

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE NEGÓCIOS
NÍVEL MESTRADO**

DANIEL RIGON

**Gestão de Portfólio:
Estudo de Caso do Portfólio de Projetos da Prefeitura Municipal de Porto
Alegre**

**Porto Alegre
2020**

DANIEL RIGON

**Gestão de Portfólio:
Estudo de Caso do Portfólio de Projetos da Prefeitura Municipal de Porto
Alegre**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Negócios, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão e Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Valle Antunes Junior

Porto Alegre

2020

R572g

Rigon, Daniel.

Gestão de portfólio : estudo de caso do portfólio de projetos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre / por Daniel Rigon. – 2020.

115 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Gestão e Negócios, Porto Alegre, RS, 2020.

“Orientador: Dr. José Antônio Valle Antunes Junior”.

1. Administração pública. 2. Estratégia organizacional.
3. Gestão de portfólio. 4. Gestão de projetos. I. Título.

CDU: 352:65.012.2

DANIEL RIGON

Gestão de Portfólio:

Estudo de Caso do Portfólio de Projetos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Negócios, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão e Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Valle Antunes Junior

Aprovado em 27/04/2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo André Machado – UNISINOS

Prof. Dr. João Zani – UNISINOS

Prof. Dr. Cláudio José Müller – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Sejamos sucintos então, tentando ao máximo não fazer omissões.

Agradeço a minha família pelas eventuais faltas. Espero que o futuro recompense esse tempo.

Ao orientador Junico, que nunca mediu esforços para me ajudar. De orientador virou um grande amigo. O que mais aprendi nas orientações não está nesse trabalho, mas certamente estará nas boas práticas para a vida.

Aos professores e funcionários da UNISINOS, meu agradecimento especial e minhas sinceras desculpas por eventuais críticas.

Aos servidores da Prefeitura de Porto Alegre pela contribuição direta e indireta ao trabalho, inclusive aqueles que no passado deixaram registradas as suas lições aprendidas. Não fosse isso, me faltariam parte dos subsídios.

Aos meus colegas de Secretariado, que foram peça chave para o fechamento desse trabalho.

Ao Prefeito de Porto Alegre, Nelson Marchezan Junior e ao Vice-Prefeito Gustavo Paim, por permitir que essa pesquisa fosse feita sem qualquer restrição.

Aos meus colegas de Mestrado, pela parceria e apoio nesses meses de estudo.

RESUMO

O presente trabalho trata da gestão de portfólio de projetos, mais especificamente dos processos de identificação, categorização e priorização em administrações públicas municipais. O método escolhido para a pesquisa foi o Estudo de Caso. Já o fenômeno empírico estudado foi a elaboração do portfólio de projetos estratégicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) na gestão 2017 a 2020. O Referencial Teórico baseou-se nos conceitos associados com a administração pública, da estratégia organizacional e da gestão de portfólio de projetos.

Inicialmente o estudo contextualiza historicamente os principais métodos de gestão adotados pela PMPA. Logo após o período de redemocratização (1988), a Prefeitura adotou o Orçamento Participativo (OP). Nas gestões que se seguiram foram adotados o *Balanced Scorecard* (BSC) e os Mapas Estratégicos. Ainda, foram utilizados métodos de Gestão da Qualidade via PGQP (Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade) e consultorias reconhecidas, além de ferramentas avançadas de TI como o EPM (*Enterprise Project Management*).

Neste contexto foi feita uma descrição e análise crítica do caso com o apoio de entrevistas semiestruturadas com servidores que atuam ou atuaram no grupo diretivo da PMPA e de fontes secundárias disponíveis. As análises envolveram: i) o processo de identificação dos projetos estratégicos para compor a carteira de projetos; ii) a categorização de projetos como forma de comparação de projetos com mesma natureza ou característica; iii) a avaliação e priorização dos projetos para potencializar as entregas minimizando os riscos de atraso.

Como resultado, o trabalho aponta a necessidade da institucionalização dos processos de gestão de portfólio de projetos na PMPA com base em análises econômica-financeiras-técnico-gerenciais. Isto permitiria que todos os profissionais que atuam na estrutura organizacional atuassem focados nos projetos certos, o que aumentaria chance de que as metas projetadas possam ser efetivamente alcançadas.

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

ABSTRACT

This paper is about project portfolio management, specifically the processes of identification, categorization and prioritization in municipal public administrations. The method chosen for the research was the Case Study. The empirical phenomenon studied was the elaboration of the portfolio of strategic projects of the City Hall of Porto Alegre (PMPA) in the period from 2017 to 2020. The theoretical framework was based on the concepts associated with public administration, organizational strategy and project portfolio management.

Firstly, the study contextualizes historically the main management methods adopted at PMPA. After the period of re-democratization (1988), the City Hall adopted the Participatory Budget (OP). In the next period, the Balanced Scorecard (BSC) and the Strategic Maps were adopted. Still, methods of Quality Management were used with support from PGQP (Gaúcho Quality and Productivity Program) and some consultancies of great recognition. In addition, advanced IT tools such as EPM (Enterprise Project Management) have been implemented.

In this context, a description and critical analysis of the case was carried out with the support of interviews with strategic public workers in the PMPA and available secondary sources. The analyzes involved: i) the process of identifying strategic projects to compose the project portfolio; ii) the categorization of projects as a way of comparing projects with the same nature or characteristic; iii) the evaluation and prioritization of projects to improve deliveries and minimizing the risk of delay.

The conclusion of this paper showed the need to institutionalize the project portfolio management processes in the PMPA based on economic-financial-technical-managerial analyzes. This would allow all professionals working in the organizational structure to act focused on the right projects, which would increase the chance that the projected goals can be effectively achieved.

Keywords: Public Administration, Organizational Strategy, Municipality, Portfolio Management, Project Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Planejamento Estratégico, Gestão de Portfólio e Gestão de Projetos	17
Figura 2 - Fluxo de Processos do Gerenciamento de Portfólio de Projetos (Copyright Darci Prado)	38
Figura 3 - Fluxograma do Método de Pesquisa.....	50
Figura 4 - Modelo de Gestão Estratégica na Prefeitura de Porto Alegre (2013/2016)	66
Figura 5 - Mapa Parcial com o Modelo de Gestão na Prefeitura de Porto Alegre	67
Figura 6 - Programas 2014/2017 Estruturados de Acordo com o Novo Modelo de Gestão Estratégica.....	68
Figura 7 - Gestão de Portfólio na Prefeitura de Porto Alegre	71
Figura 8 - Eixos e Objetivos Estratégicos da PMPA (2017/2020)	76
Figura 9 - Resumo dos Programas do PPA 2018/2021	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Natureza Processo/Produto nos Setores Público <i>Versus</i> Privado	15
Quadro 3 - Rotinas <i>Versus</i> Projeto.....	31
Quadro 4 - Portfólio <i>Versus</i> Programa <i>Versus</i> Projeto.....	32
Quadro 2 - Atributos do Gerente do Portfólio de Projetos	41
Quadro 5 - Questionário da Pesquisa Empírica	52
Quadro 6 - Perfil dos Entrevistados.....	53
Quadro 7 - Síntese das Contribuições à Gestão Pública de Porto Alegre (1989 a 2017)	59
Quadro 8 - Oportunidades Identificadas nas Entrevistas por Processo de Gestão de Portfólio de Projetos	94
Quadro 9 - Proposta de Manutenção de Ativos Organizacionais.....	95
Quadro 10 - Proposta de Melhoria na Gestão de Portfólio.....	96
Quadro 11 - Ganhos com a Implementação da Gestão de Portfólio	97
Quadro 12 - Limitações do Modelo de Gestão de Portfólio.....	99

LISTA DE SIGLAS

BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CIO	<i>Chief Information Officer</i>
CPMO	<i>Chief Portfolio Management Officer</i>
EPM	<i>Enterprise Project Management</i>
FCS	Fatores Críticos de Sucesso
GPP	Gerenciamento ou Gerente de Portfólio de Projetos
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MS	<i>Microsoft</i>
OP	Orçamento Participativo
PDCA	<i>Plan, Do, Check and Act</i>
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Planejamento Estratégico
PGQP	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PMO	<i>Project Management Officer</i>
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PPA	Plano Plurianual
PPM	<i>Project Portfolio Management</i>
PPS	Partido Popular Socialista
PROMETA	Programa de Metas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEGER	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Espírito Santo)
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TRE/RS	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Considerações Iniciais.....	11
1.2 Justificativa.....	13
1.3 Definição do Problema.....	19
1.4 Objetivos	20
1.4.1 Objetivo Geral	20
1.4.2 Objetivos Específicos	20
1.5 Delimitação do Tema	20
1.6 Estrutura do Trabalho	22
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	23
2.1 Administração Pública no Brasil	23
2.1.1 A Administração Pública e a Burocracia.....	24
2.2 Estratégia Organizacional	28
2.2.1 A Gestão Estratégica no Contexto da Administração Pública.....	29
2.3 Gestão de Projetos.....	30
2.3.1 Conceito de Projeto.....	30
2.3.2 O Conceito de Gestão de Projetos.....	33
2.4 Portfólio de Projetos	35
2.4.1 Gestão de Portfólio de Projetos	35
2.4.2 Modelos de Portfólio	41
2.4.3 Portfólio de Projetos na Administração Pública	43
2.5 Síntese Bibliográfica	45
3 MÉTODO	47
3.1 Método de Pesquisa.....	47
3.2 Método de Trabalho	49
3.2.1 Definição do Tema e da Questão de Pesquisa	50
3.2.2 Elaboração do Referencial Teórico.....	51
3.2.3 Definição do Método de Pesquisa	51
3.2.4 Elaboração do Questionário de Pesquisa.....	51
3.2.5 Definição do Caso e Elaboração da Pesquisa Empírica	53
3.2.6 Busca das Fontes Secundárias da Pesquisa.....	55
3.2.7 Descrição e Análise Crítica do Caso	56

3.2.8 Redação do Documento	57
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE CRÍTICA DO CASO.....	58
4.1 Contribuição das Gestões Anteriores: 1989 a 2012	58
4.1.1 Participação Popular: 1989 a 2004.....	59
4.1.2 Incorporação de Conhecimento de Gestão Empresarial: 2005 a 2012	60
4.2 As Principais Contribuições da Gestão: 2013 a 2016.	62
4.2.1 Elementos no Modelo de Gestão por Resultados: Ciclo PDCA.....	64
4.2.2 Modelo de gestão da Prefeitura de Porto Alegre 2013 a 2016.....	66
4.2.3 Modelo de gestão da Prefeitura de Porto Alegre: A Gestão de Portfólio ..	69
4.2.4 Método de Gestão de Portfólio: Formação da Carteira de Projetos	72
4.2.5 Identificação de Agentes Chaves para os Programas Estratégicos.....	73
4.3 A Atual Administração e a Gestão de Portfólio: 2017 a 2020	74
4.3.1 O Portfólio Estratégico	74
4.3.2 A Percepção de Servidores da Prefeitura de Porto Alegre Quanto ao Atual Modelo de Gestão de Portfólio.....	79
4.3.2.1 Identificação de agentes chaves para os programas estratégicos	79
4.3.2.2 Identificação de Projetos	80
4.3.2.3 Categorização de Projetos	84
4.3.2.4 Avaliação e Priorização de Projetos	88
4.4 Proposições para a Melhoria da Gestão de Portfólio de Projetos na PMPA93	
5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS..	101
5.1 Conclusões	101
5.2 Limitações.....	105
5.3 Sugestões de Trabalhos Futuros.....	106
REFERÊNCIAS.....	108

1 INTRODUÇÃO

O primeiro capítulo do trabalho, a Introdução, trata dos tópicos considerações iniciais, justificativa, definição do problema, objetivo geral e dos específicos, delimitação do tema e da estrutura do trabalho.

1.1 Considerações Iniciais

A elaboração da estratégia organizacional gera uma expectativa em todo o ecossistema em que a organização está inserida. Isto ocorre independentemente do fato de que se parta do princípio de que os ritos sigam uma maneira formal de procedimentos em um conjunto de técnicas analíticas que visam formular a estratégia (PORTER, 1979) ou se emergem de esforços de aprendizagem informal muito mais vinculado a um pensamento estratégico (MINTZBERG, 1994), mais próximo da habilidade que surge com a experiência e o incremento no processo de aprendizagem (MINTZBERG, 1987).

Uma vez que se olha para o futuro de uma organização a partir de um compêndio de informações e alternativas, novas ou não, seja por um procedimento sistemático de previsibilidade ou não, aparentemente se tem alguma estratégia e a organização que a concebeu pretende colocá-la em prática. A única certeza que é possível ter em relação à estratégia é a sua incerteza. A relevância dessas incertezas, ou seja, das variações na previsibilidade, está relacionada com a velocidade com a qual a organização toma uma atitude e o impacto que isso gera na organização (ANSOFF, 1983).

A elaboração e a execução eficaz da estratégia organizacional, especialmente em estruturas grandes e complexas, tem por consequência várias decisões e atitudes tomadas em todas as camadas dessa organização que podem gerar um significativo conjunto de impactos, entre os quais certas consequências não planejadas e desejadas. A estrutura e os processos organizacionais são elementos essenciais para a condução e execução da estratégia previamente concebida. Ou seja, tanto a composição da carteira de projetos quanto o desempenho da execução da estratégia organizacional são diretamente influenciados pela estrutura e pelos processos

existentes na Organização e, por consequência, pelas suas diferentes rotinas e dinâmicas operacionais (KAPLAN; NORTON, 2008). Essa estrutura pode ser definida como o somatório das maneiras como o trabalho é dividido em tarefas e como ocorre a coordenação ou supervisão dessas tarefas (MINTZBERG, 2009). A entrega de produtos e serviços, independente se são oriundos das rotinas do dia a dia ou de projetos de investimento, depende de uma estrutura organizacional que foque na essência e no fluxo do processo de trabalho (RUMMLER; BRACHE, 1994).

De forma geral, entre as grandes estruturas organizacionais e processos considerados complexos é possível incluir aquelas associadas com a administração pública de Governos (em suas esferas federal, estadual ou municipal). Até alcançar a formatação atual, o Estado já passou por inúmeras transformações: do absolutismo ao liberalismo. A passagem do Estado Absolutista (unitário, totalitário e absoluto, baseado a autoridade do príncipe e sua infalibilidade) para o Estado Liberal de Direito (primazia da autonomia da pessoa humana, liberdade civil e econômica do indivíduo) provocou a necessidade (constante) de regular as relações, assim como legitimar a gestão do interesse público e garantir os diferentes direitos dos atores envolvidos (DI PIETRO, 2014).

A concepção liberal clássica de Estado de Direito teve por base o pilar institucional de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre as três facetas do Poder Constituído (Executivo, Legislativo, Judiciário), tendo como pano-de-fundo a necessidade na divisão do Estado em funções. É a partir dessa ideia que se torna possível entender a Administração Pública.

As alterações sociais, econômicas e políticas que, no final do século XX afetaram toda a sociedade mundial, causaram transformações nos modelos estatais, culminando com aquilo que se costumou chamar de crise do Estado Social. Se as deficiências do mercado influenciaram a passagem para o modelo do Estado Social, as deficiências do governo incitaram o debate sobre a necessidade de nova mudança de paradigmas. De acordo com o novo pensamento majoritário, influenciados pelo raciocínio neoliberal, deveria o Estado reduzir sua intervenção no Mercado e equacionar seus gastos, inclusive aqueles destinados às prestações de serviço público, ampliados na vigência do *Welfare State*. Logo, essa redefinição no papel

estatal exigia uma revisão do papel exercido pela Administração Pública, acompanhando o movimento da globalização (DI PIETRO, 2014).

No Brasil, na década de 90, ocorreram diversos movimentos mais agudos para melhorar o sistema de administração pública, especialmente entre os anos de 1995 e 1998 onde o Brasil experimentou o que já ocorrera na Inglaterra desde 1980. Foi feita uma reforma administrativa marcada pela tentativa de se implantar uma administração gerencial, culminando com a inserção do princípio da eficiência na administração pública com a emenda constitucional 19 no ano de 1998. Antes da reforma, os governantes se deparavam com, pelo menos, duas realidades no âmbito da administração pública. A primeira se relacionava à crise, sobretudo no âmbito financeiro, já que o poder público não conseguia cumprir adequadamente as competências constitucionais atribuídas. A segunda se relacionava à procura de soluções que permitisse a efetivação dos objetivos constitucionais na busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento, erradicar a pobreza e promover o bem-estar de todos.

É nesse contexto geral e amplo que estão inseridas as atividades de gestão na administração pública. A ideia básica perseguida consiste em buscar permanente e sistematicamente atender as demandas da sociedade por meio da prestação dos serviços eficazes no dia a dia e a realização de melhorias através concepção e implantação de projetos estratégicos.

1.2 Justificativa

O presente trabalho parte da ideia mais geral segundo a qual uma organização investe tempo e recursos consideráveis, sejam eles quais forem, na elaboração da estratégia da organização. Dessa estratégia, são estabelecidos objetivos e metas que necessitam ser alcançados de diversas formas (KAPLAN; NORTON, 2008). Algumas ações dependem das rotinas do dia a dia para a melhoria da performance e alcance das metas, enquanto outros necessitam da gestão de programas e projetos com diversos graus de complexidade (CAMPOS, 2004). O fato é que um conjunto de projetos sequer saem de uma situação de ideação e outros tantos não alcançam os objetivos desejados ou, em outras palavras, atingem desempenhos aquém dos

padrões previamente planejados (GONZALES; CASTILLO, 2001). Este tipo de constatação da realidade é uma questão relevante de ser considerada em estudos estratégicos e organizacionais.

De forma mais específica, o tema associado à elaboração e implantação da estratégia toma contornos relevantes no caso do setor público, objeto desta dissertação. Este setor tem elementos comuns e, também, distintivos das Organizações privadas. Antes de mais nada torna-se necessário reforçar as diferenças na natureza do problema associado com a administração pública e privada, mesmo que já se tenha elaborado um breve apanhado histórico nas considerações iniciais sobre a primeira. A administração pública, de uma forma mais simples, trata do Estado estruturado para atender as necessidades coletivas da sociedade através de seus serviços prestados. Pode-se observar isso em uma ótica mais ampla, a partir de uma função política e uma estrutura que atua em processos administrativos ou em uma visão mais operacional, com órgãos, procedimentos e servidores que desempenham uma função pública. Já o setor privado, igualmente simplificando, está estruturado para atender os interesses do mercado no qual está inserido. Sendo assim, as empresas projetam sua organização para que isso ocorra trazendo o maior retorno econômico-financeiro possível à luz dos seus objetivos organizacionais.

Ambos os setores, público e privado, oferecem serviços, no conceito amplo da palavra, para seu público alvo, independente se estão tratando das rotinas do dia a dia ou de projetos. Ambos precisam antes de mais nada definir a sua estratégia e escolher as melhores opções para atingir os objetivos. Além disso, é possível imaginar que, quando essas demandas entram na organização, são recebidas e executadas a partir de perspectivas diferentes durante seu ciclo de vida. Para facilitar o entendimento das diferenças entre esses setores, a seguir é apresentado o Quadro 1 que destaca algumas das principais diferenças entre a área pública e privada.

Quadro 1 - Natureza Processo/Produto nos Setores Público *Versus* Privado

ITEM	PÚBLICO	PRIVADO
Processo de Elaboração da Estratégia ou da Carteira de Projetos.	Estabelecido por normativas legais.	Até o limite das normativas legais.
Estrutura Organizacional para Elaboração da Estratégia ou da Carteira de Projetos.	Definida e alterada por normativas legais.	Definida e alterada por decisão gerencial.
Mão de Obra para Elaboração ou Execução da Estratégia ou da Carteira de Projetos.	Utilização de profissionais, em sua maioria, com estabilidade de emprego no Brasil	Profissionais contratados e passíveis de demissão a qualquer momento do tempo
Execução da Estratégia ou da Carteira de Projetos.	Executa somente o que as normativas legais determinam	Executa qualquer coisa desde que as normativas legais não proibam
Remuneração do Produto da Estratégia ou da Carteira de Projetos.	Indireto através de impostos arrecadados pelo Estado	Diretamente derivado do atendimento as necessidades do cliente
Receptor do da Estratégia ou da Carteira de Projetos	Usuário/cidadão	Cliente

Fonte: Elaborado pelo autor

No Quadro 1 é possível verificar, sob alguns aspectos, as diferenças entre a área pública e privada quando se trata da dimensão de entrega de alguma coisa, de algum serviço ou um projeto para o seu público alvo e até mesmo para a elaboração da estratégia organizacional ou concepção da carteira de projetos. Obviamente as diferenças entre a área pública e privada não se limitam a esses itens e esse quadro não tem por objetivo ser conclusivo em relação ao tema. Porém, para fins desse estudo são esses os principais e fundamentais considerados para compreender a natureza do fenômeno estudado nesta dissertação, qual seja, a gestão pública municipal.

É na área pública que está localizado o desafio do fenômeno estudado. Nesse ambiente os ativos organizacionais, em especial os processos nas estruturas, obedecem a ritos, hierarquias, disciplinas, normas e regulamentos explicitamente estabelecidos. Ainda, às atividades típicas da rotina do setor público são associadas

tarefas de concepção da carteira de projetos que podem exigir competências e técnicas diferenciadas ou, pelo menos, incrementar considerável e relevante demanda aos processos rotineiros já existentes. A rigor é possível afirmar que as atividades para conceber os projetos e, evidentemente, para a implantação/execução desses projetos, concorrem, em termos de recursos, com as atividades do dia a dia, da operação comum de rotina. Neste contexto, parece possível afirmar que, quanto maior for o tamanho da administração pública, mais desafiador será a estruturação de um determinado portfólio de programas e projetos.

Os processos sistematizados no setor público ou, em termos do sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), a burocracia no setor público, tem sido vista como uma barreira para que os resultados, por exemplo os serviços cotidianamente prestados ou novos projetos, sejam entregues no prazo, com níveis aceitáveis de eficiência. O modelo teórico de burocracia é aquele que apresenta previsibilidade do seu funcionamento com foco na eficiência e, por essa natureza, quando não ocorre nas condições estabelecidas, tem-se o que pode ser intitulado de 'disfunção da burocracia' que acarreta em falhas nos processos de entrega conforme planejado. Desta forma, é possível que essa percepção da realidade também seja adotada para a elaboração da carteira de projeto que não tem o desempenho esperado e que, no final das contas, não estão atendendo o objetivo para o qual foram previamente concebidos. A dúvida paira sobre as dificuldades de se conceber bons projetos para que então se tenha as fases de planejamento e execução com a maior taxa de sucesso possível. Nesse cenário a lacuna está justamente na concepção e implantação de métodos eficazes que possam contribuir para o sucesso da estratégia. Estes métodos, passos lógicos para o equacionamento de um dado problema, envolvem uma série de ritos, ferramentas e dinâmicas que proporcione melhor concepção e controle de um portfólio de projetos.

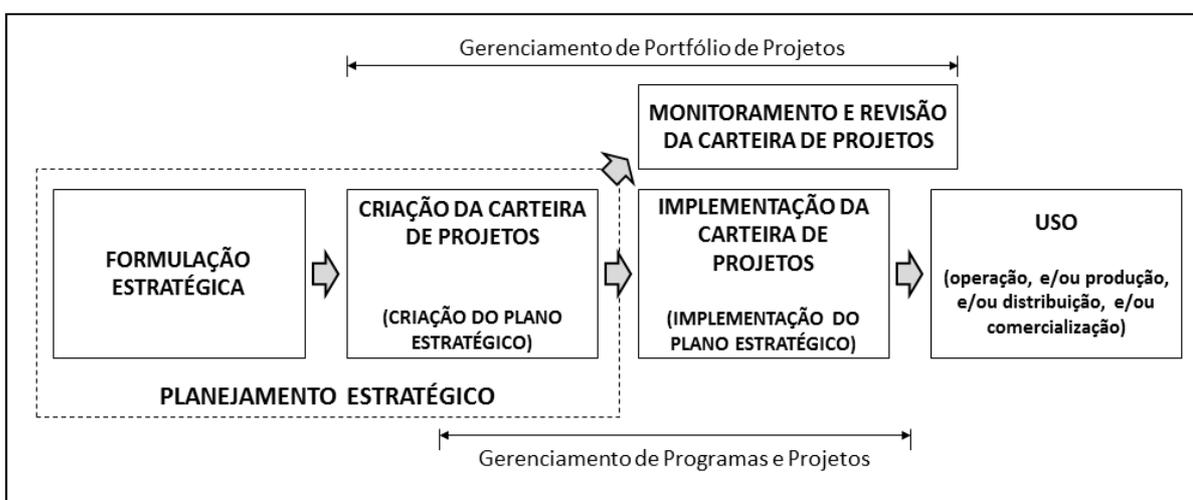
Todavia é importante lembrar que a administração pública é qualitativamente diferente das empresas privadas, como foi visto anteriormente, e tentativas de importar modelos do setor privado de gestão estratégica para o setor público envolve um risco alto para o sucesso do empreendimento (WORRALL et al., 1998). Este risco tende a se acentuar na medida em que estas tentativas de implantação dos modelos e métodos oriundos do setor privado tendem a ser feitas de forma acrítica em relação

à natureza do problema do serviço público. A contribuição dos processos organizacionais e da estrutura funcional complexa de uma administração pública é Fator Crítico de Sucesso (FCS) para o desempenho da concepção de um portfólio de projetos. Abre-se um parêntese nesse contexto para explicar um pouco sobre portfólio de projetos, projetos e o gerenciamento dessas duas disciplinas, que terão sua revisão bibliográfica elaborada no capítulo seguinte.

Existe uma diferença básica essencial entre gestão de projetos e gestão de portfólio, mas também existe uma zona de sobreposição entre elas. Segundo o PMI (*Project Management Institute*), que é o instituto internacional mais reconhecido que visa reunir as boas práticas em gestão desta área de conhecimento, o portfólio é “um conjunto de projetos, programas, portfólios subsidiários e operações gerenciados em grupo para alcançar objetivos estratégicos.” (PMI, 2017, p. 13). Ainda, pela definição do mesmo instituto, projeto é “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único.” (PMI, 2017, p.4).

Além disso, existe uma zona de sobreposição entre as duas gestões, de portfólio e de projetos, o que não é necessariamente um problema. A Figura 1 busca destacar como se apresenta essa zona de sobreposição supracitada.

Figura 1 - Planejamento Estratégico, Gestão de Portfólio e Gestão de Projetos



Fonte: Archibald e do Prado (2011)

A Gestão de Portfólio tem sido aplicada como uma relevante ferramenta de auxílio na tomada de decisão das organizações para direcionar os esforços, ou

melhor, projetos, objetivando alcançar os objetivos estratégicos. Já o assunto Gestão de Projetos, até recentemente, era visto nas organizações como algo um tanto separado das estratégias e das operações de rotina. Nos últimos anos processualmente as perspectivas em relação ao tema se modificaram. Dentre as novidades é possível observar que o assunto Gestão de Projetos teve um enorme crescimento em seu uso dentro do tema mais amplo da Gestão de Portfólio. É possível que isso tenha como causa a importância de se gerenciar os projetos. Mas antes de gerenciar certo os projetos, torna-se relevante gerenciar os projetos certos. Este é um pano-de-fundo relevante desta dissertação. Gerenciamento é a aplicação de conhecimentos, técnicas, ferramentas e práticas com o propósito de atingir os objetivos que foram traçados (PMI, 2017).

Esse trabalho tem como objeto empírico a Gestão de Portfólio de Projetos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, tendo como base dados relativos ao Planejamento Plurianual feito em 2017 (PPA 2018/2021). Dentro deste contexto, buscou-se a percepção de servidores que atuam no alto escalão da Prefeitura como entrevistados, dado que eles participam diretamente dessa realidade, sendo questionada sua visão quanto a agregação de valor dos principais processos de concepção de uma carteira de projetos considerados estratégicos.

