



PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO (POP'S) PARA AMPLIAR A ADERÊNCIA DAS PRÁTICAS ÀS PRESCRIÇÕES DO PMBOK

Relatório técnico apresentado pelo
mestrando Alcimar Honório ao
Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede, sob
orientação do docente Lupércio França
Bessegato, como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Resumo:

A partir de 2007, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), as universidades públicas federais brasileiras viveram um período de grande expansão em sua estrutura física, com um aumento expressivo em suas obras de infraestrutura, com a construção de salas de aula, laboratórios, bibliotecas, espaços multifuncionais e administrativos. Entretanto, conforme a pesquisa realizada, elas não souberam conduzir adequadamente esses tipos de aquisições, convivendo com vários transtornos, tais como a extrapolação dos custos, prazos e também com paralisações dessas obras. Houve deficiências na contratação e gestão dessas obras, com consequente desperdício dos recursos públicos. Para tentar minimizar esses transtornos, este relatório técnico trás como proposta de intervenção a utilização da Gestão de Projetos, segundo o Guia de Conhecimento sobre Gerenciamento de Projetos - Guia PMBOK 6ª Edição (2017), no Fluxo do Processo de Negócio: Gestão de Obras de Infraestrutura, propondo a utilização de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto, com a criação de Procedimentos Operacionais Padrão (POP's), promovendo o conhecimento e a padronização das ações.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Contexto e/ou organização da proposta de intervenção:

Foi realizado um estudo de caso envolvendo duas universidades públicas federais brasileiras: a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Foi pesquisada a forma como ambas conduziram suas aquisições de obras/infraestrutura no período do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni), instituído em 2007 pelo Ministério da Educação, investigando-se a ocorrência ou não da utilização de ferramentas e instrumentos relacionados à metodologia de Gestão de Projetos segundo o PMBOK e suas consequências na execução e resultados de duas obras de construção estudadas.

Percebeu-se que apesar de se observar o uso de algumas técnicas para controlar prazos e custos, a visão estruturada voltada ao uso de conhecimentos de gerenciamento de projeto ainda não era disseminada nas obras analisadas.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Público-alvo da proposta:

Os beneficiários desta proposta de intervenção são: em primeiro lugar as instituições sujeitas da pesquisa, pois com o uso desta metodologia poderão conduzir melhor suas aquisições de obras de infraestrutura, por meio do planejamento e controle, assegurando o uso racional e efetivo dos recursos envolvidos, atingindo seus objetivos institucionais. Por pertinência, as demais Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) também poderão ser beneficiárias desta proposta, já que se enquadram na mesma categoria das pesquisadas. E em última análise, toda a sociedade, pois a ampliação da transparência e economia em processos onerosos, além do aumento da qualidade dos produtos e serviços entregues, são fatores que vão de encontro ao interesse público.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Descrição da situação-problema:

A contratação pública é um processo complexo, agravado principalmente pela necessidade de servir a múltiplos objetivos e também a agendas políticas. As várias partes interessadas têm propósitos e valores diferentes (YEOW e EDLER, 2012).

De acordo com Motta (2010) é necessária uma visão mais completa do problema das aquisições públicas, percebendo-a como atividade de reflexão, análise, tomada de decisão e interação interpessoal.

No Estado brasileiro, a partir de 2007, a expansão da educação pública superior passou a contar com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Com esse programa, o governo federal passou a adotar uma série de medidas com o intuito de retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior (BRASIL, 2007). Na prática, a implementação do REUNI traduziu-se na ampliação do orçamento destinado às universidades federais em mais de 121%, já que em 2007 o orçamento dessas instituições era de R\$ 11,7 bilhões, passando para R\$ 25,9 bilhões em 2012 (BRASIL, 2012a).

No cenário da expansão das universidades federais existentes, considerando-se o período compreendido entre 2007 e 2014 e, portanto, abrangendo a vigência do REUNI, foram executadas e contratadas 2.440 obras (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO), como construção de salas de aula, laboratórios, bibliotecas, espaços multifuncionais e administrativos, bem como obras de infraestrutura em geral. É importante destacar, no entanto, que em 2014, já após o término do prazo de vigência do REUNI, 18,7% das obras ainda não haviam sido concluídas, o que corresponde a um total de 456 obras não finalizadas, ante 1.984 concluídas (BRASIL, 2012a), sem falar nos inúmeros aditivos contratuais de valores financeiros e prazos. Nesse sentido, a gestão universitária é desafiada a cumprir requisitos de eficiência e qualidade na utilização do dinheiro público, passando por tensões e conflitos de diferentes ordens (LIMA e MACHADO, 2016).

