciamento de projetos e é considerado pelo *Project Management Institute* (PMI) como uma referência básica de gerenciamento de projetos. O guia traz apenas os processos de gerenciamento de projetos⁴, embora os processos orientados a produtos⁵ sejam de suma importância para a criação dos mesmos. Segundo o PMBOK (2006), é possível realizar o gerenciamento de projetos através da aplicação e integração de 47 processos⁶ agrupados logicamente abrangendo cinco grupos de processos: grupo de processos de Iniciação; grupo de processos de planejamento; grupo de processos de execução; grupo de processos de monitoramento e controle e grupo de processos de encerramento.

Além disso, os processos ainda podem ser agrupados em dez áreas de conhecimento de gerenciamento de projetos⁷, a saber: gerenciamento da integração do projeto; gerenciamento do escopo do projeto; gerenciamento do tempo do projeto; gerenciamento dos custos do projeto; gerenciamento da qualidade do projeto; gerenciamento dos recursos humanos do projeto; gerenciamento das comunicações do projeto; gerenciamento dos riscos do projeto; gerenciamento das aquisições do projeto e gerenciamento de *stakeholders* do projeto.

⁴ Processos genéricos que auxiliam a obtenção de um fluxo eficaz ao longo da existência do projeto, fazendo uso de técnicas e ferramentas abordadas segundo as 10 Áreas de Conhecimento abordadas pelo PMBOK (5ª edição).

⁵ São os processos que a organização concebeu para a criação do produto o qual se pretende entregar com o projeto, sendo bastante específicos para cada projeto e contexto.

⁶ Na última versão do PMBOK (5ª edição) foram adicionados 5 novos processos.

⁷ A referência “Gerenciamento de (...) do projeto” presente no nome de todas as áreas de conhecimento é utilizada propositalmente para enfatizar que se aplica especificamente ao gerenciamento de projetos (PMBOK, 2006).

3.3 PRINCE2

Segundo Murray (2009), o PRINCE2 é um método genérico de gerenciamento de projetos desenvolvido pelo OGC (*Office of Government Commerce*) que pode ser utilizado para projetos de diferentes escalas, tipos, organizações, geografias e culturas. Desta forma, essa metodologia consiste em uma abordagem estruturada que aponta como o gerente deve gerenciar um projeto a partir de princípios, temas e processos.

Os princípios são orientações obrigatórias e boas práticas que determinam se o projeto está sendo realmente gerenciado segundo a metodologia.

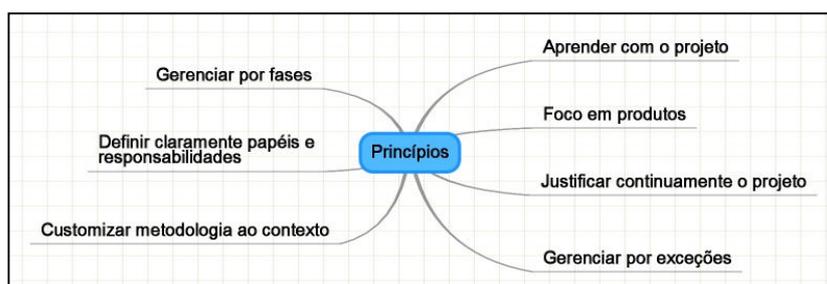


Figura 1 - Mapa com princípios do PRINCE2

Fonte: Elaboração Própria

Os temas são os aspectos de gerenciamento que permeiam toda a vida do projeto repetidamente e descrevem os parâmetros do projeto.

