

Interpretando a Aplicação Integrada da Gestão de Portfólio com o Ciclo de Políticas Públicas e o Processo Orçamentário do Setor Público do Brasil

ENOCK GODOY DE SOUZA

FIAP - Faculdade de Informática e Administração Paulista
enock.godoy@uol.com.br

LARISSA DE LIMA TRINDADE

Universidade Tecnológica Federal do Paraná
larittrin@yahoo.com.br

Agradecemos ao Prof. Maurício Arantes de Andrade pelos valiosos comentários.

Interpretando a Aplicação Integrada da Gestão de Portfólio com o Ciclo de Políticas Públicas e o Processo Orçamentário do Setor Público do Brasil

Resumo

Procura-se, por meio deste artigo, interpretar como as técnicas de gestão de portfólio para a seleção e priorização de projetos poderiam ser usadas no setor público brasileiro de forma alinhada com o ciclo de políticas públicas e o processo orçamentário. A interpretação da aplicabilidade dessas técnicas ocorreu por meio de uma revisão bibliográfica conceitual abrangendo três áreas de conhecimento que costumam ser estudadas de forma isolada: gestão de portfólio, ciclo de políticas públicas e processo orçamentário do setor público do Brasil. O principal resultado da pesquisa contempla um modelo integrado de gestão de portfólio incluindo o ciclo de políticas públicas e o processo integrado de planejamento e orçamento.

Palavras-chave: Gestão de Portfólios, Administração Pública, Portfólio de Projetos.

Abstract

By this article, it is aimed to interpret how portfolio management techniques for project selection and prioritization could be used in the Brazilian public sector in line with the public policy cycle and the budgeting process. The interpretation of the applicability of these techniques was through a conceptual literature review covering three areas of knowledge that are often studied in isolation: portfolio management, public policy cycle and the budgeting process of the public sector in Brazil. The main outcome of this research comprises an integrated model of portfolio management including the public policy cycle and the integrated process of planning and budgeting.

Key-words: Portfolio Management, Public Administration, Projects Portfolio.

1. Introdução

O uso termo portfólio de projetos tem se tornado muito comum em publicações voltadas aos praticantes de gerenciamento de projetos e gerenciamento de portfólios. Publicações tais como: Weill e Ross (2006), TSO (2011), ISACA (2012a, 2012b) e PMI (2013a, 2013b) recomendam o uso dos conceitos de gerenciamento de portfólio em organizações públicas e privadas, com o propósito de aumentar o alinhamento estratégico e selecionar projetos que contribuam efetivamente para a concretização dos objetivos estratégicos das organizações.

Por outro lado, nas publicações acadêmicas acerca da Administração Pública, a seleção e a priorização de projetos são descritas de forma distinta e o termo portfólio é raramente mencionado. Além disso, em razão da amplitude das organizações do setor público, os projetos nesse setor podem surgir em diferentes níveis da estrutura organizacional e como consequência de diferentes processos. Por exemplo, em um nível mais alto da hierarquia, os projetos poderiam nascer como resultados do planejamento estratégico governamental ou do ciclo de políticas públicas. Outro aspecto importante é considerar que sua execução depende de reservas orçamentárias e, dessa forma, na prática, o orçamento deve conter a verba disponível para o projeto e, no contexto da Administração Pública no Brasil, essa verba precisa ser planejada previamente na publicação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Considerando os aspectos descritos acima, pode-se perceber uma ausência de literatura que relacione, de forma clara, o gerenciamento de projetos e portfólio com a gestão pública. Carneiro (2010), apesar de tratar sobre o tema em sua obra apresenta uma visão geral da Administração Pública, contemplando o ciclo de políticas públicas, e o tema gestão de portfólios de acordo com os principais modelos (*frameworks*) disponíveis. Entretanto, o livro não explica ou interpreta como o modelo do Governo do Reino Unido (TSO, 2011) ou o modelo do Project Management Institute (PMI, 2013b) poderiam ser usados em conexão com o ciclo de políticas públicas.

Treff e Battistella (2013) descrevem casos práticos de gestão de projetos na Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado de São Paulo. Entretanto, o livro não aborda, em profundidade o gerenciamento de portfólio ou o ciclo de políticas públicas, pois seu foco está direcionado para a implementação dos projetos.

O propósito deste texto é relacionar esses dois conjuntos de conhecimento para avaliar a aplicabilidade das técnicas de gerenciamento de portfólios na gestão pública, no contexto brasileiro. Cabe ressaltar que, apesar de ter sido desenvolvido no âmbito do setor público, o modelo de gestão de portfólio do Governo do Reino Unido (TSO, 2011) está disseminado no setor privado, predominantemente na Europa.

De Souza e Reinhard (2012) explicam que, no caso dos projetos de sistemas de informação, existe uma discussão sobre a aplicabilidade dos modelos de gerenciamento de projetos do setor privado em projetos do setor público. Cats-Baril e Thompson (1995) e Furlong e Al-Karaghoulí (2010) questionam que as metodologias de gerenciamento de projetos do setor privado sejam realmente aplicáveis no setor público.

Dagnino (2009), também questiona a aplicabilidade no setor público de técnicas advindas do setor privado. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation for Economic Co-Operation and Development* – OECD) explica que as organizações do setor público operam em um ambiente muito diferente do setor privado (OECD, 2001). Por outro lado, conforme Morse e Buss (2007, p. 8), a primeira onda global de reforma administrativa, denominada *New Public Management* (NPM), de base neoliberal, é justamente baseada na ideia de gerir o governo como se este fosse uma empresa.

