



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



ENOCK GODOY DE SOUZA

**UMA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DAS TÉCNICAS DE
GERENCIAMENTO DE PORTFÓLIO DE PROJETOS NO SETOR
PÚBLICO**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

ENOCK GODOY DE SOUZA

**UMA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DAS TÉCNICAS DE
GERENCIAMENTO DE PORTFÓLIO DE PROJETOS NO SETOR
PÚBLICO**

UTFPR

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – **Campus** Pato Branco.

Orientador(a): Prof. MSc. Larissa de Lima Trindade

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

PATO BRANCO

2014



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública



TERMO DE APROVAÇÃO

Uma Análise da Aplicabilidade das Técnicas de Gerenciamento de Portfólio de
Projetos no Setor Público

Por

Enock Godoy de Souza

Esta monografia foi apresentada às 19:20 h do dia 17 de Outubro de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Pato Branco. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof.^a MSc. Larissa de Lima Trindade
UTFPR – *Campus Pato Branco*
(orientadora)

Prof. Dr. Osney Marcos Cardoso
UTFPR – *Campus Pato Branco*

Prof. MSc. Herus Pontes
UTFPR – *Campus Pato Branco*

Dedico esta monografia à minha esposa
e às minhas filhas, que me apoiaram
e compartilharam meus sacrifícios.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

A Nossa Senhora, Santa Maria, mãe de Jesus, que inspirou minha devoção e apaziguou o meu espírito.

A meus pais, pelo exemplo, orientação, dedicação e incentivo durante toda minha vida.

A minha orientadora, professora MSc. Larissa de Lima Trindade, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade durante o processo de orientação.

Aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, Campus Pato Branco.

Aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Agradeço de forma especial à Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e aos profissionais desta Secretaria que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“Pessoas corretas não precisam de leis para orientá-las a agir de forma responsável, por outro lado, pessoas com condutas erradas sempre acharão uma maneira de contornar as leis”.

(PLATÃO)

RESUMO

DE SOUZA, Enock Godoy. Uma Análise da Aplicabilidade das Técnicas de Gerenciamento de Portfólio de Projetos no Setor Público. 2014. 59p. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, ano.

Procura-se, por meio deste texto, interpretar como as técnicas de gestão de portfólio para a seleção e priorização de projetos poderiam ser usadas no setor público brasileiro de forma alinhada com o ciclo de políticas públicas e o processo orçamentário. A interpretação da aplicabilidade dessas técnicas ocorreu por meio de um estudo de caso qualitativo e interpretativista realizado na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. O caso foi analisado a partir de uma revisão bibliográfica conceitual abrangendo três áreas de conhecimento que costumam ser estudadas de forma isolada: gestão de portfólio, ciclo de políticas públicas e processo orçamentário do setor público do Brasil. O principal resultado da pesquisa contempla a descrição de como ocorre a gestão de portfólios de projetos na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e a análise de sua aderência ao referencial teórico.

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

ABSTRACT

DE SOUZA, Enock Godoy. An Analysis of the Applicability of Project Portfolio Management Techniques in the Public Sector. 2014. 59p. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, ano.

By this text, it is aimed to interpret how portfolio management techniques for project selection and prioritization could be used in the Brazilian public sector in line with the public policy cycle and the budgeting process. The interpretation of the applicability of these techniques was through a qualitative case study conducted at Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. The case was analyzed based on a conceptual literature review covering three areas of knowledge that are often studied in isolation: portfolio management, public policy cycle and the budgeting process of the public sector in Brazil. The main outcomes of this research comprise the description of how the project portfolio management process is conducted at Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo and an analysis regarding its adherence to the theoretical references.

Keywords: Portfolio Management, Public Administration, Projects Portfolio.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de Gestão de Portfólios.....	10
Figura 2 - Ciclo de Políticas Públicas.....	15
Figura 3 - Processo Integrado de Planejamento e Orçamento.....	18
Figura 4 - Modelo Integrado de Gestão de Portfólio Incluindo o Ciclo de Políticas Públicas, o processo Integrado de Planejamento e Orçamento e o Modelo de gestão de Portfólios do Governo do Reino Unido.....	23
Figura 5 - Exemplo de Relacionamento entre Portfólio, Subportfólios, Programas, Subprogramas, Projetos e Operações.....	26
Figura 6 - Interações dos Grupos de Processos de Gestão de Portfólio.....	29
Figura 7 - Modelo Integrado de Gestão de Portfólio Incluindo o Ciclo de Políticas Públicas, o Processo Integrado de planejamento e Orçamento e o e o Modelo de Gestão de Portfólios do PMI.....	30
Figura 8 - Organograma da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.....	36
Figura 9 - Organograma do DTI.....	40
Figura 10 - Pontos de Controle.....	44
Figura 11 - Grupos de Processos.....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparação das definições dos modelos do PMI e do Governo do Reino Unido.....	8
Tabela 2 - Visão Geral das Práticas do Ciclo de Definição do Portfólio.....	21
Tabela 3 - Visão Geral das Práticas do Ciclo de Entrega do Portfólio.....	22
Tabela 4 - Processos de Gestão de Portfólio do PMI.....	28
Tabela 5 - Planejamento Estratégico da SEFAZ-SP.....	37
Tabela 6 - A Evolução do orçamento e da Quantidade de Pessoal no Departamento de TI da Secretaria da Fazenda.....	39
Tabela 7 - Resumo das Entrevistas.....	41
Tabela 8 - Ciclo de Definição do Portfólio na SEFAZ-SP.....	52

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2.1 OBJETIVO GERAL	3
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
2.3 JUSTIFICATIVA	3
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	6
2.1 INTRODUÇÃO À GESTÃO DE PORTFÓLIOS DE PROJETOS DE TI.....	7
2.2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCEPÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS	13
2.3 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A CONCEPÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS.....	17
2.4 MODELO DE GESTÃO DE PORTFÓLIOS DO GOVERNO DO REINO UNIDO	19
2.4.1 MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DE PORTFÓLIO INCLUINDO O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	22
2.5 MODELO DE GESTÃO DE PORTFÓLIOS DO PMI	25
2.6 A GESTÃO DE PORTFÓLIOS NO COBIT 5.0	32
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	34
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	34
3.2 O LOCAL DE ESTUDO	35
3.3 COLETA DOS DADOS.....	41
3.4 ANÁLISE DOS DADOS.....	42
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS	44
4.1 A SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS NA CAT	44
4.2 A SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS NA CAF	48
4.3 O PONTO DE VISTA DO DTI SOBRE A SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS	50
4.4 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	51
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES	54
6 REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

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

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

Os projetos da Administração Pública podem nascer também em camadas mais baixas da hierarquia do Estado, usando para isso verba de custeio ou de investimento. Por exemplo, um departamento de Tecnologia da Informação (TI) pode ter a contratação de Fábrica de Software prevista em seu orçamento de custeio e criar um projeto para construir um novo sistema com a dotação orçamentária advinda da verba reservada para o custeio da Fábrica de Software. Outro exemplo seria a compra de equipamentos por meio de verba de investimento, mesmo que o investimento estivesse descrito na LOA sem todos os detalhes técnicos.

