



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

RELATO TÉCNICO

**GESTÃO DE PROJETOS PARA O SUCESSO E O SISTEMA
INTEGRADO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS**

RENATO SALVADOR COUTINHO, PEDRO HOLLANDA, VIVIANE PETINELLI E SILVA,

GRUPO TEMÁTICO: 03 Gestão de Organizações Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Gestão de Projetos para o Sucesso e o Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos

Resumo:

O presente relato parte da constatação de dois problemas relativamente comuns na administração pública, quais sejam: a ausência de priorização estratégica para execução dos projetos; e a dispersão dos esforços em iniciativas similares conduzidas por diferentes áreas e em projetos diversos. Nesse sentido, o objetivo principal deste trabalho é relatar a aplicação pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos de uma estratégia integrada para maximizar o valor público entregue por seus projetos estratégicos. Por fim, os aspectos mais relevantes da experiência aqui relatada residem no estabelecimento de uma metodologia de Gestão de Portfólio com base na literatura científica e nas melhores práticas de mercado, que possibilitou a consolidação dos projetos em programas estruturantes e transversais e a consequente otimização dos recursos públicos aplicados no portfólio estratégico.

Palavras-chave: Gestão de Portfólio. Gerenciamento de Projetos. Direitos Humanos. Políticas Públicas Baseadas em Evidências. Valor Público.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o montante dos Gastos do Governo chega a representar cerca de 20% do PIB brasileiro calculado sob a ótica da despesa. Também não é novidade o efeito multiplicador que os investimentos do Governo em despesas sociais trazem ao crescimento do país, conforme estudo do IPEA (2011).

Em cenários de crise econômica como o atual, estes investimentos sofrem cortes e, mesmo, a necessidade de realocação de despesas para atender a questões mais urgentes. Entretanto, por mais que haja um “receituário econômico” para combater os efeitos de crises, além de eles terem se provado ineficazes ou apresentarem efeitos indesejados no médio prazo, há espaço para novas soluções.

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), como órgão da administração pública federal direta, deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios imprimem outros desafios, além dos emanados pela perspectiva econômica, que demandam a implementação de práticas de gestão que aumentem a transparência e a governança na administração pública.

O MMFDH é responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção dos Direitos Humanos no Brasil. Atualmente, o Ministério conta com oito Secretarias Nacionais, que são as chamadas unidades finalísticas, e com a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que, apesar de ser órgão de assessoria direta à Ministra, também é responsável pela oferta

de serviços finalísticos.

A pasta foi criada em 2019 por meio da agregação das antigas Secretarias Especiais da Presidência da República: a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ). Sua origem dispersa, baseada em estruturas que existiam anteriormente (algumas com status ministerial) trouxe uma dificuldade de visão ampla por parte dos gestores e colaboradores e exige um constante esforço para promover a integração institucional e a sinergia.

No início de 2021, durante as reuniões da alta gestão do MMFDH, era recorrente se ouvir o descontentamento em relação aos projetos que dependiam ou continham entregas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) em seu escopo. Tal queixa advinha das unidades responsáveis pelos macroprocessos finalísticos do Ministério e recaía especificamente sobre a unidade responsável por um dos macroprocessos de suporte de Gestão de tecnologia da informação.

Por sua vez, a área de TIC argumentava que as unidades finalísticas apresentavam suas demandas diretamente sem definição clara de ordem de execução, além de modificarem constantemente o escopo do que havia sido demandado sem qualquer controle de mudanças e ainda exigiam que o cronograma de entrega não sofresse alterações. Diante desse cenário, a Secretaria Executiva, com o apoio da unidade responsável pela gestão de projetos, promoção da integração institucional e melhorias de gestão, atou no diagnóstico do problema e observou que, por um lado, não havia uma priorização estratégica para execução dos projetos e, por outro, havia uma dispersão dos esforços em iniciativas similares de TIC, conduzidas por áreas e em projetos diversos.

Em relação ao primeiro problema, as boas práticas de governança e gestão assumem papel relevante por meio do aprimoramento e implementação de soluções que permitam entregar mais valor público com menos investimento, ou, na expressão já consagrada: “fazer mais com menos”. A esse respeito, a Gestão de Portfólio oferece ferramentas para que a alta administração tome decisões no sentido de avaliar, monitorar e direcionar o grupo de componentes do portfólio visando atingir resultados específicos (PMI, 2021).

