



**Enap**

**Escola Nacional de Administração Pública**  
Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização



Marcello Roberto Ladeira de A. Republicano

## **PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS**

**Em execução de Projetos de Cooperação Técnica Internacional**

Brasília – DF  
Junho/2016

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, set against a solid red rectangular background.

**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional

*Coordenação-Geral de Especialização*

Marcello Roberto Ladeira de A. Republicano

## **PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS**

**Em execução de Projetos de Cooperação Técnica Internacional**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
como parte dos requisitos para obtenção do  
título de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. José Luiz Pagnussat

Brasília – DF  
junho/2016

# PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE PROJETOS

## Em execução de Projetos de Cooperação Técnica Internacional

Marcello Roberto Ladeira de  
Assis Republicano

### RESUMO

Os Projetos de Cooperação Técnica Internacionais (PCT) têm se constituído em uma importante ferramenta para os gestores públicos, sendo instrumento viabilizador de capital intelectual e de troca de experiências em diversos campos do conhecimento na Administração Pública. Apesar de terem características cunhadas na metodologia de gestão de projetos, seguem ritos que são determinados pelos entes cooperantes, além de terem sua execução regulada pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC, órgão brasileiro responsável pelo tema. O presente estudo busca apresentar e caracterizar os PCT, explicitando a execução desses projetos e estabelecendo paralelos com a moderna prática da metodologia de gerenciamento de projetos; apresentando uma proposta com elementos para o desenvolvimento de escritórios de projetos em Projetos de Cooperação Técnica Internacional, contribuindo para a construção de uma cultura de projetos na administração pública.

**Palavras-chave:** Cooperação Técnica Internacional; Execução de Projetos; Escritório de Projetos.

## INTRODUÇÃO

O Projeto de Cooperação Técnica Recebida de Organismo Internacional, mormente chamado de Projeto de Cooperação Técnica Internacional (PCT), apresenta-se como um instrumento que os órgãos da Administração Pública Federal podem utilizar-se para dar impulso em suas capacidades de condução em estudos técnicos, estímulo a continuidade de políticas e de melhoria na condução de programas e projetos, assuntos que geralmente ficam com suas agendas prejudicadas, motivados pelas urgências que a execução de processos acabam por provocar.

Preenche lacunas de uma deficiência que os órgãos têm em dominar conhecimentos em áreas específicas ou de pôr em prática determinadas ações necessárias em programas e projetos essenciais à sua atuação, quer seja por falta de pessoal especializado, quer pela carência de uma “visão externa” sobre o problema, tão útil para que se diversifique o enfoque e se previna as superveniências, melhorando o planejamento do projeto.

A temática dos PCT vem sendo cada vez mais trazida à pauta, tanto pela gestão pública quanto por órgãos de controle e a Advocacia Geral da União (que é consultada sempre que há controvérsia sobre o assunto), à medida em que os instrumentos de cooperação técnica internacional vêm sendo utilizados e, em alguns momentos, de forma desordenada por alguns órgãos, desvirtuando o seu escopo. A regulamentação do PCT já evoluiu bastante em comparação a um passado próximo, porém sua execução ainda deixa dúvidas, principalmente quanto aos ritos internos, que podem variar de órgão para órgão. O processo é regulamentado apenas em linhas gerais, tendo ainda seus trâmites pouco sistematizados pelos próprios órgãos.

Executar o PCT por meio de metodologias de gestão de projetos, particularmente no estabelecimento de maneiras de operar o projeto, traria um maior grau de confiabilidade aos projetos, tanto no sentido de conformidade de seus atos quanto no de qualidade da sua execução. A adoção de uma metodologia de escritório de projetos poderia contribuir para o aperfeiçoamento e melhoria da gestão e da governança dos órgãos que venham a adotá-la.

É nesse sentido que o presente estudo converge, apresentando as características mais relevantes dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional e as correlações existentes com as metodologias de gerenciamento de projetos comumente praticadas, em contraponto com a prática de se executar os Projetos de Cooperação Técnica de uma maneira “solta” dentro do órgão, esperando assim contribuir para que se desenvolva uma cultura de estabelecimento dos escritórios de PCT de uma maneira correta, sem improvisos.

O trabalho está organizado nos seguintes tópicos: no primeiro a seguir, apresenta-se uma breve síntese sobre a cooperação técnica internacional no Brasil, suas bases e a legislação que abarca a execução dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional; no segundo trata do tema do gerenciamento de projetos e escritório de projetos; e terceiro apresenta-se um modelo de escritório de projetos para a cooperação técnica internacional, juntamente com um adendo sobre a importância do modelo lógico para a concepção de projetos, inserto nas considerações finais do trabalho.

## **COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL**

A Cooperação Técnica Internacional resultou da formação de mecanismos de reconstrução dos países logo após a Segunda Guerra Mundial. No Brasil, tais mecanismos passaram a ser utilizados em maior escala a partir de 1964, quando da homologação do tratado internacional que ratificou o acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI, que exigia dos países cooperantes contrapartidas de aumento das capacidades nas áreas de planejamento e execução, o que se desenvolvia por meio de consultorias de especialistas e aquisições internacionais. (BRASIL, 2014).

A Cooperação Técnica Internacional constitui um importante meio de promoção das relações internacionais e de suporte ao desenvolvimento do Brasil. Com o apoio dos programas e projetos de cooperação, as nações e instituições parceiras acabam por transferir ao País, em caráter não-comercial, experiências e conhecimentos técnicos em áreas que o país necessita.