Considerando os aspectos descritos acima, pode-se perceber uma ausência de literatura que relacione, de forma clara, o gerenciamento de projetos e portfólio com a gestão pública. Carneiro (2010), ao apresentar a gestão de projetos no setor público, descreve o ciclo de políticas públicas e a gestão de portfólios em capítulos diferentes. Conseqüentemente, o livro não apresenta uma correlação dos conceitos e nem explica ou interpreta como o modelo do Governo do Reino Unido (TSO, 2011) ou o modelo do *Project Management Institute* (PMI, 2013b) poderiam ser usados em conexão com o ciclo de políticas públicas.

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

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

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

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

Conseqüentemente, esse debate mais geral sobre a aplicabilidade das técnicas da administração de empresas na gestão pública tem reflexos e levanta questionamentos nas áreas de gestão de projetos e gestão de portfólios.

Neste sentido, este estudo apresenta os seguintes objetivos de pesquisa:

2.1 OBJETIVO GERAL

Avaliar a aplicabilidade das técnicas de gerenciamento de portfólio para a seleção e priorização de projetos de desenvolvimento de sistemas no setor público.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Descrever como são selecionados e priorizados os projetos de desenvolvimento de sistemas na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.
- Analisar a aderência das técnicas de seleção e priorização de projetos usadas na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo aos principais modelos de gestão de portfólio usados no mercado: (i) modelo de gestão de portfólio do *Project Management Institute* (PMI, 2013b); e (ii) modelo de gestão de portfólio do Governo do Reino Unido, publicado pelo *Office of Government Commerce* – OGC (TSO, 2011).

Em razão do prazo restrito para realização da pesquisa, o foco deste estudo se limitou aos projetos de desenvolvimento de sistemas. Dessa forma, uma parte dos projetos de TI, aqueles relacionados à infraestrutura, foi intencionalmente excluída do escopo.

2.3 JUSTIFICATIVA

A relevância desta pesquisa está relacionada aos seguintes aspectos:

Existe uma lacuna nos estudos de Gestão Pública acerca da aplicação da gestão de portfólios de projetos em projetos de TI. Dessa forma, o estudo é inovador por relacionar áreas de conhecimento que usualmente não são estudadas de forma conjunta.

Os resultados dos projetos realizados no Brasil apontam indícios de que é necessário aprimorar a profissionalização da gestão de projetos (incluindo a gestão de portfólios de projetos) no Setor Público (LAIA *et al.*; 2011).

De acordo com o TSO (2011, p. 13), a gestão de portfólios contribui para a seleção e priorização de projetos mais adequados às necessidades da organização e mais alinhados aos seus objetivos estratégicos. Dessa forma, a seleção e a priorização de projetos contribuem para uma execução mais eficaz das políticas públicas, por meio do aumento da eficiência operacional, ao atribuir maior prioridade e, conseqüentemente, foco nos projetos de maior relevância (selecionar os projetos corretos).

De acordo com Weill e Ross (2006, p 48), em empresas com melhores retornos em TI, “todos os anos, como parte do processo de investimento, a administração de negócios e a de TI estabelecem juntas indicadores apropriados para o valor de negócio do portfólio”.

De acordo com o TSO (2011, p. 13), a gestão de portfólios contribui para uma execução mais efetiva de programas e projetos, além de uma utilização mais eficiente dos recursos. Conseqüentemente, essa gestão de projetos mais eficiente (ou seja, maior eficiência operacional na Gestão de Projetos – executar corretamente os projetos) reduz o desperdício na execução dos projetos, proporcionando economias de custos que poderiam ser usadas para viabilizar uma gama maior de serviços públicos de qualidade.

Finalmente, o estudo da aplicabilidade das técnicas de gestão de portfólios na seleção e priorização dos projetos de TI do Setor Público pode fornecer direcionamento para os gestores públicos na aplicação dessas técnicas, além de proporcionar base para novas pesquisas acadêmicas sobre esse tema.

Além da justificativa em relação à relevância dessa pesquisa, é importante explicar e justificar as decisões referentes ao estabelecimento do foco da pesquisa.

Em relação aos modelos teóricos de gestão de portfólios, optou-se pelos modelos mais difundidos no mercado: o modelo do *Project Management Institute - PMI* (2013b) e o modelo do *Office of Government Commerce – OGC* (TSO, 2011). Leite (2004, p. 113) explica que o padrão do PMI para gestão de projetos, que é um assunto diretamente relacionado à gestão de portfólios, foi adotado como norma da *International Organization for Standardization (ISO)* em 1997 e recepcionada nas

normas brasileiras em 2000. Ribeiro *et al.* (2013) explicam que a publicação do PMI (2013b) denominada “*The Standard for Portfolio Management*” é mundialmente reconhecida como padrão para gestão de portfólios.

O conjunto de modelos de “melhores práticas” do Governo Britânico, que abrange gestão de portfólios, gestão de projetos, gestão de riscos e gestão de TI, é largamente difundido no mercado. A relevância do modelo teórico denominado “*Management of Portfolios*” (TSO, 2011) para esta pesquisa está relacionada à sua origem no setor público, o que acarreta uma adequação maior aos fatores ambientais de organizações públicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

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

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

Considerando a amplitude da questão de pesquisa, a necessidade de explorar conhecimentos que não estão integrados e a lacuna de conhecimento referente a pesquisas acadêmicas acerca da aplicação de gestão de portfólios no setor público, esse conjunto de características favorece uma pesquisa bibliográfica tradicional.

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

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

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

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

Inicialmente, esta revisão bibliográfica apresenta uma introdução ao tema gestão de portfólios a partir da literatura. O segundo passo consiste na interpretação da concepção de projetos a partir do ciclo de políticas públicas. O terceiro passo contempla a concepção de projetos a partir do orçamento, seja por verba de investimento ou por verba de custeio. O quarto passo corresponde à descrição dos principais modelos de gestão de portfólios. Após a síntese dessas diversas áreas de conhecimento, o passo seguinte é a análise da bibliografia, interpretando como as técnicas de gerenciamento de portfólio poderiam ser usadas no setor público para a seleção e priorização de projetos de TI.

2.1 INTRODUÇÃO À GESTÃO DE PORTFÓLIOS DE PROJETOS DE TI

Ao explicar os conceitos de governança de TI, Weill e Ross (2006, p. 49) argumentam que “um número crescente de organizações vem utilizando a abordagem de portfólio como parte do processo de investimentos e priorização de TI na empresa como um todo”. Além disso, os autores recomendam o rastreamento de projetos de TI e os recursos consumidos nesses projetos como um dos mecanismos altamente eficazes para implementar a governança de TI em organizações públicas de melhor desempenho (WEILL; ROSS, 2006).

Existem algumas definições do que consiste um portfólio e do que consiste um portfólio de projetos. Além disso, existem também definições do que é a gestão de portfólios e a gestão de portfólios de projetos. As definições mais difundidas estão associadas aos principais modelos prescritivos o modelo do PMI (2013b) e o modelo do Governo do Reino Unido (TSO, 2011). A Tabela 1 apresenta as principais

definições sobre portfólio, programa e projetos, de acordo com os principais modelos prescritivos do mercado.