Segundo Antunes et al (2017), as características estruturais da administração pública consistem em uma estrutura hierárquica pesada e abundante regimentada com definições detalhadas dos processos internos e controles gerenciais, vistos como absolutamente necessários para o desempenho das ações dos gestores públicos. Nesse cenário o desafio está na busca pela agilidade sem contrapor a nenhum elemento da legislação existente, que garante/assegura os aspectos jurídicos-legais de todas as atividades executadas no âmbito do setor público.

Dessa forma, esse trabalho se justifica pela necessidade compreender e criticar a forma como uma carteira de projetos é concebida com foco na melhoria da identificação, categorização e priorização dos projetos e que compreenda e leve em consideração a natureza do problema, ou seja, as características intrínsecas ao setor público. Isto permite e torna possível a análise do caso empírico do portfólio de

projetos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre à luz do arcabouço de conhecimento desenvolvido.

O alcance da excelência na escolha dos projetos, e sua infusão dentro da estratégia, não é possível sem um processo repetitivo que possa ser utilizado em cada carteira de projetos. Neste contexto, a vantagem de implementar uma metodologia é que ela fornece à organização uma consistência de ação (KERZNER, 2011). Segundo Peters (1999), se você não dedica, no mínimo, 70% do seu tempo a projetos, você vive no passado.

1.3 Definição do Problema

O portfólio de projetos, oriundos de uma estratégia, precisa ter um alto grau eficácia, ou seja, que aquilo que foi planejado seja entregue pelo menos no prazo, no custo e no escopo previamente acordado. Entretanto, antes de mais nada, precisa garantir em seu portfólio os projetos certos. No caso prático e empírico que será objeto do estudo, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, torna-se necessário entregar seus projetos, visando atender a estratégia elaborada. Para que isso ocorra, entre outros desafios, é preciso que os processos de elaboração da carteira de projetos sejam coordenados com as rotinas do dia a dia.

Segundo Yin (2015), estabelecer a questão da pesquisa é a etapa mais importante em um estudo de pesquisa. Dessa forma, segundo o autor, é preciso reservar tempo e paciência para essa tarefa. O ponto crucial é compreender que as questões de uma pesquisa possuem substância (sobre o que trata o estudo) e forma (que tipo de pergunta está sendo feita).

Assim, a definição do problema em cena leva à pergunta que esse trabalho pretende ajudar a esclarecer, que é **Como a Gestão de Portfólio de Projetos, enquanto um subsistema de gestão estratégica, necessita ser tratada para incrementar a eficácia da administração pública de Prefeituras Municipais?**

1.4 Objetivos

A seguir são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho.

1.4.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da dissertação consiste em propor de melhorias na gestão de portfólio de projetos estratégicos em prefeituras municipais.

1.4.2 Objetivos Específicos

São os seguintes os objetivos específicos da dissertação:

- a) Realizar uma descrição de antecedentes dos principais elementos da gestão pública no contexto de desenvolvimento do caso, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), no período compreendido entre 1989 e 2016;
- b) Identificar as principais etapas/adaptações ocorridas na gestão de portfólio de projetos estratégicos da Prefeitura de Porto Alegre no período 2017 a 2020.
- c) Analisar a percepção de servidores estratégicos da Prefeitura de Porto Alegre quanto à gestão de portfólio de projetos estratégicos no período 2017 a 2020.
- d) Realizar uma avaliação crítica global, à luz da teoria e do caso empírico, da gestão de portfólio de projetos estratégicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre no período 2017 a 2020.
- e) Elaborar e sugerir possíveis alternativas para aprimorar a gestão de portfólio de projetos estratégicos de prefeituras municipais.

1.5 Delimitação do Tema

A aplicação do estudo em questão se dá no processo inicial de elaboração do portfólio de projetos de administrações municipais enquanto uma parte do subsistema da estratégia organizacional tendo como caso empírico a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Neste sentido, a dissertação não trata de outros subsistemas tais como: i)

subsistemas que tratam das rotinas do dia a dia ou processos organizacionais; ii) subsistema cultura que trata dos valores da Organização; iii) diferentes subsistemas funcionais (Financeiro, Recursos Humanos, Saúde, Desenvolvimento etc.). Dessa forma, por exemplo, o estudo não pretende realizar uma avaliação do ordenamento jurídico existente que pode doutrinar os processos organizacionais na administração pública. Tampouco será foco desse trabalho qualquer análise mais profunda quanto à modelos de gestão de projetos utilizados no caso. Esse trabalho está delimitado à concepção de uma carteira de projetos em seus principais processos, quais sejam, identificação de projetos, categorização de projetos e priorização de projetos.

Retornando o caso em questão, é possível perceber uma considerável complexidade nos processos pelo tipo de organização, não só pela natureza jurídica (pessoa jurídica de direito público da administração direta) mas também pelo tamanho da estrutura existente.

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre no período estudado apresenta uma estrutura de 23 secretarias municipais, conta com quase 15 mil funcionários e um orçamento anual na ordem de R\$ 6 bilhões. Estes números mostram, por si só, a dimensão da estrutura em cena que é objeto desta dissertação. Relevante destacar que existem diversos processos regulamentados que transitam em diversas instâncias e órgãos para que se tenha o encaminhamento de alguma demanda.

Nesse cenário, é importante delimitar a ótica do objeto e do tempo de observação do fenômeno. O presente trabalho limitar-se-á a analisar a gestão de portfólio de projetos, especificamente ao início do processo de gestão de portfólio, que trata de identificação, categorização e priorização dos projetos, na gestão 2017 a 2020 do Prefeito Nelson Marchezan Junior. Evidentemente, como será feito no desenvolvimento do trabalho, fez-se necessária uma breve contextualização das contribuições de gestão relacionados com gestão de portfólio de projetos ou escolhas de projetos.

Finalmente, é relevante ressaltar as delimitações no que tange às revisões teóricas desse trabalho. Nesse aspecto, considerando a natureza do fenômeno que está sendo alvo dessa pesquisa, a fundamentação teórica se limitará a tratar dos

assuntos teóricos e conceituais diretamente associados ao trabalho, a saber: Administração Pública, Gestão de Portfólio, Gestão de Projetos e Estratégia Organizacional.

1.6 Estrutura do Trabalho

O trabalho está estruturado em 5 capítulos. No capítulo 1, foram feitas as considerações iniciais. Na sequência foram apresentadas as justificativas do trabalho, definição do problema, ou a pergunta/questão de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos e, por último, as delimitações da dissertação.

O capítulo 2 apresenta o referencial teórico que fundamenta o desenvolvimento desse trabalho. Neste capítulo são explicitados os aspectos teóricos associados com os seguintes temas: administração pública, gestão de portfólio de projetos e gestão de projetos.

O capítulo 3 explicita o método de trabalho dividido em duas partes, a saber: i) o método de pesquisa; ii) método de trabalho, ou seja, os passos lógicos utilizados para a elaboração do trabalho.

No capítulo 4 é apresentado o desenvolvimento do trabalho em si. Neste capítulo são expostos os resultados obtidos na pesquisa, bem como é feita uma análise crítica do caso utilizando-se para isto as diversas fontes da pesquisa (por exemplo, as entrevistas) e a teoria associada ao caso empírico da Prefeitura de Porto Alegre.

No capítulo 5 são apresentadas as principais conclusões, limitações e recomendações para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesse capítulo é feita a fundamentação teórica. O primeiro subcapítulo 2.1 trata dos aspectos associados com a Administração Pública no Brasil. Na sequência, no item 2.2, intitulado Gestão Estratégia Organizacional, é apresentada uma revisão da literatura sobre o assunto de estratégia. No item 2.3 é tratado a Gestão de Portfólio (2.3). No subcapítulo 2.4 trata-se do tópico Gestão de Projetos. Finalmente, o subcapítulo 2.5 faz um breve arrazoado bibliográfico que deve lastrear o desenvolvimento dessa dissertação.

2.1 Administração Pública no Brasil

A Administração Pública tem como foco a prestação de serviços para a sociedade no intuito de garantir que o interesse coletivo se faça valer na sociedade. Essa prestação de serviços pode ocorrer, tanto de forma direta quanto indireta, sendo realizada por órgãos específicos, agentes públicos ou as chamadas pessoas jurídicas. Por sua vez, ao Direito Público cabe a função de regularizar essa atuação (DI PIETRO, 2014).

Os chamados atos administrativos compõem a administração pública e a guiam, tendo como requisitos ou elementos de validade os seguintes elementos:

- a) Finalidade: objetiva o interesse da coletividade e, por isso, qualquer atuação em sentido diferente não deve ser aceita pelo ordenamento. Ela está prevista em lei e tem sua finalidade no interesse da sociedade;
- b) Competência: é a prerrogativa que o agente que pratica determinado ato deve ter legitimidade para isso;
- c) Forma: uma vez que os atos devem ser legítimos, necessita-se de regras escritas para estabelecer a forma;
- d) Objeto: é o conteúdo tratado por um ato administrativo;
- e) Motivo: é a justificativa jurídica que possibilita a realização do ato administrativo por meio do agente público capacitado para tal.

Di Pietro (2014) classifica a administração pública nos seus sentidos subjetivo e objetivo. O primeiro deles é relativo aos entes que a compõem. O segundo é relativo

ao papel exercido por esses entes. Constitucionalmente, o amparo para a administração pública encontra-se referenciado no Artigo 37 da atual constituição federal. Nesse artigo, ficou estabelecido que os “Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

No contexto deste trabalho, destaca-se o princípio da eficiência. Isto porque a gestão de portfólios, entre outros componentes de um portfólio, se alicerça na busca de incrementar a eficiência na gestão de projetos em um órgão público Municipal. Portanto, o Princípio da Eficiência, assim como os demais princípios, tem respaldo constitucional. Fundamenta-se na relação direta com o papel desempenhado pela administração pública, uma vez que esta deve atuar em busca da melhor forma na gestão dos recursos que, pela teoria econômica, são escassos e, portanto, necessitam ser bem aplicados. Além disso, cabe a ela zelar pelo interesse coletivo quando este estiver ameaçado pelo interesse privado ou mesmo pelo próprio Estado (BRAGA, 2006).

2.1.1 A Administração Pública e a Burocracia

Como ponto de partida é preciso ressaltar que:

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. Paradoxalmente, no entanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual [...] (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p.23).

No contexto da administração pública, o termo burocracia necessita ser cuidadosamente esclarecido. Embora esse conceito de burocracia seja criticado por diferentes autores, ele é útil para garantir o funcionamento dos serviços públicos de forma geral uma vez que, o eficaz funcionamento da burocracia pública por meio do estabelecimento de processos robustos e claros, ajuda a garantir a eficiência da administração pública.

Ainda em relação a diferentes interpretações que podem ser constatadas sobre esse termo, De Faria e Meneghetti (2011) lembram que Weber é o ponto de partida para estudiosos desse assunto. Entretanto, esse é um tema polêmico, que não pode ser tratado através de análises superficiais. Nas palavras dos autores:

Apesar dos estudos de Weber serem o ponto de partida, diversos são os direcionamentos adotados pelos estudiosos da área de estudos organizacionais sobre essa temática, que é amplamente estudada sob múltiplos recortes teóricos e perspectivas epistemológicas. Entre eles, destacam-se as interpretativistas, estruturalistas, marxistas e fenomenológicas. Mais do que concepções divergentes, é necessário entender cada perspectiva epistemológica em suas raízes (DE FARIA; MENEGETTI, 2011, p.2).

De acordo com De Faria e Meneghetti (2011), a burocracia pode ser entendida como algo necessário, uma vez que por ser um processo que se baseia na racionalização da gestão organizacional, as diferentes instituições têm nela a possibilidade de lograrem um melhor desempenho no intuito de que seus objetivos sejam alcançados, uma vez que o contexto global do mercado exige tal excelência frente a competitividade.

Por sua vez, autores como Gonçalves et al. (2019) ao abordarem esse conceito com base nas ideias seminais de Weber (2012), destacam as relações de dominações que o integram. Segundo os autores:

Nesse sentido, dominação teria o significado de probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas, sendo definida, sob o prisma sociológico, como uma situação em que uma manifesta vontade do “dominador” quer influenciar as atitudes do “dominado”, efetivamente influenciando, tornando essas ações num grau socialmente relevante, realizando-se como se os “dominados” tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (GONÇALVES et al., 2019, p.2).

A origem do termo remete apenas às práticas dos funcionários públicos de um Estado. No fim do século XX, a partir das contribuições teóricas de Max Weber, o presente termo passou a ser aplicado, também, para tratar dos trabalhadores de empresas privadas sendo que estes são “[..] em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p.24).

Com base em Weber (2012), o funcionamento de uma organização burocrática, resumidamente, deve estar pautado nos seguintes cuidados que, como se pode observar, tem por base regras impessoais e atividades padronizadas. Tal necessidade é justificada pelo autor quando este entende que elas se fazem necessárias para garantir que os funcionários desempenhem um correto exercício de sua função.

- a) Funções rigorosamente delimitadas e balizados por normas;
- b) Divisão do trabalho a partir de uma função sendo desempenhada para cada área específica que é capacitada para tal;
- c) Hierarquia de cargos onde os que ocupam posições superiores devem exercer o controle dos inferiores;
- d) Foco na qualificação técnica e na especialização de cada cargo exercício;
- e) Necessidade de normas objetivas e sem subjetividade ou dupla interpretação para definir quais atividades serão de responsabilidade de um trabalhador;
- f) Obrigatoriedade de registros documentados sobre a integralidade das normas, decisões e/ou atos administrativos estabelecidos em uma organização.

Importante destacar que em sua teoria, Weber (2012) enfatiza continuamente a noção de racionalidade enquanto um elemento chave para que a burocracia possa agir com eficácia. Por meio de uma analogia, o autor compara a burocracia com uma máquina, visando ilustrar que a previsibilidade dos resultados é possível quando se retira a subjetividade (sentimentos e paixões, por exemplos) dos negócios humanos.

Conforme já mencionado, diferentes críticas são atribuídas ao modelo propugnado por Weber, com destaque a questionamentos sobre a eficiência. Estes questionamentos consideram as dificuldades de a burocracia pública lidar com constantes realidades empíricas novas e mutantes. Nas palavras de Sanabio, Dos Santos e David (2013, p.22):

[...] a administração burocrática reflete os princípios da dominação racional-legal e, como modelo de gestão, pôde contrapor-se a um dos vícios da administração patrimonial: a arbitrariedade. Concebida para promover a impessoalidade e a eficiência, ela revelou, com o tempo, suas limitações. A impessoalidade converteu-se em indiferença e os interesses da elite burocrática foram colocados à frente das demandas dos cidadãos (esse desvio denomina-se fisiologismo). A eficiência foi subvertida e transformou-se em morosidade e formalismo. Justamente por isso, “burocracia” sugere, hoje, o inverso do que designava quando foi concebida.

De acordo com diferentes autores como Dryzek (1994), Bresser Pereira (2006) e Przeworski (2006), os principais limites da burocracia estão no fato de que ela:

- a) Detém suas preocupações no cumprimento de normas e deixando, dessa forma, os resultados institucionais em segundo plano;
- b) Exige o cumprimento de rituais que, dependendo da organização e de cada situação, tornam-se desnecessários ou não fazem sentido;
- c) É classificada em tipos-ideias (modelo ideal weberiano impessoal) que, na prática, seriam modelos impossíveis de existir;
- d) Fomenta a assimetria informacional, ou seja, o fato de que as informações entre gestores (agente) e acionistas/proprietários (principal) torna-se uma problemática pela hierarquia de funções. A presente crítica se faz mais presente na área econômica, uma vez que faz parte da Teoria de Agência;
- e) Onera as instituições pelos custos que se fazem necessários para concretizar todo seu aparato. No entanto, tais ferramentas não se mostram imunes a barganhas e a negociações não democráticas;
- f) Limita as soluções para os problemas, uma vez que tem por base a máxima especialização das funções e, por consequência, individualiza a resolução de ações em situações complexas.

Alçando um salto substancial nos vários detalhes que poderiam ser esmiuçados, uma vez que a presente pesquisa não tem por foco trabalhar a trajetória histórica dos modelos burocráticos, gerenciais, do novo gerencialismo e, ainda, do modelo deliberativo, opta-se aqui por pontuar que, da crise do modelo burocrático adotado hegemonicamente na gestão pública surgiram modelos alternativos, entre os quais o modelo gerencial de administração. Embora esse modelo tenha tido concebido no contexto da iniciativa privada, a partir das devidas adaptações, ele surgiu como uma alternativa no intuito de melhorar a gestão dos diferentes entes federativos (Municípios, Estados Regionais e Estado Nacional) e, por conseguinte, das políticas públicas a eles atinentes (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Para o adequado funcionamento do modelo gerencial de administração pública, na chamada Nova Gestão Pública, se fez necessária a adaptação dos diferentes métodos e ferramentas de gestão desse modelo que eram, predominantemente, focados no equacionamento e melhoria da gestão na iniciativa privada. Nesse contexto, o conceito de portfólio de projetos na Administração pública pode ser melhor entendido e interpretado, na medida em que é um mecanismo de gestão utilizado em

várias repartições públicas e privadas no Brasil. Os capítulos a seguir dedicam-se aos conceitos de estratégia organizacional, gestão de portfólio e de gestão de projetos.

2.2 Estratégia Organizacional

A gestão estratégica surge como um meio para que as mais diversas organizações consigam gerir seus recursos com a intenção de que os resultados planejados e traçados, via metas e objetivos sejam concretizados. Ou seja, uma missão um tanto quanto complexa e desafiadora (OLIVEIRA; PISA, 2015). A estratégia pode associada com a necessidade de melhorar o processo de tomada de decisão presente e futura para que toda a Organização possa ser beneficiada.

Para Oliveira e Pisa (2015), a estratégia tem como característica central a análise rigorosa dos cenários futuros antes de qualquer tomada de decisão ou de implantação de ações ou projetos. Embora essa lógica possa parecer óbvia em um primeiro momento, por muito anos as organizações adotaram processos inversos: antes de estarem a par do contexto, de indicadores, etc, iniciava-se um negócio e só no decorrer do tempo, após a implementação das ações, é que se faziam as devidas avaliações. Nesse aspecto, a gestão estratégica não deixa dúvidas: o planejamento deve ser uma etapa anterior ao início de qualquer que seja o novo plano, projeto ou negócio.

Tal modelo de gestão se faz presente em instituições públicas e privadas. Nestas últimas, ela engloba, além do foco para o alcance de metas, a habilidade da empresa saber competir em um ambiente no qual a concorrência sempre se fará presente. Logo, as estratégias empresariais, para serem bem sucedidas e pertinentes à realidade empresarial, devem considerar esse fato em suas avaliações e, também, na implementação de qualquer plano de negócios (RAMOS; VIEIRA, 2015).

Como o foco desta pesquisa são organizações públicas, e não privadas, é relevante destacar que, sendo uma organização que não tem fins lucrativos, seu objetivo geral consiste na maximização dos ganhos coletivos de determinada população. Neste sentido, é preciso considerar as particularidades do serviço público

para a adoção eficaz das metodologias, métodos e ferramentas oriundas da literatura usual que trata da gestão estratégica na área empresarial.

Para tal, a seguir, apresenta-se a revisão da literatura com foco na gestão estratégica em organizações públicas.

2.2.1 A Gestão Estratégica no Contexto da Administração Pública.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 concedeu aos cidadãos brasileiros direitos inéditos, com destaque para o controle da administração pública, a exigência de ética, integridade, transparência e prestação de contas (OLIVEIRA; PISA, 2015). Os autores relatam que a partir dos anos 1990 observou-se uma reestruturação governamental no Brasil objetivando tornar a administração pública mais orientada para consolidar uma nova relação entre o Estado e a Sociedade.

Abordando o processo de transformação da administração pública brasileira, Costa (2000) ressalta a necessidade de se modificar ou ao menos avaliar os modelos de gestão para que, cada vez mais, se tenha o alcance da eficiência por meio de estratégias para o alcance de metas que, por sua vez, possam ser comprovadas por indicadores.

No âmbito da nova gestão pública brasileira, Ramos e Vieira (2015) destacam que a ausência ou a ineficiência da gestão estratégica e de políticas efetivas de aprimoramento nos modelos de gestão, reflete-se dos municípios negativamente que, por sua vez, repercute no desenvolvimento das cidades. Conforme propõe Costa (2000), a implementação de sistemas de avaliação de programas e políticas públicas tende a permitir a promoção de mudanças incrementais na qualidade da gestão pública. Em relação à gestão estratégica das Prefeituras, o autor afirma que os indicadores assumem, adicionalmente, o papel de divulgar as informações e melhorar a interlocução entre o governo e a sociedade. Para Ramos e Vieira (2015), as administrações públicas municipais não demonstram possuir o adequado desenvolvimento organizacional, diante de limitações de natureza técnica, financeira e de pessoal. Os autores sugerem que os esforços para a modernização da gestão pública no Brasil estão especialmente relacionados com a qualidade dos gastos

governamentais, o que necessariamente envolve a modernização da gestão da cadeia de suprimentos.

Já Oliveira e Pisa (2015) sustentam que a gestão estratégica afeta a eficiência dos gastos públicos. Propugnam a importância da qualidade na formulação de metas, formalizadas através da adoção de indicadores, para garantir a adequada eficácia dos gastos da administração pública. A utilização de modelos de análise e mensuração detalhada, com auxílio de indicadores consubstanciados em governança pública, representam uma inovação como forma de realizar a medição eficaz do desenvolvimento governamental. Ainda, tende a permitir o acompanhamento de evolução das políticas públicas sugeridas, bem como de seus respectivos portfólios, programas e projetos.

Segundo Cavalcante (2017), na atualidade, a característica que mais se destaca na gestão pública é a prevalência do fenômeno da governança com foco na estratégia quando esta agrega de forma significativa os princípios e as diretrizes do modelo do pós-gerencialismo, com o objetivo de tornar os governos mais bem informados, mais flexíveis e mais inclusivos. Segundo o autor, as políticas públicas devem ser embasadas na construção de estruturas e processos de trabalho próprios, diferentes das concepções de gestão pública tradicionais. Além disso, esta nova estrutura governamental, construída com modelos modernos de gestão, deve respeitar as características e os diagnósticos locais, para que seja privilegiada a modificação das relações entre o Estado e a sociedade.

2.3 Gestão de Projetos

Esta seção trata inicialmente dos conceitos associados à projetos e, na sequência, trata-se do conceito de gestão de projetos.

2.3.1 Conceito de Projeto

A definição mais comum de projetos ensina que projeto é um esforço temporário, como começo, meio e fim, levado a efeito para gerar um produto, serviço ou resultado único (PMI, 2017). Uma vez apresentado o significado de projetos, torna-

se fundamental que o administrador não confunda outras atividades com o que, de fato, é um projeto para uma determinada organização. É importante ressaltar que muitas atividades rotineiras podem (e muitas vezes devem) fazer parte de um projeto. Dessa forma, a lente que se deve utilizar para verificar a diferença está associada com o aspecto relativo ao resultado que se busca alcançar. Em outras palavras, a finalidade que se tem em mente consiste em distinguir as atividades das rotinas do dia a dia das atividades que compõem um projeto.

A seguir sistematizou-se as principais diferenças entre um projeto e as atividades rotineiras que se, genericamente, se fazem presentes nas diversas estruturas organizacionais – Quadro 3.

Quadro 2 - Rotinas *Versus* Projeto

ITEM	ROTINAS	PROJETOS
Objetivos	Quando alcançado, passa-se a ter um novo objetivo sem interrupção da atividade.	Quando alcançado, o ciclo se encerra.
Horizonte Temporal	Realiza-se cotidianamente e com continuidade.	Não há obrigatoriedade de recorrência.
Equipe	Equipe fixa.	Equipe temporária.
Cronologia	Repetem-se de acordo com períodos estipulados.	Data de início e término previstos.
Conhecimento Trabalho	Conhecimento e domínio das atividades pela experiência.	Constantes incertezas.
Abrangência	Menor.	Maior.
Orçamento e Prazos	Orçamentos definidos e flexibilidade nos prazos.	Orçamentos com incertezas e pouca flexibilidade nos prazos.
Controle de Qualidade	Basicamente numérico (estatístico).	Varia em cada projeto.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Montes (2017)

Como pode ser observado no Quadro 3, torna-se nítida a compreensão do construto projeto, tendo em vista que este tem como característica básica ser previsto por tempo limitado com equipe temporária e cronograma previamente definido. Além disso, há maior rigor para o cumprimento de prazos, mesmo que o conhecimento especializado para a realização deste não seja um fato presente, pois, geralmente, o

contexto é desconhecido e imprevistos podem ocorrer no andamento do projeto. A única certeza que se tem no início de um projeto é a incerteza que existe no seu andamento.

Além das diferenças que se fazem presentes entre uma tarefa cotidiana e um projeto, as organizações, por meio de seus gestores, necessitam estar alertas para a distinção entre o que é um projeto, um programa e um portfólio. Mais do que apenas um saber teórico, tal distinção é útil quando se considera que a eficiência da teoria está no correto emprego das ferramentas que são diferentes em cada situação, ou seja, um projeto não deve ser conduzido da mesma forma que um programa e um portfólio, visto que cada um deles possui peculiaridades. Logo, o primeiro passo é saber com qual dessas três ferramentas será mais inteligente alcançar o objetivo almejado (DE PAULA, 2005). No Quadro 4 são apresentadas as principais diferenças e similaridades entre os três referidos termos.

Quadro 3 - Portfólio Versus Programa Versus Projeto

ITEM	PORTFÓLIO	PROGRAMA	PROJETO
Conceito	Conjunto de projetos ou programas e outras atividades que não necessitam ter um mesmo objetivo.	Conjunto de projetos e outras atividades	Conjunto de atividades que tem como propósito atingir um objetivo
Características	Maximização de um resultado fim, não considerando, necessariamente, os resultados de cada projeto individualmente	Administrados de forma integrada. Se tal união não existisse, é possível que o resultado não seria alcançado isoladamente.	Geralmente é único e temporário. Tendem a ter resultados mensuráveis
Resultado	Podem gerar resultados, benefícios e perdas parciais.	Geram benefícios	Geram resultados

Fonte: Elaborado pelo autor com base em De Paula (2005)

Quanto aos projetos, destaca-se o fato de que, uma vez concretizada a meta/objetivo que se desejava, sua existência passará a não mais fazer sentido, assim como a equipe de trabalho que o integrou ou todos os recursos que pelo projeto foram requisitados. Em outras palavras, os projetos têm início, meio e fim definidos. Por sua

vez, os programas exigem a soma de forças e ações que devem ser executadas por mais de um projeto e outras atividades correlatas que disputam recursos com os projetos. Quando adequadamente administrados e alinhados, alcançarão objetivos complexos de serem atingidos de forma pontual, tal como a situação da pobreza ou desigualdade de renda no Brasil. Já para o portfólio, o ponto chave é uma análise macro de um objetivo que se deseja alcançar, não considerando possíveis resultados negativos de um único projeto, por exemplo, pois estes integrariam o sucesso geral do que se almejava (DE PAULA, 2005). O desafio consiste na gestão desse portfólio de projetos.

2.3.2 O Conceito de Gestão de Projetos

Mais do que nunca, modelos de gestão de projetos inserem-se nas mais diferentes organizações, sendo utilizados, inclusive, na área pública. Uma das explicações para a ampla utilização da gestão de projetos está no fato de que esse tipo de gestão se tornou um meio que possibilita o alcance dos objetivos planejados em resultados reais. Além disso, possibilita a maximização de recursos e, por consequência, a redução de gastos quando traz maior eficiência e menor propensão a riscos e surpresas que se fazem presentes no contexto organizacional (SCHOEFFEL, 2014).