Consequentemente, esse debate mais geral sobre a aplicabilidade das técnicas da administração de empresas na gestão pública tem reflexos e levanta questionamentos nas áreas de gerenciamento de projetos e gerenciamento de portfólios. Neste sentido este estudo apresenta o seguinte questionamento de pesquisa: como o modelo de gestão de portfólio do Governo do Reino Unido poderia ser aplicado no setor público brasileiro de forma alinhada com o ciclo de políticas públicas e o processo orçamentário?

Neste sentido pretende-se analisar como o modelo aplicado no Governo do Reino Unido poderia ser utilizado no setor público brasileiro, a fim melhor ajustar a gestão pública e o gerenciamento de projetos.

Destaca-se que esta pesquisa é relevante nos seguintes aspectos: i) auxilia a preencher a lacuna de estudos que relacionem a gestão pública com a gestão de portfólio; ii) os resultados dos projetos realizados no Brasil apontam indícios de que é necessário aprimorar a profissionalização da gestão de projetos (incluindo a gestão de portfólios de projetos) no setor público (LAIA *et al.*; 2011); iii) de acordo com o TSO (2011), a gestão de portfólios contribui para a seleção e priorização de projetos mais adequados às necessidades da organização e mais alinhados aos seus objetivos estratégicos, com melhores custos. Dessa forma, a seleção e a priorização de projetos contribuem para uma execução mais eficaz das políticas públicas, por meio do aumento da eficiência operacional, ao atribuir maior prioridade e, consequentemente, foco nos projetos de maior relevância (selecionar os projetos corretos); iv) finalmente, o estudo da aplicabilidade das técnicas de gestão de portfólios na seleção e priorização dos projetos de TI do setor público pode fornecer direcionamento para os gestores públicos na aplicação dessas técnicas, além de proporcionar base para novas pesquisas acadêmicas sobre esse tema.

Além da justificativa em relação à relevância dessa pesquisa, é importante explicar e justificar as decisões referentes ao estabelecimento do foco da pesquisa. Em relação aos modelos teóricos de gestão de portfólios, optou-se pelo modelo do Office of Government Commerce – OGC (TSO, 2011), denominado “Management of Portfolios” (TSO, 2011), em razão de sua origem no setor público, o que potencialmente acarreta uma adequação maior aos fatores ambientais desse tipo de organização.

2. Metodologia

A questão de pesquisa que direcionou este trabalho está relacionada a duas áreas distintas de conhecimento (gerenciamento de portfólio e gestão pública) que não costumam ser apresentadas de forma conjunta em pesquisas acadêmicas. Dessa forma, para esclarecer a questão de pesquisa e apresentar uma síntese comparada dessas duas áreas de conhecimento, foi realizada uma pesquisa bibliográfica.

Jesson, Matheson e Lacey (2011) explicam que existem dois tipos mais gerais de revisão bibliográfica, a revisão bibliográfica tradicional e a revisão bibliográfica sistemática. A revisão bibliográfica tradicional é simplesmente uma avaliação escrita sobre o que já é conhecido, ou seja, o conhecimento existente acerca de um determinado tema, sem uma metodologia prescritiva de como a revisão bibliográfica será executada.

De acordo com Jesson, Matheson e Lacey (2011), as revisões bibliográficas tradicionais devem ser usadas para explorar questões/problemas, desenvolver ideias e identificar lacunas no conhecimento. Segundo esses mesmos autores, revisões bibliográficas sistemáticas são evidências compiladas para responder uma pesquisa específica, uma questão ou um problema, por meio de um protocolo.

Considerando a amplitude da questão de pesquisa, a necessidade de explorar conhecimentos que não estão integrados e a lacuna de conhecimento referente a pesquisas

acadêmicas acerca da aplicação de Gerenciamento de Portfólio no setor público, esse conjunto de características favorece uma pesquisa bibliográfica tradicional.

Cornford e Smithson (1996), ao se referirem à revisão bibliográfica tradicional, argumentam que uma revisão bibliográfica de boa qualidade deve se basear em um senso pessoal de *insight*, contemplando a seleção dos itens a serem incluídos, a escolha do modelo de análise e a decisão sobre como os resultados são apresentados. Marconi e Lakatos (2008, p. 185) explicam que uma pesquisa bibliográfica bem construída deve examinar o tema estudado sob uma nova perspectiva ou ponto de vista, apresentando conclusões inovadoras.

Jesson, Matheson e Lacey (2011) argumentam que, mesmo no caso de uma revisão bibliográfica tradicional, é importante definir o método e explicar os critérios de exclusão e inclusão para que o leitor possa avaliar a completude da revisão bibliográfica.

De acordo com Jesson, Matheson e Lacey (2011), uma revisão bibliográfica tradicional pode ser classificada como: abordagem crítica, revisão conceitual, revisão do estado da arte, revisão por especialista e revisão por escopo.