Neste contexto, o Gerenciamento de Projetos torna-se uma relevante metodologia para ajudar no planejamento, execução, controle e na tomada de decisões relativas às aquisições. Nos últimos anos, tem-se percebido um maior

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

interesse da Administração Pública brasileira pelo Gerenciamento de Projetos, mais notadamente a partir da implantação da Administração Pública Gerencial e a reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, que procurava utilizar práticas de gestão do setor privado no setor público, visando a atender as necessidades do cliente-cidadão, voltando-se mais para eficiência e resultados (FERREIRA, 2013).

No estudo realizado pôde-se perceber que a respeito da obra em si, a legislação brasileira sobre licitações e contratos, os manuais dos órgãos de controle e demais instrumentos normativos já fazem essa “ponte” com a gestão de projetos, por meio da utilização dos grupos de processos de gerenciamento de projetos, quais sejam, iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e o encerramento. Porém, a partir do presente estudo, percebe-se a falta de equipes estruturadas e preparadas com conhecimento necessário. A melhoria poderá ser implementada por meio da utilização sistemática das 10 áreas de conhecimento em gestão de projetos, segundo o PMBOK 6ª edição, nos processos de gerenciamento de projetos, com a criação de equipes estruturadas, de documentos-padrão e formulários com as entradas e saídas tal qual definido no PMBOK.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Objetivos da proposta de intervenção:

O propósito geral é melhorar o gerenciamento das aquisições de obras de infraestrutura desde a fase de planejamento até a fase de encerramento dos contratos, de modo a evitar ou minimizar ocorrências de aditivos de prazo e custo, bem como atingir com efetividade os objetivos determinados.

O propósito específico é implementar essas melhorias por meio da utilização sistemática das 10 áreas de conhecimento em gestão de projetos, segundo o PMBOK 6ª edição, nos processos de gerenciamento das contratações de obras, com a criação de equipes estruturadas, elaboração do Plano de Gerenciamento do Projeto, de documentos-padrão e formulários com as entradas e saídas tal qual definido no PMBOK.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Diagnóstico e análise da situação-problema:

- IFES não estavam totalmente preparadas para conduzir aquisições de obras de infraestrutura;
- Tiveram pouco tempo para planejar estrategicamente e prepararem suas propostas de expansão para o programa REUNI;
- Tiveram que conduzir várias aquisições ao mesmo tempo, sobrecarregando suas equipes de aquisições;
- Foram prejudicadas e tiveram que se adaptar ao contingenciamento dos recursos financeiros promovido pelo Governo Federal;
- Pode-se inferir que problemas de planejamento e execução são comuns entre as instituições pesquisadas, variando apenas na intensidade e extensão.
- Nas duas IFES pesquisadas, por mais que estabelecessem resoluções, regulamentos, estruturas organizacionais próprias, notou-se a falta de procedimentos padronizados, mesmo de gestão, para lidar com as diversas fases das contratações. Pode-se perceber que essa fase de conduzir as aquisições também é crítica e alvo constante dos órgãos de controle, merecendo bastante atenção e cuidado dos gestores públicos.
- Pode-se, por sua vez, inferir que nas duas obras analisadas não houve um planejamento consistente dos riscos envolvidos, haja vista que não houve cumprimento dos prazos e custos acordados em uma das obras e a outra teve que ser paralisada praticamente no início de sua execução.
- No que se refere ao grupo de processos de planejamento, observou-se que nestes casos ficaram evidentes as fragilidades nas fases de iniciação e no planejamento das obras, nas quais são reunidas diversas informações e detalhados o escopo e os procedimentos que contribuem para o bom andamento das obras. Principalmente quanto ao planejamento do gerenciamento do escopo, planejamento do gerenciamento dos custos e do planejamento do gerenciamento dos riscos de contratação e das respostas a esses riscos, tendo como consequência o excesso de aditivos ao contrato e até a paralisação da obra.
- As universidades federais públicas não têm como competência própria serem construtoras de obras. Nesse sentido, a metodologia de Gestão de Projetos