Analisando o contexto histórico da gestão de projetos, Schoeffel (2014) destaca três momentos, a saber:

- a) 1º momento (1961-1990): gestão de projetos tradicionais;
- b) 2º momento (início dos anos 90): gestão de projetos modernos;
- c) 3º momento (final da década de 90): foco na organização e não no projeto.

Aqui merece destaque, no segundo momento, o início da utilização do Guia de Gestão de Projetos do *Project Management Institute* (PMI), o PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*). O PMBOK é um guia (livro) que organiza de forma sistêmica as melhores práticas, ferramentas e processos associados com a gestão de projetos. Entretanto, foi no terceiro momento que a gestão de projetos tem seu auge enquanto uma prática essencial para grande parte das organizações, já que ela se mostrou um meio eficaz de alinhar a execução das estratégias organizacionais com

os recursos que cada empresa dispunha. Nesse momento, a gestão de portfólios recebe destaque e está em ascensão. (SCHOEFFEL, 2014).

De forma geral, o construto elaborado pelo *Project Management Institute* (PMI) caracteriza-se por a ser um meio de aplicar as competências e os conhecimentos de uma equipe a fim de que um projeto seja concretizado. Complementar a esse entendimento, Campos (2012) entende a gestão de projetos como:

Gestão de Projetos é um conjunto de princípios, práticas e técnicas aplicadas para liderar grupos de projetos e controlar programação, custos, riscos e desempenho para se alcançar as necessidades de um cliente final. A Gestão de Projetos requer duas etapas fundamentais: o Planejamento e o Controle de Projetos (CAMPOS, 2012, p.12).

Importante destacar que a gestão de projetos é uma prática comum desde a antiguidade. Contudo, a visão de este ser um modelo estratégico e uma área de conhecimento, é algo relativamente contemporâneo. Data-se o período pós-Segunda Guerra Mundial enquanto um momento de “ascensão” do presente modelo que, na época, integrou a construção das grandes obras de engenharia civil, inclusive algumas brasileiras (LAFETA, 2014). Em meados dos anos 70, a gestão de projetos passa a se difundir em variados setores de mercado e, paulatinamente, tornou-se uma alternativa buscada quando as organizações, inclusive as públicas, visam transformar o planejamento em resultados objetivos por meio da eficiência do desdobramento do planejamento (MONTES, 2017).

Assim como Campos (2012), Lafeta (2014) sinaliza o planejamento e o controle como elementos de suma importância para esse modelo de gestão. Para os presentes autores, o ato de planejar é intrínseco ao de gerenciar e deve ser realizado anteriormente à execução de qualquer projeto. Aqui, para um adequado controle, o planejamento e a execução ficam a cargo de um gerente juntamente a uma equipe preparada para tal.

No momento do planejamento, destaca-se a prática de identificar as necessidades para o estabelecimento de objetivos reais. Já nas etapas de execução e controle espera-se que haja constante análise do que foi planejado executar, do que se esperava concluir, ou seja, das demandas considerando, principalmente, os elementos: escopo, custo, tempo e qualidade. Finalmente, reforça-se a importância

de ocorrerem adaptações, evidentemente, sob todos os cuidados documentais, em função de especificações que venham a surgir, já que o interesse do projeto faz parte dos desejos de diferentes partes interessadas. Sendo assim, a união de um satisfatório planejamento, com posterior execução controlada, tende a trazer o sucesso do projeto (MONTES, 2017).

Adicionalmente, cabe destacar que a efetivação do modelo de gestão de projetos requer o envolvimento de todos os integrantes envolvidos no tema. Na esfera pública, por exemplo, é impositivo que todos os servidores ao menos conheçam como se dará a implementação de um projeto que impacte em sua rotina de trabalho, direta ou indiretamente. Ainda, sua implementação requer, obrigatoriamente, um método claro de trabalho (CAMPOS, 2012).

2.4 Portfólio de Projetos

Esta seção tem o objetivo de apresentar os conceitos principais associados com a temática alvo dessa dissertação, Gestão de Portfólio de Projetos.

2.4.1 Gestão de Portfólio de Projetos

Embora esse termo seja corriqueiro no ambiente corporativo, uma parcela significativa dos profissionais que atuam em áreas de gestão, seja de forma direta ou indireta, não tem o conhecimento sobre o que, de fato, significa a gestão de portfólios. Nesse contexto, De Castro e De Carvalho (2010) explicam que isso se deve, principalmente, ao fato de que os gestores entendem que os seus resultados não foram suficientemente testados, ainda que exista consenso entre os executivos em relação à importância do PPM (*Project Portfolio Management*).

Não obstante, para Fraga (2009), pode-se constatar que há uma consciência coletiva da importância da gestão de portfólio de projetos para se obter melhores resultados organizacionais. De acordo com a referida autora, tal importância reside no fato que, por meio da gestão de portfólio tem-se um excelente meio de maximizar os retornos sobre os investimentos com lucratividade e eficiência, sem, contudo, ir de encontro aos objetivos estratégicos e humanos da organização. Para ela, ao definir a

gestão de portfólio enquanto uma possibilidade real de usar adequadamente as habilidades, os saberes empíricos e técnicos a partir da realização de trabalhos de forma integrada com outros projetos, tem-se a maior certeza sobre os resultados positivos que tenderão a repercutir positivamente na prestação de serviços considerando a sociedade como um todo.

Para Do Prado (2004), a execução do Planejamento Estratégico (PE), quando observada de um ponto mais alto e amplo, recebe o nome de gestão de portfólio. A composição desse portfólio e seu controle obedece a ritos estruturados de avaliação de propostas de projetos, de priorização e de controles. Em especial, a fase priorização é de significativa relevância, porque é nesse momento que se escolhem aqueles projetos que mais impactam no desdobramento da estratégia organizacional. Para Do Prado (2004, p.196), O melhor dos mundos é escolher projetos de alto impacto e baixa complexidade”.

Mais do que nunca, a gestão de portfólio de projetos insere-se nas mais diferentes organizações, sendo utilizada, inclusive, na área pública. Uma das explicações para a ampla utilização da gestão de portfólio está no fato de que esse tipo de método de gestão se tornou um meio que possibilita aumentar a probabilidade de que se alcance dos objetivos planejados através da obtenção de resultados reais. Além disso, ela possibilita a maximização de recursos e, por consequência, a redução de gastos quando traz maior eficiência e menor propensão a riscos e surpresas que se fazem presentes no contexto organizacional (SCHOEFFEL, 2014).

Pinheiro (2013) pontua que o entendimento do conceito de portfólio inicia-se na visão de que ele é um conjunto de projetos (ou mesmo programas) cujo objetivo é facilitar o gerenciamento destes projetos com a eficácia necessária. Para facilitar a gestão, parte-se do pressuposto que, tanto projetos ou programas similares quando interdependentes no portfólio devem ser gerenciados de forma integrada para que os objetivos estratégicos de uma organização venham a ser concretizados. Nesse contexto, faz-se uso, inicialmente da identificação da situação, para a posterior priorização dos programas/projetos a serem considerados estratégicos.

Em um conceito mais técnico, portfólio de projetos é uma coleção de projetos (esforços temporários realizados para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo) e/ou programas (um grupo de projetos relacionados, gerenciados de maneira coordenada para obter benefícios e controle não disponíveis ao gerenciá-los individualmente) e outros trabalhos agrupados para facilitar o gerenciamento eficaz com vistas a atender aos objetivos estratégicos de negócios (PMI, 2012).

De forma geral, a meta central da gestão de portfólios consiste em incrementar, tanto quanto possível, o valor do portfólio através do exame cuidadoso dos projetos e programas candidatos para inclusão no portfólio e da exclusão oportuna de projetos que não atendam aos objetivos estratégicos do portfólio. Adicionalmente, um objetivo/meta adicional consiste na busca de equilibrar o portfólio entre investimentos incrementais e radicais e para o uso eficiente dos recursos (PINHEIRO, 2013).

Cooper et al. (1999) tratam a gestão de portfólio como um processo dinâmico de decisão, no qual uma lista de projetos ativos é constantemente atualizada e revisada, onde são avaliados, selecionados e priorizados novos projetos e projetos existentes. Cabe destacar que, no processo dinâmico de gestão de portfólio, é preciso considerar que diferentes projetos, consonante com a estratégia em curso, tanto podem ser acelerados, como interrompidos ou colocados em espera.

Já Rozenfeld et al. (2006) afirmam que a gestão de portfólio deva ser considerada um processo estruturado de decisão visando priorizar as escolhas dos projetos a serem executados, sendo eles novas propostas de projeto ou projetos já em execução.

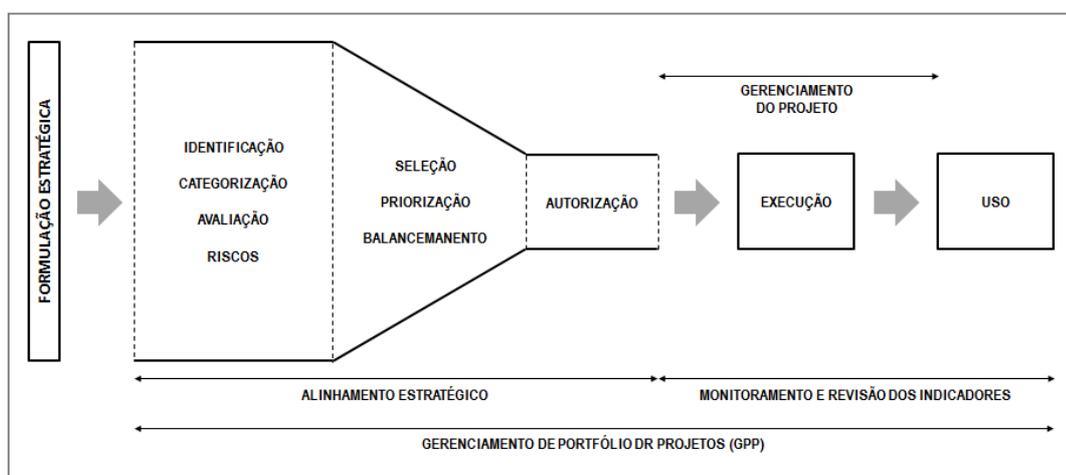
Outro objetivo da gestão de portfólio abordado por Herszon e Sampaio (2012) é que o mesmo deve criar e manter condições adequadas para um fluxo contínuo de esforços bem sucedidos.

Para Levine (2005), o objetivo da gestão de portfólio é maximizar a contribuição dos projetos ao bem-estar e sucesso da organização. Os modelos de gestão de portfólio de projetos, ou melhor, os processos que estarão incluídos no modelo de gestão de portfólio de projetos, devem ser substancialmente entendidos pela

organização no intuito de escolher o mais adequado (LEVIN; RAD, 2005). Na escolha de um modelo específico, características como realismo, capacidade, flexibilidade, facilidade na utilização e custo, precisam ser levadas em consideração (LEVIN; RAD, 2006).

De uma forma geral, os modelos de gestão do portfólio são estruturados como uma sistemática integrada, orientados pela estratégia de negociação, iniciando com a identificação ou proposta de novos projetos, os quais são categorizados, avaliados através de critérios, selecionados e priorizados de acordo com objetivos de negócio, compondo um portfólio que é otimizado através do balanceamento da carteira de projetos (ARCHER; GHASENZADEH, 1999; COOPER, EDGETT; KLEINSCHMIDT, 2001 apud PRADA, 2009; MARTINS, RABECHINI; MAXIMIANO, 2005). O modelo de Gerenciamento do Portfólio de Projetos ilustra o tema - Figura 2.

Figura 2 - Fluxo de Processos do Gerenciamento de Portfólio de Projetos (Copyright Darci Prado)



Fonte: Do Prado (2004)

Ainda, um portfólio de projetos pode ser entendido enquanto uma estrutura consolidada na qual tem-se um projeto em uma organização, seja ela pública ou privada. A sua finalidade é o melhor gerenciamento dos recursos por meio de um compartilhamento de tarefas, por exemplo, para assim, maximizar resultados. Nas palavras de Pestana e Valente (2010, p.5):

Uma meta do gerenciamento de portfólios é maximizar o valor do portfólio através do exame cuidadoso dos projetos e programas candidatos para inclusão no portfólio e da exclusão oportuna de projetos que não atendam

aos objetivos estratégicos do portfólio. Outras metas são equilibrar o portfólio entre investimentos incrementais e radicais e para o uso eficiente dos recursos.

Embora a gestão de portfólio de projetos, inicialmente, tenha surgido nos Estados Unidos com o intuito de se desenvolverem novos produtos, atualmente, seus princípios passaram a ser vistos como uma ferramenta de auxílio para a concretização de quase qualquer plano estratégico de uma organização. Nas palavras de De Castro e De Carvalho (2010, p.2):

O gerenciamento do portfólio de projetos (GPP) tem se mostrado um tema de destaque desde os anos 90, assim como o portfólio de negócio nos anos 70 e 80. Nesse período, foi elaborado o plano agregado de projetos e foram realizados levantamentos sobre o portfólio de desenvolvimento de novos produtos ao mesmo tempo em que as empresas americanas começaram a reconhecer que os princípios da gestão de projetos poderiam ser utilizados tanto para implementação quanto na operacionalização de planos estratégicos).

É importante nesse momento fazer um pequeno alinhamento de terminologia. Gerenciamento do Portfólio de Projetos (GPP) é o mesmo que *Project Portfolio Management* (PPM). Para fins dessa dissertação, exceto em citações diretas em que houver, usar-se-á o termo PPM. Além disso, o termo GPP também pode ser usado para o Gerente de Portfólio de Projetos e, quando houver casos, será deixada por extenso a terminologia.

No Brasil, os primeiros estudos sobre o PPM (*Project Portfolio Management*) são remetidos a Kruglianskas (1992). Segundo este autor, esse modelo de gestão se fazia necessário dado que ele acreditava que os recursos de uma organização, por serem limitados, necessitavam de estratégias de gestão diferenciadas e eficazes. Isto exige a seleção/escolha, priorização e implantação adequada dos programas/projetos.

Cada vez mais, os portfólios de projetos são utilizados em diferentes organizações. Em algumas delas há, inclusive, departamentos destinados a tal criação, que são os chamados: escritório de projetos ou *PMO* (*Project Management Office*). Nesses escritórios, trabalham os profissionais capacitados em termos de gestão de portfólios. Contudo, nem todas as organizações contam com uma área específica para a gestão dos portfólios (PINHEIRO, 2013).

Dentro dos portfólios pode existir a atuação de um *CIO* (*Chief Information Officer*) e de um *PMO* (funcionário hierarquicamente abaixo do *CIO* e, por isso, atua em um portfólio mais específico). Por exemplo, na área de TI (Tecnologia da Informação), haveria no portfólio o *CIO* que seria o responsável pelo conjunto de projetos das áreas de TI e o *PMO* seria responsável pelo portfólio de projetos da TI (PINHEIRO, 2013).

A eficácia e eficiência da gestão de um portfólio requer considerar algumas peculiaridades, tais como ter a consciência que, diferentemente da gestão de projetos, o foco da Gestão de Portfólio não está no âmbito operacional, mas no real alcance de resultados. Para tal, é normal que se façam comparações entre os resultados (cruzamento de dados financeiros, por exemplo), a cada nova fase com o objetivo de avaliar a situação de cada projeto. Assim, gerenciar um portfólio, de certa forma, tem por base, também, um viés comparativo (BRANDÃO et al., 2008). Pode ocorrer que tais mensurações, geralmente, fiquem a cargo do *CPMO* (*Chief Portfolio Management Officer*). Nesse contexto, Brandão et al. (2008, p.877) lembram que:

Num contexto de globalização e de busca por maximização de resultados, ferramentas de gestão do desempenho capazes de integrar estratégia, aprendizagem, competências e indicadores quantitativos e qualitativos são muito desejadas, mas dificilmente encontradas.

Uma segunda característica da gestão de portfólios está na necessidade de se tomar as decisões anteriores à concretização dos fatos. Em uma organização privada, por exemplo, recomenda-se identificar o comportamento e a expectativa dos clientes no decorrer do projeto, questionar e avaliar com assiduidade se o projeto permanece sendo relevante para os objetivos estratégicos da empresa e, ainda, a eficiência com que os projetos estão sendo executados.

Uma vez que “[...]O PPM tornou-se o elemento-chave no sucesso das estratégias de longo prazo das organizações e está relacionado ao papel dos altos executivos e tomadores de decisões-chave” (DE CASTRO; DE CARVALHO, 2010, p.3), entende-se que, para o ‘sucesso’ de um portfólio, a figura e atuação do gerente é fundamental. Equipes de gerenciamento que integram as diretorias, os chamados Escritórios de Gestão de Projetos, na maior parte dos casos são os profissionais que tem a responsabilidade de gerenciar os portfólios.

A seguir são sistematizadas algumas características necessárias do gerente de portfólio de projetos – Quadro 2.

Quadro 4 - Atributos do Gerente do Portfólio de Projetos

ATRIBUTO	AÇÃO
Papel	Supervisionar com integralidade os projetos existentes.
Foco	Ter visão no âmbito institucional da organização onde atua.
Principal função	Adequar custos, recursos e tempo no intuito de que o conjunto de projetos existentes sejam concretizados em consonância com as estratégias tendo grande, atenção, principalmente, para a fase inicial de elaboração dos escopos.
Conhecimento	Ter a capacidade de responsabilizar-se pelo controle dos Fatores Críticos de Sucesso - FCS.
Missão	Avaliar a carteira de projetos considerando seu valor de negócio e as estratégias da organização onde atua.
Atenção	Mensurar a real contribuição de cada projeto para o alcance dos objetivos estratégicos.
Gestor de projetos versus gestor de portfólio	Ao gerente de projetos cabe a atribuição de ser o responsável pelo desenvolvimento de seu próprio trabalho. Já ao Gerente de Portfólios de Projetos cabe a necessidade de ser o coordenador de todos os gestores de projetos a fim de que estes últimos atuem em sinergia aos objetivos da empresa.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em De Castro e De Carvalho (2010)

2.4.2 Modelos de Portfólio

Além da figura essencial do gerente de portfólio, em função da necessidade de integração entre todos os projetos existentes e da necessidade de avaliações precisas, é inviável que um portfólio seja gerido manualmente. Atualmente, o mercado oferece sistemas que atendem a essa demanda. Tais sistemas são baseados, contudo, nos modelos base sistematizados por autores como Wheelwright e Clark (1992), Cooper, Edgett e Kleinschmidt (1999) e Archer e Ghasemzadeh (1999). Estes autores, na década de 90, criaram modelos para a gestão de portfólios que se destacaram na época e, atualmente, ainda servem de base para os mais atuais, tais como o guia de gestão de portfólio do *Project Management Institute* (PMI), que é amplamente utilizado no mundo e no Brasil.

Embora seja um modelo que foi inicialmente utilizado na iniciativa privada, diversos órgãos públicos brasileiros fazem uso da gestão de portfólio enquanto uma

alternativa de gestão. Pestana e Valente (2010), ao estudarem o projeto de implantação do 'Escritório de Projetos' na Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (SEGER) por meio da gestão de portfólio, evidenciaram que, na representação da organização pública, o portfólio caracterizou-se pela dinamicidade ao ser útil para atender as demandas de alterações de projetos, assim como inclusões e exclusões destes.

Ainda, na SEGER, a gestão de portfólio passa pela necessidade de autorização do secretário estadual e se fez útil, até então, em períodos de revisão do Planejamento Estratégico (PE) do órgão. Assim, para esse órgão em especial, a gestão de portfólio é cíclica e dinâmica e, geralmente inicia com um novo inventário de projeto, quando, na sequência, ocorrem processos de priorização e seleção que, por sua vez, definem uma nova carteira de projetos (PESTANA; VALENTE, 2010).

Autores como Rocha e Negreiros (2009) entendem que o uso de modelos já testados (mesmo que na iniciativa privada) para a gestão de portfólios em organizações públicas assegura maior eficácia e poupa tempo e dinheiro na implementação dessa ferramenta em um órgão. Para o presente autor, deve-se não incorrer no erro de coordená-los sem centralização. Assim, o uso do Escritório de Gestão de Projetos – *Project Management Office* (PMO) é um meio de se ter o suporte necessário na gestão dos projetos quando estes são facilitadores por trazerem ferramentas metodológicas para o gerenciamento. Portanto, embora possa haver resistência interna nas Organizações em relação ao PMO, por existir uma eventual falsa visão de que ele substituir os gestores, tal fato é uma falácia, já que a tomada de decisão sempre necessitará de uma 'figura' humana. O PMO apenas cumpre a função de contribuir para a melhor decisão ao ser um meio de fornecer informações importantes para a melhoria da eficácia da tomada de decisão gerencial.

Autores mais recentes como Assis e Bravim (2008) trazem modelos de Escritórios de Projetos. São três os modelos para esses autores que, sinteticamente, se caracterizam por:

- a) Estação Meteorológica (*Weather Station*): auxilia a alta administração por monitorar o desempenho dos projetos e, também, por ter relatórios

detalhados com informações. Portanto, esse modelo tem por foco identificar e, também, possibilitar a comparação de práticas eficientes na gestão de projetos. Nesse sentido, eles não têm por prioridade dar suporte ao gerenciamento propriamente dito de um dado projeto.

- b) Torre de Controle (*Control Tower*): Estrutura-se para ser útil a construção de padrões em uma gestão de projetos. Para tal, a Torre de Controle perpassa pela necessidade de estruturar-se a partir do cumprimento de padrões previamente estabelecidas. Nesse controle permanente, espera-se que as melhorias organizacionais sejam contínuas.
- c) Chefe de Esquadrilha (*Resource Pool*): tem por base a gestão sendo guiada pelo PMO. Logo, aqui tem-se algumas particularidades, tais como o fato de que por meio dele também se tem direcionamentos quando a organização seleciona seus gerentes de projetos. Assim, verifica-se as habilidades e experiências de cada profissional para, posteriormente, haver a alocação destes profissionais em um dado projeto.

2.4.3 Portfólio de Projetos na Administração Pública

Scheinberg e Stretton (1994) estão entre os primeiros autores que desenvolveram trabalhos teóricos sobre modelos de gestão. Na época, houve uma tipificação que classificou os portfólios em dois segmentos, a saber: método de linha e método de redes. A presente segmentação, embora com modificações, ainda se faz presente como base para o gerenciamento de portfólio em várias organizações (PILKAITÉ; CHMIELIAUSKAS, 2015).

Conforme já evidenciado na maior parte de quaisquer modelos, não existe um que seja integralmente perfeito, sempre havendo algum limite ou ‘pequena falha’. Além disso, quando é privilegiado/priorizado determinado tipo de abordagem, para outros será dado menor enfoque. Em outras palavras, existem mais de um caminho para que em cada situação possa escolher o que será mais adequado (COSTA, 2001).

Costa (2001), ao estudar os modelos puros de poder propugnados por Weber, enfatiza que, quando se deseja aprimorar um modelo já existente ou mesmo optar por um entre vários que possam ser aplicáveis, é de suma importância que estes sirvam

como guias para cada situação/contexto. Um modelo ideal seria uma utopia, mas a união de características de modelos já existentes, de acordo com a leitura da necessidade em cada pesquisa, seria então, o chamado 'modelo aceitável'.

A gestão de portfólio na área pública apresenta diversos problemas quando são buscadas referências teóricas para tratar o tema. Para Nielsen e Pedersen (2014) os problemas encontrados na gestão de portfólio de projetos no setor público são similares aos encontrados no setor privado. Porém, devido à complexidade da gestão de portfólio, nem todos os processos, técnicas e ferramentas são utilizados.

Esse argumento é corroborado por Rwelamila e Purushottam (2012) que relatam que em ambos os setores a gestão de portfólio, geralmente, tem uma abordagem aquém do necessário. Isto ocorre em um número considerável de casos, na medida em que o grupo que concebe e identifica os projetos na gestão de portfólio, em geral, repassa para outra equipe a execução dos projetos, sem que estes tenham participado da primeira fase de identificação dos projetos. Segundo os autores, essa forma é prejudicial, pois não engaja as pessoas em todo o processo de concepção da carteira de projetos até a entrega dos projetos.

A implantação da gestão de portfólio no setor público é confrontada sistematicamente com problemas de formalização dos projetos, em que pese esteja previamente disponível toda uma legislação orçamentária que pode ajudar, e de outro lado, intervenções de cunho político (NIELSEN; PEDERSEN, 2014). Entre as dificuldades encontradas nas referências bibliográficas associadas com a gestão de portfólio, é possível explicitar uma síntese, a saber:

- a) Sobreposição no que tange à execução de projetos, processo de priorização inábil e à escolha de projetos menos relevantes (NIELSEN; PEDERSEN, 2014);
- b) Planejamento inadequado (MULDER; BRENT, 2006);
- c) Priorização de projetos de interesses exclusivo de organização política (RWELAMILA; PURUSHOTTAM, 2012);
- d) Ausência de urgência na execução e implantação de projetos e deficiência em termos da gestão de processo (RWELAMILA; PURUSHOTTAM, 2012);

- e) Ausência do tomador de decisão na avaliação dos projetos e processos de avaliação e formação do portfólio baseados em visões falhas resultando em soluções não ótimas (GONZÁLEZ, 2003);
- f) Erros no que tange à estruturação dos critérios de uso da alta administração para a seleção de projetos, dificuldades associadas com a qualidade do portfólio de projetos, erros na avaliação das oportunidades de portfólio e a confusão em relação aos requisitos de financiamento (FERNANDEZ et al., 2006);
- g) Falhas no tratamento das relações sistêmicas entre os diferentes projetos (EILAT; GOLANY; SHTUB, 2006);
- h) Falhas na divisão de responsabilidades entre os níveis político, administrativo e executivo (HANSEN; KRÆMMERGAARD, 2013);
- i) Projetos definidos com informações incompletas e falha no controle dos custos de projetos (HANSEN; KRÆMMERGAARD, 2013).

2.5 Síntese Bibliográfica

Mesmo que, provavelmente, a bibliografia adotada nessa dissertação represente apenas uma fração da literatura no que tange ao conhecimento sobre os temas aqui discutidos, parece relevante considerar que, alguns autores apresentam, de forma mais latente, os conceitos que sustentam essa dissertação.

Assim, a parte da pesquisa que trata mais diretamente das características do setor público, sua burocracia e sua estrutura legal, os principais autores utilizados foram Abrucio e Loureiro (2018), Antunes et al. (2017), Bresser Pereira (2006), Di Pietro (2014) e Weber (2012). Com base nesses autores foi possível compreender as principais dualidades que podem ser observadas entre o setor público e privado, bem como o *modus operandi* da administração pública. A revisão da literatura foi relevante para compreender a complexidade estrutural e processual do ambiente em que a pesquisa está inserida.

No que tange ao tópico estratégia organizacional, as principais referências foram os clássicos da estratégia organizacional como Ansoff (1983), Mintzberg (1987, 1994 e 2009) e Porter (1979 e 1986). Já sob a ótica do desdobramento da estratégia

organizacional, da estruturação de objetivos estratégicos e dos indicadores de desempenho e monitoramento dos resultados, as principais obras foram as de Kaplan e Norton (1992, 2004 e 2008), Müller (2003) e Rummlerl e Brache (1994).