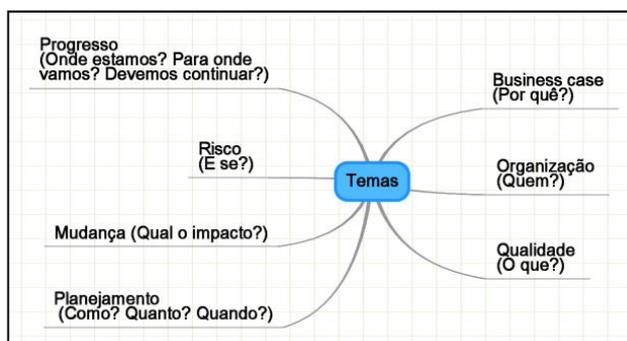


Figura 2 - Mapa mental com temas do PRINCE2

Fonte: Elaboração Própria

A metodologia PRINCE2 prevê um conjunto de atividades necessárias para dirigir, gerir e entregar um projeto:

- *Starting up a Project* – cobre a etapa de pré-projeto necessária para convencer a alta gestão dos motivos em razão dos quais o projeto é necessário.
- *Directing a Project* – são tomadas as decisões sobre o andamento do projeto e sobre prováveis exceções ocorridas ao longo do ciclo de vida.

- *Initiating a Project* – elaboração dos planos que formarão a linha de base do projeto e que farão parte do termo de abertura do projeto.
- *Managing Stage Boundaries* – ao término de cada etapa visa: garantir que todos os produtos planejados para o estágio foram completados conforme definido; prover as informações necessárias para avaliar se o projeto continua viável; preparar o planejamento da próxima fase; listar as lições aprendidas e trata dos desvios no planejamento.
- *Controlling a Stage* – atividades de controle e monitoramento dos estágios do projeto.
- *Managing Product Delivery* – focado em garantir que os produtos planejados serão criados e entregues.
- *Closing a Project* – fechamento controlado do projeto, podendo ser conduzido ao término do projeto, quando este já desenvolveu e entregou todos os produtos propostos ou se, por algum motivo, tornou-se inviável.

Além disso, segundo Ângelo (2008), um projeto PRINCE2 também possui as seguintes características: controle e organização do início ao fim; revisão de progressos baseadas no planejamento inicial; pontos de decisão flexíveis; gerenciamento dos desvios do plano e grande envolvimento de gerentes e *stakeholders*.

Por fim, vale a pena destacar uma abordagem da metodologia, que é referida no guia original como “*Tailoring to fit*” - que consiste em adaptar a metodologia PRINCE2 ao contexto em que o projeto se insere. Com isso, será extremamente raro um gerenciamento que impacte nos resultados do projeto, ou que se repita, especialmente quanto aos processos utilizados. (RIBEIRO, 2011)

4. A EXPERIÊNCIA DE GERENCIAMENTO DE PROEJOTOS NO GOVERNO DE MINAS GERAIS E O CASO DO DEOP/SETOP-MG

No âmbito da administração pública mineira, o programa Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado - GERAES - consiste na criação de um escritório com objetivo de atuar junto aos projetos prioritários, à luz do planejamento estratégico do governo. O escritório desenvolvido pode ser descrito segundo o padrão retratado no PMBOK (2006, p. 362): "um corpo ou entidade organizacional à qual são atribuídas várias responsabilidades relacionadas ao gerenciamento centralizado e coordenado dos projetos sob seu domínio."

No início, o GERAES tinha como principais funções padronizar os procedimentos de gerenciamento dos projetos no estado; assessorar os gerentes de projetos no planejamento, execução e controle do projeto; acompanhar o desempenho dos projetos - reportando a situação, os riscos e as restrições para subsidiar a tomada de decisões -; realizar a gestão estratégica orçamentária e financeira dos projetos estruturadores e apoiar o Gerente do Projeto em relação às demandas específicas.

Com o passar do tempo, o escritório central de projetos ampliou gradativamente seu escopo de atuação, passando também a ser responsável por diversas ações. Nesse sentido, merece realce a gestão da comunicação, ou seja, a produção e a disseminação de informações estratégicas para a alta gestão do governo.

A partir de 2005, começou a se observar o surgimento de escritórios setoriais de projetos nos órgãos da Administração Direta mineira, que atuavam como assessorias voltadas para inovação e gestão estratégica. Desta forma, passou a caber a tais assessorias o acompanhamento mais próximo dos projetos prioritários e, assim, reportar-se diretamente ao seu respectivo secretário e ao GERAES. Este,

por sua vez, passou a atuar segundo o modelo “Estação Meteorológica”, isto é, coletando informações e reportando à alta administração.