Quanto ao segundo, a Secretaria Executiva se valeu de sua competência de coordenação para identificar e, sempre que possível, agregar as iniciativas semelhantes para que fossem tratadas como

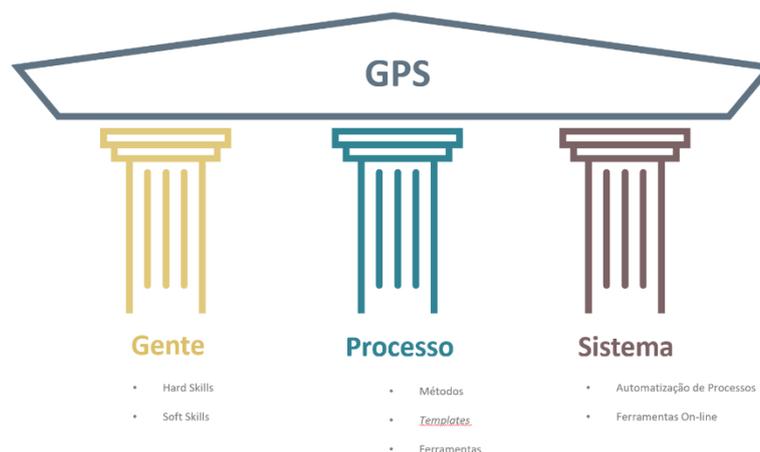
um projeto único. Dessa forma, se tornaria possível atender as demandas, que antes eram difusas, de forma integrada, respeitadas as especificidades solucionadas por eventuais pacotes de entrega diferenciados para determinadas unidades.

Dito isso, o objetivo principal deste trabalho é relatar a aplicação pelo MMFDH de uma estratégia integrada para otimizar a aplicação de recursos do órgão e maximizar o valor de seus projetos estratégicos. Por fim, o presente relato se compõe de quatro seções, além desta introdução: a próxima fornece uma breve descrição da abordagem utilizada para a mudança organizacional; a seção três demonstra na prática a agregação dos projetos de TI existentes em um programa; a seguir, é apresentada a análise e discussão a respeito das principais questões e resultados; e na última seção apresentam-se as considerações finais.

2. GESTÃO DE PROJETOS PARA O SUCESSO (GPS)

A abordagem utilizada para a solução do problema se assenta em três pilares, conforme demonstrado na figura 1, quais sejam: Gente, Processo e Sistema. O primeiro pilar se refere, principalmente, a dois fatores determinantes para o sucesso da mudança, sensibilização da liderança e promoção da cultura organizacional voltada a projetos por meio de capacitação “*on the job*”.

Figura 1. Pilares GPS



Fonte: Elaborado pelos autores

Processo se refere, resumidamente, às metodologias de Gestão de Portfólio e Gerenciamento de Projetos, bem como ao fluxo de inovação desenvolvido. Por fim, o Sistema desenvolvido materializa o fluxo automatizado do processo e disponibiliza os Métodos, Técnicas e Ferramentas das

metodologias construídas.

2.1. Gestão de Portfólio

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória devem ser construídos ou fortalecidos os pilares da liderança, da estratégia e do controle. A esse respeito, a Gestão de Portfólio oferece ferramentas para que a alta administração tome decisões no sentido de avaliar, monitorar e direcionar o grupo de componentes do portfólio visando atingir resultados específicos (PMI, 2021).

Para tanto, a Gestão de Portfólio foi regulamentada por meio da Portaria nº 1.144¹, de 1º de abril de 2021, que em seu Capítulo II estabelece a estrutura para a tomada de decisão em relação ao Portfólio Estratégico. O Regulamento estabelece o fluxo e o processo de tomada de decisão a respeito do Portfólio, bem como as competências de cada instância no processo.

No livro intitulado “Criando valor público: Gestão estratégica no governo”, Moore (2002) sugere que criar valor público se traduz em atender a necessidades ou demandas coletivas e, por outro prisma, politicamente almeçadas, cujos resultados produzam melhorias em questões sociais. O autor aponta ainda a gestão estratégica como instrumento para criação de valor público sob duas óticas: uma, a da reforma institucional, e outra, a do aperfeiçoamento da gestão.

O conceito de Valor Público também foi incorporado ao modelo original de Mapa Estratégico por Kaplan e Norton (2008), criadores do Balanced Scorecard (BSC), na perspectiva de resultados para o setor público, como é possível observar em seu livro “A Execução Premium”. Na mesma obra, os autores apresentam uma abordagem sistêmica conduzida por uma Unidade de Gestão Estratégica (UGE) para a integração entre estratégia e operações, que conecta a formulação e o planejamento com sua execução.

É importante observar que a execução da estratégia se dá por meio das iniciativas, que são os projetos, programas e ações que a movimentam e que, por sua vez, compõem o Portfólio Estratégico. Portanto, a implantação de uma Metodologia de Gestão de Portfólio se traduz em investir na atividade de planejamento, otimizando a aplicação dos recursos e entregando mais valor público à sociedade.