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

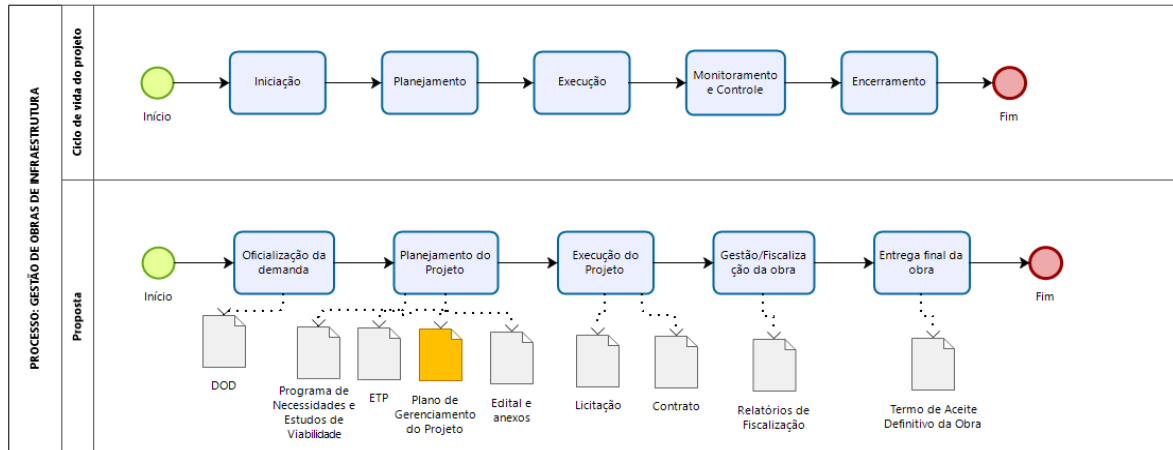
vem colaborar para o alcance de melhores resultados nesses tipos de negócios, valorizando o planejamento e o controle.

A partir do presente estudo, percebe-se a falta de equipes estruturadas e preparadas com conhecimento necessário. A melhoria poderá ser implementada por meio da utilização sistemática das 10 áreas de conhecimento em gestão de projetos, segundo o PMBOK 6ª edição, nos processos de gerenciamento de projetos, com a criação de equipes estruturadas, de documentos-padrão e formulários com as entradas e saídas tal qual definido no PMBOK.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Proposta de intervenção: deverá ser conduzida conforme quadros abaixo