Em contrapartida, o Brasil também é um conhecido indutor de Cooperação Técnica Internacional, sendo um parceiro de desenvolvimento para países da

América Latina, África Caribe e Oriente Médio. O exemplo recente que chama atenção é o Projeto Haiti, onde o Brasil coopera, principalmente na área de saúde e segurança, desde o catastrófico sismo de 2010.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil – MRE; e a Agência Brasileira de Cooperação – ABC; a ele vinculada, definem a cooperação técnica internacional como

*Um instrumento específico pelo qual países e/ou organismos internacionais transferem conhecimentos e técnicas dentro de um processo planejado de mudanças, associado às prioridades de desenvolvimento socioeconômico e articulado com a política externa do País (PLONSKI, p. 372)*

A OBRA “*Dictionnaire de la terminologie du droit international*”, citada por Waller Filho (1), classifica cooperação internacional como uma “*ação coordenada de dois ou mais Estados, com vistas a atingir resultados por eles julgados desejáveis*” (VALLER FILHO, p.35.)

A Cooperação Internacional fundamenta-se no artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, que diz:

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:  
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

É inexorável o aspecto solidário e de ajuda mútua para o desenvolvimento entre países. A Agência Brasileira de Cooperação preconiza:

*Uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento (BRASIL, 2014, p. 9)*

A transferência e a assimilação de conhecimentos técnicos específicos são os aspectos fundamentais dos Projetos de Cooperação Técnica. O repasse pode se dar por meio de projetos conjuntos de duas ou mais instituições executoras dos dois países parceiros. Os projetos referem-se a instrumentos que balizam e operacionalizam a cooperação técnica, geralmente constituídos de uma coordenação relativamente complexa de ações que são executadas visando alcançar objetivos específicos, previamente estipulados.

Toda a Cooperação Técnica Internacional no Brasil deve ser intermediada pela Agência Brasileira de Cooperação - ABC, órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores - MRE, responsável por emanar diretrizes e coordenar a negociação e execução dos instrumentos de cooperação internacional (Art. 30 do Decreto nº7.304, de 22 de setembro de 2010).

À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações (BRASIL, 2010);

O Ministério das Relações Exteriores, por meio da Portaria MRE 717, de 09 de dezembro de 2006 (Art. 9º) define Projeto de Cooperação Técnica Internacional

O Projeto de Cooperação Técnica Internacional caracteriza-se pela promoção, no País, do desenvolvimento de capacidades técnicas, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em bases não-comerciais e em todas as áreas do conhecimento. Uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover (BRASIL, 2006);

Segundo o MRE, os Projetos de Cooperação Técnica Internacional atuam nas seguintes linhas específicas para a gestão (BRASIL, 2006a):

- *Apoio aos especialistas para prestação de consultorias específicas;*
- *Treinamento e desenvolvimento de capacidades de pessoal; e*
- *Eventual complementação da infraestrutura da instituição executora, necessária para realizar os trabalhos previstos.*

Para que um PCT esteja em conformidade é necessário a consistência legal dos seguintes instrumentos:

- Acordo básico entre o Brasil e o país cooperante ou instituição internacional cooperante;
- Acordo de cooperação com a instituição cooperante;
- O Documento de Projeto (Prodoc), que descreve os objetivos do projeto, os meios necessários para alcançá-los, o planejamento do trabalho realizado, os objetos de cooperação que foram solicitados e as contrapartidas oferecidas pela instituição proponente, resultados

esperados, orçamento estipulados período de vigência e cronograma de execução;

- Planos anuais de trabalho, que cubram a vigência do acordo;
- Termos de referência, que descrevam as metas representadas nos planos;
- Relatórios de gestão e de cumprimento de metas periódicos.

A Agência Brasileira de Cooperação delimita a função precípua de um PCT e aponta os termos a serem perseguidos ao se buscar essa modalidade de cooperação como instrumento de desenvolvimento de capacidades. Como segue:

A função de um projeto de cooperação técnica quando envolve órgãos públicos é a de fortalecer uma ou mais capacidades identificadas como necessárias para a execução de políticas e programas públicos de forma autônoma, eficiente, eficaz, com impacto e sustentabilidade. (BRASIL, 2014 p.6).

A operação dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional - PCT, devem seguir fundamentalmente três requisitos legais: (BRASIL, 2014):

1. O Acordo Básico entre o Governo Brasileiro e o organismo proponente, que apontará as bases do acordo, geralmente reforçando os privilégios e as imunidades de jurisdição dadas aos organismos internacionais para que operem no Brasil;

Toda iniciativa de cooperação técnica - trate-se de um programa, projeto, atividade, evento, missão, etc. - somente pode ser materializada se respaldada por um acordo que esteja em vigor entre o Governo brasileiro e um organismo internacional. Em geral, esses instrumentos recebem a denominação de Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Em vista desse pré-requisito formal, a primeira providência a ser tomada antes de se proceder à análise de uma proposta de projeto é verificar se o Governo brasileiro conta com um Acordo Básico de Cooperação Técnica com o organismo internacional identificado para prestar a cooperação pretendida. (BRASIL,2014)

2. O Decreto 5.151, de 22 de julho de 2004, destacando, do ponto de vista da gestão de projetos, os seguintes aspectos:
  - A Coordenação dos PCT é sempre responsabilidade de um “Diretor Nacional de Projeto”;