¹ <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.144-de-1-de-abril-de-2021-312047736>

Nesta lógica, o principal objetivo da Gestão de Portfólio é maximizar o valor do portfólio, por meio da avaliação detalhada das iniciativas candidatas e da exclusão oportuna daquelas que não estão de acordo com os objetivos estratégicos. Adicionalmente, em uma conjuntura com recursos escassos, Kim e Mauborgne (2005) aconselham a liberar recursos de ações de baixo retorno e redirecioná-los para aquelas de alto impacto, dessa maneira, segundo os autores, é possível alcançar, ao mesmo tempo, redução de custos e agregação de valor.

Isto posto, a metodologia proposta se baseia no processo mapeado de decisão, nas melhores práticas de Gestão de Portfólio e no estabelecimento de critérios objetivos devidamente ponderados. Para tanto, a metodologia estabelece as fases de identificação, seleção, categorização, priorização e balanceamento do conjunto ótimo de componentes para o alcance dos objetivos estratégicos com a melhor utilização dos recursos disponíveis.

Cooper e Sommer (2020) seguem na mesma linha ao ressaltar que recursos escassos envolvem um processo contínuo de análise dos projetos ativos e às vezes a realocação de recursos devido a alterações nas prioridades do negócio. Essa condição demanda que projetos sejam abortados (*kill*) e outros avancem (*go*) e que a carteira seja revista periodicamente.

Nesse sentido, as fases da Gestão de Portfólio estão descritas em termos gerais no Art. 4º do referido Regulamento de Gestão de Portfólio e seguem um padrão sequencial, porém cíclico, com decisões trimestrais do Comitê de Governança que culminam com o rebalanceamento do portfólio. Por fim, o processo foi mapeado segundo essas fases e automatizado por meio de sistema, seguindo a premissa de que um processo mais estruturado gera um resultado mais formalizado e produz iniciativas de mais fácil avaliação, o que tende a facilitar sua implementação e viabilizar entrega de mais Valor Público.

2.2. Gerenciamento de Projetos

A experiência demonstra que empresas que obtêm sucesso de forma sustentável se baseiam em uma forte visão de futuro, na análise de cenários e no planejamento estratégico para se adaptar às mudanças que o mercado impõe. As ações que norteiam a estratégia da organização, principalmente aquelas que visam a inovação, podem e devem ser traduzidas em projetos.

A implantação da metodologia de gerenciamento de projetos seguiu uma estratégia de “pise na grama”, metáfora que pode ser ilustrada pela pavimentação dos caminhos sobre a grama após as

pessoas criarem e definirem a rota mais conveniente. Nesse sentido, o fluxo foi automatizado na ferramenta, os *templates* disponibilizados, a governança estabelecida, alguns projetos do portfólio estratégico selecionados como experiência-piloto e inseridos no sistema de acordo com a fase em que se encontravam para que as normas sejam estabelecidas após a utilização efetiva.

Gerenciamento de projetos se refere, em linhas gerais, à aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas aos projetos para entregar o escopo planejado (PMI, 2021). A Metodologia de Gerenciamento de Projetos proposta adota um ciclo de vida padrão, alinhado ao Guia PMBOK (PMI, 2021), composto pelas fases: Proposição; Planejamento; Execução e Controle; e Encerramento.

A fase de Proposição dá início ao processo de Gestão de Portfólio, quando o órgão proponente deve preencher os documentos de identificação da iniciativa, quais sejam: Termo de Proposição (TPI) e Formulário de Identificação (FII). O primeiro utiliza como fonte as ideias propostas no Banco de Ideias e o segundo fornece as informações que servem de base para o processo de priorização descrito na seção anterior.

Após seguir pelo fluxo de Gestão de Portfólio, caso a iniciativa passe a compor o Portfólio Estratégico, será automaticamente inserida na ferramenta de Gerenciamento de Projetos e seguirá para a fase de Planejamento. Essa fase tem por objetivo a elaboração e aprovação do Plano do Projeto e Planos auxiliares.

Neste momento, é necessário refinar as informações contidas no TPI a fim de que o Plano do Projeto seja mais preciso em relação, principalmente a escopo, tempo e custo. Até que se alcance um maior nível de maturidade em gerenciamento de projetos, os *templates* de preenchimento obrigatório para que o projeto entre em execução são a Planilha Financeira e o Registro de Riscos, além de Estrutura Analítica do Projeto (EAP) e cronograma.