Entretanto, a Administração Indireta, via de regra, não desenvolveu essa estrutura de assessoria, mesmo sendo em alguns casos a responsável pela execução de um determinado projeto. Isto pode ser observado no caso do DEOP-MG, que é o órgão especializado em executar empreendimentos de infraestrutura do governo. Mesmo o órgão realizando diversos empreendimentos de infraestrutura considerados como prioritários, este não possuía uma estrutura voltada para o gerenciamento de projetos, como os da Administração Direta.

Por este motivo, na SETOP-MG, por meio da Subsecretaria de Infraestrutura, foi estabelecido a alocação, na Superintendência de Infraestrutura Governamental (SIG), de uma estrutura cujo objetivo é desempenhar o papel de escritório de projetos para os empreendimentos prioritários do governo. Desta forma, o Escritório atua de maneira complementar aos processos orientados a produtos do DEOP-MG.

Isto posto, um dos maiores desafios encontrados pelo Escritório se deu a partir da grande multiplicidade de *stakeholders* com impacto direto nos processos orientados ao produto (empreendimentos de infraestrutura). Além disso, outro desafio encontrado foi a customização das metodologias de gerenciamento às reais necessidades das áreas executoras dos projetos. Isso porque, ao se observar o funcionamento do gerenciamento, percebe-se uma distinção entre o monitoramento e a execução. Apesar de esse tipo de organização gerar especialidade funcional, observa-se certo descompasso, vez que pode não conseguir corresponder às necessidades da realização do empreendimento.

Dessa forma, a metodologia desenvolvida foi concebida à luz da realidade da execução de empreendimentos de infraestrutura pelo DEOP-MG e seu Escritório de gerenciamento de empreendimentos. A premissa central assumida foi que a maior parte dos grandes problemas que impactavam fortemente na execução dos empreendimentos dizia respeito a questões externas. Assim, foi determinado que o Escritório de Projetos mitigasse ao máximo todos os aspectos que poderiam impactar no desempenho dos empreendimentos de infraestrutura executados pelo DEOP-MG, de forma que este focaria inteiramente nos processos relativos à execução do empreendimento em si. Esta abordagem recebeu o nome, no âmbito da SETOP, de “Gestão de Interfaces”.

5. INSUMOS FUNDAMENTAIS PARA A “GESTÃO DE INTERFACES”: A TEORIA DOS STAKEHOLDERS E AS NOVAS DISCUSSÕES TRAZIDAS PELO PMBOK

Em um sentido amplo, *stakeholder* é qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos que possuem condições de afetar a consecução dos objetivos de uma organização ou, ainda, que são afetados pela realização dos objetivos organizacionais (FREEDMAN; REED, 1983, p. 91). A teoria do *stakeholders* é apresentada por FREEMAN (2001) como agentes que se relacionam com a organização. O autor, assim, propõe métodos e estratégias para se gerir os interesses dessas pessoas. Em seu estudo, voltado para a administração de empresas, FREEMAN (2001) afirma que além dos acionistas, tidos como *stakeholders* em termos clássicos, ainda devem ser levados em consideração na gestão de um empreendimento organizações governamentais e não governamentais, grupos políticos, associações, sindicatos, consumidores, potenciais clientes, etc.

Um exemplo do impacto dos *stakeholders* nos resultados de uma organização pode ser observado no case apresentado por Hillman e Keim (2001). Em seu trabalho, os autores encontraram uma relação entre a gestão das partes interessadas e o resultado da participação social dos acionistas em uma empresa de capital aberto. No estudo, foi constatado que uma melhoria nas relações entre as diferentes partes interessadas impactam diretamente no valor entregue pela organização.

A atenção às questões e riscos referentes ao tema do gerenciamento dos *stakeholders* tem sido também objeto de discussão nas últimas revisões do PMBOK- com notável evolução apresentada na 5ª edição. Segundo o PMBOK (2006), “o gerente de projeto precisa gerenciar a influência das várias partes interessadas em relação aos requisitos do projeto para garantir um resultado bem-sucedido.” Falhas durante a identificação das partes interessadas e da mensuração de grau de influência em um projeto é crítico.