- A Agência Brasileira de Cooperação deverá acompanhar a celebração de “Ato Complementar (Documento de Projeto) que estabelecerá os detalhes do PCT;
  - Os serviços prestados pelo organismo internacional cooperante serão realizados na modalidade “produto”
  - O produto é resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
  - PCT custeado com o orçamento da União deve adotar a modalidade “Execução Nacional”;
  - O Órgão deve indicar o Diretor Nacional de Projeto, que deverá ser integrante de quadro de pessoal efetivo ou ocupante de cargo em comissão;
  - Compete ao Diretor Nacional de Projeto definir a programação orçamentária e financeira do projeto, responder pela execução e regularidade do projeto e indicar os responsáveis pela coordenação do projeto.
3. Os ditames da Portaria MRE 717, de 09 de dezembro de 2006, da Agência Brasileira de Cooperação, salientando os seguintes procedimentos:
- Ao Diretor Nacional do Projeto compreende a gestão técnica, administrativa, orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do projeto; representar formalmente o órgão ou entidade executora nacional perante a ABC, o organismo internacional cooperante e os órgãos de controle, responsabilizando-se pelas atividades desenvolvidas no âmbito do projeto; ordenar as despesas do projeto; designar e exonerar o Coordenador do Projeto; aprovar os relatórios de progresso elaborados pelo Coordenador e encaminhá-los à ABC e ao organismo internacional cooperante.
  - Ao órgão compete designar o Diretor Nacional do Projeto; elaborar e implementar plano de trabalho; programar e cumprir compromissos de contrapartida; elaborar os termos de referência planejados nas atividades do projeto; manter a ABC informada sobre as contratações e atividades do projeto;
  - Ao Coordenador compete: substituir o Diretor Nacional em suas ausências e impedimentos; coordenar a elaboração e a execução dos planos de trabalho do projeto; zelar pelo cumprimento do cronograma de implementação do projeto; elaborar os relatórios de progresso com as informações técnicas e administrativas

e financeiras do projeto; manter os arquivos organizados com a documentação do projeto; promover articulações com outras instituições para o desenvolvimento do projeto; auxiliar o Diretor Nacional na gestão do projeto.

Para cumprir com eficiência e eficácia todas as ações e atividades sob sua responsabilidade, a execução de projetos de PCT deve estar atenta às atividades representadas a seguir.

Os procedimentos básicos do acompanhamento de um projeto são os seguintes:

PROCEDIMENTOS DE ACOMPANHAMENTO:	ATIVIDADES IMPLEMENTADAS:
a) Visitas de técnicos da ABC aos projetos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação da situação atual do projeto pelos responsáveis pela sua execução;</li> <li>• Verificação “in loco” das atividades em desenvolvimento;</li> <li>e</li> <li>• Reunião entre a ABC e a coordenação do projeto com o objetivo de discutir o desempenho de suas atividades e a eventual ocorrência de problemas.</li> </ul>
b) Reuniões de acompanhamento (ABC, instituição executora e organismo/agência internacional cooperante).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abertura da reunião e considerações iniciais por parte da ABC e do organismo ou agência internacional cooperante;</li> <li>• Apresentação dos principais resultados e impactos obtidos pelo projeto nos últimos doze meses de atividades, desde a reunião anterior, bem como informações sobre a solução dos problemas pendentes à época do último encontro (inclusive ao nível do relacionamento institucional com a ABC ou com o organismo ou agência internacional cooperante) ;</li> <li>• Comentários gerais sobre o desempenho do projeto por parte da ABC e do organismo ou agência internacional cooperante;</li> <li>• Réplica da coordenação do projeto aos comentários feitos pela ABC e pelo organismo ou agência internacional cooperante;</li> <li>• Discussão sobre o plano de trabalho para a fase seguinte do projeto;</li> <li>• Discussão sobre a necessidade de serem providenciados ajustes no projeto ou na sua coordenação;</li> <li>• Concluída a reunião, elabora-se um relatório ou ata a ser distribuído para todas as partes interessadas, consolidando as principais conclusões e recomendações.</li> </ul>
c) Encaminhamento de relatórios periódicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição executora encaminha à ABC e ao organismo ou agência internacional cooperante o relatório de progresso anual;</li> <li>e</li> <li>• A ABC e o organismo ou agência internacional analisam o relatório e apresentam seus comentários no contexto das reuniões de acompanhamento.</li> </ul>
d) Análise das informações geradas pelos sistemas de informação da ABC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentação regular de dados sobre o desempenho dos projetos pelas instituições executoras;</li> </ul> <p>A ABC analisa os relatórios gerenciais e se manifesta junto às</p>

direcionados para o acompanhamento de projetos.	instituições executoras nacionais quando o desempenho dos projetos acusar desequilíbrios substantivos.
---	--

FONTE: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral, 2ª EDIÇÃO, 2005, p.50.

## **METODOLOGIA DE PROJETOS**

Conforme destacado, a Cooperação Técnica Internacional com participação do Governo Brasileiro é sempre efetivada por meio de um Documento de Projeto (Prodoc), que passa a refletir as bases do funcionamento do projeto como um todo. Em consonância à Legislação Brasileira, os organismos internacionais cooperantes buscam em seus “manuais de convergência” explicitarem seus mecanismos internos de regulação, ou seja, suas metodologias de projetos para que a execução do projeto ocorra, respeitando prazos e procedimentos estabelecidos. Dentre os organismos internacionais mais proeminentes na cooperação técnica com o Governo Brasileiro destacam-se: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Organização Panamericana da Saúde - OPAS, Organização dos Estados Ibero-Americanos - OEI e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, dentre outros (IPEA, 2010).