A partir da entrada efetiva do projeto em execução devem ser empreendidos os esforços e as ações necessárias e planejadas para entrega dos produtos do projeto, bem como o gerenciamento e atualização de seu andamento (escopo, tempo, custo e riscos) diretamente na ferramenta e o Relatório de Acompanhamento preenchido a cada mês para que o status dos projetos que compõem o Portfólio Estratégico seja reportado à alta administração. Ademais, caso haja necessidade de mudanças e essa é a única coisa certa em projetos, deve ser preenchida a Solicitação de Mudanças, que seguirá o fluxo

implementado na ferramenta para eventual aprovação.

Finalmente, na fase de Encerramento, devem ser apurados os resultados do projeto, no intuito de verificar o alcance dos objetivos inicialmente estabelecidos. Nesta fase, é necessária a formalização do Termo de Encerramento e do Relatório de Lições Aprendidas, que registram, além das entregas do projeto, todo o conhecimento gerado no decorrer de sua execução.

3. SISTEMA INTEGRADO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A Portaria MMFDH nº 1.144 , de 1º de abril de 2021, atribuiu à Secretaria-Executiva , dentre outras competências no contexto da Gestão de Portfólio, elaborar proposta de portfólio, de acordo com a priorização das iniciativas em ordem decrescente de pontuação, de maneira que seja apresentada a melhor composição de carteira para o alcance dos objetivos estratégicos. Para tanto, foi realizado junto às áreas finalísticas um inventário de projetos e programas estratégicos e, com base nos critérios de Alinhamento Estratégico, Capacidade e Impacto, foi construída a proposta para o primeiro ciclo de Gestão do Portfólio do Ministério.

Adicionalmente, a referida Portaria estabelece como diretriz a otimização de recursos do órgão pelo desenvolvimento de sua carteira de projetos prioritários e, como objetivo da gestão, a maximização de valor dos projetos estratégicos por meio da melhor combinação de componentes. Em decorrência disso, surge a necessidade de integração e potencialização de projetos transversais, com finalidades semelhantes e agregáveis, com vistas a alcançar mais, melhor (de forma assertiva e efetiva) e mais rápido o público-alvo de cada política.

A consolidação das demandas das áreas e dos projetos que deflagraram o problema motivador da solução descrita no presente relato, sabidamente, os de TIC, deu origem aos seguintes projetos estratégicos agregados em um programa estruturante e categorizados na cesta de sustentação, conforme estabelecido no Art. 4º da Portaria nº 1.144 , de 1º de abril de 2021:

- i. Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) – consiste em plataforma virtual para atendimento a pessoas físicas beneficiárias dos programas de proteção e defesa de direitos humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, bem como celebração de parceria com pessoas jurídicas interessadas em aderir ou se inscrever em programas e iniciativas desenvolvidos pelo Ministério.

- ii. Plataforma de Interação Social em Direitos Humanos – consiste em ambiente online para oferta de cursos gratuitos de formação, capacitação e qualificação em direitos humanos para os cidadãos e os gestores públicos e privados; e disponibilização de informações e oportunidades de participação social nas diversas temáticas relacionadas à promoção, defesa, proteção e enfrentamento a violações de direitos humanos.
- iii. Sistema Integrado da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – sistema voltado para os cidadãos que buscam informações sobre as políticas de direitos humanos e que precisam denunciar alguma violação de direitos sofrida ou testemunhada.
- iv. Portal de Conteúdo em Direitos Humanos – portal dedicado a cidadãos, professores e estudantes que buscam conhecimento sobre as diferentes temáticas relativas aos direitos humanos de todos.

Deu-se origem, então, ao programa estruturante denominado Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos – SINDH – que é constituído a partir de políticas públicas, ações, ferramentas e serviços, com o objetivo de ampliar o alcance e o acesso dos cidadãos à política nacional de direitos humanos e a satisfação, a produtividade e a capacidade operacional de recebimento, registro, tratamento e acolhimento de denúncias e demais solicitações que envolvam toda a rede de proteção e promoção de direitos humanos.

4. RESULTADOS

Nielsen e Pedersen (2014) afirmam que há pouca racionalidade técnica na tomada de decisão no setor público, que, em relação ao portfólio, envolve tanto o nível técnico quanto o político. Por outro lado, cabe a ressalva de que a seleção e a priorização do portfólio devem envolver fundamentalmente critérios técnicos, embora por vezes seja necessário aplicar o “verniz político” na tomada de decisão final a respeito da composição do portfólio, não somente no meio governamental.