Além disso, é importante que, uma vez identificados as partes interessadas, seja identificado “o impacto ou apoio potencial que cada parte interessada poderia gerar e classificá-los a fim de definir uma estratégia de abordagem” (PMBOK, 2006). Assim, torna-se necessário mensurar os graus de poder, as influências e impactos dos atores. A combinação destes fatores pode gerar quatro abordagens possíveis: manter satisfeito, gerenciar com atenção, monitorar e manter informado. Para garantir uma identificação e avaliação confiável dos atores, é imprescindível o apoio da alta gestão e da equipe de projeto.

Feito isso, é possível realizar o gerenciamento das expectativas das partes interessadas, que nada mais é que um processo de comunicação customizado para estes atores. Este processo é importante para projetos mais vulneráveis aos seus *stakeholders*, uma vez que este objetiva levar a estas partes o entendimento dos benefícios, riscos e desafios a serem vencidos pelo projeto (PMBOK, 2006).

6. A EXPERIÊNCIA DE GERENCIAMENTO DE INTERFACES NO ÂMBITO DA SETOP-MG

Para desenvolver a metodologia de *Gerenciamento de Interfaces*, inicialmente, foi necessária uma imersão nos ambientes executores dos projetos, a fim de identificar quais são as reais necessidades dos setores, conforme preconiza o PRINCE2. Dessa forma, a partir da realização de uma pesquisa exploratória, utilizando como escopo a metodologia da observação participante⁸, foi possível delimitar e ajustar uma ferramenta de gerenciamento aderente à realidade da organização. Também foi necessária a realização de entrevistas abertas com a alta gestão no sentido de promover ajustes mais apurados da ferramenta de gerenciamento desenvolvida.

Após quase dois anos de implantação do gerenciamento de projetos em empreendimentos estratégicos, constatou-se que grande parte dos problemas que impactavam o cronograma das obras consistia em problemas além-obra, como *stakeholders* não planejados (pendência de aprovação em uma instituição de fomento governamental, ou ao executivo federal, dentre outros).

Dessa forma, o objetivo do *Gerenciamento de Interfaces* é, por um lado, reduzir o grau de detalhamento do gerenciamento focado na perspectiva do empreendimento, uma vez que foi diagnosticado que sua atuação alcançava um baixo desempenho focando apenas nas relações e nas metas entre DEOP-MG, empresa projetista e construtora; e, de outro lado, focar o gerenciamento nas áreas temáticas externas ao empreendimento que possuem impacto direto nas metas do mesmo, como, por exemplo, os licenciamentos necessários, os aspectos financeiros, eventuais desapropriações, interferências com concessionárias de água, energia e saneamento, etc. Desta forma, ao invés de atuar no controle da execução do projeto, passou-se a oferecer melhor apoio a área finalística do DEOP-MG, com observância as interfaces críticas, conforme esquema a seguir.

⁸ A observação participante consiste na inserção de um ator capaz de ser reconhecido e aceito como membro de uma cultural da qual ele não é originário. Com essa aceitação, torna-se possível compreender as manifestações da organização, bem como propor um escopo de atuação. Trata-se de um trabalho eminentemente qualitativo e amplamente utilizado nas pesquisas organizacionais contemporâneas