Não obstante, cada organismo incorpora em sua metodologia para a execução do projeto suas peculiaridades de planejamento e controle, dependendo de seu grau de informatização e de segregação de funções dentro do projeto: alguns exigem o envio de documentos em papel à sede do projeto para conferência e posterior retorno para a “não objeção” e prosseguimento do feito; outros apenas acordam o escaneamento dos documentos para envio, fazendo o aceite eletrônico do prosseguimento das etapas seguintes. Um exemplo desse fato é como o Manual da ABC recomenda cautela sobre o tópico “auditoria”:

O projeto de cooperação técnica, por integrar programa oficial negociado entre o Governo brasileiro e um agente de cooperação estrangeiro, subordina-se às regras de controle administrativo e financeiro estabelecidas pelas partes envolvidas nos instrumentos formais de implementação dos projetos. Os instrumentos jurídicos que estabelecem as obrigações das partes e os seus respectivos projetos devem incluir cláusulas que discriminem a realização da auditoria, sua periodicidade e formas de acesso

aos documentos relacionados à gestão administrativa e financeira dos projetos.

Auditorias devem ser realizadas em todos os projetos implementados no âmbito da cooperação técnica multilateral. As formas de realização das auditorias podem, contudo, variar. Em alguns casos, os projetos são auditados somente no exterior, por meio de unidades de auditoria contratadas ou integrantes da estrutura dos organismos internacionais cooperantes. Esse modelo geralmente é aplicado nos casos em que o projeto é financiado por recursos externos. Quando os projetos são parcial ou integralmente financiados com recursos públicos, tem lugar a auditoria realizada pelos órgãos competentes do Governo brasileiro.

Ainda que órgãos públicos, na condição de instituições executoras nacionais de projetos de cooperação técnica recebida do exterior bilateral, estejam sujeitos às normas de fiscalização e controle da administração pública brasileira, não são objeto de auditoria específica sobre a utilização de recursos públicos alocados à cooperação, uma vez que os projetos de cooperação técnica bilateral não envolvem o recebimento ou repasse de recursos financeiros a agências estrangeiras de cooperação internacional. (BRASIL, 2014, p. 47)

A burocracia brasileira também agrega seus mecanismos de controle ao processo de concepção da metodologia, influenciando seus aspectos. No caso do Brasil, tem-se “camadas” de controle sobre o PCT e que se sobrepõem, passando por Legislativo, Executivo, Judiciário, TCU, CGU, AGU, MPU, Receita Federal, portal da Transparência, organizações não-governamentais, auditoria interna, procuradoria interna, MRE, ABC e sistemas estruturantes (SIAFI, SIASG etc.). Como em TEIXEIRA: “Para fins didáticos, podemos comparar os sistemas de controle às divisões da atmosfera terrestre em camadas gasosas distintas que garantem as condições de vida na Terra”(TEIXEIRA,2006,p.12):