	Modelo do PMI	Modelo do Governo do Reino Unido
Projeto	“Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo” (PMI, 2013a, p. 4).	“Projeto é uma organização temporária que é criada com o propósito de entregar um ou mais produtos de negócio de acordo com um <i>business case</i> combinado entre os envolvidos” (TSO, 2009, p. 3).
Gestão de Projetos	“Gerenciamento de projetos é a aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para atender aos seus requisitos” (PMI, 2013a, p. 5).	“Gestão de projetos é o planejamento, delegação, monitoramento e controle de todos os aspectos de um projeto e da motivação dos envolvidos, para alcançar os objetivos do projeto dentro do desempenho esperado para o prazo, custo, qualidade, escopo benefício e riscos” (TSO, 2009, p. 4).
Programa	“Um programa é definido como um grupo de projetos, subprogramas e atividades de programa relacionados, gerenciados de modo coordenado visando a obtenção de benefícios que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente” (PMI, 2013a, p. 9).	“Uma estrutura de organização flexível e temporária criada para coordenar, dirigir e supervisionar a implementação de um conjunto de projetos e atividades relacionadas, a fim de entregar resultados e benefícios relacionados aos objetivos estratégicos da organização” (TSO, 2011, p. 11).
Gestão de Programa	“Gerenciamento de programas é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas a um programa a fim de atender aos seus requisitos e obter benefícios e controle não disponíveis ao gerenciar projetos individualmente” (PMI, 2013b, p. 11).	“Gestão de programa é a ação de executar uma organização coordenada, direção e implementação de um dossiê de projetos e atividades transformadoras (isto é, programas) para atingir resultados e realizar objetivos de importância estratégica para o negócio” (TSO, 2011, p. 11).
Portfólio	“Conjunto de projetos, programas, subportfólios e operações gerenciadas como um grupo para alcançar objetivos estratégicos” (PMI, 2013b, p. 3).	“O portfólio de uma organização (ou de um segmento) é a totalidade de seus investimentos em mudanças necessárias para atingir seus objetivos estratégicos” (TSO, 2011, p. 11).
Gestão de Portfólio	“Gerenciamento de portfólio é o gerenciamento coordenado de um ou mais portfólios para atingir objetivos e estratégias organizacionais” (PMI, 2013b, p. 17).	“Gestão de portfólio é uma coleção coordenada de processos e decisões estratégicas que, em conjunto, viabilizam o balanceamento mais efetivo entre as mudanças organizacionais e o andamento do negócio como de costume” (TSO, 2011, p. 11).

Tabela 1: Comparação das definições dos modelos do PMI e do Governo do Reino Unido (elaborado pelo autor a partir de PMI, 2013a, 2013b; TSO, 2009, 2011).

Complementarmente, Bayney e Chakravarti (2012) descrevem a gestão de portfólios de projetos como o gerenciamento ativo de uma coleção de projetos, investimentos ou programas, com o propósito consolidado de contribuir para que a organização atinja seus objetivos estratégicos e financeiros em condições de restrição de recursos.

Por outro lado, o termo “gestão de portfólio” muitas vezes se refere não somente a projetos, mas a qualquer tipo de ativos organizacionais (BAYNEY; CHAKRAVARTI, 2012). Vale ressaltar que, no âmbito deste texto, o termo “gestão de portfólio” se refere a portfólios de projetos.

Segundo Kendall e Rollins (2003), os quatro problemas mais comuns na gestão de portfólio de projetos são:

- Excesso de projetos ativos (muitas vezes, o dobro do que uma organização deveria ter);
- Projetos errados (projetos que não agregam valor à organização);
- Projetos não vinculados aos objetivos estratégicos;
- Portfólio desbalanceado.

Kendall e Rollins (2003) explicam no que consiste um portfólio de projetos desbalanceado:

- Muitos projetos pelo lado do fornecimento e quantidade insuficiente de projetos focados no mercado;
- Muitos projetos de desenvolvimento e quantidade insuficiente de projetos de pesquisa;
- Muitos projetos de curto prazo e poucos projetos de longo prazo;
- Projetos não refletem os ativos mais importantes da organização;
- Projetos não refletem o valor dos recursos estratégicos da organização;
- Projetos não refletem os principais produtos com oportunidades de receita, os principais riscos, etc.

O PMI (2013b) esclarece que a gestão de portfólio é a disciplina que habilita a gestão executiva a alcançar/concretizar as estratégias organizacionais e seus objetivos por meio da tomada de decisão eficiente a respeito de projetos, programas e operações. O PMI (2013b) também explica que a gestão de portfólios é executada em um ambiente mais abrangente do que o próprio portfólio e que ela inclui os

processos para identificar, categorizar, monitorar, avaliar, selecionar, priorizar, balancear e autorizar os componentes de um portfólio.

Bayney e Chakravarti (2012) definem um ciclo semelhante de gestão de portfólios, que inclui: categorizar, analisar o risco, avaliar, otimizar, priorizar e gerenciar. Esse modelo é apresentado na Figura 1.



Figura 1: Modelo de Gestão de Portfólios (baseado em BAYNEY; CHAKRAVARTI, 2012).

Os projetos são frequentemente utilizados como meio de atingir o plano estratégico de uma organização e, conseqüentemente, projetos são normalmente autorizados como resultado de uma ou mais das seguintes considerações estratégicas (PMI, 2013a): demanda de mercado, oportunidade/necessidade estratégica de negócios, necessidade social, consideração ambiental, solicitação de cliente, avanço tecnológico e/ou requisito legal.

De acordo com o TSO (2011), uma gestão efetiva de portfólios depende da aplicação dos seguintes princípios:

- Comprometimento da alta administração;
- Alinhamento com o *framework* de governança da organização;
- Alinhamento com os objetivos estratégicos da organização;

- Uso de um escritório de portfólios (virtual ou não) que suporte a tomada de decisão da alta administração;
- Trabalhar em uma energizada cultura de mudança.

O PMI (2013b) argumenta que, para serem bem sucedidas, as atividades de gestão de portfólio devem, pelo menos, contemplar:

- Entendimento da estratégia organizacional;
- Estabelecimento de critérios estratégicos organizacionais para a gestão do portfólio;
- Consideração de todos os projetos, programas e outros componentes organizacionais do portfólio;
- Alinhamento aos processos combinados formalizados pela organização ou selecionados pela equipe.

Kendall e Rollins (2003) explicam que o propósito da gestão de portfólios de projetos deve ser:

- Determinar uma mescla de projetos viável, que seja capaz de atender aos objetivos da organização;
- Balancear o portfólio, para garantir uma mescla de projetos que equilibre curto prazo versus longo prazo, risco versus recompensa, pesquisa versus desenvolvimento, etc.;
- Monitorar o planejamento e a execução dos projetos escolhidos;
- Analisar o desempenho do portfólio e as formas de melhorá-lo;
- Comparar as novas oportunidades entre si e contra o atual portfólio, tendo em conta a capacidade da organização na execução dos projetos;
- Fornecer informações e recomendações para os tomadores de decisão em todos os níveis.

De acordo com o PMI (2013b), o nível executivo da organização, por meio da definição e articulação da estratégia e dos objetivos organizacionais, determina a estratégia geral da organização. Essa estratégia e os objetivos organizacionais são entrada para o processo de gestão do portfólio, direcionando o processo e assegurando que os componentes do portfólio estão alinhados às metas da organização (PMI, 2013b). Além disso, o gestor do portfólio deve também sequenciar os componentes do portfólio para lidar com as interdependências

existentes, balanceando recursos restritos e outras considerações organizacionais (PMI, 2013b).