Para esta pesquisa, optou-se por uma revisão bibliográfica tradicional do tipo conceitual. Conforme Jesson, Matheson e Lacey (2011), uma revisão conceitual busca sintetizar diferentes áreas de conhecimento conceitual, contribuindo para um melhor entendimento das questões. No caso deste texto, as áreas de conhecimento que serão abordadas contemplam a gestão de portfólios e a gestão pública. Na gestão pública, mais especificamente, foram incluídos o ciclo de políticas públicas e o orçamento público, em razão de seu relacionamento com a concepção dos projetos nascidos no setor público.

3. Revisão Bibliográfica

Inicialmente, esta revisão bibliográfica abordará a concepção de projetos a partir do ciclo de políticas públicas. O segundo passo contempla a concepção de projetos a partir do orçamento, seja por verba de investimento ou por verba de custeio. O terceiro passo corresponde à descrição dos principais modelos de gestão de portfólios. Após a síntese dessas três áreas de conhecimento, o passo seguinte é a análise da bibliografia, buscando interpretar como as técnicas de gerenciamento de portfólio poderiam ser usadas no setor público para a seleção e priorização de projetos de TI.

Antes de abordar os temas relacionados à gestão pública, convém apresentar algumas definições importantes para esta revisão bibliográfica. O Quadro 1 apresenta as definições de portfólio, programa e projeto do modelo do Governo do Reino Unido (TSO, 2009, 2011).

Projeto	“Projeto é uma organização temporária que é criada com o propósito de entregar um ou mais produtos de negócio de acordo com um business case combinado entre os envolvidos” (TSO, 2009, p. 3).
Programa	“Uma estrutura de organização flexível e temporária criada para coordenar, dirigir e supervisionar a implementação de um conjunto de projetos e atividades relacionadas, a fim de entregar resultados e benefícios relacionados aos objetivos estratégicos da organização” (TSO, 2011, p. 11).
Portfólio	“O portfólio de uma organização (ou de um segmento) é a totalidade de seus investimentos em mudanças necessárias para atingir seus objetivos estratégicos” (TSO, 2011, p. 11).

Quadro 1: Definições de Projeto, Programa e Portfólio a partir do modelo do Governo do Reino Unido (baseado TSO, 2009, 2011).

3.1 Ciclo de Políticas Públicas e a Concepção de Programas e Projetos

Inicialmente, convém explicar o que este texto entende por Política Pública (*Public Policy*). O termo “política” em português possui pelo menos três significados distintos na

Ciência Política. Frey (2000) explica que a palavra “política” pode significar o termo “polity” para designar as instituições políticas, o termo “politics”, usado para denominar os processos políticos e, além disso, o termo “policy” usado em referência aos conteúdos da política.

Sechi (2010) explica que qualquer definição de política pública é arbitrária. O autor prossegue, exemplificando que essa arbitrariedade decorre da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECHI, 2010, p. 2)

Considerando o foco desta pesquisa na gestão de portfólios em organizações governamentais e o primeiro questionamento de Sechi (2010), a questão mais relevante é, no caso de um projeto decorrente de uma política pública, ele foi iniciado a partir de um ator estatal ou pode ter sido iniciado a partir de um ator não estatal. Lima (2012) argumenta que a abordagem estatista, de que as políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, “facilita os estudos, na medida em que reduz o universo autoral, focando no Estado, que tem como principal meio de ação as políticas públicas, para atender às demandas da sociedade”. Independentemente de qual abordagem seja prevalente, no caso deste texto, o foco da análise está nas políticas públicas governamentais ou elaboradas pelo Estado.

Em relação ao segundo questionamento, se políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência, para o propósito deste texto, interessam as políticas públicas que possam se materializar por meio de programas, projetos ou operações. Dessa forma, não interessam para esta análise políticas públicas decorrentes de ausência de iniciativa do Estado. Consequentemente, é conveniente adotar o ponto de vista de Sechi (2010, p. 4), de que “uma política pública deve resultar em uma diretriz intencional, seja ela uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial, etc.”.

Quanto ao terceiro questionamento, este texto está novamente alinhado ao ponto de vista de Sechi (2010, p. 5) de que “são políticas públicas tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacionais”.

Um aspecto importante para se entender como nascem os projetos no setor público é o conceito de ciclo de políticas públicas, do inglês “*Policy Cycle*”. De acordo com Souza (2006), essa tipologia vê a política pública como um “ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”.

Frey (2000) propõe os seguintes estágios para o ciclo de políticas públicas: percepção e definição de problemas, definição de agenda (*agenda-setting*), elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a correção da ação (caso necessário).

Souza (2006) apresenta um ciclo semelhante que abrange: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Rua (2009, p. 36) também apresenta um ciclo similar aos anteriores: formação da agenda, definição do problema, análise do problema, formação de alternativas, tomada de decisão (adoção da política), implementação, monitoramento, avaliação e ajuste.

Souza (2006) explica que a abordagem do ciclo de políticas públicas dá maior ênfase ao estágio denominado definição de agenda (*agenda-setting*) e questiona por que alguns temas entram na agenda política, enquanto outros são ignorados. Além disso, outras vertentes do ciclo de políticas públicas focalizam os tomadores de decisão, e, finalmente, outras vertentes focalizam o processo de formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Este texto não possui foco na definição da agenda, nos tomadores de decisão ou no processo de formulação das políticas públicas. O foco deste texto é o entendimento de como projetos são concebidos e iniciados a partir do ciclo de políticas públicas.