Em relação à gestão de projetos e gestão de portfólio de projetos, foi encontrada uma sobreposição de autores relevantes tratando ambos temas. Dessa forma, os autores utilizados com maior frequência foram Archibald e Do Prado (2011), Assis e Bravim (2008), Campos (2004), Do Prado (2004), Herszon e Sampaio (2012), Kerzner (2011), Kruglianskas (1992), Nielsen e Pedersen (2014), Pilkaitė e Chmieliauskas (2015), PMI - *Project Management Institute* (2012 e 2017), Rocha e Negreiros (2009), Scheinberg e Stretton (1994), Schoeffel (2014) e Wheelwright e Clark (1992). Em geral, os materiais trazem à tona a importância dos processos formais de gestão e das dificuldades e dos riscos encontrados pelas organizações que não adotam práticas gerenciais na sua gestão de projetos e portfólio de projetos. Além disso, foi destacada a importância da estrutura organizacional tanto para os procedimentos de escolha dos projetos como para a gestão dos mesmos.

Finalmente, sobre evolução da gestão no município de Porto Alegre, especialmente quanto à participação social, aos processos orçamentários e às metodologias e ferramentas utilizadas ao longo dos anos, as principais referências utilizadas foram Busatto e Vargas (2004), Cunha et al. (2014), Erig (2007) e Fedozzi e Martins (2000).

3 MÉTODO

Esse capítulo tem por objetivo explicar o método de pesquisa adotado para essa dissertação, o Estudo de Caso, e descrever o método de trabalho utilizado para a elaboração da dissertação.

3.1 Método de Pesquisa

Silva e Menezes (2005) sugerem que uma dada pesquisa pode ser classificada a partir de 4 diferentes óticas, a saber:

- a) Pela natureza: Básica ou aplicada;
- b) Pela abordagem: Quantitativa e qualitativa;
- c) Pelos objetivos: Exploratória, descritiva e explicativa;
- d) Pelos procedimentos: Bibliográfico, documental, experimental, levantamento, estudo de casos, *expost-facto*, pesquisa-ação e participante.

O objetivo desse capítulo não é fazer uma análise qualitativa, descritiva e bibliográfica de cada uma das classificações propostas e suas respectivas subdivisões. A noção perseguida consiste em utilizar essa classificação para facilitar a identificação do método que melhor se enquadra para responder à questão de pesquisa formulada.

Avaliando com maior presteza a definição do problema desse trabalho, verifica-se que a resposta à pergunta de pesquisa será dada por meio de uma pesquisa do tipo aplicada e qualitativa. Trata-se de uma pesquisa de cunho aplicado dado que os conhecimentos produzidos objetivam o equacionamento, o mais eficaz possível, de problemas observados no mundo real - neste caso a gestão de portfólio e de projetos no setor público. É qualitativa dado que tem o intuito de descrever criticamente o comportamento de fenômenos empíricos concretos que ocorrem no ambiente da gestão pública, adotando para este fim um conjunto de práticas do tipo qualitativo.

Segundo Flick, Kardorff e Steinke (2004), a pesquisa qualitativa é, de maneira geral, identificada pelo fato de que não há um método único, mas uma ampla gama de métodos e técnicas oriundos de diferentes abordagens que podem ser escolhidos

de acordo com as características da pesquisa e a questão que se quer responder. Por exemplo, pesquisas de cunho qualitativo podem ser elaboradas utilizando-se métodos de pesquisa distintos como Pesquisa-Ação, *Design Research* e Estudo de Caso.

Essa modelagem usa do meio ambiente local como base de dados e o condutor da pesquisa passa a ser uma ferramenta para entender a problemática. Nesse sentido, o pesquisador se insere no ambiente de pesquisa para se apropriar de todas as informações, independente da forma de captura dessas informações, através de um estudo profundo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento. Quando isso é feito, ocorre uma melhor compreensão do problema com atenção para processos, padrões de significado e características estruturais.

Resumindo, de acordo com a classificação de Silva e Menezes (2005), essa pesquisa é de natureza aplicada e abordagem qualitativa tendo a intenção de tratar o problema proposto, tornando-o mais claro, tangível e explícito possível, através da observação, descrição e análise crítica das experiências observadas no campo.

Novamente na medida em que são revisitados o objetivo geral e os objetivos específicos desse trabalho, fica claro que o caso se refere a um objetivo exploratório de uma situação local. Dessa forma, pela discussão do relacionamento entre os assuntos e do conhecimento gerado através da interação teórico-prática, a pesquisa terá objetivo exploratório, visando proporcionar maior conhecimento com o problema para torná-lo transparente. Nessa classificação, segundo os mesmos autores, é mais comum observar pesquisas nas formas de revisão bibliográfica e estudos de casos.

Segundo Yin (2015), nos estudos de caso, as questões de pesquisa possuem uma sustentação de cunho teórico-prático. Trata de investigação empírica que estuda um fenômeno atual dentro de seu contexto real de dia a dia. De acordo com Stake (1995), um Estudo de Caso é tanto o processo de investigação sobre o caso como o produto dessa investigação. Neste sentido, ao verificar a melhor forma de pesquisa para que se obtenha os resultados mais eficazes e observando as opções metodológicas conhecidas, o pesquisador desse trabalho decidiu pela escolha e utilização do Método do Estudo de Caso. Esta opção é justificada, basicamente,

porque a aplicação da pesquisa acontece em um contexto específico e relevante para o estudo aprofundado do fenômeno em cena, no caso a elaboração do portfólio de projetos estratégicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre na gestão 2017 a 2020. Além disso, nesse ambiente se busca responder uma pergunta específica do tipo 'como'. Neste caso, 'como' é possível tornar o mais eficaz a concepção do portfólio de projetos nas estruturas organizacionais funcionais complexas observadas no setor público municipal brasileiro.

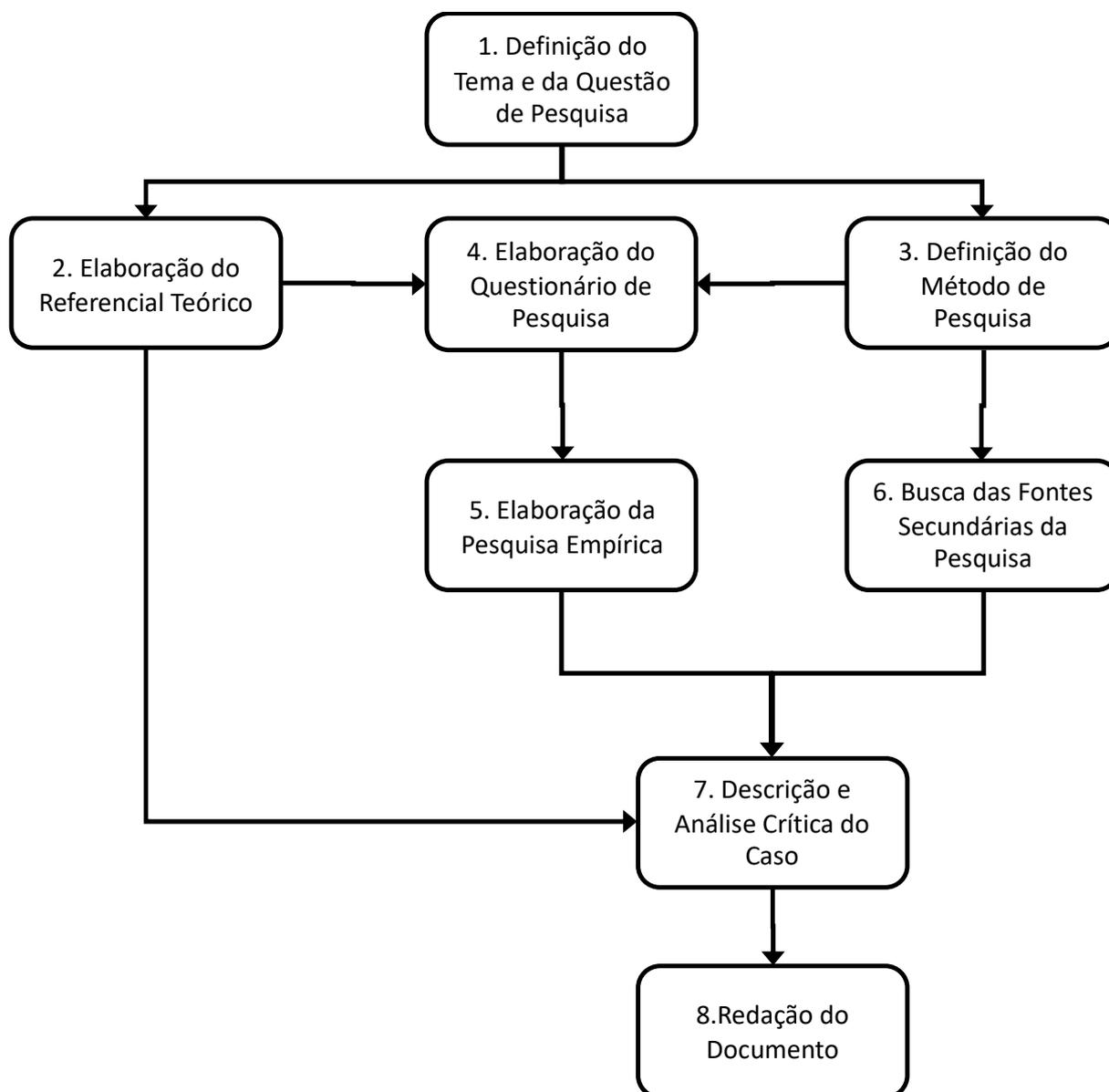
De outra parte, Baxter e Jack (2008) dividem a definição dos procedimentos dos estudos de casos em 7 tipos: (i) Coletivo, (ii) Instrumental, (iii) Intrínseco, (iv) Múltiplos, (v) Descritivo, (vi) Exploratório e (vii) Explicativo. Avaliando os desafios dessa dissertação e a divisão de procedimentos acima, essa pesquisa tem natureza exploratória pois consolidada a ideia de que, o uso do estudo de casos permite explorar as situações em que o fenômeno que está sendo observado, não tendo um conjunto único e definido de resultados..

A rigor, a observação e avaliação do que ocorre nos processos organizacionais que rodam durante a elaboração do portfólio de projetos na Prefeitura de Porto Alegre realmente não aparenta ter um conjunto único e definido de resultados possíveis.

3.2 Método de Trabalho

O trabalho foi realizado em 8 etapas interligadas. Para facilitar o entendimento e a visualização, essas etapas estão explicitadas em forma de fluxograma na Figura 3 e serão detalhadas a seguir.

Figura 3 - Fluxograma do Método de Pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo Autor

3.2.1 Definição do Tema e da Questão de Pesquisa

Essa pesquisa trata do tema amplo da conexão da estratégia e da respectiva gestão de portfólio de projetos/programas em Administrações Municipais. A questão da pesquisa: Como a gestão de portfólio de projetos, enquanto um subsistema da

gestão estratégica, necessita ser tratado para incrementar a eficácia da Administração Pública em Prefeituras Municipais.

3.2.2 Elaboração do Referencial Teórico

Para embasar essa dissertação foram levantados os principais autores, em livros e artigos em periódicos de qualificação elevada, que pudessem lastrear a análise crítica do fenômeno em cena. Nesse aspecto, se buscou referencial teórico relativo aos seguintes tópicos: Administração Pública, Estratégia Organizacional, Gestão de Portfólio e Gestão de Projetos.

3.2.3 Definição do Método de Pesquisa

O método de pesquisa escolhido, tendo como pano-de-fundo uma abordagem do tipo qualitativo de natureza exploratória, foi o Estudo de Casos. A sustentação da escolha por essa modelagem foi descrita anteriormente - Capítulo 3.1.

3.2.4 Elaboração do Questionário de Pesquisa

Para a realização da pesquisa empírica foi considerada a necessidade de abordar as principais percepções dos entrevistados nos processos de identificação, categorização e avaliação e/ou priorização de projetos. Inicialmente foi desenvolvido um parágrafo geral no intuito de proporcionar ao entrevistado o contexto geral da pesquisa. Na sequência, antes da formulação de cada uma das questões, foi formulada uma breve explicação para embasar a pergunta formulada. Finalmente, foram formuladas três questões para cada um dos entrevistados, versando sobre: i) processos de identificação dos projetos estratégicos; ii) categorização dos projetos estratégicos; iii) avaliação e/ou priorização dos projetos estratégicos. Importante destacar que o intuito das perguntas formuladas no questionário não consiste em exaurir todos os conhecimentos e possibilidades associadas ao tema, mas abordar o mais diretamente possível as principais percepções dos entrevistados nos processos de identificação, categorização e avaliação e/ou priorização de projetos. Finalmente, é relevante destacar que todas as questões formuladas tem por base o Referencial Teórico adotado para a realização da pesquisa.

O Quadro 5 explicita o instrumento utilizado para a realização da pesquisa empírica.

Quadro 5 - Questionário da Pesquisa Empírica

PARÁGRAFO GERAL	FRASE ANTERIOR A PERGUNTA	PERGUNTA
O gerenciamento do portfólio é a manifestação estratégica do negócio, através de processos dinâmicos de decisão (COOPER; EDGETT; KLEINSCHMIDT, 2001).	No gerenciamento de portfólio, o processo de identificação de projetos é o momento onde se busca cadastrar as oportunidades a partir de um padrão de informações que serão úteis para os processos seguintes (PMI, 2012).	Questão 1 - Como você, na formação do PPA 2018/2021, percebeu o processo de identificação de projetos para formação da carteira de projetos?
Os modelos de gestão de portfólio de projetos, ou melhor, os processos que estarão incluídos no modelo de gestão de portfólio de projetos, devem ser substancialmente entendidos pela organização a fim de escolher o mais adequado (LEVIN; RAD, 2005).	No gerenciamento de portfólio, o processo de categorização de projetos é o momento onde agrupam as oportunidades do portfólio em grupos pré-estabelecidos e relevantes estrategicamente, permitindo uma visão dos desafios em cada categoria estratégica (PMI, 2012).	Questão 2 - Como você, na formação do PPA 2018/2021, percebeu o processo de categorização de projetos para formação da carteira de projetos?
Na escolha de um modelo específico, características como realismo, capacidade, flexibilidade, facilidade na utilização e custo, precisam ser levadas em consideração (LEVIN; RAD, 2006).	No gerenciamento de portfólio, o processo de priorização de projetos é o momento onde se organizam as oportunidades selecionadas dentro de cada categoria estratégica, de acordo com os critérios estabelecidos (PMI, 2012).	Questão 3 - Como você, na formação do PPA 2018/2021, percebeu o processo de avaliação e priorização de projetos para formação da carteira de projetos?
Cada organização precisa entender, no seu meio, a melhor forma de identificar, categorizar e priorizar as iniciativas de projetos.		

Fonte: Elaborado pelo Autor

3.2.5 Definição do Caso e Elaboração da Pesquisa Empírica

Essa dissertação adotou como objeto empírico a gestão de portfólio de projetos estratégico da Prefeitura de Porto Alegre na gestão 2017 a 2020. A justificativa da escolha deste objeto é que a cidade de Porto Alegre, Capital do Estado do Rio Grande do Sul, é reconhecida nacionalmente no âmbito da gestão pública municipal por ter sido uma das pioneiras no país em adotar práticas de gestão estratégica visando controle social da sociedade sobre a gestão e desempenho eficaz dos serviços públicos disponibilizados à população. Tais práticas de cunho estratégico, com variantes no que tange à utilização de distintos métodos ao longo do tempo, tiveram início no ano de 1989 e se estendem até o presente momento.

Para a elaboração da pesquisa empírica, utilizando o questionário explicitado no Quadro 5, foram escolhidos 6 servidores respondentes. Todos os respondentes participaram ou ainda participam da gestão da Prefeitura (2017/2020). A escolha dessas pessoas ocorreu, essencialmente, porque todos estiveram envolvidos nos processos de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de, ao menos, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e uma Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, os escolhidos participam ou participaram do núcleo estratégico e de decisão da gestão 2017/2020 nos momentos em que a gestão de portfólio, tratado neste trabalho, foi processada/realizada.

No Quadro 6 são apresentados os perfis dos participantes, servidores respondentes, da pesquisa.

Quadro 6 - Perfil dos Entrevistados

(Continua)

#	IDADE	ATUAÇÃO/ EXPERIÊNCIA	FORMAÇÃO ACADÊMICA
E1	33	Secretário de Serviços Urbanos do Município de Porto Alegre.	Graduado em Direito pela Universidade Ritter dos Reis.
E2	33	Secretário de Ambiente e Sustentabilidade do Município de Porto Alegre.	Graduado em Direito pela PUC-RS.

(Conclusão)

#	IDADE	ATUAÇÃO/ EXPERIÊNCIA	FORMAÇÃO ACADÊMICA
E3	36	Secretário da Fazenda do Município de Porto Alegre.	Graduado em Economia pela UFRGS Pós-Graduado em Administração Pública Eficaz pela UFRGS Teoria e Operação da Economia Nacional Moderna pela George Washington University, Estados Unidos.
E4	42	Vice-Prefeito de Porto Alegre.	Doutorado em Direito pela UFRGS. Mestrado em Direito pela PUC-RS. Especialização em Administração Pública Eficaz pela UFRGS. Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC-RS.
E5	49	Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle - TCE/RS.	Doutorado em Administração pela UFRGS. Mestrado em Administração pela UFRGS. Graduado em Administração pela FAPCCA. Graduado em Economia pela UNISINOS.
E6	55	Secretário de Educação do Município de Porto Alegre.	Pós-Doutorado em filosofia pela Universität Tübingen, Alemanha. Doutorado em filosofia pela UFRGS. Mestrado em filosofia pela UFRGS. Especialização em Gestão para a Educação Municipal pelo MEC. Graduado em pedagogia pela PUC-GO. Graduado em Direito pela UNISINOS.

Fonte: Elaborado pelo autor

Para preservar os dados relativos a cada um dos participantes, convencionou-se chamá-los pelas siglas E1 (Entrevistado 1) a E6 (Entrevistado 6). Por não haver um critério que se fizesse relevante para a ordem dessa classificação, optou-se por ordenar pela idade. Assim, E1 é o entrevistado mais novo e E6 o de maior idade.

As entrevistas foram realizadas de forma fechada e em profundidade. As questões formuladas foram baseadas em teorias apresentadas no referencial bibliográfico e pressupostos previamente definidos pelo entrevistador. As respostas foram coletadas a partir das experiências subjetivas dos entrevistados e foram realizadas no ambiente de trabalho atual dos entrevistados, gravadas no celular do autor da dissertação. A noção perseguida foi criar um ambiente confortável, empático

e descontraído para o desenvolvimento das entrevistas. Em alguns momentos, os entrevistados colocaram pontos-de-vista para além das questões formuladas, o que foi considerado importante para a realização das análises críticas que se seguiram. Posteriormente, as entrevistas foram degravadas integralmente. As transcrições foram feitas utilizando programas de reprodução de áudio simples e com o auxílio de recursos como controle de velocidade, volume e equalização para limpar ruídos e, conseqüentemente, melhor compreensão do que foi dito pelos entrevistados. Depois de completas as transcrições, foi feita a revisão comparando novamente os textos com o áudio das entrevistas.

3.2.6 Busca das Fontes Secundárias da Pesquisa

Para a descrição e análise do fenômeno em cena, que pode ser facilitada pela realização de diferentes formas de triangulação dos dados, foram feitas buscas a fontes secundárias de dados. Uma vez que é relevante para a análise do caso compreender como era formulada a estratégia e o desdobramento em termos dos projetos da gestão imediatamente anterior a realizada no caso, gestão 2013/2016, bem como para a gestão 2017-2020, tornou-se necessário acessar as informações contidas em documentos oficiais e públicos disponíveis no *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Adicionalmente, foram utilizadas informações de materiais desenvolvidas pelo autor da dissertação durante sua atuação de 2 anos na Prefeitura Municipal de Porto Alegre como Coordenador de Programas Estruturantes e, posteriormente, como Secretário Municipal Adjunto de Planejamento e Gestão.

Os materiais oficiais e públicos utilizados foram:

- a) PPA (Plano Plurianual) 2014/2017;
- b) LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) promulgadas durante a gestão 2013/2016;
- c) LOA (Lei de Orçamentária Anual) promulgadas durante a gestão 2013/2016;
- d) PPA (Plano Plurianual) 2018/2021;
- e) LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) promulgadas durante a gestão 2017/2020;
- f) LOA (Lei de Orçamentária Anual) promulgadas durante a gestão 2017/2020;

- g) Relatórios Circunstanciados e de Atividades enviados ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS);
- h) Organograma da Nova Estrutura Administrativa, dada pela Lei Complementar 817/2017;
- i) Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre;
- j) Sítios oficiais da Prefeitura de Porto Alegre com informações relativas aos movimentos gerenciais desde 1989;
- k) Proposta de Governo da atual gestão, protocolada no TRE/RS em 2016.

Os materiais produzidos com a participação do autor deste trabalho foram:

- a) Metodologia de Gestão de Projetos Estruturantes da Prefeitura de Porto Alegre;
- b) Relatórios da plataforma de gestão de portfólio de projetos EPM (*Enterprise Project Management*);
- c) Planilhas de Controle de Projetos;
- d) Apresentações realizadas no âmbito dos Comitês Estratégicos;
- e) Apresentações realizadas no âmbito do Núcleo de Direção do Governo.

Evidentemente que alguns documentos são de natureza pessoal e/ou interna ao Governo, não podendo ser expostos explicitamente na dissertação - itens a), c), d) e e). No entanto, como fazem parte da experiência prática do autor, isto não invalida a utilização de alguns elementos desse material para fins de análise crítica do caso.

3.2.7 Descrição e Análise Crítica do Caso

O Estudo de Caso realizado tem como objeto empírico a gestão de portfólio de projetos na Prefeitura de Porto Alegre – gestão 2017 a 2020. Porém, para melhor descrever o caso em cena foi feita, inicialmente, uma síntese das contribuições feitas sobre o tema estratégia e gestão a partir de 1989. Isto tende a facilitar a compreensão do caso em si.

Para a descrição e análise crítica da gestão de portfólio estratégico de projetos foram utilizados basicamente duas fontes de dados: i) as entrevistas com os gestores; ii) e os dados secundários. A partir daí, visando a melhor descrição do caso, foram

feitas diferentes formas de triangulação, a saber: i) entre as diferentes entrevistas; ii) entre as entrevistas e as diferentes fontes secundárias que dão sustentação ao caso. De outra parte, adicionalmente utilizou-se o Referencial Teórico no intuito de realizar a análise crítica do caso.

3.2.8 Redação do Documento

Nessa etapa se fez a integração de todas informações adquiridas referentes ao fenômeno estudado. A partir daí foi realizada a redação final do documento, apresentando as principais conclusões, limitações e recomendações para trabalhos futuros.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE CRÍTICA DO CASO

Inicialmente, no item 4.1, é apresentada uma síntese dos principais elementos associados à gestão da cidade de Porto Alegre a partir de 1989. No item 4.2 é descrito brevemente como era realizada a gestão do portfólio de projetos no período imediatamente anterior à atual administração da Prefeitura de Porto Alegre (2017-2020). Na sequência, o item 4.3 está subdividido em 2 subitens. No subitem, 4.3.1, são apresentados os resultados associados com a descrição das principais etapas/adaptações ocorridas no modelo de gestão da Prefeitura de Porto Alegre – 2017/2010. No subitem 4.3.2, são apresentadas as percepções dos servidores públicos entrevistados quanto ao atual modelo de gestão de portfólio de projetos. Por fim, apresenta-se o item 4.4 que é a análise crítica do caso.

4.1 Contribuição das Gestões Anteriores: 1989 a 2012

A Cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, no âmbito da gestão governamental, é reconhecida nacionalmente por ter sido uma das pioneiras no país em se fazer valer de práticas efetivas do controle social da sociedade. A ideia básica consistiu em permitir, através de canais institucionalizados, que a sociedade civil tivesse participação nas escolhas e implementação das políticas de gestão do Município de Porto Alegre que, por sua vez, iniciam-se na definição de programas e projetos.

Em sua trajetória de gestão, a prefeitura de Porto Alegre adotou diferentes metodologias, que, em boa parte foram reflexo dos diferentes partidos políticos que assumiram a gestão da capital gaúcha (FEDOZZI, 1997).

No Quadro 7 é feito um breve resumo dos mandatários no paço municipal de Porto Alegre desde 1989. Ainda, apresenta-se, de maneira sintética, as principais contribuições de cada mandato no que tange à gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Quadro 7 - Síntese das Contribuições à Gestão Pública de Porto Alegre (1989 a 2017)

PREFEITO	PARTIDO	INÍCIO MANDATO	FIM MANDATO	PRINCIPAL CONTRIBUIÇÃO
Olívio Dutra	PT	01/01/1989	01/01/1993	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação da participação popular na definição de políticas governamentais; • Criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas; • Implementação do Orçamento Participativo (OP).
Tarso Genro	PT	01/01/1993	01/01/1997	
Raul Pont	PT	01/01/1997	01/01/2001	
Tarso Genro	PT	01/01/2001	04/04/2002	
João Verle	PT	04/04 2002	01/01/2005	
José Fogaça	PPS	01/01/2005	01/01/2009	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação do <i>Balanced Scorecard</i> (BSC); • Implementação de ferramentas da qualidade via convênio com o PGQP e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial; • Implementação do Portal de Gestão • Elaboração de planos de implementação da ferramenta EPM (<i>Enterprise Project Management</i>) e dos Mapas Estratégicos;
José Fogaça	PMDB	01/01/2009	30/03/2010	
José Fortunati	PDT	30/03/2010	01/01/2013	
José Fortunati	PDT	01/01/2013	01/01/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação da ferramenta EPM; • Implementação do Mapa Estratégico.
Nelson Marchezan Junior	PSDB	01/01/2017	Atualidade	

Fonte: Elaborado pelo autor

4.1.1 Participação Popular: 1989 a 2004

Em 1988, no bojo do processo de redemocratização do País, foi promulgada a constituição de 1988. Nesta constituição foi estimulada a participação popular na

definição de políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. Em Porto Alegre, na gestão do Prefeito Olívio Dutra, foi criado o chamado Orçamento Participativo (OP).

Desta forma, pode-se afirmar que a implantação do OP surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, que estimulou a participação popular na definição de políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. As mudanças constitucionais aliadas à vontade popular e política viabilizaram a implantação do OP em Porto Alegre. No transcorrer do tempo, a política do OP foi mantida e aprofundada, em particular, nas diferentes gestões do PT (1989 a 2004). Neste período, o OP tornou-se, também, o principal símbolo em termos de gestão na PMPA, dando visibilidade à cidade de Porto Alegre, tanto em âmbito regional, como nacional e, mesmo, internacional. Ainda, o OP permaneceu como um dos elementos de gestão municipal, com alterações, em todos os Governos que se seguiram.

4.1.2 Incorporação de Conhecimento de Gestão Empresarial: 2005 a 2012

A assunção de um novo perfil de governo no ano de 2005, com o prefeito José Fogaça, manteve os ganhos obtidos com os modelos de participação da sociedade, como o Orçamento Participativo (OP), mas também inseriu na Prefeitura de Porto Alegre novas formas de planejar e gerir a organização. Assim, a partir desta época, metodologias gerenciais passaram a ser adotadas de forma sistemática na prefeitura (BAQUERO; MORAIS, 2015).

A primeira forma utilizada, no ano de 2006, foi o *Balanced Scorecard* (BSC) como ferramenta de gestão, que contribuiu para o alinhamento entre o planejamento estratégico e o Plano Plurianual (PPA), evitando que os processos de identificação de projetos de governo fossem elaborados em duplicidade ou em zona de sobreamento, que posteriormente exigiriam um grande retrabalho (ERIG, 2007).

O BSC foi desenvolvido com a finalidade de ampliar as medidas de desempenho organizacional uma vez que apenas os indicadores financeiros estavam ficando ultrapassados e que as organizações precisavam medir seus desempenhos também para criar valor econômico sustentável, ou futuro (KAPLAN; NORTON, 1992).