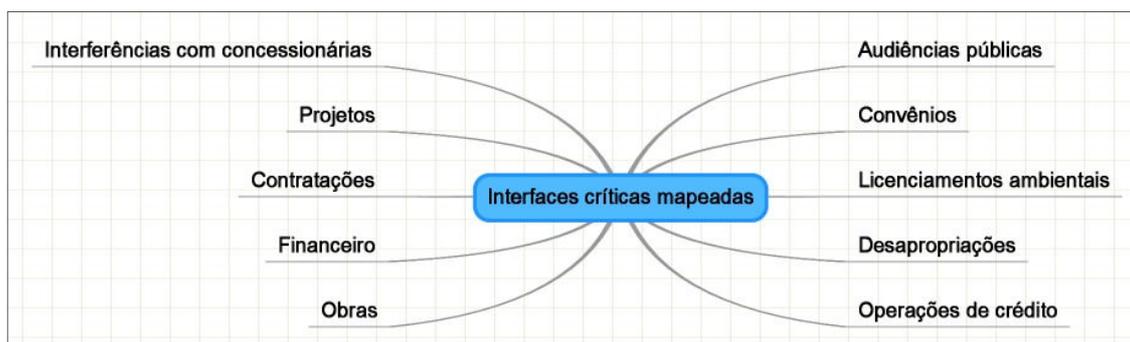


Figura 3 - Mapa mental com interfaces críticas mapeadas

Fonte: elaboração própria

O *Gerenciamento de Interfaces* possui seis vertentes, a saber: (i) o plano do gerenciamento por exceções; (ii) identificação e sistematização dos *stakeholders*; (iii) comunicação eficiente com todos os *stakeholders*; (iv) a organização das informações referentes às interfaces do projeto; (v) a gestão de riscos referentes às interfaces e (vi) sistema de avaliação da metodologia “*Gestão de Interfaces*”.

O **gerenciamento por exceções** consiste no esforço do Escritório de Projetos em mapear, planejar e minimizar os impactos dos imprevistos no resultado final do projeto, especialmente aquilo que é externo ao empreendimento. Para isso, são elaborados planos de ação junto aos principais atores, que são acompanhados pela SIG e distribuídos entre todos os *stakeholders*, visando garantir o nivelamento das informações do projeto e aumentar a sinergia entre as partes interessadas. Esse módulo tem sido desenvolvido desde o início do gerenciamento. E, embora essa escolha represente uma dificuldade inicial de levantamento de informações apuradas dentro de um contexto de início do desenvolvimento de um projeto, garante, por outro lado, a adesão das gerências à metodologia de “*Gestão de Interfaces*”. Isso porque esse módulo evidencia desde o começo com maior clareza quais serão os riscos e desafios.

Ainda durante a fase inicial do gerenciamento do projeto, cabe ao Escritório a **identificação e sistematização dos *stakeholders***, bem como a avaliação do envolvimento e o impacto dos mesmos no sucesso do projeto. Estes podem ser tanto servidores da SETOP-MG ou DEOP-MG, como também de outros órgãos da esfera estadual (como, por exemplo, em casos de uma aprovação de uma licença ambiental na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), ou em outras esferas (municipal e federal, como por exemplo em situações de aprovações junto ao Ministério das Cidades). Estes ainda podem ser ainda a empresa contratada para executar o empreendimento ou uma família em processo de desapropriação que discorda do acordo oferecido pela equipe de desapropriação. Assim, é possível planejar o projeto de forma mais eficiente, realizar o gerenciamento das expectativas das partes interessadas ponderando seu respectivo grau de influência no projeto, além da identificação dos riscos relativos às partes interessadas.

Para que todos os envolvidos com o projeto estejam devidamente engajados para alcançar os objetivos propostos, é necessário comunicar todas as partes envolvidas, sejam elas executoras de ações, ou simplesmente atores externos interessados no empreendimento. Desta forma, o terceiro módulo (**comunicação entre os *stakeholders***) consiste em sistematizar a forma mais efetiva de comunicação de todos os atores do projeto. Vale ressaltar que a escolha da forma de comunicação pode variar para cada projeto, uma vez que a escolha dependerá diretamente dos *stakeholders* que o gerente de projetos pretende manter informados.

No caso específico dos empreendimentos de infraestrutura, para que estes sejam executados, uma série

de precauções como licenciamentos diversos, convênios com outros órgãos e/ou contratos precisam ser devidamente organizados e acompanhados pelo Escritório de Projetos para que o empreendimento não seja parado pelo vencimento de nenhum destes documentos. Esse esforço se configura no quarto módulo do projeto, que consiste na **organização das informações referentes às interfaces do projeto**, de forma a eliminar riscos provenientes dos próprios requisitos estabelecidos pela própria Administração.