## REDE PÚBLICA DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO

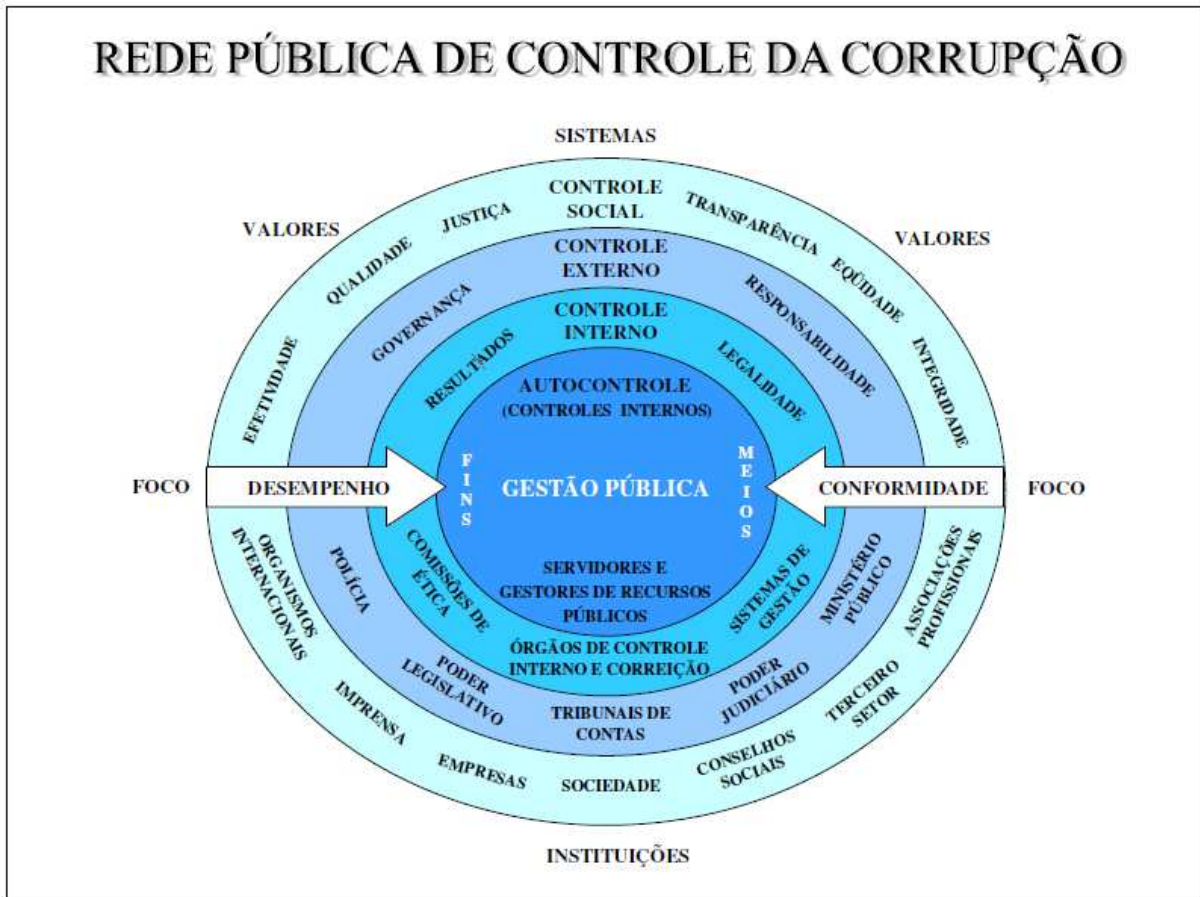


Ilustração: TEIXEIRA,2006,p.12)

Isso posto, faz-se necessário estabelecer um paralelo entre o PCT e a metodologia de projetos que é referência mundial, buscando interpretar em que momento é possível buscar melhorias que impulsionem os PCT na direção de uma modernização, em termos de gestão de projetos e até mesmo de portfólio de projetos, se for o caso.

Usando como tal referência o *Project Management Body Of Knowledge*, chamado de Guia PMBOK, em sua 5ª edição, que conceitua: “Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único”. (PMI, 2013, p.417).

Indo além, tem-se uma visão complementar:

Projeto é um conjunto de atividades ou medidas planejadas para serem executadas com: responsabilidade de execução definida, a fim de alcançar objetivos determinados, dentro de uma abrangência definida, num prazo de tempo limitado e com recursos específicos. (TCU, 2014, p.17).

Outra definição:

Projeto deve ser definido como uma atividade multifuncional, pois o papel do gerente tem-se tornado mais o de integrador do que o de um especialista. Assim, a gestão de projetos pode ser definida como o

planejamento, a programação e o controle de uma série de tarefas integradas de forma a atingir seus objetivos como êxito, para benefício dos participantes do projeto. (KERZNER, 2006, p.15).

Percebe-se que em comum as três definições refletem a multifuncionalidade do projeto visando um resultado. Nominam tempos, trabalhos a serem elaborados para serem convergidos em prol de um resultado. Um projeto não pode ser confundido com demandas normais do cotidiano da organização; tampouco com tarefas que se repetem esporadicamente, ou não têm resultado definido, ou não têm claro o seu objetivo. Segundo o PMBOK, um bom projeto é realizado através da aplicação e integração apropriadas dos 47 processos de gerenciamento de projetos, logicamente agrupados em cinco grupos de processos, a saber (PMI,2013):

- Iniciação;
- Planejamento;
- Execução;
- Monitoramento & controle; e.
- Encerramento.

Da análise dos 47 processos de gerenciamento de projetos do PMBOK e do Manual de Diretrizes da ABC percebe-se que não há menção em nenhum momento à essa técnica de gerenciamento de projetos, ou a uma sistematização de seus documentos. Talvez a administração pública tenha se atido suficientemente em normatizar todas as necessidades de custeio, diretrizes e responsabilidades compartilhadas e pouco sobre as metodologias a serem seguidas em sua execução.

O Decreto 5.151 (BRASIL,2004) permite que o PCT seja executado de uma maneira “solta” dentro do órgão, ou seja, com a direção, coordenação e operação sendo feitas por pessoas em departamentos diferentes e em esforços simultâneos com suas atividades rotineiras, em iniciativas isoladas para “fazer os processos andarem”, o que pode trazer riscos à execução do PCT. Tal comportamento acaba acarretando em atrasos nos cronogramas dos Projetos e em falhas nas execuções, que são as principais reclamações dos órgãos de controle.

Tais lacunas podem ser preenchidas pelo estabelecimento de um escritório de projeto, responsável por emanar os procedimentos internos que nortearão toda a execução do PCT, objeto em questão.

## ESCRITÓRIO DE PROJETOS

O PMBOK apresenta a seguinte definição:

Um escritório de gerenciamento de projetos (EGP, ou em inglês PMO) é uma estrutura organizacional que padroniza os processos de governança relacionados a projetos, e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas. As responsabilidades de um PMO podem variar, desde o fornecimento de funções de apoio ao gerenciamento de projetos até a responsabilidade real pelo gerenciamento direto de um ou mais projetos (PMI, 2013, p.11)

Algumas necessidades ficam explícitas na definição emanada do PMBOK e seriam abrigadas por uma proposta de criação de um escritório de projeto (ou simplesmente EP) para PCT. São elas:

1. A criação de uma estrutura organizacional – a estruturação de atividades voltadas para um objetivo, ou seja, que haja uma segregação de funções para um melhor atendimento das várias necessidades de execução do PCT. O Decreto 5.151, de 22 de julho de 2004 cita a necessidade de haver o Diretor Nacional de Projeto e, faculta a ele a delegação de competências a um Coordenador de Projeto.

Em consonância ao PMBOK (2013, Pág.17):

Dependendo da estrutura organizacional, um gerente de projetos pode se reportar a um gerente funcional. Em outros casos, um gerente de projetos pode ser um dos vários gerentes de projetos que se reportam a um gerente de programas ou de portfólios que é, em última instância, responsável por projetos de âmbito corporativo. Neste tipo de estrutura, o gerente de projetos trabalha estreitamente com o gerente de programas ou gerente de portfólios para atingir os objetivos do projeto e garantir que o plano de gerenciamento do mesmo esteja alinhado com o plano do programa central. O gerente de projetos também colabora estreitamente com outras funções, tal como analista de negócios, gerente de garantia da qualidade e especialistas de outras áreas.