Para além de uma gestão por indicadores, o BSC é um método gerencial que descreve os objetivos claros de uma visão organizacional que é desdobrado no sistema de medição de desempenho (MÜLLER, 2003).

Tal metodologia teve sua origem na gestão privada. Contudo, é utilizada e mostra trazer excelentes resultados na gestão pública. Por meio dela, tem-se um maior rigor para a gestão com foco em metas claras.

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma abordagem que vem sendo muito utilizada pelas grandes corporações como ferramenta para medição do desempenho organizacional. Esta abordagem possibilita o desenvolvimento de um conjunto equilibrado de indicadores distribuídos em quatro perspectivas básicas fundamentadas na estratégia definida para a companhia (FILHO; COSTA, 2009, p.3).

Além disso, o *Balanced Scorecard* (BSC) facilita a integração e o alinhamento entre o planejamento e o orçamento da cidade. A adoção de práticas de gestão mais adequadas à realidade pública municipal constitui-se em uma perspectiva relevante para observar a continuidade de um processo de gestão em instituições públicas, aumentar o grau de profissionalização das atividades desenvolvidas e aprimorar a prática de realização dos diagnósticos prévios ao planejamento.

Para apoiar o processo de incorporação de modelos de gestão, especialmente para ajudar no planejamento e controle de ações, a Prefeitura de Porto Alegre firmou diversos contratos de cooperação com entidades organizadas da sociedade civil, como o PGQP (Programa Gaúcha de Qualidade e Produtividade). Liderado pelos empresários gaúchos Jorge Gerdau Johannpeter e Ricardo Felizzola, o PGQP foi criado em 1992, com a missão de promover a competitividade do Rio Grande do Sul focado na melhoria da qualidade de vida das pessoas através da busca da excelência em gestão com foco na sustentabilidade. Essa parceria trouxe para a gestão da Prefeitura empresas de consultoria, como o INDG (Instituto de Desenvolvimento Gerencial), atualmente conhecida como FALCONI, que apoiaram a implementação de modelos de gestão.

Por fim, outros 2 pontos relevantes foram a implementação do Portal de Gestão e a definição de implementação da ferramenta EPM (*Enterprise Project Management*) e dos Mapas Estratégicos. O primeiro, o Portal de Gestão, é um sistema que

possibilitou aos gestores municipais acompanhar, avaliar e monitorar a execução das ações da prefeitura, com o acompanhamento dos indicadores de desempenho das ações e dos programas municipais. Os outros 2 serão abordados com mais detalhes nos próximos tópicos, pois foi de fato quando foram implementadas as contribuições.

Vale recordar que os últimos 2 anos desse período de gestão se deu com a saída do prefeito José Fogaça, que decidiu se desincompatibilizar para concorrer ao governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2010, e a assunção do então vice-prefeito, José Fortunati, gestão que é abordada no próximo tópico, como uma continuidade dos que vinha sendo feito.

4.2 As Principais Contribuições da Gestão: 2013 a 2016.

A administração de José Fortunati como prefeito eleito, se estendeu de 2013 a 2016. Os 2 anos anteriores, de 2010 a 2012, José Fortunati assumira o cargo de José Fogaça, em continuidade à gestão anterior. Por esse motivo se decidiu dividir essa estrutura em períodos de eleição direta.

Esta gestão, de 2013 a 2016, incrementou os modelos de gestão que vinham sendo operacionalizados nos últimos anos, com foco no alcance do desempenho. De acordo com a Secretária Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da época, Izabel Christina Cotta Matte, a capital gaúcha teria nesse modelo, uma visão de gestão na qual, via a valorização de indicadores gerenciais, fosse possível aos gestores tomarem decisões mais precisas e certeiras sendo todo o processo realizado de forma transparente à população. Nas palavras da Izabel Christina:

Porto Alegre foi uma das cidades que primeiro buscou e implementou novos padrões de planejamento e ações para modernizar a máquina administrativa, passando a ser referência em Planejamento Estratégico no Brasil. A cidade optou por um caminho próprio, preservando a característica local de participação da população na tomada de decisões sobre a aplicação dos recursos e criando seu Modelo de Gestão, fortemente caracterizado pelas premissas da Transversalidade, Territorialidade, Transparência e Liderança (CUNHA et al., 2014, p.13).

Para tal, se faz necessário que objetivos e metas sejam cuidadosamente elaborados e executados. Dessa forma, esperava-se que toda a população se beneficiasse com um modelo de gestão que trouxesse ganhos mais significativos na

prestação de serviços à população (FETZNER; OLTRAMARI; OLEA, 2010). Importante mencionar que o foco no alcance dos objetivos estratégicos estava, em boa parte, baseado na criação de indicadores claros e precisos que permitissem a condução da gestão ao desempenho almejado (FETZNER; OLTRAMARI; OLEA, 2010).

Adequando-se a esse modelo, a Prefeitura passou a ter um reordenamento da gestão. A ideia básica consistia em adotar ferramentas que permitissem viabilizar a sustentação da gestão com foco em metas. Houve então, o aperfeiçoamento da gestão no modelo Orçamento-Programa quando se buscou a junção do Orçamento Municipal, do PPA - Plano Plurianual, da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e, ainda, da LOA - Lei do Orçamento Anual. Estando tais instrumentos alinhados, são de importância significativa para a implantação da gestão estratégica desejada (BUSATTO; VARGAS, 2004).

Entretanto, embora possa parecer simples se fazer valer a implementação via tal modelo, não foi. Como enfatizado por Cunha et al. (2014, p.16) “a implementação de um modelo com estas características não é simples, exigindo além da adaptação de diversas metodologias e ferramentas, uma verdadeira mudança cultural no setor público”. Embora existam tais desafios, os ganhos com a implantação de um processo de gestão ocorrem mesmo antes do alcance das metas, pelo simples fato de criar um ambiente propício para transformar os recursos disponíveis em resultados.

Essas experiências partem do princípio de que qualquer processo de gestão, independentemente do tipo de organização, tem por objetivo o desenvolvimento de condições que permitam a geração de resultados previamente estabelecidos, a partir da melhor utilização possível dos recursos disponíveis para a eficiência (CUNHA et al., 2014, p.16).

Ao adentrar nesse ponto, o modelo de gestão proposto busca a maximização e ter ganhos em três alicerces: a eficiência, a eficácia e a efetividade. O primeiro deles trata da questão de que, sem ampliação de gastos, seja possível alcançar maiores investimentos para a realização de projetos. O segundo, prioriza que tais investimentos mantenham a qualidade e garantam os resultados. Finalmente, a efetividade diz respeito à garantia que melhores resultados, de fato, tragam ganhos de qualidade para a sociedade (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Assim, o novo modelo de gestão por resultados tem como características básicas:

- a) Foco em resultados a longo prazo, contudo, com mudanças ocorrendo desde o curto prazo;
- b) Uso da gestão estratégica;
- c) Atenção à necessidade de adaptações e revisões contínuas;
- d) Cumprimento do ciclo PDCA, ou seja, “Plan, Do, Check, Act” como meio de manter a melhora contínua do processo;
- e) Divisão de etapas (quatro) para o cumprimento do modelo, sendo o planejamento a primeira delas, a execução posteriormente, seguida, respectivamente pela revisão e verificação dos resultados.

Atualmente, passados alguns anos do início de tais mudanças na forma de gestão da Prefeitura municipal de Porto Alegre, embora inúmeros posicionamentos positivos e negativos poderiam ser debatidos, para esta pesquisa, importa enfatizar que a mudança trouxe maior rigor no cumprimento de ações, quando estas passaram a ser integradas a outros órgãos da Prefeitura. Sendo os programas estratégicos de governo transversais, foi possível observar ganhos e melhorias das práticas de gestão obtidas a partir da integração dos diferentes órgãos públicos municipais em busca de objetivos comuns.

A seguir, apresentam-se a operacionalização da gestão por resultados utilizado pela prefeitura de Porto Alegre.

4.2.1 Elementos no Modelo de Gestão por Resultados: Ciclo PDCA.

Os elementos do Modelo de Gestão por Resultados, como já anteriormente mencionado, são constituídos de quatro etapas, a saber:

- a) Plan (Planejar) – etapa na qual deve-se determinar a missão, a visão, e os objetivos. Para tal, geralmente esta etapa é inicializada através do Planejamento Estratégico (PE), que deve ser desdobrado até a ações associadas ao PE. Em outras palavras, é a etapa que enfatiza e engloba a

criação de estratégias a fim de que se atinjam os objetivos/metasp estipuladas;

- b) Do (Executar) – como o próprio nome sugere, nesta etapa a ideia é colocar em prática o PE por meio de Programas que concretizem o que foi planejado;
- c) Check (Verificar) – Trata-se do cuidado necessário à verificação constante dos resultados. Sendo realizado de forma contínua, é possível que no decorrer do processo seja necessário realizar adaptações para que as metas traçadas sejam alcançadas. A ferramenta utilizada para tal é a chamada “Matriz de Resultados dos Programas Estratégicos”;
- d) Act (Agir) – é a etapa de aprimoramento com base nas experiências anteriores, ou seja, implementa-se mudanças a partir dos resultados já alcançados. Aqui, por exemplo, novos Planos de Ação (PA’s) podem ser criados para que erros possam ser corrigidos no intuito de aumentar a eficiência da meta.

Por meio desse ciclo, tem-se um caminho no qual o maior controle sobre a gestão tende a conduzir a obtenção de melhores resultados. Na Prefeitura de Porto Alegre, os ciclos de monitoramento, assim como os de verificação, se fizeram presentes em níveis operacionais, táticos e estratégicos.

A implementação do modelo ocorreu através de três elementos, a saber: i) Gestão da Estratégia; ii) Gestão de Processos; e iii) Gestão do Conhecimento.

Para esta pesquisa, o foco de estudo está na gestão da estratégia. De acordo com Baierle (2007), na Prefeitura de Porto Alegre, o foco desse modelo de gestão teve por objetivos:

- a) Garantir a integração e unidade do governo;
- b) Desenvolver uma estrutura organizacional que tem como um dos seus alicerces a organização coletiva e descentralizada do trabalho;
- c) Manter um planejamento de curto prazo como uma etapa de planejamento de longo prazo, o que confere uma continuidade na implementação das políticas públicas.

Entre as ferramentas indicadas pelo *Balanced Scorecard*, a Prefeitura de Porto Alegre fez uso dos seguintes tópicos: Mapa Estratégico, Indicadores, Metas e Programas.

A Figura 4 mostra o Modelo de Gestão Estratégica de Porto Alegre (2013/2016).

Figura 4 - Modelo de Gestão Estratégica na Prefeitura de Porto Alegre (2013/2016)



Fonte: Cunha et al. (2014, p.13)

4.2.2 Modelo de gestão da Prefeitura de Porto Alegre 2013 a 2016.

Considerando-se o panorama após implementação do modelo de gestão baseado em resultados, constatou-se que, de forma geral, obtiveram sucesso com as etapas iniciais, em sentido amplo, de concepção e aprendizado, e que o momento era

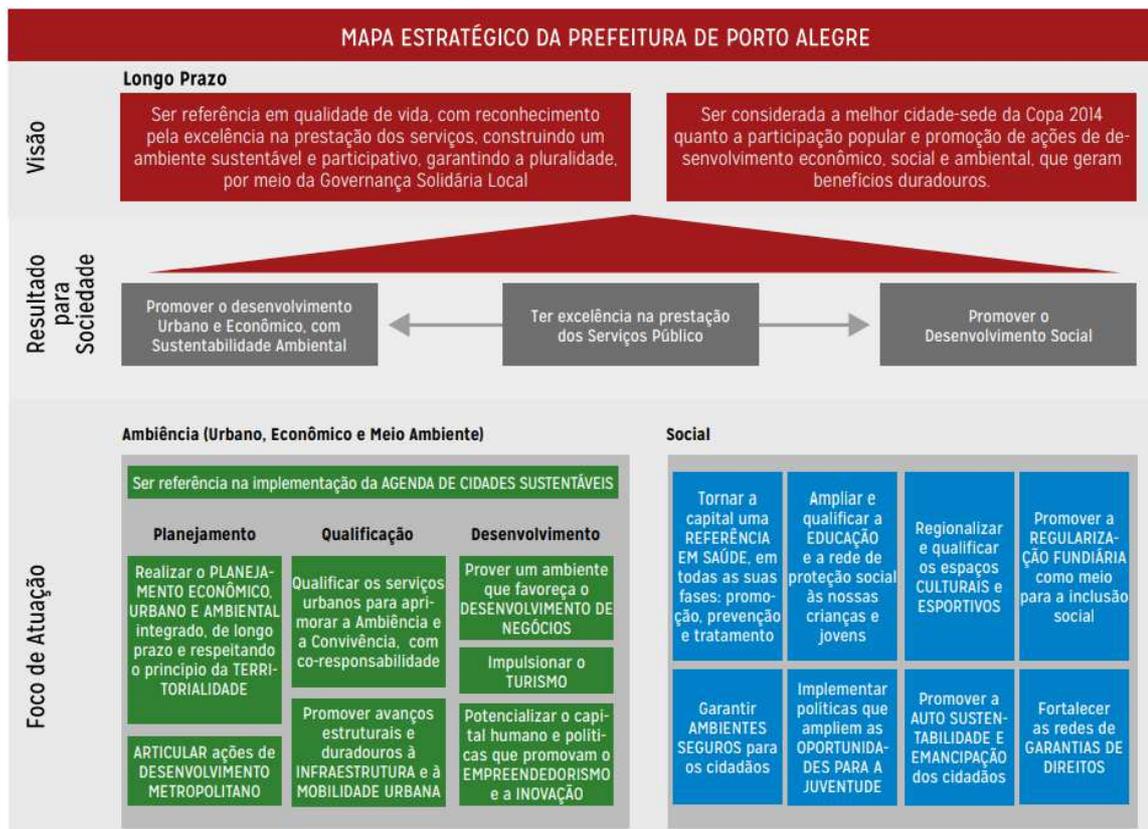
o de consolidação do modelo, assim como sinalizava-se um avanço no sentido de criar-se sua expansão.

Nesse processo, é importante destacar:

- a) O ano de 2013: consolidação e expansão do Modelo;
- b) Elementos chaves: reeleição do mesmo partido político (José Fortunati/PDT), mudanças na estrutura de equipes, principalmente em âmbito administrativo;
- c) PPA 2014/2017: Definição/revisão do novo conjunto de Programas, alinhados à Estratégia;
- d) Revisão da Missão das secretarias e órgãos com: Identificação dos macroprocessos/ Construção de Painéis de Gestão e Painéis de Contribuição;
- e) Implantação das reuniões de acompanhamento e gestão.

Os mapas estratégicos, em resumo, são diagramas de causa e efeito entre indicadores estratégicos dos objetivos estratégicos (KAPLAN; NORTON, 2004). Na Figura 5 é apresentado o Mapa Estratégico da Prefeitura de Porto Alegre (2014/2017)

Figura 5 - Mapa Parcial com o Modelo de Gestão na Prefeitura de Porto Alegre



Fonte: Cunha et al. (2014, p.17)

Uma segunda etapa do presente modelo de gestão gerou a redefinição de 13 Programas Estratégicos, que estão explicitados na Figura 6.

Figura 6 - Programas 2014/2017 Estruturados de Acordo com o Novo Modelo de Gestão Estratégica



Fonte: Cunha et al. (2014, p.17)

4.2.3 Modelo de gestão da Prefeitura de Porto Alegre: A Gestão de Portfólio

Uma marca significativa para o modelo de gestão da Prefeitura de Porto Alegre ocorreu em 2013, quando passou-se a utilizar o *Enterprise Project Management* (EPM) como sistema para auxiliar os processos de gestão de projetos. A partir daí o EPM e o sistema já existente intitulado de Portal de Gestão passaram a ser utilizados de forma integrada. O início dos planos de uso dessa ferramenta tem como marco o ano de 2011, mas somente foi largamente utilizado como ferramenta de gestão em 2013.

O EPM, conhecido atualmente com *Project Server*, foi lançado pela Microsoft em meados de 2000. Ele é contemporâneo com a segunda edição do PMBOK e era uma aplicação servidora chamada *Project Central*, exatamente quando as redes corporativas estavam em franco crescimento juntamente com a *internet*. Em 2002, é lançado *Project Server 2002*. Esta ferramenta começou a ser utilizada em maior escala e, naquele momento, passou a ser intitulada de Microsoft EPM (*Enterprise Project Management*). Atualmente, o EPM está na versão 2019, contando com diversas ferramentas, tais como: i) Gerenciamento do trabalho; ii) Gerenciamento de

demanda; iii) Gerenciamento de tempo e tarefas; iv) Gerenciamento de recursos; v) Gerenciamento de cronograma; vi) Gerenciamento de programas; vii) Gerenciamento financeiro; e viii) Gerenciamento de portfólio (MICROSOFT, 2019).

Importante ressaltar que diversas empresas no mundo utilizam esse sistema para controlar seus projetos e seu portfólio. É possível que seja a ferramenta mais conhecida no meio gerencial e, em uma pesquisa realizada na internet, não foi encontrado registro de nenhuma prefeitura que estivesse usando esse sistema, exceto a Prefeitura de Porto Alegre. Nesse aspecto, a Prefeitura de Porto Alegre possivelmente seja a precursora no uso dessa ferramenta no ambiente público brasileiro.

O aplicativo *Enterprise Project Management* foi utilizado para auxiliar no processo de planejamento e, também, para organizar a programação das atividades associadas. O EPM contribuiu para qualificar a construção de representações gráficas no intuito de ilustrar os dados dos projetos relacionados com as atividades de gestão da prefeitura. Em outras palavras, o EPM tornou-se um elemento da gestão de portfólios de projetos da PMPA.

Rosa (2017) identificou as seguintes características e benefícios proporcionados pela ferramenta de EPM para a gestão do portfólio de projetos da PMPA:

- Controle das variáveis relativas as equipes e custos envolvidos nos projetos. Isto proporcionou que importantes informações condicionadas e influenciadas por essas duas áreas pudessem ser analisadas em conjunto;
- Observar as lacunas no que tange à execução de projetos que, em virtude da adoção do sistema, puderam ser evidenciadas e geridas no sentido da obtenção de melhorias;
- Adoção de soluções e ações mais assertivas no que tange à tomada de decisões em processos fundamentais para a gestão dos projetos;
- Analisar, através da geração diferentes cenários, soluções mais adequadas para o encaminhamento dos projetos;

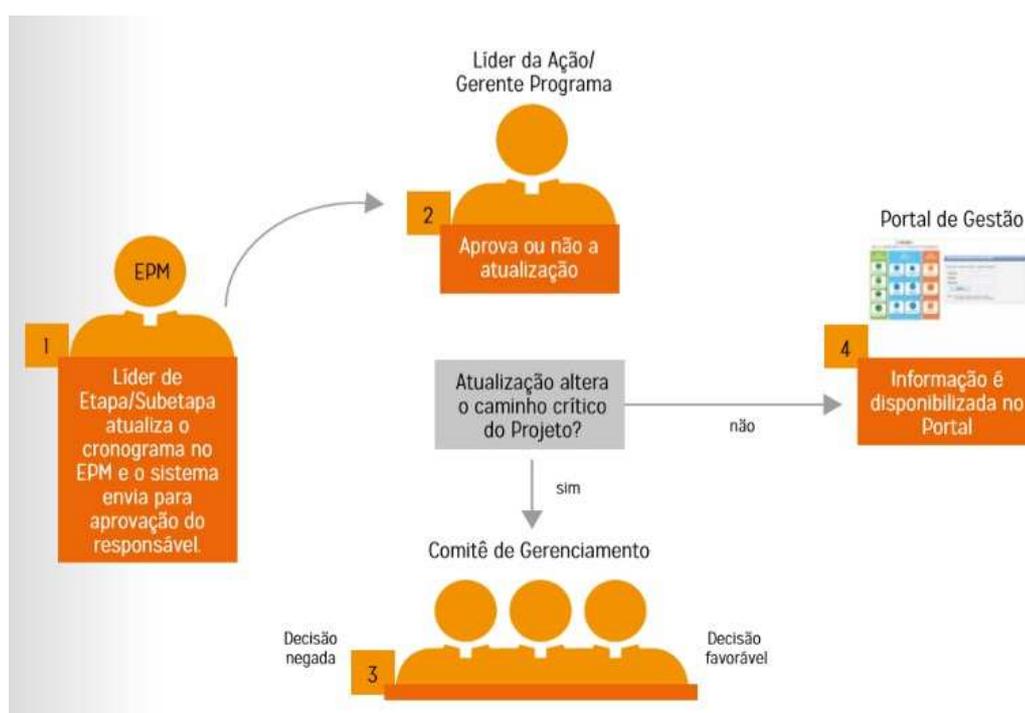
- Geração de indicadores de forma integrada, de fácil acesso, centralizado e disponível as várias áreas envolvidas.

Através da adoção e uso do EPM, a gestão de portfólio de projetos foi consideravelmente aprimorada com a adoção de ‘filtros’ que vinculam as ações aos Programas previstos para a Prefeitura. Por conseguinte, proporciona melhores parâmetros aos tomadores de decisão. Adicionalmente, a utilização do EPM permite sinalizar os problemas que podem surgir ou verificar as lacunas já existentes na efetivação dos projetos já em andamento.

Em termos de dados e fatos, no final de 3 anos de utilização, o EPM já continha cadastrados 1,5 mil projetos, vinculados aos 13 programas estratégicos da gestão previstos no PPA 2014/2017. Com a adoção desta ferramenta, as informações relativas a prazos, custos e tarefas puderam ser compartilhadas entre todos aqueles que tem participação para o alcançar os objetivos dos projetos.

A Figura 7 mostra esquematicamente o método global de Gestão do Portfólio de Programas e Projetos da Prefeitura de Porto Alegre.

Figura 7 - Gestão de Portfólio na Prefeitura de Porto Alegre



Fonte: Cunha et al. (2014, p.23)

4.2.4 Método de Gestão de Portfólio: Formação da Carteira de Projetos

Uma vez definidas as ações relacionadas a cada um dos programas previstos no PPA, o próximo passo consiste em estabelecer a validação das de tais ações. Para tal, inicialmente, se faz necessário ter o conhecimento do orçamento anual previsto para o programa no qual a ação foi relacionada (NAVARRO, 2003). Essa análise orçamentária é feita através de reuniões realizadas com os integrantes de Comitês de Gerenciamento, em conjunto com os Secretários e os Gestores envolvidos no programa em questão. Tais encontros se dão, a princípio, nos meses de janeiro e fevereiro de cada ano.

O processo de tomada de decisão objetivando validar os orçamentos relativos aos programas devem estar baseadas nos dados disponíveis no Portal de Gestão e EPM. Nesse momento, estrutura-se a definição de 'como' e 'quais' ações serão priorizadas pelos gerentes.

Quando se considera o modelo de gestão de portfólio da Prefeitura de Porto Alegre no que tange à formação da carteira de projetos, tem-se como elemento chave a 'Matriz de Correlação entre Programas e Objetivos Estratégicos das perspectivas de Focos de Atuação e de Atividades de Suporte (Alavancadores)' cuja função precípua consiste em integrar os programas aos objetivos estratégicos determinados no âmbito da Prefeitura Municipal.

A primeira etapa do ciclo decisório se dá com a definição dos programas estratégicos da Prefeitura. Na segunda etapa é feita a verificação dos recursos via mapa estratégico. Importante destacar que na 2ª etapa, ou seja, na etapa de verificação, tem-se um momento onde o olhar dos gestores está na compatibilização dos recursos com as estratégias estipuladas, levando em consideração se estes recursos existem em quantidade suficiente para que as metas de curto, médio e longo prazo possam ser atingidas.

4.2.5 Identificação de Agentes Chaves para os Programas Estratégicos

Uma vez que o planejamento está feito, tem-se a necessidade de saber quem são os atores envolvidos responsáveis pela concretização das estratégias. Neste contexto, ficou estabelecido que haveria a indicação de um gerente para cada programa estratégico sendo este, necessariamente, um servidor de carreira da prefeitura. Cabe a tal profissional as seguintes atribuições:

- a) Ser o principal responsável pela coordenação e implementação de todo o programa;
- b) Conseguir que os diferentes órgãos envolvidos no programa tenham o necessário envolvimento e alinhamento para que se tornem eficazes as ações para a concretização dos objetivos comuns;
- c) Revisar, constantemente, as ações previstas no intuito de que, quando existirem erros ou desvios, estes possam ser modificados;
- d) Tomar decisões tendo como base uma visão de longo prazo dos programas, evitando ações pontuais e desarticuladas com os objetivos globais a serem perseguidos;
- e) Conciliar a necessidade de novos recursos com o orçamento previsto tendo, portanto, a missão de encontrar soluções compatíveis com os recursos disponíveis.

Além dos gerentes dos programas estratégicos tem-se outros agentes envolvidos, a saber:

- Líderes de ação: cabe a eles atuarem na execução e no planejamento das ações. Estes atores são responsáveis pela atualização no EPM. Adicionalmente, têm a atribuição de acompanhar os projetos ativamente se fazendo presentes nas reuniões de grupos de trabalho. Tais indivíduos são servidores selecionados nos diversos Órgãos que integram a prefeitura;
- Líderes de etapa: têm atribuições semelhantes aos líderes de ação. Tem-se a opção de tê-los ou não na gestão do portfólio do programa. Quando a opção for tê-los, sua principal função está associada com a coordenação das equipes.

A título de ilustração, existiam na Prefeitura de Porto Alegre no ano de 2014, aproximadamente 300 profissionais entre gerentes e líderes.

4.3 A Atual Administração e a Gestão de Portfólio: 2017 a 2020

A seguir são apresentados os principais elementos associados com a atual administração, foco empírico deste trabalho, no período 2017/2020.

4.3.1 O Portfólio Estratégico

A elaboração do portfólio estratégico da Prefeitura municipal de Porto Alegre na gestão do Prefeito Nelson Marchezan Junior, de 2017 a 2020, partiu do programa de campanha eleitoral. Neste período, foram sugeridas, consideradas e avaliadas a possibilidade de conduzir alguns projetos de cunho estratégico, mesmo que ainda fossem limitadas as informações disponíveis em relação à realidade da PMPA.

No ano de 2017, no início da gestão, a Prefeitura de Porto Alegre estabeleceu o Programa de Metas chamado PROMETA. O PROMETA, além de estabelecer o mecanismo de desdobramento da estratégia, foi consolidado enquanto um programa sustentável e institucionalizado de avaliação de desempenho, tendo sido incluído por meio de emenda à Lei Orgânica no 36, pela Câmara Municipal de Porto Alegre. A partir dessa aprovação, todo o prefeito eleito tem que apresentar em até 90 dias após a sua posse, um programa que contemple os 4 (quatro) anos de sua administração municipal, contemplando as prioridades, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos eixos estratégicos de políticas públicas estabelecidas para a gestão municipal (PORTO ALEGRE – PROMETA, 2017).

A ideia de estabelecer esse programa nasceu com o objetivo de transformar as chamadas ‘promessas de campanha eleitoral’ em plataforma concreta de governo. Isto foi feito por meio da elaboração de um plano a partir do próprio programa proporcionando assim, ao cidadão, uma ferramenta de controle social.