O PMI (2013a) explica que os passos para implantar um processo de gestão de Portfólio são os mesmos usados para implantar qualquer processo em uma organização:

- Avaliar o estado atual do processo de gestão de portfólio;
- Definir a visão e o plano para gestão de portfólio;
- Implantar os processos de gestão de portfólio;
- Aprimorar os processos de gestão de portfólio.

Finalmente, o PMI (2013b), esclarece que os seguintes facilitadores organizacionais são necessários para viabilizar uma gestão de portfólios efetiva:

- A organização - incluindo a alta administração - deve abraçar a prática da gestão de portfólio;
- Todos os projetos, programas e componentes operacionais propostos precisam ser avaliados;
- Membros de equipe apropriadamente habilitados estão disponíveis para gerenciar o portfólio;
- Existem processos para gerenciamento de projetos e programas;
- Os papéis e responsabilidades organizacionais estão definidos;
- Existem mecanismos implantados para comunicar decisões e outras informações, interna e externamente à organização.

Vale ressaltar que os autores citados, apesar de possuírem pontos de vista distintos e, em alguns casos, conflitantes, todos os autores citados mencionam que a gestão de portfólios e os projetos da organização devem contribuir para a concretização dos objetivos estratégicos e ajudar a concretizar o denominado alinhamento estratégico.

Kappelman *et al.* (2013), em uma pesquisa sobre as principais preocupações de um executivo sênior de TI (*Chief Information Officer – CIO*), o alinhamento entre a TI e o negócio foi classificada como a preocupação mais importante ao final de 2013. Essa pesquisa é realizada anualmente desde 1980 e alinhamento entre a TI e o negócio está entre as dez (10) principais preocupações dos gestores de TI desde que essa pesquisa foi iniciada (KAPPELMAN *et al.*, 2013).

De acordo com Turban, Volonino e Wood (2013), o alinhamento de TI com negócio significa alavancar oportunidades para a TI suportar a estratégia de negócios e melhorar o sucesso da organização. Alinhamento entre TI e negócio depende de o departamento de TI entender a estratégia, os riscos e as oportunidades; e o negócio entender o potencial e as limitações da TI (TURBAN; VOLONINO; WOOD, 2013).

Reich e Benbasat (1996) definem a dimensão social do alinhamento estratégico como o estado em que os executivos de TI e de negócios de uma determinada unidade organizacional compreendem e estão comprometidos com a missão, os objetivos e os planos, tanto da organização, quanto de TI.

Em uma visão mais interpretativista do termo alinhamento estratégico, Monteiro (2000) explica que alinhamento estratégico está mais relacionado ao resultado de um processo de negociação entre diferentes atores, humanos ou não e, que desse processo de negociação ou atrito emerge um alinhamento que pode ser então institucionalizado.

A partir dessa visão geral dos processos de gestão de portfólio e de sua relação com o alinhamento estratégico, o próximo passo para compreender a gestão de portfólios em organizações do setor público consistiu em avaliar como o ciclo de políticas públicas está conectado à concepção de programas e projetos.

2.2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCEPÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS

Inicialmente, convém explicar o que este texto entende por Política Pública (*Public Policy*). O termo “política” em português possui pelo menos três significados distintos na Ciência Política. Frey (2000) explica que a palavra “política” pode significar o termo “*polity*” para designar as instituições políticas, o termo “*politics*”, usado para denominar os processos políticos e, além disso, o termo “*policy*” usado em referência aos conteúdos da política.

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

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

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

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

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

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

Frey (2000) propõe os seguintes estágios para o ciclo de políticas públicas: percepção e definição de problemas, definição de agenda (*agenda-setting*),

elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a correção da ação (caso necessário). A Figura 2 apresenta o ciclo de políticas públicas proposto por Frey (2000).



Figura 2: Ciclo de Políticas Públicas (elaborado pelo autor a partir FREY, 2000).

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

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

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

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

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

De acordo com Rua, 2009, p. 38 :

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

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

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

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

2.3 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A CONCEPÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS

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

De acordo como Shick (2006), o orçamento é um processo que contempla a alocação de recursos escassos para diversas reivindicações de recursos públicos. Conseqüentemente, como não existem recursos suficientes para atender toda a demanda, é necessário fazer certas escolhas, selecionando algumas reivindicações e deixando de atender outras reivindicações.

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

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

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

- Elaboração e revisão do Plano Plurianual (PPA);
- Elaboração e revisão de planos e programas nacionais, regionais e setoriais;

- Elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Discussão, votação e aprovação da LOA;
- Execução orçamentária;
- Controle e avaliação da execução orçamentária (este último passo realimenta o passo 1 para o próximo ano).

A Figura 3 apresenta graficamente o processo integrado de planejamento e orçamento proposto por Giacomoni (2012).

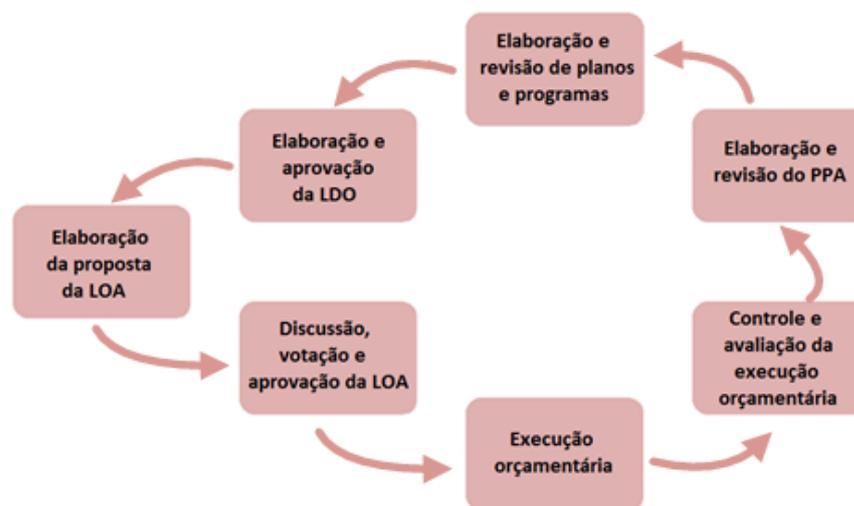


Figura 3: Processo Integrado de Planejamento e Orçamento (elaborado pelo autor a partir GIACOMONI, 2012).

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

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

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

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

Além dos projetos definidos explicitamente na LOA, os projetos da administração pública podem nascer também em camadas mais baixas da estrutura hierárquica do Estado, por meio da utilização de verba de custeio ou mão de obra do próprio órgão. Giacocomoni (2012) explica que a subcategoria “despesas de custeio” inclui pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos. Por exemplo, um departamento de Tecnologia da Informação (TI) pode ter a contratação de fábrica de software prevista em seu orçamento como despesa de custeio e criar um projeto para construir um novo sistema com a dotação orçamentária advinda da verba reservada para o custeio da fábrica de software. O projeto também poderia ser desenvolvido a partir de mão de obra própria, ou por uma combinação de mão de obra própria e fábrica de software, ambos classificados como despesa de custeio.

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

2.4 MODELO DE GESTÃO DE PORTFÓLIOS DO GOVERNO DO REINO UNIDO

De acordo com o modelo proposto pelo TSO (2011, p.15), a equipe ou área de gestão de portfólio não deve tomar decisões sobre o conteúdo do portfólio ou as iniciativas a serem incluídas ou interrompidas. O papel dessa equipe ou área é

fornecer informação que viabilize uma tomada de decisão pela alta administração, que seja mais efetiva e informada (TSO; 2011, p. 15).