Transpondo para a realidade do PCT, observa-se que o mecanismo de coordenação não prevê substituições nas ausências ou impedimentos do titular, tal como se nota nos casos de designação de chefias no serviço público. Assim, em consonância com as atribuições previstas no Decreto 5.151 (BRASIL, 2004), o ideal seria que a

estrutura do EP previsse (O Decreto faculta ao Diretor a designação de Coordenadores):

- Um Diretor Nacional de Projeto e suplente;
- Um Coordenador Técnico e suplente; e
- Um Coordenador Executivo e suplente.

Tal estrutura permitiria ao EP dentro de um Órgão, conduzindo um ou mais PCT, a estrutura mínima e a segregação de competências suficiente para assumir todas as atribuições exigidas pela legislação que abarca o tema, ao mesmo tempo em que cuida das funções representativas (Diretor), estruturantes do projeto (técnicas) e de suporte/condução operacional (executivas).

2. A padronização de processos – é importante que os processos sigam um padrão na sua execução, para que possam ser validados, repetidos e que todos os clientes do PCT saibam como demandar os produtos da cooperação.
3. A aposta na governança - a governança reflete a maneira a qual as decisões são tomadas no projeto. Em que pese o Acordo e o planejamento da cooperação estar delimitado desde o início de sua vigência, muitas de suas decisões são tomadas e revistas ao longo do tempo. Por governança entende-se:

"Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade." (TCU, 2014, p.81).

4. O compartilhamento de recursos – compartilhar recursos demonstra racionalidade no projeto, sobretudo na administração pública federal. O escritório de projeto pode compartilhar recursos materiais, humanos e informacionais com a estrutura que o abriga, o que implica em economicidade para o órgão que o abriga. Salas de reuniões, pessoal de apoio, recursos de informática não precisam ser de uso exclusivo do projeto, como foram em um passado recente.



5. A adaptação de responsabilidades – O responsável pelo EP passa a ter designações legais por força da legislação que circunda o PCT, e o alcance dessas competências, tal como preconiza o PMBOK, depende da realidade do projeto; o Direto Nacional do Projeto pode escolher delegar competências de ordenar despesas do projeto ao Coordenador Executivo do Projeto ou não, ou mesmo criar a função de Coordenador Técnico para os assuntos que envolvam interlocução com sociedade civil ou obras de arquitetura em projetos peculiares, por exemplo. É certo que os participantes do projeto devem apoiar a organização como um centro de excelência na cultura de projetos dentro da organização, disseminando a cultura de projetos.

Considerando os aspectos enumerados, a criação de um Escritório de Projetos traria maior consistência ao Projeto de Cooperação Técnica Internacional, diminuindo o risco dos sucessivos atrasos e revisões sofridas em seu Documento de Projeto, além de uma maior qualidade sobre o atingimento de seus objetivos, metas e resultados. Em que pese a legislação vigente, de 2004, não prever a estruturação de EP para a execução do Projeto, o grau de eficiência, eficácia e efetividade pode ser atingido de sobremaneira, calcado pelos seguintes fatores:

- Maior controle sobre a execução – A estruturação de um EP (baseado em uma metodologia customizada de projetos) permitirá a estruturação de atividades diárias, periódicas e esporádicas que trarão um maior conhecimento sobre o projeto, permitindo um acompanhamento *pari passu* de seus resultados, permitindo correções de curso mais dinâmicas e instantâneas;
- Melhor organização dos processos – a instituição de padrões com o intuito de se organizar os projetos trará maior compreensão sobre os requisitos exigidos pela legislação, ao mesmo tempo em que contribui para a elevação da maturidade organizacional dos padrões dos processos envolvidos nos PCT;
- Aumento do domínio sobre o Planejado no Prodoc – Com a adoção do EP o acompanhamento do Documento de Projeto (Prodoc) e dos Planos

Anuais ficam condicionados à metodologia de projeto especificada para o Escritório, permitindo o melhor acompanhamento das metas do projeto.

- Economicidade – Segundo o TCU,

*é a verificação da capacidade da contratação em resolver problemas e necessidades reais do contratante, da capacidade dos benefícios futuros decorrentes da contratação compensarem os seus custos e a demonstração de ser a alternativa escolhida a que traz o melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico. Essa análise é bastante conhecida como análise custo/benefício'(TCU,2014 p.82)*

- Portanto, Um EP tem condições de se dedicar à promoção de estudos sobre as contratações necessárias ao Projeto, acarretando um melhor aproveitamento dos recursos financeiros aportados.
- Disseminação da cultura de Projetos – o EP pode criar um ambiente de “melhores práticas”, agindo como um pólo disseminador da cultura de projetos, orientando iniciativas e apoiando debates internos sobre o tema.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **SOBRE A CONCEPÇÃO DE PROJETOS - USO DO QUADRO LÓGICO PARA EXPLICITAR O DESEJO DO FORMULADOR**

Um dos pontos importantes no PCT é metodologia para a elaboração do Documento de Projeto. Ele é a base de todo o trabalho que virá a ser feito entre a entidade cooperante (organismo internacional), a organização parceira (o órgão público) e a entidade coordenadora (a ABC).

Por mais que os organismos internacionais orientem e os órgãos procurem explicitar suas intenções, falta um largo uso da metodologia para que haja o costume de se fazer projetos em larga escala e assim haja a possibilidade que se aprimore a cultura de projetos na administração pública federal.