Uma vez implantados quatro primeiros módulos citados anteriormente, é possível concatenar todo o conjunto de informações e dados e construir com maior robustez o **gerenciamento de riscos referentes às interfaces dos empreendimentos**. Como a filosofia do modelo “*Gestão de Interfaces*” consiste em uma visão holística para o exterior do empreendimento, este módulo tem como objetivo mitigar a priori os impactos negativos que aspectos externos possam gerar no projeto. Ao ser implantado, o **gerenciamento de riscos referentes às interfaces** será realizado nos momentos iniciais do projeto e terá como insumo, dentre outras informações, as lições aprendidas decorrentes do gerenciamento por exceções e brainstorming com os *stakeholders* do projeto. O principal objetivo deste módulo é servir de insumo para um planejamento com um mínimo de imprevistos.

Por fim, o último módulo referente à “*Gestão de Interfaces*” consiste na **implantação de um sistema de avaliação do método**, utilizando indicadores e métricas para permitir ao escritório avaliar a performance do modelo, de forma a mensurar claramente os resultados alcançados. Para tal, devem ser traçados indicadores de tempo, custo, qualidade, de output (entrega), de complexidade e de risco, à medida que os respectivos módulos sejam construídos.

7. UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE OS RESULTADOS ALCANÇADOS PELA METODOLOGIA

Após cerca de seis meses de implantação do primeiro módulo da Metodologia de “*Gestão de Interfaces*” em caráter piloto, o projeto alcançou a aprovação da alta gestão e os próximos módulos já se encontram em fase de desenvolvimento. Deste piloto, participaram três gerentes de projetos alocados em nove empreendimentos de alta complexidade, os quais envolvem a gestão de recursos na ordem de 943 milhões de reais e encontram-se ainda em execução.

São empreendimentos cujo escopo perpassa por obras de prevenção de calamidades, saneamento, construção de unidades habitacionais, dentre outros. Apesar de não haver ainda uma sistematização definitiva dos registros formais de resultados para subsidiar uma avaliação mais consistente, os resultados parciais são extremamente positivos, como se vê no caso dos empreendimentos PAC Drenagem e PAC Prevenção. Em ambos os empreendimentos, as datas estipuladas pelo Ministério das Cidades para o cumprimento dos marcos necessário à efetividade do financiamento, como cadastramento de propostas, apresentação de documentação técnica para a CAIXA, manifestação sobre material apresentado, dentre tantos outros, foram cumpridos ou adiantados – algo incomum no contexto de uma obra pública de grande porte e com multiplicidade de partes interessadas.

Além disso, segundo entrevistas abertas e não estruturadas com a alta gestão dos órgãos envolvidos, é possível levantar a hipótese de que a metodologia *Gerenciamento de Interfaces* possa ser mais eficiente em contexto de projetos complexos, uma vez que a incidência de fatores externos possui enorme impacto, devido não só ao vulto dos empreendimentos, como também ao fato de serem empreendimentos de natureza pública - o que implica uma diversidade maior de *stakeholders*.

O grande desafio apontado pelo Escritório de Projetos referente à implantação da metodologia consiste em lidar com multiplicidade de *stakeholders* envolvidos nos empreendimentos, tornando a gama de interfaces a serem levantadas e acompanhadas realmente consideráveis. Até a presente data, tem sido possível o gerenciamento das seguintes interfaces: operação de crédito vinculada, agências reguladoras,

regularização ambiental, concessionárias para o fornecimento de água e luz, regularização do terreno ou da edificação, acesso viário, desapropriações e reassentamentos, orçamento e execução financeira, transporte e instalação de equipamentos, operação, funcionamento e manutenção.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de os dados preliminares da implantação deste método serem ainda incipientes, tem-se um cenário bastante otimista, vez que todas as metas traçadas foram alcançadas ou antecipadas. Assim, figura-se como relevante a hipótese de que a “*Gestão de Interfaces*” é uma metodologia com potencial de imprimir maior eficiência às ações governamental vis-à-vis as metodologias tradicionais de gerenciamento de projetos. Entretanto, como são dados preliminares, ainda é necessário um maior tempo de maturação da ferramenta, bem como um acervo maior de experiências e dados, além da aplicação da metodologia em uma quantidade maior de empreendimentos desafiadores para, assim, demonstrar a potencial eficácia, eficiência e efetividades do instrumento de gestão ora discutido.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. Os avanços e os dilemas dos modelos pós burocrático: a reforma dos modelos da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C. & SPINK, Peter (Orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ANGELO, Adalcir da Silva. Entendendo o PRINCE2, 2008. Disponível em: <<http://www.mundopm.com.br/noticia.jsp?id=264>> , acessado às 20:09 do dia 18/06/2013.