O processo de elaboração do PROMETA ocorreu sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão com a participação das demais Secretarias e Órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. Cada um

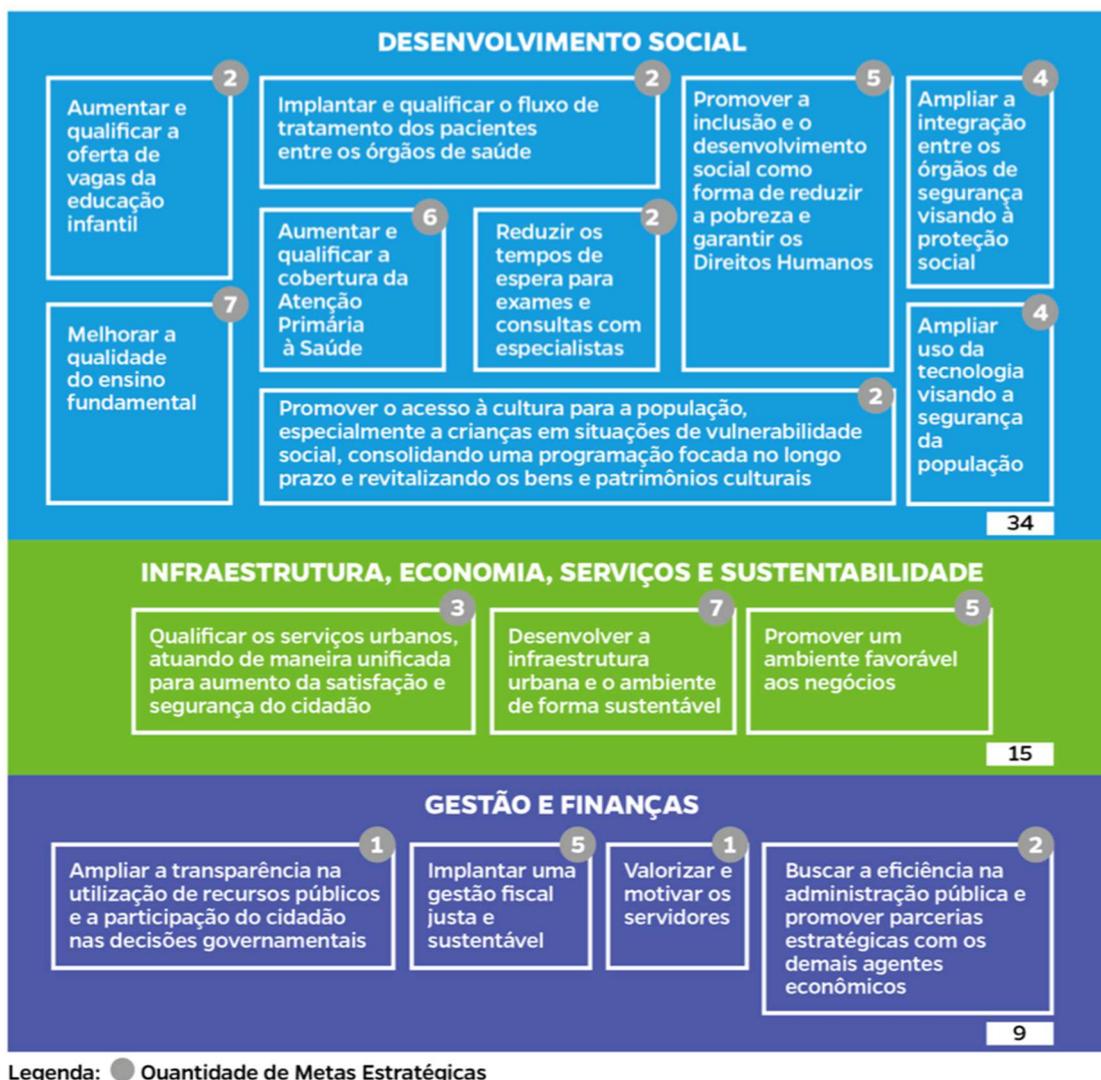
desses órgãos construiu o seu planejamento, conforme as diretrizes apresentadas na campanha eleitoral, os programas e as ações de governo em andamento, as leis orçamentárias e as deliberações das assembleias do Orçamento Participativo (OP), considerando a responsabilidade primordial do governo com a sociedade. De posse desse conjunto de dados foram definidos os eixos e objetivos estratégicos da PMPA. O uso de ações em andamento para conceber esse programa significa que foi usado o planejamento plurianual (PPA) da gestão anterior.

O orçamento público tem seu planejamento plurianual (PPA) de 4 anos, compreendendo os 3 últimos anos da gestão que o concebeu e o 1º ano da gestão seguinte. Logo, no primeiro ano da gestão atual, 2017, estavam sendo executadas as ações da gestão anterior, 2013/2016.

Na metodologia utilizada para a elaboração do Programa de Metas 2017/2020, as metas referem-se aos produtos concretos que a Prefeitura pretendia entregar à população ao longo dos seus 4 anos de gestão. Tais metas foram selecionadas a partir de um diagnóstico em torno dos objetivos estratégicos aos quais elas se relacionam, levando em consideração o benefício efetivo esperado da implementação de equipamentos e serviços ao munícipe. Enquanto ferramenta de planejamento público, o Programa de Metas 2017/2020, além de listar as metas prioritárias, as apresenta ligadas à consecução de um determinado objetivo estratégico.

Desse modo, os três eixos estratégicos se desdobram em 16 objetivos estratégicos e 58 metas do Programa de Metas 2017/2020, conforme pode ser visualizado na Figura 8.

Figura 8 - Eixos e Objetivos Estratégicos da PMPA (2017/2020)



Fonte: Porto Alegre – PROMETA (2017)

A ferramenta utilizada para carregar os dados de metas e para realizar o acompanhamento do desempenho foi a mesma utilizada na gestão anterior, o EPM (*Enterprise Project Management*). Todavia essa ferramenta acabou sendo usada muito mais como repositório de informações do que como parte constitutiva do sistema de gestão.

É possível ver que, do ponto de vista gerencial, melhorias incrementais foram implantadas, aproveitando o conhecimento e ferramentas adquiridas ao longo do tempo. Em contrapartida, não ocorreram muitos avanços no que tange ao uso da ferramenta de gestão de portfólio EPM.

Uma vez ultrapassada essa etapa preliminar de 3 meses, a Prefeitura de Porto Alegre (PMPA) iniciou o desenvolvimento do planejamento plurianual (PPA) para os próximos 4 anos - 2018 a 2021. Ao natural o programa de metas desenvolvido anteriormente seria utilizado para conceber esse plano de longo prazo. De fato, é a partir das metas que são desdobrados as ações e projetos para que seja possível garantir o cumprimento da estratégia organizacional (CAMPOS, 2004).

O Plano Plurianual 2018-2021 do Município de Porto Alegre, estabeleceu as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Municipal para as despesas de capital e outras despesas correntes (PORTO ALEGRE – PPA, 2017) em 11 Programas Estratégicos, conforme pode ser visualizado na Figura 9.

Figura 9 - Resumo dos Programas do PPA 2018/2021

 Prefeitura Municipal de Porto Alegre		PPA 2018-2021	
RESUMO DAS DESPESAS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO PARA 2018 - 2021			
PROGRAMAS DO PODER EXECUTIVO	Desp. Correntes	Desp. de Capital	Total Geral
170- CIDADE MAIS SEGURA	49.943.939	40.513.803	90.457.742
171 - EDUCAÇÃO NOTA 10	736.930.633	364.645.847	1.101.576.480
172 - SAÚDE NOITE E DIA	4.045.394.436	87.311.320	4.132.705.756
173 - PORTO ALEGRE PARA TODOS	727.543.454	295.923.009	1.023.466.463
174- MAIS CULTURA, LAZER E ESPORTE	52.658.475	67.354.203	120.012.678
175- CIDADE ABERTA	31.668.392	15.702.292	47.370.684
176- PORTO ALEGRE DO FUTURO	85.290.135	1.449.315.880	1.534.606.015
177 - SERVINDO PORTO ALEGRE	1.391.215.355	332.574.070	1.723.789.425
178 - GESTÃO DE PROCESSOS, TECNOLOGIA E TRANSPARÊNCIA	2.036.816.349	338.103.939	2.374.920.288
179 - GESTÃO DE PESSOAS	15.305.299.757	448.000	15.305.747.757
180 - GESTÃO FISCAL	473.703.870	1.102.000.844	1.575.704.714
9999- RESERVAS	1.294.269.467	0	1.294.269.467
TOTAL:	26.230.734.262	4.093.893.207	30.324.627.469

Fonte: Porto Alegre – PPA (2017)

Todavia o desenvolvimento desse plano não obedeceu a nenhum modelo de gestão de portfólio oficial, especialmente levando em consideração os processos de identificação, categorização e priorização de projetos. Segundo Brasil (1988), artigo 165, parágrafo primeiro:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

As despesas de capital que se refere o parágrafo constitucional são aquelas que, em geral, tratam de investimento que se efetivam na prática, em um significativo número de casos, em forma de projetos. Um detalhe importante é que, mesmo que

no parágrafo constitucional citado esteja escrito “da administração pública federal”, é aplicado em todas as esferas e instâncias do País. É bem verdade que o Plano Plurianual (PPA) não tem obrigação legal de identificar todos os projetos que irão compor a carteira de projetos para execução ao longo dos 4 anos, tampouco categorizar e priorizar. O papel de identificar os projetos, ainda assim em um nível mais amplo, é função da Lei Orçamentária Anual (LOA). E aí encontra-se uma oportunidade para o gestor municipal implementar a gestão de portfólio de projetos para que o instrumento legal do planejamento plurianual possa estar ‘recheado’ de projetos identificados, categorizados e priorizados, facilitando a elaboração das leis orçamentárias anuais dos próximos anos. A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018 partiu da premissa de que o orçamento não poderia ser uma ‘peça fictícia’, mas sim um documento consistente tanto do ponto de vista político quanto técnico.

De forma alinhada com as premissas do plano plurianual (PPA) 2018/2021, os programas estratégicos de governo foram construídos com o foco de atender a cada uma das necessidades das pessoas. Os recursos orçamentários previstos no orçamento foram distribuídos nos três eixos, a saber: i) Desenvolvimento Social; ii) Infraestrutura, Economia, Serviços e Sustentabilidade; e iii) Gestão e Finanças. Na sequência foram definidas as linhas de atuação prioritárias, divididas em 11 programas estratégicos, alocados por ação estratégica.

Novamente, é possível perceber neste relato que não foram encontrados registros da utilização de qualquer modelo de gestão de portfólio para identificar, categorizar e priorizar projetos. Sendo assim, é relevante constatar que, embora exista a contribuição da gestão tendo em vista a implementação de um instrumento legal de metas e avaliação de desempenho, não se teve o mesmo cuidado com a implementação de ferramentas ou modelos que pudessem identificar, categorizar e priorizar projetos para que pudesse compor uma carteira de projetos com vistas ao atingimento dessas metas como previstas no instrumento inicialmente citado e descrito - o PROMETA.

4.3.2 A Percepção de Servidores da Prefeitura de Porto Alegre Quanto ao Atual Modelo de Gestão de Portfólio

Por meio da aplicação de seis entrevistas semiestruturadas a atores estratégicos selecionados, buscou-se a percepção dos mesmos em relação ao modelo de gestão de portfólio utilizado na prefeitura de Porto Alegre. Os resultados referem-se ao PPA 2018/2021, desenvolvidos na gestão 2017/2020. Para tal, as entrevistas foram organizadas em quatro categorias, que visaram contemplar a visão dos entrevistados em relação aos seguintes pontos:

- a) Identificação dos entrevistados;
- b) Identificação de projetos;
- c) Categorização de projetos;
- d) Avaliação e priorização de projetos.

4.3.2.1 Identificação de agentes chaves para os programas estratégicos

Uma vez que, em pesquisas de percepção, características particulares que são influenciadas por questões demográficas e vivenciais podem ser condicionantes que influenciem os resultados de entrevistas, inicialmente, buscou-se identificar tais atributos. Para essa pesquisa, com base nos objetivos aqui propostos, considerou-se que a idade, a experiência profissional, o cargo atual e a formação acadêmica seriam determinantes que poderiam influenciar a percepção dos entrevistados. Ainda, os entrevistados escolhidos trabalham em funções estratégicas da PMPA e tem conhecimento dos aspectos estratégicos, táticos e operacionais relacionados com as atividades de gestão associadas com Prefeituras Municipais.

O perfil dos entrevistados, sua área de atuação e formação acadêmica foram explicitados no Quadro 6, no item 3.2.

A ideia consiste em verificar a percepção dos entrevistados quanto aos projetos atuais que integram o portfólio de projetos da prefeitura de Porto Alegre. Neste sentido, foi questionado aos entrevistados como eles percebem a forma como se deu a formação do PPA 2018/2021 e quais seriam os potenciais pontos críticos da

formação desta carteira de projetos relativos aos processos de identificação, categorização e priorização da gestão de portfólio.

4.3.2.2 Identificação de Projetos

O processo de identificação de projetos na Gestão de Portfólio é o primeiro passo para criar uma carteira de projetos e, portanto, um dos mais importantes. É no contexto da identificação de projetos que organização terá suas propostas de projetos conhecidas, sejam aquelas que já estão em andamento ou aquelas que estão nascendo e sendo concebidas naquele momento. Nessa etapa é importante que se tenha padrões, parâmetros e pré-requisitos que auxiliem a estrutura organizacional a colaborar de forma mais eficiente e sistêmica neste processo (DO PRADO, 2004).

Na esteira de pré-requisitos, de acordo com o entrevistado E1, um dos pontos críticos problematizados para identificar projetos diz respeito ao desconhecimento do Plano Diretor por parte dos gestores municipais, prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais. Sendo assim:

“[...] a gente sente dificuldade de os municípios identificarem é o conhecimento do Plano Diretor. (...) a gente sente um pouco de dificuldade de verificar se os prefeitos conhecerem essa estrutura, e aí muito das políticas se confundem ou não se viabilizam porque não estão conectadas com aquelas estratégias, com aqueles princípios planejados, discutidos com a comunidade como um todo.”

Adicionalmente, sem o conhecimento profundo dos gestores em relação ao Plano Diretor, a identificação dos projetos pode ser realizada sem o devido alinhamento legal, visto que o Plano Diretor faz parte da legislação municipal e, portanto, a administração pública poderá ter dificuldades na fase de execução. Já para o entrevistado E2, o primeiro desafio é saber, no processo de identificação, se a proposta tem amparo legal para que seja possível executá-la no futuro. Nas palavras do Entrevistado E2:

“O primeiro deles é a viabilidade jurídica. Eu vejo que nós temos aí muitas boas ideias, muitas vontades, mas não se tem uma estruturação maior, não se tem uma ideia maior do quanto aquilo ali é possível de ser executado e realmente sair do papel.”

Além disso, mencionou-se o fato de que um ponto de centralidade em termos do planejamento é que ele deve estar baseado em demandas reais e objetivas trazidas pela sociedade, para que se possa identificar com clareza e objetividade os projetos a serem levados adiante. Esse fato confirma a importância da manutenção de princípios e técnicas como, por exemplo, o Orçamento Participativo. O Plano de Governo apresentado em campanha, ainda como condição prévia, é uma espécie de compromisso com a sociedade, conforme salienta o entrevistado E3. Conforme o seu raciocínio:

“[...] a primeira coisa que tem que se levar em consideração é justamente o teu plano de governo, aquilo que tu pactuaste com a sociedade.”

Evidentemente uma proposição inicial é feita no período de campanha política em um nível mais amplo em termos das políticas públicas que serão adotadas caso se vença as eleições. É relevante que estas propostas de governo sejam construídas a partir das demandas da sociedade civil, das comunidades e dos cidadãos. Nas palavras do Entrevistado E2:

“[...] tu tens que ter um compromisso do centro de governo com a comunidade a partir do momento da construção de um plano de governo, né. Tu fazes uma pactuação com a sociedade. Em uma campanha eleitoral tu diz já para a sociedade quais serão aqueles macroprojetos ou aquelas ideias, aquelas iniciativas, que vão dar norte ao governo.”

Outro ponto importante está associado com o critério temporal, ou seja, o fato de os programas em geral ocorrerem de acordo com a periodicidade do PPA, de 4 em 4 anos. Este aspecto, de acordo com os Entrevistados E1 e E5, é ponto crucial na hora de identificar projetos. É no processo de identificação que os proponentes dos projetos são levados a avaliar criticamente os resultados atualmente alcançados, e verificar se as novas proposições possuem a capacidade real de melhorar os atuais patamares de eficácia. Segundo os entrevistados E1 e E5, algumas áreas, tal como a Educação, necessitam de mais tempo para atingir resultados. Portanto, se houver esta necessidade de mais tempo será possível identificar como estes projetos devem ser conduzidos no intuito de atuar sobre o eventual descompasso entre as lacunas percebidas e as respectivas ações para preencher estas lacunas. Nas palavras do Entrevistado E1:

“Já um dificultador do PPA – e falando um pouco da origem – é que o PPA trata somente de quatro anos quando no setor público, na política pública,

muitas vezes os resultados são muito mais amplos e demoram mais tempo para se atingir.”

Além disso, os entrevistados E1 e E5 percebem que o ‘engessamento’ do processo legal de planejamento, em especial o PPA, não permite que sejam feitas modificações em processos, o que muitas vezes é necessário para melhorar o desempenho gerencial. De acordo com o relato do Entrevistado E5:

“[...] a partir da minha experiência na Prefeitura de Porto Alegre, que nós tínhamos, temos lá uma burocracia qualificada. [...] Nós temos lá uma boa burocracia, mas essa burocracia estava tomada por um sistema de gestão arcaico, por mais que ele se autodenominasse moderno. Era um sistema de gestão engessado, fruto de um, vamos dizer assim, uma combinação de diferentes ideias, de diferentes tecnologias de gestão que geravam algo muito grande, demorado, com uma roupagem de moderno.”

Conforme enfatizado por este entrevistado, a Prefeitura de Porto Alegre tem uma burocracia adequada e profissional, mas com um sistema de gestão antiquado, por mais que tenha sido processualmente modernizado ao longo dos anos nas diferentes gestões. Isso é um fator que tende a inibir que sejam considerados no debate novos projetos oriundos da adoção de um eficaz processo de identificação de projetos. É importante lembrar que o conjunto dos entrevistados postulou que a maneira como se identificou os projetos nessa gestão teve lacunas, sendo uma delas o ‘engessamento’. Entretanto, pontuaram que, antes disso, a situação era mais grave e que, agora, nesse ponto específico, sentiram uma tentativa concreta de modificar os limites burocráticos existentes.

O Entrevistado E1 fez um comentário pertinente à discussão, quando lembrou da importância de que os atores tratem com objetividade a identificação de projetos. Ele diz que:

*“[...] falta um método mais simplificado de tentar tirar daquela pessoa que está na rotina, que conhece o processo, tirar dela o que é que seriam realmente os principais problemas, quais são as soluções. Eu acho que esse é um ponto que para mim seria o prioritário: como fazer **um método de extrair de quem conhece, dentro da máquina, os principais projetos.**” (grifo do autor)*

Ainda, a frase em negrito da fala do Entrevistado E1 sugere a necessidade da adoção/criação de um método, não só para identificar como para priorizar os principais projetos. Adicionalmente, os entrevistados sugerem como um ponto crítico na ótica da composição da carteira, de que o processo de identificação dos projetos considere em

sua estruturação, as reais demandas da sociedade. Para isto necessitariam ser contemplados os projetos em sua integralidade e, de forma interligada, com a estratégia geral e seus desdobramentos em termos de objetivos. Em outros termos, constitui-se unanimidade entre os entrevistados a percepção de que a formação de uma carteira de projetos deve partir da estratégia organizacional. Nas palavras dos Entrevistados E4 e E6:

“[...] me parece que quando houve o pedido para as diversas áreas apresentarem tudo o que tinha de andamento, não se levou em consideração objetivos estratégicos muito claros. E aí me parece que ficou um pouco solto. Ficou um pouco uma lógica não dentro de uma orientação mais clara. E quando tu não tens uma orientação mais clara vai aparecer de tudo um pouco.” (E4)

“Então a maneira que eu acho, de montar uma carteira de projetos, passa por objetivos estratégicos que você tem e as condições que você encontra.” (E6)

Nas percepções dos entrevistados, os pontos relevantes durante o início do processo de formação da carteira de projetos estratégicos, ou seja, no processo de identificação do portfólio de projetos, estão sintetizados a seguir:

- Para melhorar o processo de identificação do portfólio de projetos é fundamental o alinhamento com a estratégia organizacional da Prefeitura;
- As disfunções da burocracia, bem como os problemas associados com a não modernização da mesma, constitui-se em um fator restritivo para a identificação e criação de uma apropriada carteira de projetos em Prefeituras Municipais;
- A periodicidade dos resultados do Plano Plurianual (PPA), que ocorre de 4 em 4 anos, em certas áreas tais como a Educação, se constitui em um elemento restritivo para a melhoria da identificação do portfólio de projetos que atendam às necessidades da população;
- O Plano Diretor da cidade constitui-se em um elemento central do planejamento e dos marcos institucionais da cidade e, a sua não compreensão sistêmica, sistemática e aprofundada por parte dos principais gestores da cidade constitui-se em um elemento restritivo para a eficaz identificação do portfólio de projetos;

- Um elemento importante para a eficácia da constituição e identificação do portfólio de projetos consiste em estudar em profundidade os aspectos jurídicos para a garantia da legalidade dos projetos.

4.3.2.3 Categorização de Projetos

O processo de categorização de projetos na Gestão de Portfólio caracteriza-se por ser o momento em que as propostas de projeto são separadas em grupos relevantes para a organização, de forma que as mesmas possam ser avaliadas de acordo com a mesma base de critérios. O processo de categorização é menos complexo, pois as questões mais relevantes neste ponto são as categorias existentes e os critérios usados para classificar os projetos, utilizando-se os dados preenchidos no processo de identificação dos mesmos (PMI, 2012)

Buscando entender a importância do processo de categorização de projetos na Prefeitura de Porto Alegre identificou-se, que na percepção dos entrevistados, a primeira etapa desse processo necessitaria ser feita a partir de um processo de construção estratégica. Nas palavras do Entrevistado E4:

“Então o primeiro passo, no meu entender, deveria ser a construção estratégica de cima para baixo e de baixo para cima previamente ao PPA. Porque o PPA, em que pese ser engessado, ele te dá ali a diretriz, e pela experiência que eu tenho e que eu tive, assim, a gente acaba tendo no PPA muito mais iniciativas do que a gente consegue entregar. Então a própria questão do PPA deveria ter uma previsão do PPA, porque em quatro anos, considerando o ciclo político, ele acaba sendo até um período curto.”

Complementando o relato do Entrevistado E4, o Entrevistado E6 salientou a importância de montar uma carteira de projetos seguindo os objetivos estratégicos, ou seja, agrupar os projetos considerando os objetivos estratégicos aos quais estes projetos estão associados. No relato do Entrevistado E6:

“A maneira de eu acho, de montar uma carteira de projetos passa por objetivos estratégicos que você tem e as condições que você encontra [...]”.

Já o Entrevistado E3 enfatizou a justificativa e o quão complexo e importante esse processo de categorização se faz no modelo de gestão proposto. Segundo ele, não poderia haver gestão sem categorias, uma vez que os recursos são limitados, sejam eles financeiros, naturais, de tempo, de pessoas, etc e as necessidades

infinitas. Ainda, o entrevistado explicita que um critério que deve ser levado em conta da ótica da categorização é se os projetos são estruturantes e, neste sentido, devem se constituir em prioridade. No relato do Entrevistado E3:

“[...] você tem que ter algum critério de seleção daquilo que você vai escolher e como é que você vai levar cada um desses projetos. E eu acho que a categoria fundamental, tendo dito o que eu disse, é aquilo que é o estruturante e aquilo que é o rotineiro.”

Quanto à complexidade da tarefa de categorização, os Entrevistados E1, E2 e E5 postularam que as dificuldades mais relevantes consistem em fazer análises sob diferentes pontos de vista. O que é a realidade relevante para determinados grupos e áreas pode não ser para outro. Sendo assim, ter o poder de julgar e tratar destas diferenças de percepções é o mais importante, o que exige experiência e discernimento da ótica do grupo estratégico de gestão. Segundo o Entrevistado E3:

“Você vai precisar de um tempo para isso [...] então... Tu precisas conhecer a máquina. Então precisa estar lá dentro e entender o que é que está funcionando. Você leva um tempo para entender. Essa máquina funcionava antes de você e vai funcionar depois”.

Ao adentrar nessa temática de categorização, um ponto importante mencionado foi a necessidade de ter clara a diferença entre a gestão de portfólio na administração pública e nas instituições privadas. Nas palavras do Entrevistado E2:

“A prefeitura não é que nem uma empresa que tem um foco específico de entregas, ela tem um leque muito grande de entregas, e essa construção estratégica, ela deve obviamente seguir uma diretriz de cima para baixo, top-down, da liderança [...]”.

Na fala do Entrevistado E2 torna-se claro que os desafios de gestão no âmbito da administração pública são significativamente mais complexo e plural do que na iniciativa privada. Como existe uma competição pelos recursos para o atendimento de um amplo conjunto de necessidades da sociedade, a construção de um direcionamento estratégico exige um papel de liderança forte do tipo *top-down*, ou seja, com o envolvimento direto do Prefeito, Vice Prefeito e de seus Secretários de Governo.

Feitas as considerações sobre peculiaridades que devem ser atentadas no caso da gestão pública, evidenciou-se que há uma percepção da necessidade de

categorização da carteira de projetos para que estes possam ser avaliados e monitorados a partir de suas diferentes características. O Entrevistado E6 diz que:

“[...] A gente precisa ter um agrupamento até para poder tratar o monitoramento dos projetos e o gerenciamento dessa carteira de maneira distinta.”

A maior parcela dos entrevistados, incluindo os Entrevistados E1, E3 e E5, percebe como de efetiva validade o processo de categorização, na medida em que diferentes e diferenciadas demandas podem ter tratamento comum e com a equidade necessária. Segundo E1:

“Então nós pegamos e dividimos por área, mas na verdade por departamento, por setor, né. Nós agrupamos: todos os projetos vinculados ao DMLU são tratados exclusivamente pelo DMLU, mesmo que muitas vezes eles não precisem, entre eles, andar juntos, ser semelhantes. Mas a gente trata daqueles, daquelas caixas, daquelas pessoas, daqueles setores que vão fazer esses projetos andarem como um todo.”

Além disso, os Entrevistados E4 e E5 sugerem uma abordagem alternativa para o processo de categorização, propondo que os projetos sejam agrupados por áreas da estrutura organizacional. Ou seja, aventam adotar uma abordagem mais convencional baseados nas diferentes funções do Governo Municipal. De acordo com E4:

“Na nossa...Na minha avaliação não funcionou. Eu acho que seria talvez mais interessante, já que cada secretaria tem muitos projetos às vezes a serem desenvolvidos, e são muitas variáveis, talvez seja melhor tratar de forma individual por estrutura. [...] Eu acho que a estrutura que faz a máquina andar é que tu tens que bater o bumbo, e não necessariamente fazer com que as coisas se comuniquem tanto assim.”

Quando questionados a respeito das propostas alternativas para serem adotadas no processo de categorização, as sugestões foram: i) agrupamentos por processo; ii) por grupo; e iii) por estrutura funcional. Para justificar essa escolha, houve um entendimento geral que, em função das distintas especificidades, cada uma das alternativas propostas pode trazer resultado melhor em função das particularidades e do contexto dos projetos. Em outras palavras, não existiriam formas gerais melhores ou piores, mas opções mais adequadas a cada organização em função das contingências dos projetos envolvidos. No relato do Entrevistado E5:

“Eu vejo que as categorias para que os projetos possam andar, na minha avaliação, o ideal seria que tivesse por estruturas. Porém, claro que tu vais ter projetos que vão de alguma forma se comunicar.”