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

a) O impacto de executar essas iniciativas (inclusive seu impacto em outras iniciativas) seja esclarecido;

b) A justificativa para esse investimento e as razões para não seguir o processo formal e habitual de priorização sejam registrados.

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

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

Tabela 2: Visão Geral das Práticas do Ciclo de Definição do Portfólio, elaborado pelo autor a partir de TSO (2011, p. 51-68).

O TSO (2011, p. 45) explica que não existe uma única forma correta de implementar a gestão de portfólios, mas que tudo depende das circunstâncias. Na Tabela 2 é apresentada a visão geral das práticas do ciclo de definição do portfólio segundo o TSO (2011).

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

1) Ciclo de definição do portfólio, detalhado na Tabela 2: entender, categorizar, priorizar, balancear e planejar;

2) Ciclo de entrega do portfólio, detalhado no Tabela 3: controle gerencial, gestão dos benefícios, gestão financeira, gestão dos riscos, engajamento das partes interessadas, governança organizacional e gestão de recursos.

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

Tabela 3: Visão Geral das Práticas do Ciclo de Entrega do Portfólio, elaborado pelo autor a partir de TSO (2011, p. 51-68).

2.4.1 MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DE PORTFÓLIO INCLUINDO O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A partir da revisão bibliográfica acerca do ciclo de políticas públicas e do processo integrado de planejamento e orçamento, é possível interpretar como o modelo de gestão de portfólios do Governo do Reino Unido (TSO, 2011) poderia se conectar formando um processo integrado de gestão de portfólios, apresentado na Figura 4.

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

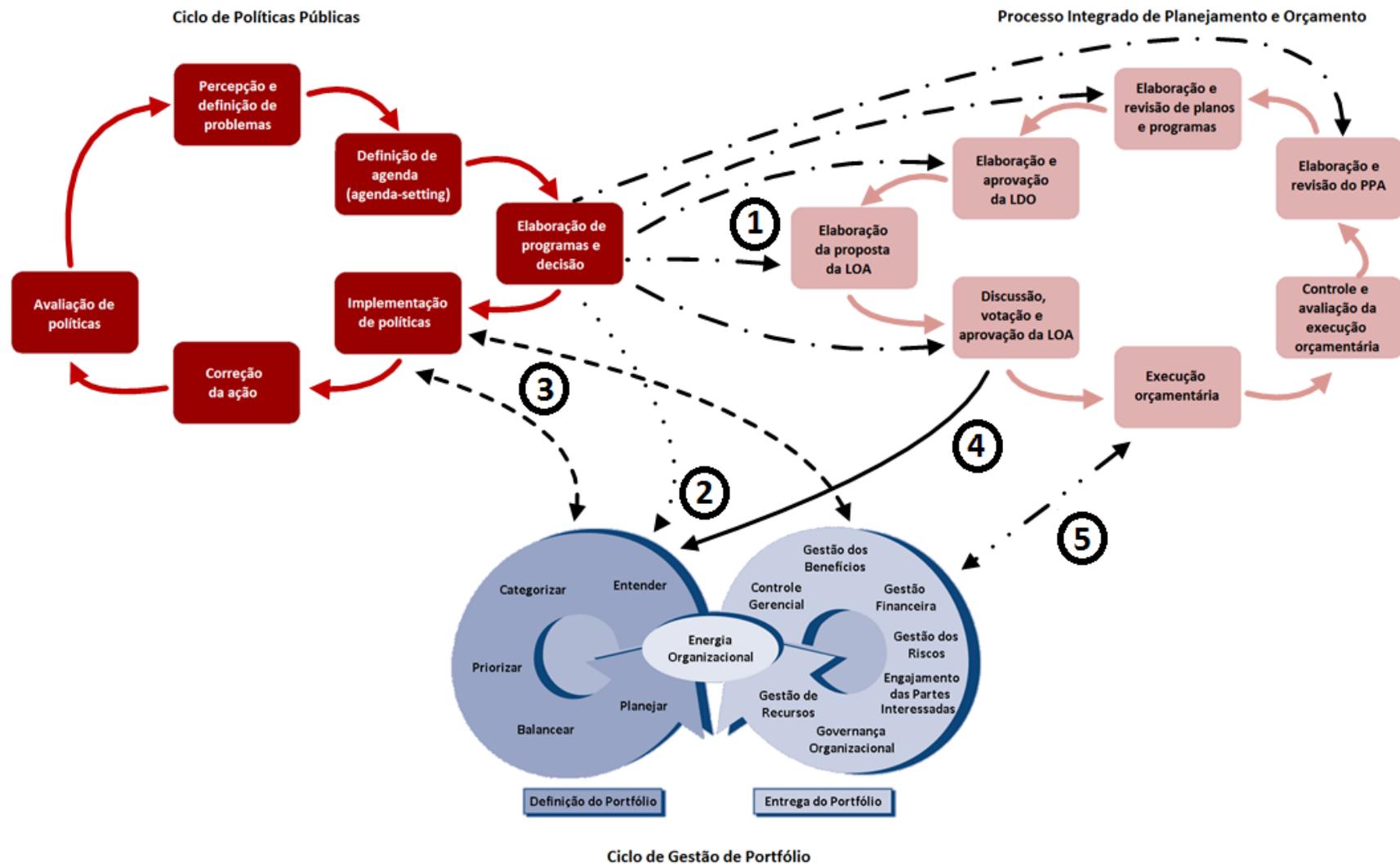


Figura 4: Modelo Integrado de Gestão de Portfólio Incluindo o Ciclo de Políticas Públicas, o Processo Integrado de Planejamento e Orçamento e o Modelo de Gestão de Portfólios do Governo do Reino Unido (elaborado pelo autor a partir FREY, 2000; GIACOMONI, 2012; TSO, 2011).

A numeração apresentada na Figura 4 corresponde aos seguintes relacionamentos:

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

meio da utilização de mão de obra própria do órgão, por meio de uma fábrica de software ou por uma combinação de ambos.

5. Processo de “Execução Orçamentária” do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento influenciando e sendo influenciado pelos processos de entrega do portfólio: durante a execução do projeto é necessária a execução orçamentária correspondente, contemplando o pagamento dos fornecedores e do próprio salário dos funcionários envolvidos no projeto.

Dessa forma, a partir da elaboração do modelo integrado de gestão de portfólio incluindo o ciclo de políticas públicas e o processo integrado de planejamento e orçamento, podemos concluir que o modelo proposto pelo Governo do Reino Unido (TSO, 2011) é suficientemente genérico para ser aplicado no setor público brasileiro de forma alinhada com o ciclo de políticas públicas e o processo orçamentário.

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

2.5 MODELO DE GESTÃO DE PORTFÓLIOS DO PMI

Ao explicar sua definição de portfólio, o PMI (2013b) descreve como uma coleção de programas projetos ou operações, os quais devem ser gerenciados de forma conjunta para atingir os objetivos estratégicos da organização. Complementando a definição, o PMI (2013b) explica que os elementos componentes de um portfólio não precisam ser interdependentes ou possuírem objetivos relacionados. Além disso, os componentes de um portfólio devem ser quantificáveis e passíveis de serem medidos, classificados e priorizados.