Ao explicar o processo de implementação de políticas públicas no Brasil, Silva e Melo (2000) discorrem sobre as características determinantes da avaliação de programas e projetos. Silva e Melo (2000, p.) definem a fase de implementação do ciclo de políticas públicas como a “execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”. Além disso, os autores complementam, explicando que a fase de implementação do ciclo de políticas públicas retroalimenta a fase de formulação (SILVA; MELO, 2000).

Subirats *et al.* (2012) definem a fase de implementação como o conjunto de processos que, após a fase de programação, tendem a realização concreta dos objetivos de uma política pública. Subirats *et al.* (2012) explicam que a fase de implementação contempla a execução prática da política pública, incluindo o planejamento de atividades concretas e sua execução.

De acordo com Rua:

“A implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade”. (RUA, 2009, p. 38).

Dessa forma, é possível interpretar que a fase de implementação do ciclo de políticas públicas contempla a execução de programas e projetos. Além disso, também é possível interpretar que, em algum momento antes da implementação, que pode ser na fase de elaboração de programas e decisão do modelo de Frey (2000), na fase de seleção das opções do modelo de Souza (2006), ou na fase de tomada de decisão (adoção da política) do modelo de Rua (2009), foi tomada uma decisão de incluir um programa, um projeto ou uma operação continuada em um portfólio de projetos, para execução na fase seguinte do ciclo de políticas públicas, denominada fase de implementação.

De forma resumida, a partir da literatura acerca do ciclo de políticas públicas, pode-se constatar que os programas, projetos e operações podem ser iniciados ou selecionados nas fases de tomada de decisão desse ciclo, com o propósito de atender a uma agenda política, e executados na fase de implementação. Logo, um processo de gestão de portfólios no setor público deveria se conectar de alguma forma com essas fases (tomada de decisão e implementação) do ciclo de políticas públicas.

Essa interpretação, apesar de fazer sentido, está situada em um nível de abstração muito alto, em contraposição aos modelos de gestão de portfólios, que são mais concretos e prescritivos. Na prática das organizações públicas, um programa, um projeto ou uma operação somente se tornam legítimos a partir do momento no qual exista um orçamento alocado para sua concretização. Dessa forma, é importante avaliar como projetos são iniciados a partir do ponto de vista orçamentário.

3.2 O Orçamento Público e a Concepção de Programas e Projetos

Giacomoni (2012) explica que o documento orçamentário, que contempla a lei do orçamento e seus anexos, é a expressão mais clara do que se denomina sistema orçamentário. Consequentemente, o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, formado por planos e programas com os quais ele está integrado e de onde saem as definições e direcionamentos que possibilitam a elaboração orçamentária.

De acordo como Shick (2006), o orçamento é um processo que contempla a alocação de recursos escassos para diversas reivindicações de recursos públicos. Consequentemente,

como não existem recursos suficientes para atender toda a demanda, é necessário fazer certas escolhas, selecionando algumas reivindicações e deixando de atender outras reivindicações.

Considerando a definição de portfólio do TSO (2001), pode-se interpretar que as escolhas entre as reivindicações poderiam ser interpretadas como parte do processo de definição do portfólio de investimentos do Estado. Consequentemente, é possível concluir a existência de uma sobreposição entre o processo orçamentário e o processo de gestão de portfólio no âmbito do Estado.

Considerando o sistema e o processo orçamentário, Giacomoni (2012) explica que certos projetos estratégicos são incluídos na estratégia de desenvolvimento que inicia o sistema integrado de planejamento e orçamento.

Ao explicar o processo integrado de planejamento e orçamento, Giacomoni (2012) o descreve com os seguintes passos sequenciais:

1. Elaboração e revisão do Plano Plurianual (PPA);
2. Elaboração e revisão de planos e programas nacionais, regionais e setoriais;
3. Elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
4. Elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA);
5. Discussão, votação e aprovação da LOA;
6. Execução orçamentária;
7. Controle e avaliação da execução orçamentária (este último passo realimenta o passo 1 para o próximo ano).

Mendes (2009) explica que o PPA é um instrumento de planejamento em longo prazo. Além disso, o autor complementa sua explicação, argumentando que “caberia à LDO desdobrar as metas do PPA ano após ano, colocando-as em uma moldura da realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo” (MENDES, 2009).

Mendes (2009) esclarece que a LOA materializa as prioridades definidas no PPA e na LDO. O autor também argumenta que, na prática, a LOA tem se tornado mais relevante do que o PPA e a LDO, às quais deveria ser subordinada (MENDES, 2009). Mendes (2009) reforça sua argumentação citando os exemplos dos PPAs de 2000-2003 e 2004-2007, nos quais as LOAs foram aprovadas antes do PPAs (o elemento derivado foi aprovado antes do elemento no qual deveria se basear).

De forma resumida, a partir da literatura sobre o processo orçamentário, pode-se concluir que programas, projetos e operações podem ser selecionados nos passos de 1 a 5 do processo integrado de planejamento e orçamento, com o propósito de atender a uma política pública, e, após a aprovação da LOA no passo 5, colocados em prática no passo 6, denominado execução orçamentária. Logo, um processo de gestão de portfólios no setor público deveria se conectar de alguma forma com os passos do processo integrado de planejamento e orçamento.

Os projetos citados explicitamente na LOA seriam financiados por meio da chamada verba de investimento. Giacomoni (2012) inclui nessa categoria as despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e execução de obras.