O Entrevistado E6 sugere que a categorização deva ser feita levando em consideração a natureza da política pública. Em seu relato, ele ilustra a sua argumentação dizendo que:

“[...] geralmente tem esses dois pilares, gestão e financeiro, acho que ele é fundamental a qualquer organização do setor público também –, mas mesmo nas atividades fins, também é possível fazer um agrupamento porque a natureza das políticas, elas são muito distintas.”

Ainda, o mesmo Entrevistado E6 lembra que, embora as categorizações sejam necessárias, a integração entre as mesmas é um fator crítico a ser considerado. Nas suas palavras:

“[...] a educação a secretaria vai pensar para um lado, a saúde vai puxar para o outro, a área de assistência social para o outro, a segurança... Já não vão ter projetos e políticas com sinergia, e quando os recursos – no caso do setor público recursos escassos, recursos humanos, recursos financeiros.

Assim, nas percepções dos entrevistados da PMPA, as possibilidades relevantes quanto ao tópico associado com o processo de categorização são:

- Pelos objetivos estratégicos que se deseja alcançar;
- Pelos recursos, notadamente os financeiros, temporais e de pessoas;
- Pela natureza da política pública;
- Pelas áreas da estrutura organizacional.

Uma análise crítica do processo de categorização aponta no sentido de um conjunto de possibilidades distintas. Ou seja, não existe um consenso sobre uma possibilidade única da categorização do Portfólio de Projetos. Pela análise dos diferentes discursos, uma interpretação válida, é que se trata de um tema contingencial que precisa ser percebido a partir da natureza da estratégia envolvida e do Portfólio de Projetos que daí decorre. Porém, torna-se claro, simultaneamente, a dificuldade de tratar sistemática e sistemicamente o tema, e a necessidade de gerar mecanismos e métodos para que isto ocorra no futuro no caso das Prefeituras Municipais.

4.3.2.4 Avaliação e Priorização de Projetos

O processo de avaliação e priorização de projetos, no âmbito da gestão de portfólio, é o momento onde são analisados os dados dos projetos, informados no processo de identificação, em relação aos critérios e pesos definidos pela administração da organização, dentro das categorias estabelecidas (PMI, 2012). Neste item, na sequência, busca-se investigar a percepção dos entrevistados sobre os critérios relevantes no processo de avaliação e priorização de projetos na gestão de portfólio na Prefeitura de Porto Alegre.

O Entrevistado E2 sugere diversos critérios gerais para tratar do tema da priorização, de acordo com a fala que se segue:

“Então, se a gente pudesse assim colocar nos principais critérios o financeiro, a viabilidade jurídica, a viabilidade da entrega em si como um todo, e também se ela causa impacto relevante na cidade ou não. Eu acho que é isso o que tem que acontecer.”

Porém, os Entrevistados sugerem a existência de restrições que necessitam ser considerados no processo de priorização na gestão de portfólio. Nesse quesito, questões relacionadas à interferência financeira e jurídica foram recorrentes nas respostas. Na fala do Entrevistado E2:

“Bom, restrição primeira, no meu ponto de vista, ou pelo menos as primeiras são: a financeira, ou seja, ter ou não fonte de financiamento, o que pode em um primeiro momento ser uma restrição, mas também uma oportunidade, porque nós não conseguimos recursos para financiar porque nós não temos os projetos.”

Ainda no que refere as restrições, o aspecto financeiro é apontado como central por quatro dos seis entrevistados. Isto pode ser ilustrado pelas considerações feitas pelo Entrevistado E1 que faz um relato explícito em relação à situação, através de um exemplo prático:

“Vou dar um exemplo: educação ambiental. Porto Alegre nunca teve uma política de educação ambiental estruturada. Nós tínhamos aí uma série de equipes separadas de educação ambiental [...]. E o que é que a gente quer fazer: dentro da política de governo existente hoje de não ampliar o número de servidores e que a gente possa terceirizar serviços para a população, a gente buscou elaborar um projeto de educação ambiental terceirizado, né. De contratar mão-de-obra, de contratar eventos, serviços, vinculados à

educação ambiental. A primeira coisa que aconteceu foi o seguinte: não tem dinheiro.”

De outra parte, se por um lado é necessário estar atento para verificar a viabilidade econômico-financeira do projeto, também é necessário, simultaneamente, verificar se os projetos são juridicamente viáveis. Assim, no que tange à questão jurídica, o Entrevistado E5 trata do tema das restrições legais. Em suas palavras:

“[...] a questão legal também é uma restrição importante, porém também deve ser considerada se é possível superá-la. Por exemplo, é uma restrição legal municipal? Se for municipal, eu posso colocar isso como uma ação inicial, alterar a legislação e aí, a partir disso, superar a restrição?”.

Percebe-se que, embora a questão legal possa ser um empecilho a determinados projetos, uma vez identificado com clareza o problema, é possível e desejável atuar sobre o tema através da busca das devidas alterações na legislação. Isto pode ser feito a partir das relações políticas previamente estabelecidas entre o poder Executivo e Legislativo.

Um outro critério, este mais substantivo, refere-se à repercussão social dos projetos que constituem o portfólio. Nas palavras do Entrevistado E6:

“[...] às vezes se coloca um grande esforço de recursos humanos, de pessoas, de tempo em cima de projetos que acabam não tendo a repercussão na sociedade suficiente para justificar todo esse investimento de tempo”.

O discurso do Entrevistado E6 mostra que, muitas vezes, existem contradições objetivas entre os esforços e recursos envolvidos para a execução de um projeto com os resultados percebidos pela sociedade civil.

No que tange à dimensão técnica associada com a construção e viabilidade de entrega dos projetos, a percepção dos entrevistados é de que é essencial ter bons projetos prontos continuamente na carteira, visando aproveitar as oportunidades de financiamento existentes. Na fala do Entrevistado E4:

“[...] eu via falta às vezes em Porto Alegre, a falta de bons projetos. Esse é o primeiro ponto. E não raras vezes surgem oportunidades de financiamentos [...]”.

Ainda, um ponto de centralidade do tema da gestão de portfólio está associado com as prioridades a serem feitas. E, em uma democracia representativa, isto passa diretamente pelo posicionamento do Prefeito eleito. Neste sentido, o Entrevistado E6 explicita que:

“[...] a gente entende também, como nós vivemos em uma democracia representativa, que o prefeito, o comandante maior da cidade, ele se elege com algumas bandeiras, né. Uma linha ideológica de princípios, de objetivos, enfim.”

Porém, de acordo com o Entrevistado 3, a ideia de priorização das demandas para a construção da carteira de projeto necessitaria ser feita de ‘dentro para fora’, ou seja, das Secretarias para o Centro do Governo, e não de maneira impositiva. Nas palavras de E3:

“Acho que é importante dizer assim, ainda nessa ordem de priorização, é importante as prioridades serem construídas também de dentro para fora. De dentro para fora eu digo das secretarias para o centro do governo. Porque se não tiver o compromisso daquela equipe em fazer aquela entrega, muitas vezes daquela imposição, ela fica como uma prioridade, mas ela não se viabiliza porque não está internalizada e talvez não está cruzada com a informação mais precisa para dizer se é possível fazer aquela entrega.”

O Entrevistado E4 corrobora com as argumentações do Entrevistado E3, questionando, no âmbito da administração pública brasileira, que sejam tomadas decisões unilaterais por parte dos gestores eleitos. O Entrevistado E4 diz que:

“O problema são as alterações que surgem indevidas, por propósitos outros que não aquela tua lógica de estratégia. E isso a administração pública acaba tendo muito, pelo perfil do gestor que pode todo mundo dizer A e querer B. E isso faz parte na administração pública brasileira como um todo.”

O Entrevistado E1 coloca com precisão seu argumento sobre a necessidade de alinhar os compromissos de campanha expressos nos programas sugeridos e que foram legitimados pela sociedade através das eleições, com a escala de prioridades em termos da gestão do Portfólio de Projetos: Segundo ele, o entendimento a ser perseguido pelos governantes é de que:

“[...] prioridade é pensar nos projetos que foram legitimados pela sociedade, que foram, por exemplo, compromissos de campanha do prefeito, que a sociedade apoiou e votou com essa expectativa, e que esses, em uma escala de prioridades, tenham um assento significativo.”

Entretanto, a legitimidade conquistada no pleito eleitoral pode sofrer interferência durante a administração empossada. Metade dos entrevistados mencionaram a influência de questões políticas partidárias. Nas palavras de E3:

“[...] se tiver uma determinação de centro de governo, se o líder da pasta ou o prefeito municipal não queiram que determinado projeto siga, obviamente não tem condições. Não vai avançar”.

Ainda, o Entrevistado E1 lembrou do papel relevante da imprensa enquanto um ator que influencia na gestão e nas suas respectivas prioridades. Embora existam muitas formas de pressão social da sociedade civil, é inegável o papel dos meios de comunicação no processo de (re)priorização do portfólio de projetos. Assim, muitas questões que talvez não sejam prioritárias, se ´eleitas´ pelos meios de comunicação como prioridade, passam a se tornar um elemento de considerável pressão sobre o Prefeito e seus Secretários de Governo. Embora, em certas situações, os meios de comunicação possam trazer necessidades relevantes da sociedade e dos cidadãos, o Entrevistado E1 acredita que em um número muito grande de vezes a imprensa enfatiza programas que não são prioridades realmente importantes para a sociedade. Na prática, o Entrevistado E1 constata que:

“[...] prioridades são modificadas a partir de uma pauta específica e cobrança. E nessa ordem se invertem as prioridades. Em função da sociedade ser mobilizada pela imprensa”.

Porém, os entrevistados colocam a necessidade de permanecer aberto às necessárias mudanças de prioridade caso surjam novas demandas importantes para a sociedade. Nesse sentido, o Entrevistado E5 coloca o tema, dizendo que:

“[...] um novo projeto, algum projeto que se mostre mais relevante do que aquele, é uma interferência, é um problema que acaba se rejeitando aquele primeiro projeto que estava em andamento”.

Adicionalmente, o Entrevistado E5 colocou uma interferência no processo de priorização do portfólio de projetos que merece atenção: o Plano Diretor. O Plano Diretor por ser um instrumento formalizado sólido, construído após um longo processo de debate entre os diferentes atores da sociedade e com bases técnicas sólidas, se constitui em um elemento que expressa a leitura da comunidade sobre os desejos

coletivos dos cidadãos e que, em geral, está associado com o desenvolvimento do Município nos próximos anos. Nas palavras de E5:

“[...] a partir dessa leitura comunitária cruzadas com as estratégias técnicas se alcançam determinados objetivos e princípios. Por isso ele [Plano Diretor] é um instrumento sólido assim para a escolha das prioridades, porque ele tem uma base inicial pensada em conjunto com a comunidade como um todo”.

Já o Entrevistado E1, no mesmo sentido e de forma adicional ao tema do Plano Diretor, lembrou que o atual modelo democrático participativo, através dos instrumentos associados com os conselhos, com o controle social, é um meio de se elencar as prioridades. Assim, a partir dessas priorizações da sociedade, os prefeitos têm condições de definir o que é mais relevante e imediato a ser feito. Segundo o relato do Entrevistado E1:

“A gente tem outras formas, ferramentas de captar as prioridades dentro do município, além das questões de prioridades das secretarias como, por exemplo, o Orçamento Participativo (OP), Porto Alegre é uma referência em participação popular”.

Finalmente, e enquanto uma síntese geral da percepção dos entrevistados no que tange ao processo de avaliação e priorização do portfólio de projetos, o Entrevistado E2 resumiu o posicionamento comum a todos os entrevistados, afirmando que:

“[...] da influência hierarquicamente superior de um prefeito ou determinado secretário da pasta mudou a prioridade por determinado motivo, ou porque aquela pauta deixou de ser relevante, ou porque não há mais recursos para aquilo. Isso são interferências que acontecem. Faz parte de uma dinâmica do município, de uma prefeitura, de qualquer organismo, entidade. Por mais que se busque colocar uma gestão desses projetos permanentemente, dentro do governo obviamente vão mudando.”

No intuito de síntese, os critérios mais relevantes associados com o processo de avaliação e priorização do portfólio de projetos na PMPA estão colocados a seguir:

- Financeiros, tanto em relação à capacidade de execução, quando em relação às diversas fontes de financiamento disponíveis;
- Jurídicos, na medida em que os diferentes projetos necessitam ser avaliados a partir da perspectiva do amparo legal existente ou passível de ser construído em conjunto pelos poderes Executivo e Legislativo;

- Capacidade de entrega que a Prefeitura possui no que tange à elaboração eficaz de projetos, analisando sua exequibilidade técnica e financeira;
- Compromisso com o programa de Governo construído quando da disputa do pleito eleitoral, que contém as macro-propostas da Administração, e legitimadas pela população durante a eleição;
- Participação da sociedade na avaliação e priorização dos projetos, envolvendo os diferentes grupos de pressão existentes na sociedade civil, bem como os meios de comunicação;
- Impactos sociais que se constituem nos possíveis impactos que podem ser gerados direta ou indiretamente na sociedade através da execução dos projetos selecionados.

A título de conclusão deste item, parece possível afirmar que, de forma geral, embora os métodos de avaliação e priorização de projetos sejam imprescindíveis para a gestão da prefeitura, trata-se de uma realidade a ser percebida e estudada a partir de uma perspectiva dinâmica. Aspectos associados com o Plano Diretor e as várias formas de participação da população são essenciais nesta dinâmica. Neste bojo de raciocínio, no caso específico do caso empírico em análise, a PMPA, muitos projetos que foram elencados como prioritários, acabaram sendo diferidos ao longo do tempo devido a diferentes razões, entre as quais é possível incluir: i) questões burocráticas internas; ii) aspectos jurídicos associados; iii) aspectos financeiros; iv) influência dos meios de comunicação; v) aspectos de cunho político partidárias; vi) mudanças da perspectiva estratégica do governante. A dialética entre a preservação dos programas de governo e dos projetos daí oriundos e as novas demandas, expressas em novos projetos, é parte associadas com os processos de avaliação e priorização do portfólio de projetos.

4.4 Proposições para a Melhoria da Gestão de Portfólio de Projetos na PMPA

Esta seção busca trazer alternativas e/ou sugestões de aprimoramento para a gestão de portfólio em prefeituras, tendo como referência o caso da PMPA. Partindo do item anterior onde foi feita uma descrição e análise crítica do caso da PMPA, baseado na base teórica, nas fontes secundárias, nas entrevistas semi-estruturadas e na experiência empírica do autor, torna-se possível sugerir algumas alternativas e

oportunidades para a melhoria da gestão do portfólio de projeto na PMPA. Tal exercício parte das lacunas observadas no estudo de caso em relação aos três processos associados com a gestão do portfólio de projetos que são focos deste trabalho, a saber: i) identificação; ii) categorização; iii) avaliação e priorização. O Quadro 8 apresenta de forma sintética os apontamentos para a melhorias dos processos em cena.

Quadro 8 - Oportunidades Identificadas nas Entrevistas por Processo de Gestão de Portfólio de Projetos

(Continua)

PROCESSO	APONTAMENTO PARA MELHORIAS
Pré-requisitos para Identificação	<ul style="list-style-type: none"> • Definição da estratégia organizacional clara e de alinhamento e/ou comunicação dessa estratégia para toda a estrutura organizacional; • Estrutura burocrática como potencial habilitador para a criação de uma eficaz carteira de projetos; • Participação efetiva dos profissionais da estrutura organizacional da PMPA a partir do conhecimento adquirido de ao longo dos anos. • Resultados do Plano Plurianual (PPA) para encontrar as lacunas e identificar os projetos que atendam essas oportunidades; • Conhecimento preliminar e amplo, por parte dos principais gestores, do Plano Diretor da cidade; • Análise preliminar jurídica para garantia da legalidade dos projetos.
Possibilidades de Categorização	<ul style="list-style-type: none"> • Pelos objetivos estratégicos que se deseja alcançar; • Pelos recursos, notadamente os financeiros, temporais e de pessoas; • Pela natureza da política pública; • Pelas áreas da estrutura organizacional.
Critérios de Avaliação e Priorização	<ul style="list-style-type: none"> • Financeiros, tanto em relação à capacidade de execução quanto em relação às oportunidades da obtenção de financiamento; • Jurídicos, quanto à viabilidade jurídica, pois embora possa ser um uma boa proposta, necessita ter amparo legal ou necessite de ajustes legislativos; • Capacidade de entrega, quanto às condições técnicas que a instituição tem para realizar o objeto proposto; • Compromisso com a legitimação eleitoral, quando foram feitas as macro-propostas para a administração;

(Conclusão)

PROCESSO	APONTAMENTO PARA MELHORIAS
Critérios de Avaliação e Priorização	<ul style="list-style-type: none"> • Participação da sociedade na avaliação e priorização dos projetos • Impacto Sociais, com avaliação de todos os possíveis impactos que podem ser gerados direta ou indiretamente na sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor

Adicionalmente, antes da apresentação das sugestões associadas com a modificação da gestão de portfólios em prefeituras, é relevante destacar o que necessita ser mantido, tendo em vista o que foi adquirido ao longo de muitos anos de trabalho em termos de ativo organizacional importante - Tabela 7 do item 4.1 da dissertação. Visando compatibilizar e tornar mais didática a percepção da relação entre os ativos organizacionais gerados ao longo da histórica da PMPA com os processos de gestão de portfólio de projetos tratados no trabalho, foi elaborado o Quadro 9 que, fundamentalmente, relaciona os processos com manutenção dos ativos.

Quadro 9 - Proposta de Manutenção de Ativos Organizacionais

PROCESSO	MANUTENÇÃO
Identificação	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento Participativo; • Plano Plurianual (PPA) da gestão anterior; • Plano de Governo protocolado no Tribunal Regional Eleitoral (TRE)
Categorização	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual (PPA) • Mapas Estratégicos
Avaliação e Priorização	<ul style="list-style-type: none"> • Não foram identificados ativos organizacionais claros sobre o processo de avaliação e priorização.

Fonte: Elaborado pelo autor

Além disso, outros instrumentos incorporados à gestão da Prefeitura de Porto Alegre que auxiliam na gestão de portfólio de projetos, mas que não fazem parte dos 3 processos específicos de estudo dessa dissertação, são fundamentais para a manutenção dos ganhos obtidos até a presente data, tais como: i) *Balanced Scorecard* (BSC); ii) Programa de Metas (PROMETAS); iii) Portal de Gestão; iv) Enterprise Project Management (EPM); v) PDCA; vi) MS Project.

Assim, a partir do referencial teórico, da percepção dos servidores entrevistados e dos dados secundários coletados, foi elaborada uma síntese contendo uma proposta de melhoria da gestão de portfólio de projetos para os processos de identificação, categorização e avaliação e priorização da PMPA – Quadro 10.

Quadro 10 - Proposta de Melhoria na Gestão de Portfólio

(Continua)

PROCESSO	PROPOSTA DE MELHORIA
Identificação	<ul style="list-style-type: none"> • Definir os parâmetros necessários para identificação de projetos (o que deve ser informado já no âmbito das propostas); • Capacitar todos os profissionais que atuam na estrutura organizacional na importância da gestão de portfólio de projetos; • Capacitar o núcleo estratégico nos requisitos mínimos para elaboração das propostas de projetos; • Implementar processos e ferramentas internas de captura permanente de sugestões para projetos; • Criar uma ferramenta de comunicação das intenções da alta administração, seus propósitos e suas diretrizes de governo (comunicar a estratégia para toda a organização, em particular para o núcleo estratégico); • Capacitar os profissionais da Prefeitura na lógica da gestão do portfólio de projetos; • Engajar toda a estrutura organizacional no processo, cada qual na sua instância.
Categorização	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar a categorização das áreas econômicas, sociais e ambientais que se buscam atender, tais como: Saúde, Segurança, Educação, Assistência Social, Habitação, Infra Estrutura, Serviços Urbanos, Gente e Gestão, Finanças, Saneamento, Transparência e etc. Ou; • Por objetivo estratégico que se busca atender, como Aumento de Receita, Redução das Despesas, Eficiência Operacional, Fortalecimento Institucional e etc.
Avaliação e Priorização	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhamento dos projetos com a estratégia da Prefeitura; • Parecer jurídico sobre os projetos; • Capacidade técnica para a entrega do projeto no escopo, no tempo e no custo projetado; • Projetos executivos (para os casos de projetos de engenharia) elaborados e validados. • Viabilidade financeira dos projetos; • Viabilidade das fontes de financiamento;

(Conclusão)

PROCESSO	PROPOSTA DE MELHORIA
Avaliação e Priorização	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto social (pessoas impactadas); • Licenças prévias (muito vinculado a obras); • Definição e conhecimento da equipe de execução.

Fonte: Elaborado pelo autor

É importante salientar que as propostas apresentadas na Figura 10 devem ser consideradas de forma sistêmica, sistemática e, de forma geral, representam proposições de caráter incremental a partir dos ativos organizacionais já existentes e que são importantes estruturalmente para o funcionamento da Prefeitura Municipal. De forma geral, se as propostas forem consideradas e implantadas, espera-se que existam não só na escolha e priorização dos melhores projetos, mas que seja possível obter ganhos de eficácia associados com melhorias na lógica global de gestão.

Finalmente, cabe ressaltar que a gestão de portfólio em prefeituras necessita estar baseada na transparência interna no processo e no efetivo engajamento e comprometimento dos envolvidos na concepção e implantação da gestão do portfólio de projetos.

No Quadro 11 é apresentada uma síntese dos pontos que podem ser obtidos com a implementação de um modelo formal de gestão de portfólio.

Quadro 11 - Ganhos com a Implementação da Gestão de Portfólio

(Continua)

TEMA	GANHO
Transparência	Ao se implementar um modelo de gestão de portfólio, é possível que toda a população tenha acesso a essa informação, assim como possa acompanhá-la na integralidade (ROSA; JUNG; MENGNER, 2018).
Engajamento e comprometimento.	Quando se implementa a gestão de portfólio em municípios, significa que boa parte da estrutura organizacional irá, de alguma forma, participar desses processos de criação e priorização da carteira de projetos. É quase como uma co-criação, que engaja e compromete os diferentes atores envolvidos (BAKER; SOLAK, 2014).

(Conclusão)

TEMA	GANHO
Diagnósticos para os problemas.	Na etapa inicial de um modelo de gestão de portfólio devem ser criados padrões que farão com que os proponentes dos projetos sejam levados a avaliar se realmente a proposição atinge a causa de um problema ou se realmente captura a oportunidade (CAMPOS, 2004).
Análise de Viabilidade Técnica e Financeira	Os projetos passam a ter sustentação técnica e financeira. Entre outros benefícios, existe uma alta possibilidade de pleitear financiamento para implementação dos projetos, aliviando o caixa da prefeitura (DO PRADO, 2004)
Redução de Riscos	Nos municípios, em geral, o não cumprimento não é feito porque a estratégia decidiu não fazer, mas porque a administração pública não teve competência em executar. Muitas vezes isso se dá por que nunca foram avaliados critérios específicos que minimizariam os riscos de ter projetos interrompidos ou não iniciados (BAKER; SOLAK, 2014).
Aumento da exequibilidade	Um dos maiores desafios da gestão municipal está na eficiência da execução orçamentária e na eficácia da entrega, ou seja, aquilo que se disse que ia entregar, realmente se realizar. Quando se implementa uma gestão de portfólio, se está escolhendo os projetos certos para executar, ou seja, possivelmente serão aqueles mais propensos a serem entregues (GONZALES; CASTILLO, 2001).
Disciplina e Organização	Como há alternância de poder e, em que pese seja saudável do ponto de vista democrático, não tem o mesmo impacto positivo nos processos não disciplinados e organizados. Quando se estabelece a gestão de portfólio, um dos principais ganhos é a disciplina e organização através dos governos. Evidentemente que esse ganho pode ser maior ainda se as prefeituras institucionalizarem o processo como uma normativa legal (CANEZ; GARFIAS, 2006).
Sustentação para Orçamento	Diferentemente da iniciativa privada em que o orçamento é uma necessidade de sobrevivência, nos municípios o orçamento é uma peça legal. Ou seja, bem ou mal, ela deve ser feita. Quando se implementa uma gestão de portfólio, a probabilidade de que a peça orçamentária esteja bem feita é alta (BAKER; SOLAK, 2014).

Fonte: Elaborado pelo autor

Outros aspectos a serem considerados, e que foram identificados a partir da exposição teórica e dos resultados das entrevistas, podem ser explicitados em características que vem se mostrando como pontos restritivos no sentido da eficaz

implantação da gestão de portfólio em prefeituras. O Quadro 12 elucida as 4 principais limitações/restrições, bem como a consequência de cada uma delas.

Quadro 12 - Limitações do Modelo de Gestão de Portfólio

(Continua)

LIMITAÇÃO	CONSEQUÊNCIA
Dificuldades no projeto de modelo burocrático adotado, bem como disfunções da burocracia.	Implementar um modelo de gestão de portfólio traz consigo mudanças de processo ou, no mínimo, inserção de novos processos nas rotinas do trabalho do dia a dia. Isto implica na necessidade de modificar certos elementos da burocracia visando a simplificação dos processos, bem como evitar as chamadas disfunções da burocracia existente.
Necessidade de criar critérios técnicos.	Nesse aspecto, a dificuldade está associada ao fato de que os projetos estratégicos nascem da estratégia e a estratégia nasce na alta administração. No poder público a alta administração tem um caráter notadamente político. A gestão de portfólio no âmbito das prefeituras convive com a dimensão política, porém, torna-se necessário estabelecer critérios técnicos, a partir dos elementos estratégicos propostos na dimensão política, que sejam aceitáveis e aceitados pelos diferentes gestores públicos envolvidos na questão.
Deficiência na capacidade de gestão dos municípios para o estabelecimento de novos padrões gerenciais e a gestão eficaz do portfólio de projetos	Embora possam ser constatadas exceções, em geral, o poder público não tem capacidade de implementar novos padrões gerenciais sozinho. Dessa forma esses órgãos públicos necessitam investir em sistemas ou consultorias para implementar modelos de gestão eficazes, no qual se destaca os elementos associados com a gestão de portfólio de projetos.
Incompatibilidade da gestão do portfólio de projetos com Plano de Governo.	Os planos de governo apresentados durante o pleito eleitoral, em geral, são superficiais, possuindo características mais políticas do que técnicas. Quando se implementa a gestão de portfólio, há um investimento significativo em elementos de cunho técnico. Assim, quando for feita a identificação de projetos, é provável que não seja possível contemplar o plano de governo apresentado na campanha eleitoral.

Fonte: Elaborado pelo autor

No que tange às limitações e disfunções da burocracia, é possível pensar que isto pode ser minimizado substituindo alguns processos do planejamento plurianual por processos de gestão de portfólio de projetos. Além disso, ferramentas tecnológicas podem ajudar a melhorar a dinâmica ao trabalho, como por exemplo o próprio EPM, já adquirido pela PMPA, ou *softwares* especializados em gestão de

portfólio. Ainda, a implantação eficaz das melhores práticas da gestão de portfólio de projetos tende a minimizar os retrabalhos e facilitar a implantação e execução dos projetos.

No tema da adoção de critérios técnicos, uma estratégia passível de ser implantada está associada a um equilíbrio da carteira de projetos, considerando que uma parte do orçamento esteja mais livre associada com a possibilidade de escolhas de certos projetos a partir da dimensão política. Porém, isto não deve ser entendido como uma prioridade sobre os projetos com cunho estratégico e embasado em critérios econômicos, sociais e ambientais de mais longo prazo. A utilização de uma categoria específica, onde os projetos que estejam mais ligados diretamente ao Governo eleito possam concorrer entre si, pode ser uma lógica a ser considerada.