Uma percepção que a experiência traz é que há muitos recursos a “fundo perdido” ou destinados à cooperação em embaixadas e organismos internacionais que podem ser prospectados por meio de projetos que, se apresentados, podem render bons frutos.

Um exemplo análogo são os empreendedores. Acostumados a formatarem seus projetos de pequenas empresas para buscarem financiadores e parceiros para a captação de recursos, esses aprimoraram suas metodologias de “planos de negócios” por que não ter a mesma iniciativa empreendedora para captação de recursos em projetos governamentais?

Assim, uma alternativa é a retomada do Quadro Lógico como ferramenta de concepção de projeto, na tentativa de, tendo um projeto concebido com qualidade, seja possível a busca por recursos em outras fontes de parceria, mesmo dentro do governo (Assessorias Internacionais de outros órgãos) ou entes interessados em cooperação (embaixadas, blocos econômicos, organismos internacionais).

Esta pode ser mais uma função atribuída ao Escritório de Projetos se houver estrutura e capacitação para tal. A capacidade de gerar um Quadro Lógico de projeto permite uma nova capacidade, tanto na prospecção de novos parceiros quanto na apresentação de ideias existentes.

Conforme ressaltado,

*“O QL é um dos instrumentos de planejamento mais difundidos no mundo, tanto entre as agências internacionais de desenvolvimento, quanto em instituições multilaterais e nacionais que lidam com projetos de desenvolvimento. Na verdade, um grande número de países usa o Enfoque do Quadro Lógico não só nos projetos destinados a estimular o desenvolvimento, mas também no planejamento de todas as suas inversões públicas.” (PAGNUSSAT, 2006, Pág.11)*

Em adição,

*“O QL consiste de um conjunto de conceitos interdependentes que descrevem, de modo operacional e organizado, numa matriz, os aspectos mais importantes de um projeto de intervenção. Essa descrição permite, em primeiro lugar, verificar se um projeto está bem estruturado e, em segundo lugar, o acompanhamento sistemático e uma avaliação mais fácil e mais objetiva.” (PFEIFFER, 2006, pág. 148).*

O importante aspecto na sua utilização é que parece ser uma ferramenta eficaz de planejamento e concepção de projetos, pela sua simplicidade e capacidade de reunir grande gama de informações ao mesmo tempo.

Seu principal efeito é definir os limites do projeto e seus objetivos. A partir daí passa a servir para a construção de informações secundárias, até o ponto suficiente de se ter uma compreensão racional das principais atividades necessárias ao projeto e suas fundamentais interveniências, internas e externas.

Pode ser adaptado a qualquer complexidade de projeto, tendo sido usada desde em projetos de microempreendimentos até mesmo na construção de indicadores a serem insertos no PPA/Orçamento da União. Sua estrutura básica é como segue:

Estrutura do Quadro Lógico (ou Matriz de Planejamento Orientado por Objetivos)

LÓGICA DA INTERVENÇÃO	INDICADORES COMPROVÁVEIS	FONTES DE COMPROVAÇÃO	SUPOSIÇÕES IMPORTANTES
Objetivo Superior			
Objetivo do Projeto			
Resultados Esperados			
Atividades Principais			

Fonte: Pfeiffer, 2005, p. 148.

## MEDIDAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE PROJETOS –

O EP poderia ser implantado da seguinte maneira:

1 Desenvolver o Termo de Abertura do Projeto “Escritório de Projetos para o Projeto de Cooperação Técnica Internacional – TAP-EP/PCT”. Segundo o PMBOK (2013, p.63),

Desenvolver o termo de abertura do projeto é o processo de desenvolver um documento que formalmente autoriza a existência de um projeto e dá ao gerente do projeto a autoridade necessária para aplicar recursos organizacionais às atividades do projeto. O principal benefício deste processo é um início de projeto e limites de projeto bem definidos, a criação de um registro formal do projeto, e uma maneira direta da direção executiva aceitar e se comprometer formalmente com o projeto

2 Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto EP/PCT. Além de “definir, preparar e coordenar todos os planos auxiliares e integrá-los a um plano de gerenciamento de projeto abrangente” (PMBOK, 2013), neste momento seria definida a estrutura do projeto, seu sistema de gestão e seus processos de trabalho. Na prática, um documento refletiria as hierarquias designadas (O Diretor de Projeto, Os coordenadores e operadores de projeto e suas atribuições, como já apontado), as principais funções e atividades, o sistema de gestão a ser utilizado e seus manuais de serviço (a maioria dos organismos internacionais dispõem de sistemas de gestão e devem ser integrados com o EP), além dos procedimentos de execução do EP.

3 Desenvolver a matriz de indicadores do projeto EP/PCT – o PMBOK nomina como “monitorar e controlar o trabalho do projeto”:

Processo de acompanhamento, análise e registro do progresso para atender aos objetivos de desempenho definidos no plano de gerenciamento do projeto. O principal benefício deste processo é permitir que as partes interessadas entendam a situação atual do projeto, os passos tomados, e as previsões do orçamento, cronograma e escopo. ” A construção dos indicadores do EP permitirá medir o desempenho do escritório, possibilitando correções de rumos sempre que necessárias.

O conjunto das informações acima nominadas constituiriam o “Plano Diretor do Escritório de Projetos do Projeto de Cooperação Técnica Internacional – EP/PCT”, que serviria como um instrumento de escopo e gestão do EP, expondo

suas demandas e pretensões para um determinado período, possibilitando alinhar recursos e estratégias para o atingimento de seus objetivos.