Além dos projetos definidos explicitamente na LOA, os projetos da administração pública podem nascer também em camadas mais baixas da estrutura hierárquica do Estado, por meio da utilização de verba de custeio ou mão de obra do próprio órgão. Giacomoni explica que a subcategoria “despesas de custeio” inclui pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos. Por exemplo, um departamento de Tecnologia da Informação (TI) pode ter a contratação de fábrica de software prevista em seu orçamento como despesa de custeio e criar um projeto para construir um novo sistema com a dotação orçamentária advinda da verba reservada para o custeio da fábrica de software. O projeto também poderia

ser desenvolvido a partir de mão de obra própria, ou por uma combinação de mão de obra própria e fábrica de software, ambos classificados como despesa de custeio.

Dessa forma, para contemplar a possibilidade de iniciar um projeto em um órgão, um processo de gestão de portfólios no setor público deveria considerar a possibilidade de um órgão público iniciar ou selecionar projetos que seriam executados mão de obra própria ou verba de custeio.

3.3 Modelo de Gestão de Portfólios do Governo do Reino Unido

De acordo com o modelo proposto pelo TSO (2011, p.15), a equipe ou área de gestão de portfólio não deverá tomar decisões sobre o conteúdo do portfólio ou as iniciativas a serem incluídas ou interrompidas. O papel dessa equipe ou área é fornecer informação que viabilize uma tomada de decisão pela alta administração, que seja mais efetiva e informada (TSO; 2011, p. 15).

Um aspecto importante mencionado neste guia é de que no setor público existem vários exemplos de ordens vindas de um ministro ou, no caso do setor privado, projetos considerados prioritários pelo presidente da empresa, que não seguem necessariamente o processo padrão de gestão de portfólio (TSO; 2011, p. 13). O modelo do TSO (2011, p. 13, 14) considera isso como um “fato da vida organizacional” (*fact of the organizational life*) e explica que a gestão de portfólio deveria assegurar que nesse tipo de situação:

- a) O impacto de executar essas iniciativas (inclusive seu impacto em outras iniciativas) seja esclarecido;
- b) A justificativa para esse investimento e as razões para não seguir o processo formal e habitual de priorização sejam registrados.

Prática	Descrição
Entender	Obter uma visão clara e transparente do que está atualmente no portfólio e na fila para entrar em desenvolvimento (<i>pipeline</i>), o desempenho atual, os custos projetados/estimados, benefícios, riscos para a entrega e a realização dos benefícios. Para viabilizar esse entendimento, durante o planejamento estratégico, o escritório de gestão de portfólio deve atuar de forma muito próxima com a equipe de estratégia.
Categorizar	Organizar as iniciativas de mudança em grupos, segmentos ou subportfólios, baseados nos objetivos estratégicos ou outros agrupamentos, conforme necessário. Um dos propósitos da categorização é avaliar o alinhamento estratégico.
Priorizar	Priorizar e classificar as iniciativas dentro de um portfólio, a partir de medições previamente combinadas.
Balancear	Assegurar que o portfólio resultante está balanceado em relação a fatores, tais como, prazo, cobertura de todos os objetivos estratégicos, impacto no negócio, estágio de desenvolvimento da iniciativa, risco geral, perfil de retorno e disponibilidade de recursos.
Planejar	Desenvolver a estratégia do portfólio e o plano de entrega do portfólio. O plano deveria conter: <ul style="list-style-type: none"> • Quais iniciativas estão incluídas o portfólio; • Prazo das iniciativas; • Requisitos de recursos e financeiros; • Marcos (<i>milestones</i>) mais importantes; • Riscos; • Benefícios concretizados.

Quadro 2: Visão geral das práticas do ciclo de definição do portfólio, elaborado pelo autor a partir de TSO (2011, p. 51-68).

Os objetivos da gestão de portfólios são assegurar que (TSO; 2011, p. 9): i) as iniciativas de mudanças que estão sendo entregues ou que estejam na fila de desenvolvimento representam uma alocação ótima de recursos no contexto dos objetivos estratégicos da organização, recursos disponíveis, risco ou viabilidade; ii) O portfólio é suficiente para atingir a contribuição desejada aos objetivos estratégicos; iii) Todas as iniciativas são necessárias para atingir as contribuições desejadas para atingir os objetivos estratégicos; iv) As iniciativas de mudança selecionadas são entregues de forma efetiva de forma geral e eficiente em relação ao custo; v) Todos os benefícios potenciais são realizados/concretizados.

O TSO (2011, p. 45) explica que não existe uma única forma correta de implementar a gestão de portfólios, mas que tudo depende das circunstâncias. No Quadro 2 é apresentada a visão geral das praticas do ciclo de definição do portfólio segundo o TSO (2011).

O modelo de gestão de portfólio proposto pelo Governo do Reino Unido é baseado também na aplicação de doze práticas de gestão de portfólios, agrupadas em dois ciclos (TSO, 2011, p. IX):

- 1) Ciclo de definição do portfólio, detalhado no Quadro 2: entender, categorizar, priorizar, balancear e planejar;
- 2) Ciclo de entrega do portfólio, detalhado no Quadro 3: controle gerencial, gestão dos benefícios, gestão financeira, gestão dos riscos, engajamento das partes interessadas, governança organizacional e gestão de recursos.