O PMI (2013b) explica que uma organização pode organizar sua gestão de portfólios com mais de um portfólio, direcionando cada um deles ao atendimento de

objetivos e estratégias organizacionais específicas. Do mesmo modo, portfólios podem conter subportfólios (PMI, 2013b). A Figura 5 contém um exemplo de organização de um portfólio.

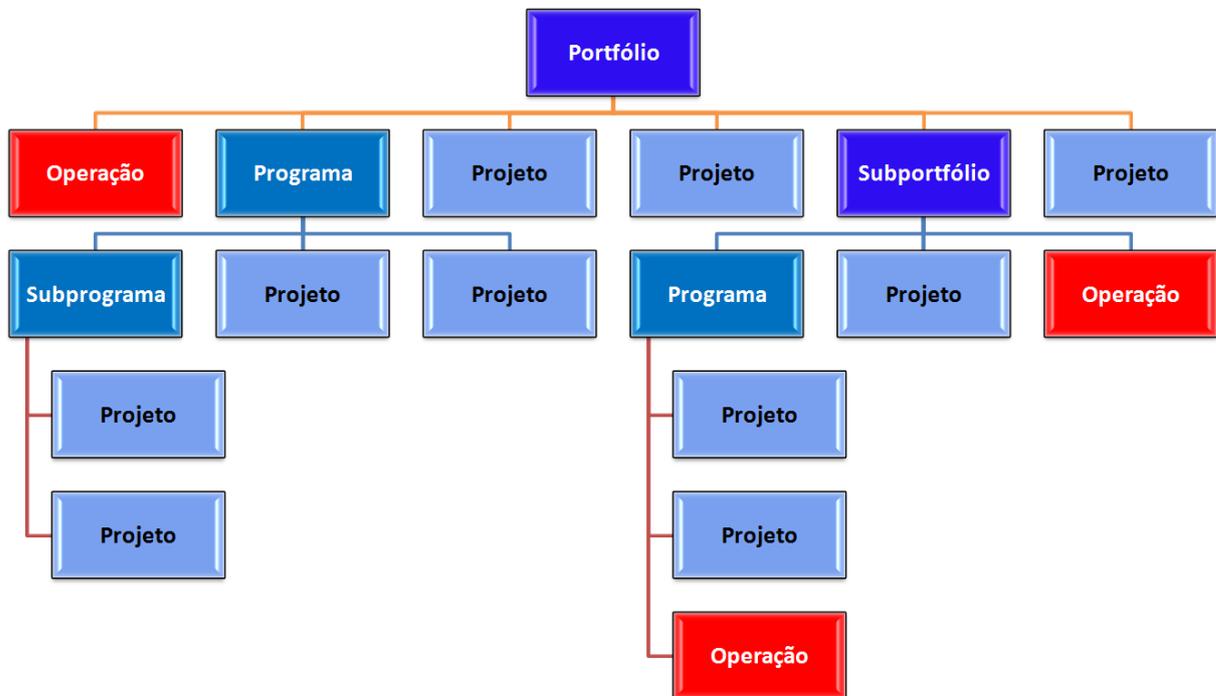


Figura 5: Exemplo de Relacionamento entre Portfólio, Subportfólios, Programas, Subprogramas, Projetos e Operações (elaborado pelo autor a partir PMI, 2013b).

Um ponto crucial da definição de portfólio é a necessidade de estar alinhado aos objetivos estratégicos da organização, pois o PMI (2013b) explica que um portfólio que não esteja alinhado aos objetivos estratégicos da organização deveria ter sua existência questionada.

Quanto ao papel do gestor ou gerente do portfólio, o PMI (2013b) o define como o responsável pela execução do processo de gestão do portfólio. O PMI (2013b) faz uma distinção entre os papéis do gestor do portfólio e dos gestores de projetos e programas:

- Gestores de programas e projetos devem executar o trabalho corretamente, ou seja, devem ser eficientes;
- Gestores de portfólio devem fazer o trabalho certo, ou seja, devem ser eficazes.

De acordo com o PMI (2013b), o gestor de portfólio pode ser um indivíduo, um grupo, ou um comitê gestor responsável por estabelecer, monitorar e gerenciar

todos os portfólios designados. O PMI (2013b) atribui as seguintes responsabilidades aos gestores de portfólio:

- Estabelecer e manter um *framework* (uma estrutura de ideias conceitual e comunicável) e uma metodologia para o gerenciamento de portfólios na organização;
- Estabelecer e manter processos relevantes de gestão de portfólios;
- Guiar a seleção, priorização, balanceamento e encerramento dos componentes do portfólio, buscando assegurar o alinhamento estratégico;
- Estabelecer e manter uma infraestrutura apropriada e sistemas para suportar o processo de gestão de portfólios;
- Revisar continuamente o portfólio, relocando, repriorizando e otimizando seus componentes, para assegurar o alinhamento estratégico, adaptando o portfólio às alterações e evoluções dos objetivos estratégicos, oportunidades de mercado e ameaças;
- Fornecer às partes interessadas chave, avaliações acerca da seleção, priorização e desempenho do portfólio, incluindo a detecção precoce de problemas e riscos;
- Medir e monitorar o valor trazido pelo portfólio à organização;
- Atender requisitos legais e regulatórios;
- Atender às necessidades de informação das partes interessadas atuais e futuras;
- Dar suporte aos processos de tomada de decisão da alta administração;
- Influenciar o apoio e patrocínio dos executivos aos elementos do portfólio que forem iniciados;
- Participar das revisões em programas e projetos, representando o suporte da alta administração, exercendo liderança e se envolvendo em decisões chave.

O PMI (2013b) propõe um conjunto de processos para viabilizar e organizar a gestão de portfólios. A Tabela 4 apresenta uma visão desses processos, organizados em grupos de processos e áreas de conhecimento.

Áreas de Conhecimento	Grupo de Processos de Definição	Grupo de Processos de Alinhamento	Grupo de Processos de Autorização e Controle
Gerenciamento Estratégico do Portfólio	4.1 Desenvolver o Plano Estratégico do Portfólio 4.2 Desenvolver o Termo de Abertura do Portfólio 4.3 Definir o <i>Roadmap</i> do Portfólio	4.4 Gerenciar a Mudança Estratégica	
Gerenciamento da Governança do Portfólio	5.1 Desenvolver o Plano de Gerenciamento do Portfólio 5.2 Definir o Portfólio	5.3 Otimizar o Portfólio	5.4 Autorizar o Portfólio 5.5 Prover Fiscalização ao Portfólio
Gerenciamento do Desempenho do Portfólio	6.1 Desenvolver o Plano de Gerenciamento do Desempenho do Portfólio	6.2 Gerenciar Oferta e Demanda 6.3 Gerenciar o Valor do Portfólio	
Gerenciamento das Comunicações do Portfólio	7.1 Desenvolver o Plano de Gerenciamento das Comunicações do Portfólio	7.2 Gerenciar as Informações do Portfólio	
Gerenciamento dos Riscos do Portfólio	8.1 Desenvolver o Plano de Gerenciamento dos Riscos do Portfólio	8.2 Gerenciar os Riscos do Portfólio	

Tabela 4: Processos de Gestão de Portfólio do PMI, elaborado pelo autor a partir de PMI (2013b).