ASSIS, J. P.; BRAVIM, V. PMO: implantando o escritório de projetos. Vitória, ES: COMPET PM – Treinamento e Consultoria: 2008.

Evolução da estrutura de gerenciamento de projetos do Governo de Minas, disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/component/phocadownload/category/106-artigos?download=1126>>, acessado às 16:09 do dia 22/06/2013.

FREEMAN, R. E. A *stakeholder* theory of the modern corporation. In: BEAUCHAMP, T., BOWIE, N. (Ed.), Ethical theory and business. 5th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1997.

FREEMAN, R. Edward; MCVEA, John, A *Stakeholder* Approach to Strategic Management. 2001. Darden Business School Working Paper No. 01-02. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=263511> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.263511>>, acessado às 16:26 do dia 27/06/2013.

HILLMAN, Amy J.; KEIM Gerald D. Shareholder Value, *Stakeholder* Management, and Social Issues: What's the Bottom Line? Strategic Management Journal, Vol. 22, No. 2 (Feb., 2001), pp. 125-139. John Wiley & Sons. Disponível em: <<http://faculty.wvu.edu/dunnc3/rprnts.shareholdervaluesocialissues.pdf>>, acessado às 10:26 do dia 27/06/2013.

HOFFMANN, Valmir Emil; FILHO, José Ademar Procopiak; ROSSETTO, Carlos Ricardo. As estratégias de influência dos *stakeholders* nas organizações da indústria da construção civil: setor de edificações em Balneário Camboriú – SC.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos e SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 75-122.

LONGO, Francisco. Burocracia e Pós-burocracia na estrutura organizacional. In: LOSADA, Carlos e MARRÓDAN. De burocratas a gerentes? As ciências da gestão aplicadas na administração do Estado. Vitória: Esesp, 2009.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a teoria institucional. In: CLEGG, S., HARDY, C. e NORD, W. (Org.) Handbook de estudos organizacionais. vol.1. São Paulo: Atlas, 1999.

OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE, Managing Successful Projects with PRINCE2. Editora Belfast: TSO, 2009.

RIBEIRO, Robérton Luís Oliveira. Gerenciando Projetos Com Prince2. Rio de Janeiro: Brasport, 2011.

Portal do GERAES. Disponível em <<http://www.geraes.mg.gov.br/>>, acessado às 14:02 do dia 22/06/2013.

SOUZA MARTINS, Heloísa Helena T. de. Metodologia qualitativa de pesquisa. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07.pdf>, acesso em 26/05/2013, às 14:00 horas.

SOUZA, A. F.; ALMEIDA, R. J. Planejamento e controle financeiro na perspectiva da teoria dos *stakeholders*. Revista de Administração. São Paulo, v.38, n.2, p.144-152, abr./maio/jun. 2003.

TRENTIM, Mario H. Os 47 processos do guia PMBOK 5ª edição. Mundo PM. Disponível em: <<http://blog.mundopm.com.br/2013/03/14/47-processos-do-pmbok-5/>>, acessado às 21:59 do dia 25/06/2013.

VILHENA, Renata; ATHAYDE, Luiz Antônio. Choque de gestão na administração pública. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Belo Horizonte. Julho, 2005. Disponível em: <http://www.choquedegestao.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/406/0053151.pdf?1366139809>, acessado às 17:22 do dia 28/06/2013

VILHENA, Renata; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto; MARTINS, Humberto Falcão. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento, 2006, Editora UFMG. Disponível em: <<http://publix-teste.vm-host.net:8080/documents/14/14918/Caso+Choque+de+Gest%C3%A3o/b69031d6-6588-4a59-97b3-bc35cde8079e>>, acessado às 21:30 do dia 28/06/2013