Prática	Descrição
Controle Gerencial	Assegurar que tanto o progresso de cada projeto, como o progresso do portfólio como um todo sejam regularmente monitorados em relação às suas linhas de base.
Gestão dos Benefícios	Identificar claramente e gerenciar os benefícios que estão sendo realizados pelo portfólio, contribuindo para assegurar o melhor uso dos recursos disponíveis e que a contribuição para maximizar o desempenho geral e o atingimento dos objetivos estratégicos.
Gestão Financeira	Garantir que os processos de gestão e decisão do portfólio estejam alinhados ao ciclo de gestão financeira e que as considerações financeiras sejam um elemento chave em todas as decisões acerca do início ou viabilidade da continuidade das iniciativas de mudança, tanto no âmbito individual quanto coletivo.
Gestão dos Riscos	Assegurar uma gestão consistente e efetiva da exposição do portfólio ao risco, tanto no âmbito individual quanto coletivo.
Engajamento das Partes Interessadas	Fornecer uma abordagem coordenada para o engajamento das partes interessadas e comunicação para: <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar que as necessidades dos clientes dos portfólios sejam identificadas e gerenciadas adequadamente; • O suporte das partes interessadas ao portfólio seja obtido por meio de uma consulta efetiva e envolvimento na definição e entrega do portfólio.
Governança Organizacional	Assegurar clareza sobre quais decisões são tomadas, onde e quando, e quais critérios usados. A governança da gestão de portfólio deve estar alinhada à estrutura de governança organizacional.
Gestão de Recursos	Colocar em prática mecanismos para entender e gerenciar os recursos disponíveis para viabilizar: <ul style="list-style-type: none"> • Decisões mais informadas sobre iniciação e agendamento, alinhadas com a disponibilidade de recursos; • Uso mais efetivo e eficiente dos recursos disponíveis; • Melhoras na entrega, pois as iniciativas estarão menos propensas a gargalos e falta de recursos; • Melhoras na realização de benefícios, pois a escala e o prazo necessários para as mudanças de negócio serão gerenciados de forma proativa para assegurar sua viabilidade.

Quadro 3: Visão geral das práticas do ciclo de entrega do portfólio, elaborado pelo autor a partir de TSO (2011, p. 51-68).

4. Interpretação dos Resultados

A partir da revisão bibliográfica e das conclusões acerca da necessidade de conectar o processo de gestão de portfólios com o ciclo de políticas públicas e o processo integrado de planejamento e orçamento, é proposto um processo integrado de gestão de portfólios, apresentado na Figura 1.

A opção pelo uso do ciclo de políticas públicas proposto por Frey (2000) decorre da aceitação desse modelo na comunidade acadêmica e também pela relativa equivalência entre esse modelo e os outros modelos citados na revisão bibliográfica.

A numeração apresentada na Figura 1 corresponde aos seguintes relacionamentos:

1. Processo de “Elaboração de Programas e Decisão” do ciclo de políticas públicas influenciando os processos de planejamento do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento: este relacionamento representa o reconhecimento de que os processos de planejamento orçamentário são influenciados pelo ciclo de políticas públicas. Em outras palavras, quando um agente político toma uma decisão acerca de uma política pública, essa decisão potencialmente influenciará o planejamento orçamentário. A seta tem vários destinos, pois essa influência ocorrerá com mais ênfase no passo do processo que estiver em execução;
2. Processo de “Elaboração de Programas e Decisão” do Ciclo de Políticas Públicas influenciando os processos de definição do portfólio: esta seta representa o cenário no qual um agente político toma a decisão de incluir um programa, um projeto ou uma operação continuada em um portfólio de projetos, para execução na fase seguinte do ciclo de políticas públicas, denominada fase de implementação;
3. Processo de “Implementação de Políticas Públicas” do Ciclo de Políticas Públicas influenciando e sendo influenciado pelos processos de definição e entrega do portfólio: a implementação das políticas públicas inclui a execução dos projetos derivados dessas políticas. Além disso, os projetos podem ser executados com verba de investimento, no caso de um projeto constante da LOA, ou verba de custeio, quando for executado com mão de obra própria ou por meio de uma fábrica de software paga com verba de custeio;
4. Processo de “Discussão, Votação e Aprovação da LOA” do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento influenciando os processos de definição do portfólio: a previsão orçamentária (investimento ou custeio) que viabiliza o projeto decorre do que estiver determinado na LOA. Por exemplo, um projeto de desenvolvimento de sistemas explicitamente previsto na LOA seria financiado com verba de investimento. Por outro lado, um projeto que não esteja explicitamente previsto na LOA, poderia ser financiado como despesa de custeio (também constante da LOA) por meio da utilização de mão de obra própria do órgão, por meio de uma fábrica de software ou por uma combinação de ambos.
5. Processo de “Execução Orçamentária” do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento influenciando e sendo influenciado pelos processos de entrega do portfólio: durante a execução do projeto é necessária a execução orçamentária correspondente, contemplando o pagamento dos fornecedores e do próprio salário dos funcionários envolvidos no projeto.