De forma macro, é possível descrever a interação entre os três grupos de processos descritos no Quadro 4 e os processos estratégicos da organização. A Figura 6 apresenta o relacionamento dos grupos de processos com a estratégia da organização e seu contexto operacional.

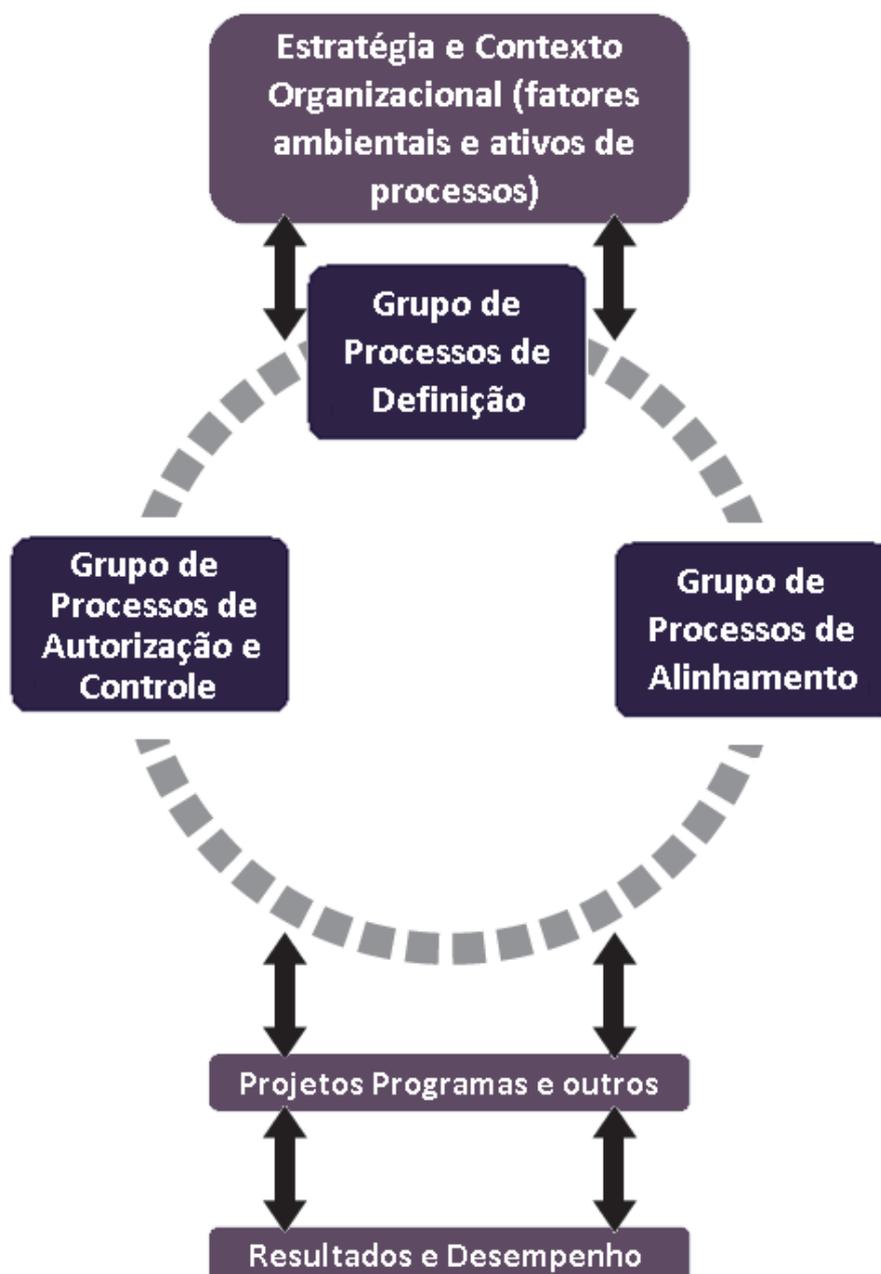


Figura 6: Interações dos Grupos de Processos de Gestão de Portfólio (adaptado de PMI, 2013b, p. 45).

Da mesma forma à interpretação efetuada a partir do modelo de gestão de portfólio proposto pelo Governo do Reino Unido, é possível interpretar a partir da revisão bibliográfica acerca do ciclo de políticas públicas e do processo integrado de planejamento e orçamento, como o modelo de gestão de portfólios do PMI (2013b) poderia se conectar aos processos da área de gestão pública, formando um processo integrado de gestão de portfólios, apresentado na Figura 7.