A metodologia de execução de Projetos de Cooperação Técnica Internacional é influenciada não apenas pela eficiência, eficácia e efetividade do mundo da gestão e governança, mas deve absorver também as decisões emanadas pelas esferas normativas, gestoras e de controle, que nem sempre vão ao encontro das melhores práticas do mundo do gerenciamento de projetos.

A institucionalização do Escritório de Projetos, como demonstrado neste trabalho, traria maior maturidade ao Projeto de Cooperação Técnica do órgão que o adotasse, no sentido de ter maior especialização no Planejamento, Organização e controle de seus processos que convergem para a gestão de projetos, adotando os métodos preconizados pelo PMBOK. Tal institucionalização deve ser feita de forma normativa, ou seja, concedendo ao EP atribuições para operar em conformidade com a legislação vigente e com o respaldo interno do órgão para praticar atos que seu gerenciamento exige.

Em suma, a recomendação é que o EP/PCT passasse a operar efetivamente a partir das seguintes resoluções, tomadas pela autoridade máxima do órgão:

- Aprovação do documento “Cria o EP/PCT DO ÓRGÃO, com a seguinte estrutura e atribuições...”
- Aprovação do documento “REGIMENTO INTERNO DO EP/PCT DO ÓRGÃO”
- Designação e delegação de competências ao Diretor Nacional de Projeto, Coordenador Técnico, Coordenador executivo e suplentes, no âmbito do EP/PCT; e
- Aprovação do “PLANO DIRETOR DO EP/PCT DO ÓRGÃO”.

As medidas propostas poderiam ser efetivadas em forma de portarias, dependendo do modelo normativo do órgão em que o PCT vigora.

A institucionalização deve ser seguida de eventos de sensibilização, oficinas, compartilhamento de materiais e divulgação institucional.

É importante monitorar constantemente os primeiros resultados da implantação do EP/PCT, visando medidas corretivas à medida em que sejam recebidos feedbacks da divulgação dos materiais. A melhoria contínua ocorre como resultado das contribuições, passando por uma criteriosa avaliação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um Projeto de Cooperação Técnica Internacional pode ser caracterizado como um mecanismo de aceleração de capacidades institucionais, viabilizando a visão externa de especialistas e o aporte de capacidades e conhecimentos acerca dos assuntos dos quais a Administração necessita e não dispõe, quer seja por falta de profissional qualificado em determinados assuntos, ou mesmo por falta de conhecimento pleno de suas capacidades institucionais.

Para o seu pleno desempenho, é preciso que seja sistematizado como um projeto propriamente dito, utilizando-se de metodologia de ponta, customizada para sua realidade e considerando os trâmites normativos exigidos pelo governo brasileiro e entidades cooperantes – organismos internacionais.

O que a legislação vigente estimula é que o projeto funcione como uma espécie de processo – atendo-se mais à execução do que aos aspectos metodológicos de projeto – o que faz com que ele se distancie de seu documento de projeto, principalmente no que tange suas atividades originais, prazos, orçamentos e cronogramas físicos/financeiros.

É nesse sentido que se propõe a estruturação de um Escritório de Projetos: para que, a partir da convergência entre as obrigações e necessidades do PCT e das práticas aplicáveis do gerenciamento de projetos, o EP institucionalizado permita que o Projeto ganhe maturidade dentro da organização, melhorando seu desempenho, economizando recursos públicos e surgindo como um pólo de referência para outras iniciativas de projetos que surjam dentro do órgão.

É certo que os Projetos de Cooperação Técnica Internacional configuram como importantes instrumentos de modernização na gestão pública, merecendo todos os cuidados de uma política pública moderna. Utilizados de forma correta, podem contribuir agregando inteligência de forma rápida e eficaz às agendas de governança e a projetos de base social. A estruturação do Escritório de Projetos parece ser uma maneira simples de fazê-lo de maneira eficiente, eficaz e com efetividade, ou seja, trazendo melhorias à população destinatária do Projeto.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação - ABC. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral** / Agência Brasileira de Cooperação / Ministério das Relações Exteriores, 4ª ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2014. 180 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação - ABC. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral** / Agência Brasileira de Cooperação / Ministério das Relações Exteriores, 2ª ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2005. 64 p.

BRASIL. Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. Dispõe Sobre os Procedimentos a Serem Observados pelos Órgãos e Pelas Entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta para Fins de Celebração de Atos Complementares de Cooperação Técnica Recebida de Organismos Internacionais e da Aprovação e Gestão de Projetos Vinculados aos Referidos Instrumentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 2004. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 set. 2004. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria nº 717, de 09 de dezembro de 2006a**. Aprova normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2006. Seção 1, p. 89.

IPEA. **Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional: 2010** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência. Brasileira de Cooperação. – 2a ed. rev. – Brasília: Ipea : ABC, 2013. 126 p.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.), **Coletânea planejamento e orçamento governamental**, volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.), **Coletânea de Planejamento e orçamento governamental**, volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

PLONSKI, Guilherme Ary. A administração de Projetos Aplicada ao Ambiente da Cooperação Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 367384.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos** (Guia PMBOK®). 5. ed. EUA: Project Management Institute, 2013. 567 p.

TCU. **Manual de gestão de projetos** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014. 110 p.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **O Controle da Corrupção: Desafios e Oportunidades para o TCU**. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso de (Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Público e Controle Externo para Analistas e Técnicos do TCU). Universidade de Brasília, Brasília, 2006. 27p.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática** / Wladimir Valler Filho. – Brasília : FUNAG, 2007. 396 p