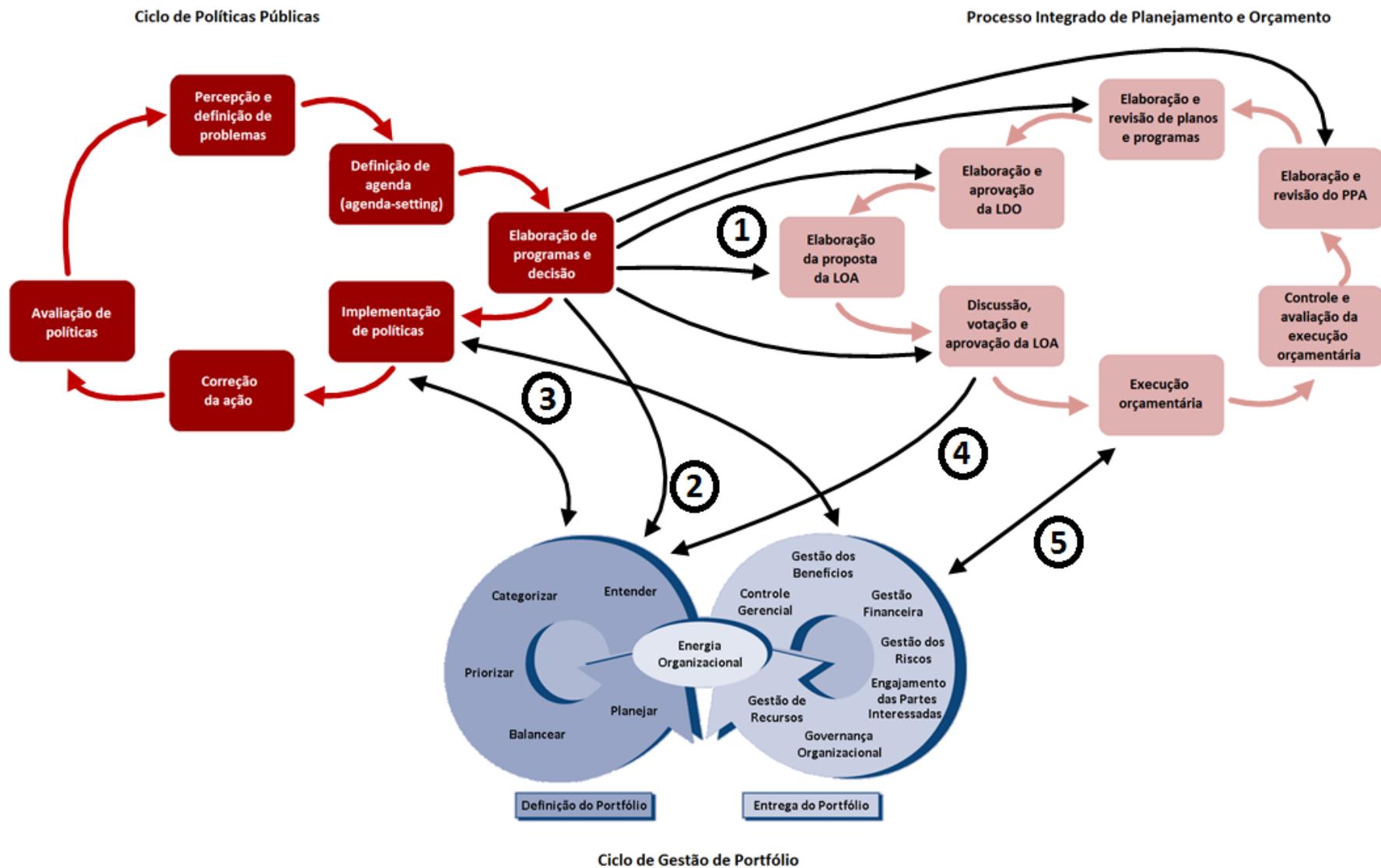


Figura 1: Modelo integrado de gestão de portfólio incluindo o ciclo de políticas públicas e o processo integrado de planejamento e orçamento (elaborado pelo autor a partir FREY, 2000; GIACOMONI, 2012; TSO, 2011).

Dessa forma, a partir da elaboração do modelo integrado de gestão de portfólio incluindo o ciclo de políticas públicas e o processo integrado de planejamento e orçamento, podemos concluir que o modelo proposto pelo Governo do Reino Unido (TSO, 2013) é suficientemente genérico para ser aplicado no setor público brasileiro de forma alinhada com o ciclo de políticas públicas e o processo orçamentário.

O ponto crítico a ser considerado está relacionado aos detalhes de como a implementação dos processos de gestão de portfólio ocorreria na prática. Em uma aplicação prática, seria necessário avaliar se a implementação está estruturada de acordo com a lógica proposta no modelo. Por exemplo, se o modelo de gestão de portfólio aplicado na prática foi preparado para lidar com os chamados “fatos da vida organizacional”, como uma ordem de um ministro, do governador ou do prefeito, dependendo da esfera de governo.

5. Conclusão

A principal contribuição deste artigo corresponde à interpretação de como um modelo particular de gestão de portfólio (TSO, 2011) poderia se conectar ao ciclo de políticas públicas e ao processo orçamentário brasileiro. Essa interpretação, apesar de sua natureza exploratória, preenche uma lacuna na literatura, que usualmente apresenta essas três áreas de conhecimento de forma isolada.