A ideia de vencer as eventuais limitações em termos de novas e sólidas proposições de gestão, tais como a gestão do portfólio de projetos, com a contratação de empresas de consultorias e empresas que possam fornecer sistemas reconhecidos de mercado, parece uma solução adequada. Alguns municípios, em geral os maiores, possuem suas escolas de gestão que podem capacitar servidores para desenvolver trabalhos mais avançados em termos de gestão, dado que é possível encontrar profissionais capacitados que podem aceitar desafios amplos no campo da gestão. Uma integração destes profissionais, como boas consultorias e sistemas de gestão reconhecidos, tem a potencialidade de gerar o conhecimento e a capacitação necessária para aprimorar a gestão do portfólio de projetos.

Como último item das limitações apontados no Quadro 12, tem-se a possibilidade de minimizar as eventuais incompatibilidades do Plano de Governo com a gestão do portfólio de projetos estratégicas, através da adoção de formas de transparência pública baseadas na comunicação. A ideia consiste em apresentar aos munícipes, de forma clara e explícita, os ajustes que se fizeram necessários, na medida do possível, convidando os atores envolvidos para participarem das mudanças propostas.

5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS

A seguir são apresentadas as principais conclusões, limitações e sugestões para futuros trabalhos.

5.1 Conclusões

Esta pesquisa teve como tema de investigação as atividades de gestão que integram a administração pública municipal brasileira, tendo como foco a gestão de portfólio de projetos. O caso empírico utilizado para tratar o objeto do estudo foi a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) na gestão 2017 a 2020. Desta forma, foi estudada a gestão de portfólio de projetos estratégicos no contexto da PMPA. De forma geral, o portfólio de projetos estratégicos se constitui em um elemento essencial para o atendimento das demandas da população e, conseqüentemente, tende a proporcionar uma melhor qualidade de vida para os munícipes.

No intuito de cumprir os objetivos propostos, buscou-se descrever e analisar criticamente, à luz da teoria, a percepção dos entrevistados e de fontes secundárias, as principais mudanças ocorridas na gestão de portfólio da Prefeitura de Porto Alegre no período do caso (2017/2020). Porém, uma breve descrição crítica dos antecedentes faz-se necessária para entender o contexto onde foi desenvolvido o caso empírico. Importante destacar, ainda, que cidade de Porto Alegre tem se destacado no âmbito nacional, e mesmo internacional, dado que foi uma das capitais pioneiras, a adotar no ano de 1989, o que é reconhecido até hoje, o chamado Orçamento Participativo (OP). Sem dúvida, este é um instrumento importante para a identificação de projetos dado que permite que a participação popular atue diretamente na gestão do município. Associado com este processo de participação da sociedade civil, os Governos que se seguiram adicionaram novos e relevantes modelos e métodos na Administração Pública Municipal. Na década de 2000 ocorreu a implantação do *Balanced Scorecard* (BSC) que se constituiu em um método importante trazendo consigo uma abordagem ligada à construção do mapa estratégico da PMPA com seus respectivos objetivos e indicadores. Adicionalmente, parcerias estratégicas foram firmadas com entidades reconhecidas que apoiam a melhoria da gestão das empresas e organizações, e a pública em particular, como foi o caso do

Programa Gaúcho da Qualidade e da Produtividade – o PGQP. Estas parcerias foram essenciais para, via o aporte de métodos de conhecimento consolidados mundialmente e estruturados oriundos da gestão da qualidade, aprimorar a gestão pública da PMPA. Adicionalmente, na década de 2010 foram buscadas no mercado ferramentas associadas com TI que permitissem sustentar, tornar mais ágil e melhorar os modelos gerenciais vigentes. É neste período que a PMPA passa a adotar uma ferramenta intitulada de EPM (*Enterprise Project Management*) e, também, é desenvolvido o Portal de Gestão, que permite acompanhar internamente os indicadores de desempenho projetados e utilizados na gestão da Prefeitura de Porto Alegre.

Portanto, após a eleição em 2016, a nova gestão da PMPA partiu dos elementos de gestão aludidos anteriormente e que determinaram o contexto de partida de sua atuação. Na gestão 2017/2020 foi constatada a necessidade de atuar em certas lacunas existentes no que tange à gestão de portfólio de projetos estratégicos e sua relação com os processos de tomada de decisão. Neste sentido, a PMPA, além de manter parte significativa dos ativos organizacionais herdados das gestões anteriores, implantou um novo modelo de acompanhamento de desempenho, através de instrumento legal (projeto de lei), que permitiu instituir o Programa de Metas (PROMETAS). Além disso, foi desenvolvido um método de gestão de projetos estratégicos que utilizou boas práticas vinculadas com essa temática, associada com ferramentas tecnológicas modernas – o MS Project - para planejar e controlar os projetos definidos como estratégicos pela PMPA. Todavia, e diferentemente do PROMETAS, esse método não foi institucionalizado. Neste sentido, sua não institucionalização tende a aumentar o grau de risco de uma eventual descontinuidade, o que tenderia a acarretar elementos de retrocesso para a eficácia da gestão municipal. Observa-se aqui a intenção estratégica da PMPA de aprimorar o seu sistema de gestão através da adoção de uma lógica de adoção de Programas e Metas (PROMETA) e, simultaneamente, da adoção de práticas de gestão de portfólio de projetos estratégicos – objeto desta dissertação no que tange aos processos de identificação, categorização e avaliação/priorização de projetos. Porém, é preciso destacar que não foi implantada nenhuma ferramenta específica associada com os processos de gestão de portfólio.

Tendo em vista, os antecedentes supracitados, bem como os elementos novos de gestão utilizados pela PMPA na gestão 2017/2020 partiu-se para a descrição e análise crítica da gestão de portfólio de projetos estratégicos em 3 processos sequenciais: identificação, categorização e avaliação/priorização de projetos. Para isto foram adotados três elementos: i) referencial teórico; ii) entrevistas com gestores estratégicos prévios e propositalmente selecionados; iii) fontes secundárias de dados.

No que tange ao processo de identificação, a descrição e análise crítica permitiu verificar que a maior parte dos projetos foram identificados por sugestão de profissionais ligados à alta administração, através da adoção de critérios difusos não necessariamente embasados em justificativas racionais associados com dados concretos. Neste contexto, as entrevistas evidenciaram que não pode ser caracterizado um processo formal, weberianamente construído, para a identificação dos projetos. Tal resultado é corroborado com os dados secundários coletados.

Quanto ao processo de categorização, com base nos levantamentos e nas análises das entrevistas, foi possível identificar que os projetos foram alocados em eixos e programas para fins tipicamente orçamentários, como costumeiramente é realizado na administração pública. Este processo é, portanto, limitado às recomendações de cunho legal e operacional. Nesse sentido, as entrevistas explicitaram uma oportunidade real de gerar categorias, com perspectiva estratégica, com base na teoria da gestão de portfólio de projetos. Isto é uma melhoria que, se realizada, seria de suma importância para tornar possível a elaboração de comparações entre os projetos que disputam os recursos através de adoção dos critérios pertinentes pelas diferentes categorias utilizadas.

O processo de avaliação e priorização é fundamental para que se possa saber quais projetos devem ser tratados com a devida prioridade em termos dos recursos disponíveis e aqueles que necessitam ser buscados. Neste sentido, a partir da análise dos materiais coletados e das entrevistas semiestruturadas realizadas, não foi possível encontrar evidência de que tenham sido utilizados critérios estruturados e formalizados para que se torne exequível a realização de processos de avaliação e priorização eficazes. Entretanto, isto não impediu que fossem explicitadas prioridades no âmbito gerencial. Porém, e este é um ponto crítico: Os profissionais da estrutura

organizacional não tiveram conhecimento dos critérios que levaram a tal priorização, como se pode verificar na descrição e análise crítica das entrevistas.

De forma agregada, considerando em conjunto os processos de identificação, categorização e avaliação e priorização de projetos estratégicos, não ficou evidenciada a regulamentação de qualquer tipo de implantação de método, com passos lógicos determinados, em conjunto com a adoção de ferramentas computacionais adequadas que pudessem melhorar, de forma significativa, os processos de gestão de portfólio. Sendo assim, a análise empírica no que tange à identificação de projetos estratégicos ocorreu, de maneira geral, de forma isolada e específica, em que pese o plano de governo tenha sido validado a partir da legitimidade do pleito eleitoral. Igualmente não foram identificados nos dados secundários coletados qualquer definição de critérios para avaliação e priorização de projetos, ponto fundamental para que se executem com eficácia os principais projetos selecionados.

Uma importante síntese derivada do conjunto de entrevistas realizadas e da percepção dos entrevistados é de que se torna necessário que esta situação seja processualmente modificada. Os entrevistados expuseram que é importante a gestão e os gestores se prepararem previamente com as informações estruturais da cidade para que se possa identificar os projetos estratégicos. Ainda, a partir do programa político vencedor do pleito, existe a necessidade de que sejam realizadas acuradas avaliações de cunho técnico-gerencial para que se possa priorizar os projetos estratégicos, essenciais para colocar em prática o programa de governo do candidato que venceu as eleições. Neste sentido, os relatos feitos consideram essencial levar em conta tópicos tais como: Plano Diretor da cidade, fontes de financiamento disponíveis, fluxo de caixa, a capacidade em termos da gestão de projetos e, obviamente, as demandas da sociedade, em boa parte, relacionadas com as chamadas 'promessas de campanha' que cada Prefeito explicita para a sociedade civil. Adicionalmente, é preciso que seja considerada a necessidade de construir coletivamente critérios, que possam ser o mais formalizados possíveis, que sejam respeitados para que os processos de gestão de portfólio se tornem eficientes e os projetos eficazes, entre os quais é possível incluir: i) a capacidade técnica-gerencial de execução dos projetos; ii) a existência de projeto validado tecnicamente; iii)

a existência do conjunto de licenciamentos necessários para cada um dos projetos em cena; iv) os cálculos de retorno/impacto social obtidos a partir do investimento realizado. Ainda, embora aspectos associados com a flexibilização da carteira de projetos estratégicos devam ser considerados, esta não é uma situação geral, uma vez que existem projetos oriundos das gestões anteriores, como as grandes obras ou projetos com financiamento em curso, que estavam em andamento e que entram no portfólio, independente da escolha da atual gestão.

Finalmente, em um olhar crítico, visando realizar uma avaliação global, à luz da teoria e do caso empírico estudado, verifica-se necessário adicionar à gestão pública um método robustos, sistêmico e sistematizado que, a partir do plano de governo da gestão eleita e dos ativos organizacionais, possa realizar com eficácia um bom processo de identificação, categorização e avaliação e priorização, utilizando os conhecimentos disponíveis em termos da gestão de portfólio. Por evidente, estes conhecimentos gerais relacionados com o método da gestão do portfólio dos projetos estratégicos necessitam ser adaptados e desdobrados para a realidade e contexto local, levando em conta, além dos aspectos políticos estratégicos, a cultura e a estrutura organizacional existentes. Isso tende a permitir que a cada ano, quando se for elaborar a LOA (Lei Orçamentária Anual), apenas se ´filtre´ no PPA o que deve ser feito no ano em cena. O ponto aqui parece ser o de evidenciar a necessidade de institucionalização, no âmbito da Prefeitura, do processo de identificação, categorização e avaliação e priorização de projetos com base em análises econômicas, financeiras, técnicas, legais e gerenciais. Isto permitiria o alinhamento dos profissionais que atuam nas diferentes posições da estrutura organizacional, deixando-os focados nos projetos certos, o que aumentaria significativamente a probabilidade de que as metas projetadas possam efetivamente ser alcançadas.

5.2 Limitações

São as seguintes as principais limitações observadas neste trabalho:

- As conclusões desta pesquisa apresentam limitações na medida em que o atual portfólio analisado, expresso no PPA 2018/2021, não tenha tido seus projetos estratégicos concluídos e, neste sentido, não estar disponíveis

relatórios analíticos e/ou estatísticos que mostrem objetivamente os resultados alcançados. Neste sentido, esta fonte de informação não pode ser utilizada para melhorar a triangulação de dados, sendo possível apenas, da ótica dos entrevistados uma visão pontual do portfólio e não um balanço geral do mesmo;

- Outra limitação do trabalho está associada com o conjunto de entrevistas realizadas, que embora tenha considerado gestores estratégicos com conhecimento da gestão do portfólio estratégico de projetos, representa apenas um dos atores coletivos relevantes da ótica do problema. Para uma análise crítica dos resultados observados é razoável pensar que uma abordagem considerando a percepção de um conjunto mais amplo de servidores permanentes e profissionalizados da PMPA, bem como os representantes da sociedade civil organizada diretamente afetados pelo portfólio de projetos estratégicos em cena, poderia melhorar e legitimar os resultados obtidos na pesquisa.

5.3 Sugestões de Trabalhos Futuros

São as seguintes as sugestões para a elaboração de trabalhos futuros:

- Realizar uma análise crítica, uma vez divulgados os resultados do PPA atual 2018/2021 da PMPA, dos resultados obtidos em termos da Gestão do Portfólio dos Projetos estratégicos;
- Realizar um trabalho, com o mesmo objetivo de investigação, qual seja o da gestão do portfólio dos projetos estratégicos em Municípios brasileiros com população similar ao do Município de Porto Alegre;
- Ampliar a abordagem deste trabalho, tendo os resultados obtidos através da gestão do portfólio estratégico de projetos, observando a percepção de um conjunto mais amplo de servidores permanentes da PMPA, bem como os representantes da sociedade civil organizada diretamente afetados pelo portfólio de projetos estratégicos em cena;

- Realizar uma pesquisa de cunho prescritiva visando gerar um método formalizado e geral para a gestão do portfólio de programas e projetos estratégicos em Prefeituras Municipais brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E.. (Org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p. 23-57.
- ANSOFF, H. I.. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983. 214 p.
- ANTUNES JR., J. A. V. ET. AL.. **Remando contra a maré**. 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2017. 376p.
- ARCHER, N. P.; GHASEMZADEH, F.. Integral framework for project portfolio selection. **International journal of project management**, v. 17, 1999.
- ARCHIBALD, R. D.; DO PRADO, D. S.. **Gerenciamento de Projetos Para Executivos**. 2. ed. Nova Lima: INDG TecS, 2011. 160p.
- ASSIS, J. P.; BRAVIM, V.. **PMO: implantando o escritório de projetos**. Vitória, ES: COMPET PM – Treinamento e Consultoria: 2008.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D.. Democracia, participação e instituições híbrida. **Revista Teoria e Sociedade**, n. edição especial, pp. 16-42. 2005.
- BAIERLE, S. G.. **Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo**. Porto Alegre: Cidade 2007.
- BAKER, E.; SOLAK, S.. Management of energy technology for sustainability: How to fund energy technology research and development. **Production and Operations Management**, v. 23, n. 3, p. 348–365, 2014.
- BAQUERO, M.; MORAIS, J. A.. Desigualdade e democracia na América Latina: o papel da inércia na construção de uma cultura política democrática. In: I Seminário Internacional de Ciência Política, Porto Alegre. **Anais I SICP**, p. 1-25, 2015.
- BAXTER, P; JACK, S.. *Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers*. **The Qualitative Report**, Ontario, Dec. 2008.
- BRAGA, P.. **Ética, direito e administração pública Brasília**: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006. 211p.
- BRANDÃO, H. P. ET. AL.. Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o balanced scorecard e a avaliação 360 graus. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 42, n.5. p.875-98, set/out. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> . Acesso em: 08/04/2019.

BRESSER PEREIRA, L.C.. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BUSATTO, C.; VARGAS, P.. Governança Solidária Local. **Fundamentos políticos da mudança em Porto Alegre**. 2004.

CAMPOS, L.F.R.. **Gestão de projetos**. Ministério da Educação. Instituto Federal do Paraná .Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil - e-Tec Brasil. Curitiba. 2012. Disponível em: <<http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos/M%C3%B3dulo%20III/Gest%C3%A3o%20de%20Projetos/Livro%20Gestao%20de%20Projetos.pdf>>. Acesso em: 18/03/2019.

CAMPOS, V.F.. **Gerenciamento pelas Diretrizes**. 4. ed. Nova Lima: INDG TecS, 2004. 300p.

CANEZ, L.; GARFIAS, M.. **Portfolio Management at the Mexican Petroleum Institute**. Research Technology Management, v. 49, n. 4, p. 46–55, 2006.

CAVALCANTE, P.. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para Discussão, 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=comcontent&view=article&id=30733&catid=397&Itemid=424>>. Acesso em: 13/03/2020.

COOPER, R. G.; EDGETT, S. J.; KLEINSCHMIDT, E. J.. New product portfolio management: practices and performance. **Journal of product innovation management**, v. 16, 1999.

COOPER, R. G.; EDGETT, S. J.; KLEINSCHMIDT, E. J.. **Portfolio management for new products**. 2. ed. New York: Basic Books, 2001. 288p.

COSTA, C.. “Sociologia alemã: a contribuição de Max Weber”, in: **Sociologia – Introdução à ciência da sociedade**. (2a ed). São Paulo: Moderna, 2001 (pp. 70-77).

COSTA, F. L.. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2000.

CUNHA, A. ET. AL.. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Modelo de Gestão Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. p.1-69. 2014. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/manual_de_gestao_prefeitura_2014_site.pdf>. Acesso em 18/02/2020.

DE CASTRO, H. G.; DE CARVALHO, M. M.. **Gerenciamento do portfólio de projetos (PPM): estudos de caso**. São Paulo, v. 20, n. 3, p. 303-321, Set. 2010.

DE FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K.. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo , v. 51, n. 5, p. 424-439, Out. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000500002. Acesso em: 04/04/2019.

DE PAULA, A. P. P.. **Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 1008p.

DO PRADO, D. S.. **Gerenciamento de Portfólios, Programas e Projetos nas Organizações**. 4. ed. Nova Lima: INDG TecS, 2004. 283p.

DRYZEK, J. S.. **Discursive Democracy: politics, policy and political science**. Cambridge University Press: Cambridge, 1994.

EILAT, H.; GOLANY, B.; SHTUB, A.. Constructing and evaluating balanced portfolios of R&D projects with interactions: A DEA based methodology. **European Journal of Operational Research**, v. 172, n. 3, p. 1018-1039, 2006.

ERIG, R.. **O inter-relacionamento entre o planejamento e o orçamento na esfera pública municipal: Estudo de caso na Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. 2007. 189 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – PPG em Administração, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo.

FEDOZZI, L.. **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: FASE e IPPUR (UFRJ), 1997.

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. B. L.. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo , n. 95, p. 181-224. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000200181&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10/02/2020.

FERNANDEZ, E.. ET. AL. Intelligent Techniques for R&D Project Selection in Large Social Organizations. **Computación y Sistemas**, v. 10, n. 1, p. 28–56, 2006

FETZNER, M. A.; OLTRAMARI, A. P; OLEA, P. M.. Gestão do Desempenho na Administração Pública: o Caso da TI Governo. **RAC, Curitiba**, v. 14, n. 5, pp. 968-982, Set./Out. 2010.

FILHO, J. C.; COSTA, H. G.. Balanced Scorecard (Bsc) e seus Efeitos Positivos E Negativos. **Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**. V.2, N°7. 2009. Disponível em:< <http://re.granbery.edu.br/artigos/MzQy.pdf>.> Acesso em: 10/02/2020.

FRAGA, V. F.. **Gestão pela Formação Humana: Uma Abordagem Fenomenológica**. 2. ed. Barueri: Manole, 2009.

FLICK, U.; KARDORFF, E. von; STEINKE, I.. **A Companion to qualitative research**. 1. ed. London: SAGE Publications Ltd, 2004. 432p.

GONÇALVES, P. T. ET AL.. **Burocracia Weberiana, Gerencialismo E O Modelo De Gestão Pública Atual: Uma Análise À Luz Do Critical Systems Heuristics (Csh)**. Disponível em:< http://issbrasil.usp.br/artigos/9cbs_8_.pdf>. Acesso em: 08/04/2019.

GONZÁLEZ, E. F.. Analysis of the decision to assess and form R and D project portfolios: A critical and suggesting approach. **Gestion y Política Publica**, v. 12, n. 1, p. 43–79, 2003.

GONZALEZ, E. F.; CASTILLO, J. N.. **Model and decision support system for portfolio problems in projects of social importance**. *Gestion y Política Publica*, v. 10, n. 1, p. 31–52, 2001.

HANSEN, L. K.; KRÆMMERGAARD, P.. Transforming local government by project portfolio management: Identifying and Overcoming Control Problems. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 7, n. 1, p. 50–75, 2013.

HERSZON, L.; SAMPAIO, M.. **Gerência de portfólio**. In: BARCAUI, A. (org.). PMO – Escritório de projetos, programas e portfólio na prática. Rio de Janeiro: Braspot, 2012. 720p.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P.. **A Execução Premium**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 323p.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P.. **Mapas Estratégicos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 471p.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P.. The balanced scorecard: measures that drive performance. **Harvard Business Review**, Boston, v.70, n.1, p.71-79, jan./feb. 1992.

KERZNER, H.. **Gerenciamento de projetos: Uma abordagem sistêmica para planejamento, programação e controle**. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2011. 676p.

KRUGLIANSKAS, I.. **Engenharia concorrente: organização e implantação em empresas brasileiras**. In: Simpósio Nacional de Gestão da Inovação Tecnológica. Anais, São Paulo, 1992.

LAFETA, F. G.; GOMES, I. V. S.; BATISTINI, A. A.; BARROS, C. F. O.. **Gestão de projetos: da antiguidade às tendências do século XXI**. ENEGEP, Curitiba. 2014.

LEVIN, G.; RAD, P. F.. **A formalized model for managing a portfolio of internal projects**. AACE International Transactions, New Orleans, 2005.

LEVIN, G.; RAD, P. F.. **Project Portfolio Management – Tools & Techniques**. New York: IIL, 2006.

LEVINE, H. A.. **Project portfolio management: a practical guide to selecting projects, managing portfolios, and maximizing benefits**. San Francisco: John Wiley & Sons. 2005.

MARTINS, V. A.; MAXIMIANO, A. C. A.; RABECHINI, J.. A adoção do gerenciamento de portfólio como uma alternativa gerencial: o caso de uma empresa prestadora de serviço de interconexão eletrônica. **Revista Produção**. v. 15, 2005.

MICROSOFT. **Microsoft Project Server 2019**. Microsoft, 2019. Disponível em:< <https://products.office.com/pt-br/project/enterprise-project-server> Acesso em: 29/03/2020.

MINTZBERG, H.. **Criando organizações eficazes**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 334p.

MINTZBERG, H.. *Crafting Strategy*. **Harvard Business Review**, Boston, Jul./Ago. 1987.

MINTZBERG, H.. *The fall and rise of strategic planning*. **Harvard Business Review**, Boston, Jan./Feb. 1994.

MONTES, E.. **Introdução ao Gerenciamento de Projetos**, 1ª Ed. São Paulo; 2017.

MULDER, J.; BRENT, A. C.. Selection of Sustainable Rural Agriculture Projects in South Africa: Case Studies in the LandCare Programme. **Journal of Sustainable Agriculture**, v. 28, n. 2, p. 55–84, 2006.

MULLER, C. J.. **Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações)**. 2003. 292 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

NAVARRO, Z.. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989- 2002): um conciso comentário crítico**. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez. 2003.

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

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

PESTANA, C. V. S.; VALENTE, G. V. P.. **Implantação de Escritórios de Projetos na Administração Pública: a experiência da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (SEGER)** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Anais, Brasília, 2010.

PETERS, T.. Você é o seu Projeto. **Revista Você S.A.** São Paulo, n. 14, p. 34-46. Ago.1999.

PILKAITĖ, A.; CHMIELIAUSKAS, A.. Changes in Public Sector Management: Establishment of Project Management Offices – A Comparative Case Study of Lithuania and Denmark. **Public Policy and Administration**, v. 14, n. 2, p. 291–306, 2015.

PINHEIRO, M.T.. **Processo customizado de priorização aplicado na seleção de políticas públicas estratégicas de gestão alinhadas à gestão para resultado governamental.** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Anais Brasília, 2013.

PMI - PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Guia PMBOK®: Um Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos**, 6 ed. Pennsylvania: PMI, 2017. 726p.

PMI - PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **The Standard for Portfolio Management**. 3 ed. Pennsylvania: PMI, 2012. 189p.

PORTER, M. E.. *How Competitive Forces Shape Strategy*. **Harvard Business Review**, Boston, Mar. 1979.

PORTER, M. E.. *What is strategy?* **Harvard Business Review**, Boston, Nov./Dec. 1996.

PORTO ALEGRE - PROMETA. **Programa de Metas 2017-2020**. Prefeitura de Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=1135 Acesso em: 18/03/2020.

PORTO ALEGRE - PPA. **Plano Plurianual 2018-2020**. Prefeitura de Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=1161 Acesso em: 18/03/2020.

PRADA, A. C.. **Proposta de modelo para gerenciamento de portfólio de inovação: modelagem de conhecimento na geração de ideias**. 2009. 159p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

PZREWORSKI, A.. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M.. Matriz LIMPE: **Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal**. Tecnologias de Administração e Contabilidade, v. 5, n. 1, p. 30-53, 2015.

ROCHA, M. H. P.; NEGREIROS, L. A.. Alinhamento estratégico e o gerenciamento do portfólio de projetos nas organizações. In: **Congresso Nacional de Excelência em Gestão**, Anais. Niterói, 2009.

ROSA, F. L.; JUNG, C. F.; MENGDEN, P. R.. Um modelo para avaliação do potencial estratégico de projeto de P&D de inovação tecnológica. **Produção Online**, v. 13, n. 3, p. 1167-1196, 2018. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.14488/1676-1901.v13i3.1421>>. Acesso em: 30/03/2020.

ROSA, M. O.. **Gerenciamento de Projetos em Instituições Públicas**. 2017. Disponível em:< <http://www.pmies.org.br/download/artigos>>. Acesso em: 26/02/2020.

ROZENFEL, H. ET. AL.. **Gestão de desenvolvimento de produtos: uma referência para a melhoria do processo**. São Paulo: Saraiva, 2006. 576p.

RUMMLER, G. A.; BRACHE, A. P.. **Melhores desempenhos das empresas**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994. 284p.

RWELAMILA, P. D.; PURUSHOTTAM, N.. Project Management Trilogy Challenges in Africa- Where to From Here? **Project Management Journal**, v. 43, n. 4, p. 5–13, 2012.

SANABIO, M.T.; DOS SANTOS, J.G.; DAVID, M.V.. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. 246p.

SCHEINBERG, M.; STRETTON, A.. Multiproject planning: tuning portfolio indices. **International Journal of Project Management**, v. 12, n. 2, p. 107–114, 1994. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1016/0263-7863\(94\)90017-5](http://dx.doi.org/10.1016/0263-7863(94)90017-5). Acesso em: 30/03/2020.

SCHOEFFEL, P.. **Pizzamia: dinâmica vivencial para apoio ao ensino de gerenciamento de projetos baseado no PMBOK**. CSBC, Brasília. 2014. Disponível em:< <http://www.tise.cl/volumen11/TISE2015/527-532.pdf>>. Acesso em: 18/03/2019.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M.. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 139p.

STAKE, R. E.. **The Art of Case Study Research**. 1. ed. California: SAGE Publications Inc, 1995. 192p.

WHEELWRIGHT, S.C.; CLARK, K.B.. **Revolutionizing Product Development: quantum leaps in speed, efficiency, and quality**. New York: The Free Press, 1992. 364p.

WORRALL, L.; COLLINGE, C.; BILL, T.. Managing strategy in local government, **International Journal of Public Sector Management**, Bingley, Vol. 11 Iss 6 pp. 472 – 493.1998.

WEBER, M.. **Economia e Sociedade**. 1. ed. V. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. 424p.

YIN, R. K.. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 320p.