Diagrama geral do processo Gestão de Obras de Infraestrutura



PLANO DE AÇÃO - SW2H							
Assunto: Proposição de Fluxo de Processo de Negócio e Procedimentos Operacionais Padrão (Pop's) para ampliar a aderência das práticas às prescrições do PMBOK.							
Objetivo: Implementar a utilização sistemática das 10 áreas de conhecimento em Gestão de Projetos, segundo o PMBOK 6ª edição, nos processos de gerenciamento de projetos, com a criação de equipes estruturadas, de documentos-padrão e de formulários com as entradas e saídas tal qual definido no PMBOK.							
what?	Who?	Why?	Where?	When?	How?	How Much?	
O quê?	Quem?	Por quê?	Onde?	Quando?	Como?	Quanto?	
1	Inteirar-se do Fluxo de Processo de Negócio e dos POP's.	Setor de Contratação de Obras da IFES - Coordenadores de obras, compras e pró-reitor respectivo.	Para conhecer todo o processo, tendo uma visão do todo.	Na pró-reitoria específica que trata das obras e compras.	Antes da implantação da proposta.	Por meio de reunião com a equipe.	Sem custos.
2	Capacitar uma equipe em conhecimentos de Gerenciamento de Projetos (todos do setor de obras e ao menos 2 do setor de compras).	Professores da própria IFES ou consultores externos contratados.	Para o uso correto da metodologia/ferramentas da Gestão de Projetos. Definir papéis e responsabilidades para a gestão efetiva do projeto.	Na pró-reitoria específica que trata das obras e compras.	Antes da implantação da proposta.	Por meio de curso de capacitação presencial ou a distância.	Relativos à possível contratação de consultores externos ou encargos de curso/concurso aos professores da própria IFES.
3	Montar os formulários-padrão conforme os POP's apresentados.	Equipe capacitada dos setores de obras e compras.	Para padronizar e facilitar a utilização pelos usuários.	Na pró-reitoria específica que trata das obras e compras.	Após a capacitação da equipe em Gerenciamento de Projetos.	Por meio de reuniões da equipe.	Sem custos.
4	Confeccionar uma cartilha para os diretores de unidades administrativas e acadêmicas, instruindo sobre a visão de todo o processo e os documentos relativos à sua participação.	Equipe capacitada dos setores de obras e compras. Com a revisão do pró-reitor respectivo.	Melhor preparar os diretores de unidades, provendo-lhes o conhecimento dos novos procedimentos e promovendo o necessário alinhamento estratégico.	Na pró-reitoria específica que trata das obras e compras.	Após a criação dos formulários-padrão e POP's.	Por meio de reuniões da equipe.	Realizar orçamento do material. Se a cartilha for on line, os custos serão mínimos.
5	Elaborar uma normativa interna (portaria) sobre os novos procedimentos de contratação de obras, contendo os fluxos de processo apresentados.	Equipe capacitada dos setores de obras e compras, com a revisão, aprovação e assinatura do pró-reitor respectivo.	Para normalizar e institucionalizar os novos procedimentos.	Na pró-reitoria específica que trata das obras.	Após a confecção das cartilhas e sua distribuição aos diretores.	Por meio de reuniões da equipe e do pró-reitor respectivo.	Sem custos.
6	Implantar os novos procedimentos nas pró-reitorias pertinentes	Setor de Contratação de Obras da IFES - Coordenadores de obras, compras e pró-reitor respectivo.	Para melhorar todo o processo de contratação e execução das obras de infraestrutura.	Pró-reitorias pertinentes.	Após assinatura da portaria, respeitando o prazo determinado.	Por meio de reuniões da equipe e do pró-reitor respectivo.	Sem custos adicionais.
7	Divulgar no site da IFES os novos procedimentos para contratação de obras.	Setor de Contratação de Obras da IFES e pró-reitoria respectiva.	Promover amplo conhecimento dos novos procedimentos.	Setor de comunicação institucional.	Após assinatura da portaria.	Por meio do site da IFES.	Sem custos.
8	Realizar o acompanhamento dos novos procedimentos e fazer os ajustes necessários.	Setor de Contratação de Obras da IFES - Coordenadores de obras, compras e pró-reitor respectivo.	Para realizar o monitoramento do desempenho e as possíveis alçadas de decisão em caso de ocorrência de problemas.	Pró-reitorias pertinentes.	Durante toda a execução dos novos procedimentos.	Por meio de reuniões da equipe e do pró-reitor respectivo.	Sem custos.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Responsáveis pela proposta de intervenção e data:

ALCIMAR HONORIO

Administrador de Empresas, MBA em Gestão de Projetos

Servidor Técnico Administrativo Educacional na UFJF, cargo de Administrador

E-mail: alcimar.honorio@ufjf.br

LUPÉRCIO FRANÇA BESSEGATO

Bacharel em Engenharia Elétrica e Doutor em Estatística

Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora

E-mail: lupercio.bessegato@ufjf.br

Elaboração: 22/05/2023.

PROPOSIÇÃO DE FLUXO DE PROCESSO DE NEGÓCIO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

Referências

BRASIL. 2007. **Decreto 6.096 de 24 de abril de 2007** – Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm> Acesso em 01 de mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília: MEC, 2012a. 56p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192 Acesso em set. 2022.

FERREIRA, V. C. P.. Administração Pública Gerencial. In: DAVID, M. V, SANÁBIO, M. T., SANTOS, G. J. **Administração pública contemporânea**: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. Pág. 35 a 56.

LIMA, E.E.; MACHADO, L.R. S. Reuni e Expansão Universitária na UFMG de 2008 a 2012. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 383-406, abr./jun. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623654765>

MOTTA, A.R. **O Combate ao Desperdício no Gasto Público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal Norte-Americano e Brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. <https://1library.org/document/q2g4826y-desperdicio-publico-reflexao-comparacao-sistemas-publico-americano-brasileiro.html>

PMI. Guia PMBOK - Sexta edição. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2017.

YEOW, J.; EDLER, J. Innovation procurement as projects. **Journal of Public Procurement**, Vol. 12 No. 4, pp. 472-504. 2012. <https://doi.org/10.1108/JOPP-12-04-2012-B002> https://www.researchgate.net/publication/281545586_Innovation_procurement_as_projects