A despeito de haver iniciativas no setor que se utilizam das melhores práticas em Gestão de Portfólio, a crítica dos autores pode ser constatada em grande parte das organizações, principalmente pelo excesso de viés político. A propósito, uma contribuição do presente trabalho é a de fortalecer a utilização de critérios objetivos para a formação do portfólio, baseados na literatura científica e nas melhores práticas de mercado.

Denhardt & Denhardt (2015) ressaltam que fazem parte da essência teórica de sua obra a “dignidade e o valor do serviço público e também os valores da democracia, da cidadania e do interesse público.” Nessa linha, o SINDH tem por objetivo ampliar o alcance e o acesso dos cidadãos às políticas do MMFDH destinadas ao atendimento de cidadãos em situação de violência ou ameaçados de morte, bem como as iniciativas cuja implementação depende primeiramente de adesão ou inscrição dos entes subnacionais e de organizações da sociedade civil e do setor privado.

O Sistema, que é o projeto em estágio mais avançado do SINDH, já se encontra em operação e possibilita a todas as Secretarias Nacionais do Ministério, além da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, conhecer sua rede, ampliar e fortalecer seus laços interinstitucionais, e aprimorar a execução de suas políticas com base nos dados coletados pelo Sistema. O uso de tais dados permite que a atuação do Ministério se baseie em evidências (cf. Políticas Públicas Baseadas em Evidências, Evidence-Based Policy – EBP)

Davies (2012) destaca a EBP como ferramenta para tomada de decisões e formulação de políticas públicas. De acordo com a *Encyclopedia Britannica*, o movimento tem sua origem no Reino Unido na década de 1990 a partir de uma tendência da área da medicina que defendia que somente deveriam ser utilizadas as modalidades de tratamento baseadas em evidências experimentais. A propósito, Denhardt & Denhardt (2015) abordam uma série de questões sobre a natureza do serviço público e o papel da governança no sentido de equilibrar as questões técnicas e políticas para garantir o valor público.

Talvez a mais complexa dessas questões em consonância com o estudo dos autores seja a *accountability*, notadamente no âmbito do Novo Serviço Público², entretanto, basear as políticas públicas em evidências pode ser um caminho em direção a um serviço público “*accountable* a todos”, conforme preconizam os autores. A Plataforma de Interação Social em Direitos Humanos também vai ao encontro desse conceito ao consolidar em único ambiente a disseminação da formação, capacitação e qualificação, bem como a efetivação e a ampliação da participação social nos conselhos e conferências de políticas de direitos humanos.

Por fim, a experiência relatada em um caso de organização governamental traz à tona fatores

² “...um conjunto de ideias sobre o papel da administração pública no sistema de governança que coloca no centro o serviço público, a governança democrática e o engajamento do cidadão.” (Denhardt & Denhardt, 2015, p. 48)

estimulantes da colaboração, como o reforço da intenção organizacional, proposto por Nonaka e Takeuchi (1995), bem como desafios relacionados a prazos, a metas e ao próprio ambiente de negócios. Ademais, a abordagem abrangente utilizada traz robustez ao modelo, por se basear nas melhores práticas em Gerenciamento de Projetos e Gestão de Portfólio.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição mais relevante deste trabalho se situa, portanto, no estabelecimento de um modelo com base científica e prática para o setor público, que permite apoiar a todo o processo iniciado desde a proposição dos projetos até a entrega de valor público. Por outro lado, a principal limitação reside no fato de que sua implantação foi concluída recentemente e os componentes do Portfólio Estratégico ainda não foram concluídos, para que seja demonstrada e avaliada a eficácia do modelo.

6. REFERÊNCIAS

COOPER, R. G.; SOMMER, A. F. New-product portfolio management with agile: challenges and solutions for manufacturers using agile development methods. **Research-Technology Management**, v. 63, n. 1, p. 29-38, 2020.

DAVIES, P. The State of Evidence-Based Policy Evaluation and its Role in Policy Formation. **National Institute Economic Review**, v. 219, 1, p. 41-52, January 2012.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **O novo serviço público: Servir, em vez de dirigir**. 4. ed., Nova York & Londres: Routledge, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Brasília, 2011.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A execução premium: A obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

KIM, W. C.; MAUBORGNE, R. **A estratégia do oceano azul: Como criar novos mercados e deixar a concorrência irrelevante**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MOORE, M. H. **Criando valor público: Gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro, Uniletras, 2002.

NIELSEN, J. A.; PEDERSEN, K. IT portfolio decision-making in local governments: Rationality, politics, intuition and coincidences. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 411–420, 2014.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation**. New York, Oxford Univ. Press, 1995.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI. Guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK). 7ª ed. Pennsylvania: Project Management Institute. 2021.