O modelo integrado de gestão de portfólio elaborado a partir da revisão bibliográfica conceitual abrangendo o ciclo de políticas públicas e o processo orçamentário pode ser usado tanto em pesquisas acadêmicas, em pesquisas acerca dos modelos de gestão de portfólios existentes na administração pública, quanto por profissionais do setor público ou consultores, na elaboração de processos de gestão de portfólios e no entendimento de como esses processos se relacionam com o contexto institucional da administração pública.

Por se tratar de uma pesquisa bibliográfica, este estudo apresenta limitações inerentes a esse tipo de pesquisa. A primeira limitação se refere à falta da validação empírica do modelo por meio de sua aplicação para a análise de um contexto real.

A segunda limitação está relacionada à natureza interpretativista deste estudo. Consequentemente, é natural reconhecer que o modelo apresentado não é a única interpretação possível para a integração das três áreas de conhecimento estudadas: gestão de portfólio, ciclo de políticas públicas e processo orçamentário.

Finalmente, a terceira limitação é consequência da necessidade de restringir o escopo da pesquisa, escolhendo somente um modelo de gestão de portfólio e optando por não incluir na análise o modelo do PMI (2013b).

As limitações desse estudo oferecem um sólido ponto de partida para pesquisas futuras. Primeiramente, seria interessante aplicar o modelo em estudos de caso sobre gestão de portfólios no setor público. Além disso, outras pesquisas desejáveis seriam a análise comparativa do modelo de gestão de portfólio do PMI (2013b) como modelo do Governo do Reino Unido (TSO, 2011) e a avaliação da aderência do modelo do PMI (2013b) ao setor público do Brasil, tanto por meio de uma análise bibliográfica, quanto por meio de estudos de caso acerca de sua aplicação prática em órgãos públicos.

6. Bibliografia

CARNEIRO, Margareth Fabíola dos Santos (Org.). **Gestão Pública: O papel do Planejamento Estratégico, Gerenciamento de Portfólio, Programas e Projetos e dos Escritórios de Projetos na Modernização da Gestão Pública.** Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CATS-BARIL, W.; THOMPSON, R. *Managing Information Technology Projects in the Public Sector.* **Public Administration Review**, v. 55, n. 6, p. 559-566, 1995.

CORNFORD, Tony; SMITHSON, Steve. *Project Research in Information Systems: a Student's Guide.* London: Macmillan, 1996. (Information Systems Series).

DAGNINO, Peixoto Renato. **Planejamento Estratégico Governamental.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; CAPES: UAB, 2009.

DE SOUZA, Enock Godoy; REINHARD, Nicolau. **Gestão de Projetos de Sistemas de Informação no Setor Público: Uma Revisão da Literatura.** In: Anais do I SINGEP - Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, São Paulo, SP, 2012.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, Jun/2000.

FURLONG, Shauneen; AL-KARAGHOULI, Wafi. *Delivering Professional Projects: The Effectiveness of Project Management in Transformational e-Government Initiatives.* **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 4, n. 1, p. 73-94, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16. Ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2012.

ISACA. **COBIT 5: A Business Framework for the Governance and Management of Enterprise IT.** Rolling Meadows, IL: 2012a.

_____. **COBIT 5: Enabling Processes.** Rolling Meadows, IL: 2012b.

JESSON, Jill K.; MATHESON, Lydia; LACEY, Fiona M. *Doing your Literature Review: Traditional and Systematic Techniques.* London: Sage, 2011.

LIMA, Waner Gonçalves. **Política Pública: discussão de conceitos.** Revista Interface (Porto Nacional), n. 5, Out/2012.

LAIA, Marconi Martins de; CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; NOGUEIRA, Antonio Roberto Ramos; MAZZON, José Afonso. *Electronic Government Policies in Brazil: Context, ICT Management and Outcomes.* **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 43-57, 01-02/2011.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 9, p. 57-102, 12/2009.

MORSE, Ricardo S.; BUSS, Terry F. *The Transformation of Public Leadership.* In: MORSE, Ricardo S.; BUSS, Terry F.; KINGHORN, C. Morgan (Orgs.). **Transforming Public Leadership for the 21st Century.** Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2007. p. 3-19. (Transformational Trends in Governance & Democracy Series).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **The Hidden Threat to E-Government: Avoiding Large Government IT Failures.** Puma Policy Brief No. 8, 03/2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/19/12/1901677.pdf>>. Acesso em: 07/04/2011.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge - PMBOK Guide*. 5th ed. Pennsylvania: 2013a.

_____. *The Standard for Portfolio Management*. 3rd Ed. Newtown Square, PA: 2013b.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; CAPES: UAB, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHICK, Allen. Conflitos e Soluções no Orçamento Federal. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e Orçamento** (coletânea volume 2). Brasília, ENAP, 2006.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Núcleo de Estudo de Políticas Públicas, São Paulo: 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. *Análiseis y Gestión de Políticas Públicas*. 2. ed. Barcelona: Editorial Planeta S. A., 2012.

THE STATIONERY OFFICE – TSO. *Managing Successful Projects with PRINCE2 2009 Edition Manual*. London: The Stationery Office, 2009.

_____. *Management of Portfolios*. London: The Stationery Office, 2011.

TREFF, Lilian; BATTISTELLA, Linamara Rizzo (Orgs.). **Inovação em Gestão de Projetos na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2013.

WEILL, Peter; ROSS, Jeanne W. **Governança de TI**: Como as empresas de melhor desempenho administram os direitos decisórios de TI em busca de resultados superiores. São Paulo: M. Books, 2006.