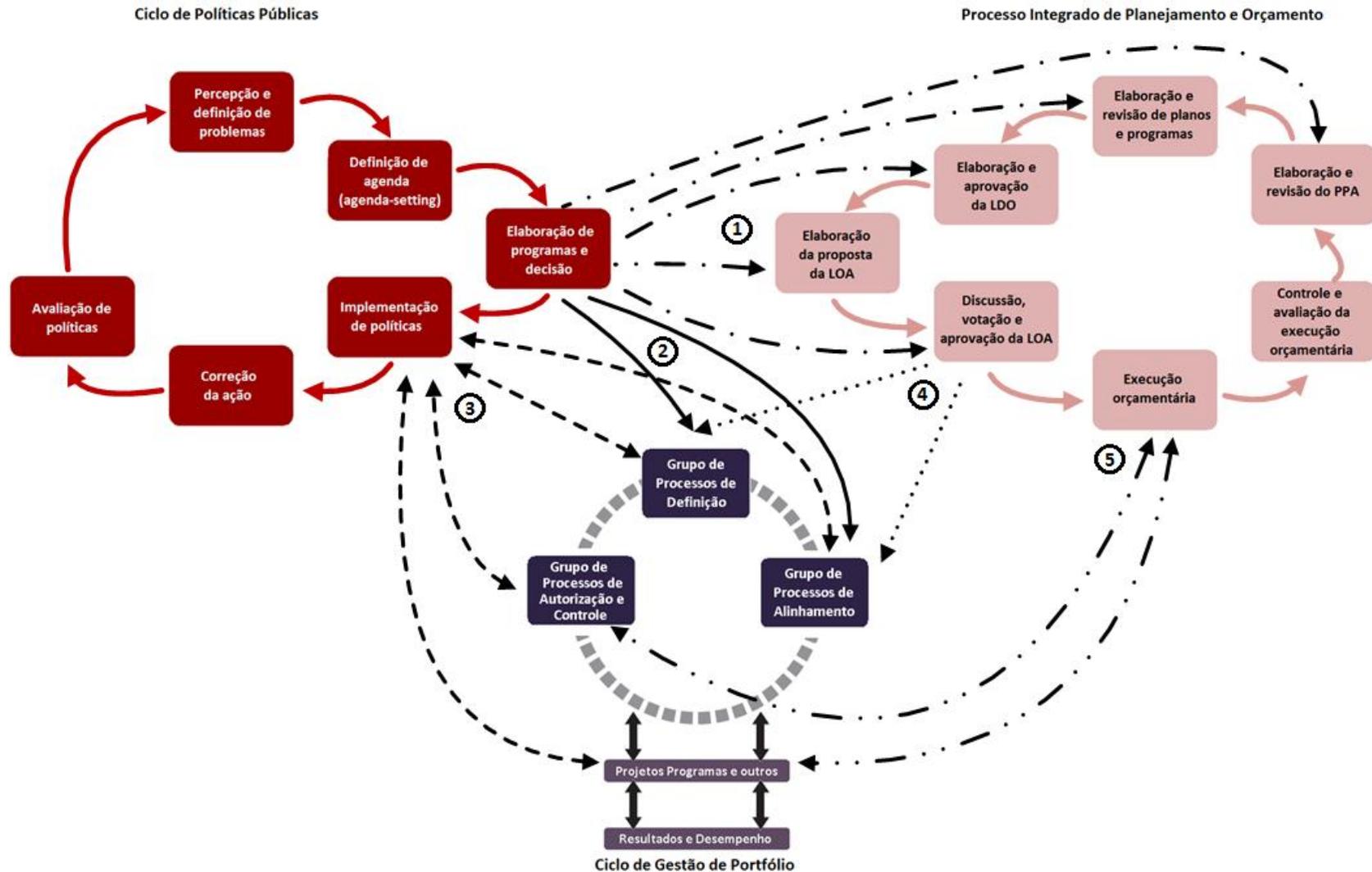


Figura 7: Modelo Integrado de Gestão de Portfólio Incluindo o Ciclo de Políticas Públicas, o Processo Integrado de planejamento e Orçamento e o e o Modelo de Gestão de Portfólios do PMI (elaborado pelo autor a partir FREY, 2000; GIACOMONI, 2012; PMI, 2013).

A numeração apresentada na Figura 7 corresponde aos seguintes relacionamentos:

1. Explicação análoga ao da Figura 4;
2. Processo de “Elaboração de Programas e Decisão” do Ciclo de Políticas Públicas influenciando os grupos de processos de definição e alinhamento do portfólio: esta seta representa o cenário no qual um agente político toma a decisão de incluir um programa, um projeto ou uma operação continuada em um portfólio de projetos, para execução na fase seguinte do ciclo de políticas públicas, denominada fase de implementação;
3. Processo de “Implementação de Políticas Públicas” do Ciclo de Políticas Públicas influenciando e sendo influenciado pelos processos de definição e entrega do portfólio: a implementação das políticas públicas inclui a execução dos projetos derivados dessas políticas. Além disso, os projetos podem ser executados com verba de investimento, no caso de um projeto constante da LOA, ou verba de custeio, quando for executado com mão de obra própria ou por meio de uma fábrica de software paga com verba de custeio;
4. Processo de “Discussão, Votação e Aprovação da LOA” do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento influenciando os processos de definição e alinhamento do portfólio: a previsão orçamentária (investimento ou custeio) que viabiliza o projeto decorre do que estiver determinado na LOA. Por exemplo, um projeto de desenvolvimento de sistemas explicitamente previsto na LOA seria financiado com verba de investimento. Por outro lado, um projeto que não esteja explicitamente previsto na LOA, poderia ser financiado como despesa de custeio (também constante da LOA) por meio da utilização de mão de obra própria do órgão, por meio de uma fábrica de software ou por uma combinação de ambos.
5. Processo de “Execução Orçamentária” do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento influenciando e sendo influenciado pelo grupo de processos de autorização e controle, bem como pela execução de programas, projetos e operações: durante a execução dos componentes do portfólio projeto é necessária a execução orçamentária correspondente,

contemplando o pagamento dos fornecedores e do próprio salário dos funcionários envolvidos no projeto.

Dessa forma, a partir da elaboração do modelo integrado de gestão de portfólio incluindo o ciclo de políticas públicas e o processo integrado de planejamento e orçamento, podemos concluir que o modelo proposto pelo PMI (2013b) também é suficientemente genérico para ser aplicado no setor público brasileiro de forma alinhada com o ciclo de políticas públicas e o processo orçamentário. Entretanto, é interessante notar como esse modelo ficou mais complexo do que o modelo equivalente construído a partir do *framework* do Governo do Reino Unido.

Quanto aos detalhes de como a implementação dos processos de gestão de portfólio ocorreria na prática, em uma aplicação prática, seria necessário avaliar se a implementação está estruturada de acordo com a lógica proposta no modelo. Por exemplo, o modelo proposto pelo PMI (2013b) é mais prescritivo e mecanicista, o que levanta dúvidas acerca de sua flexibilidade para lidar com os chamados “fatos da vida organizacional”, como uma ordem de um ministro, do governador ou do prefeito, dependendo da esfera de governo.

2.6 A GESTÃO DE PORTFÓLIOS NO COBIT 5.0

O COBIT 5.0 fornece um *framework* abrangente que auxilia as empresas a atingirem os seus objetivos para a governança e gestão de TI corporativa. O COBIT 5.0 propõe um conjunto de princípios, processos e objetivos de controle. Portanto, ao contrário do PMI (2013b) e do Governo do Reino Unido (TSO, 2011), o COBIT 5.0 não propõe um modelo de como implementar a gestão de portfólio, mas oferece uma explicação de o quê um modelo de gestão de portfólios, no âmbito da governança de TI, deveria contemplar (ISACA, 2012):

- Estabelecimento de uma mescla de investimentos alvo (alinhados com a estratégia da empresa);
- Determinar a disponibilidade e as fontes dos financiamentos;
- Avaliar e selecionar programas para financiar;
- Monitorar, otimizar e reportar o desempenho do portfólio de investimentos;
- Manter portfólios;

- Gerenciar o atingimento dos benefícios.

Para colocar em prática a gestão dos portfólios o COBIT 5.0 recomenda a aplicação do modelo do Governo do Reino Unido (TSO, 2011) ou do modelo do PMI (2013b).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo deste capítulo é descrever, em linhas gerais, como foi conduzido este estudo. Dessa maneira, detalhando-se a abordagem da pesquisa, sua natureza, objetivos, postura metodológica a ser adotada e procedimentos seguidos, com o propósito de garantir a confiabilidade e rigor científico do trabalho.

3.1 TIPO DE PESQUISA

De acordo com Crotty (1998, p. 3-4), existem quatro elementos que precisam ser contemplados nas pesquisas: epistemologia, perspectiva teórica, metodologia (abordagem) e os métodos de pesquisa (procedimentos).

Este estudo se baseou na epistemologia construcionista. Crotty (1998) explica que o Construcionismo defende que os significados, bem como a verdade, são construídos pelos seres humanos conforme eles interagem com o mundo e o interpretam. Em outras palavras, de acordo com a epistemologia construcionista, a realidade é socialmente construída.

A perspectiva teórica adotada foi o Interpretativismo, que está alinhado com a epistemologia construcionista (CROTTY, 1998). A perspectiva teórica interpretativista busca por interpretações da vida social e do mundo social que sejam derivadas da cultura e contextualizadas historicamente (CROTTY, 1997).

A metodologia ou abordagem adotada foi qualitativa. Myers (2009) explica que existem vantagens e desvantagens ao se optar por uma pesquisa qualitativa ou quantitativa. De forma geral, a pesquisa qualitativa é mais adequada quando existe uma amostra pequena, como quando se estuda um aspecto em profundidade em uma ou em poucas organizações. Neste estudo, foi realizado um estudo de caso em uma organização pública, na qual a gestão de portfólios foi estudada em profundidade.

Este estudo, em relação à sua natureza, caracterizou-se por ser uma pesquisa aplicada, contemplando a aplicação prática de gestão de portfólios em uma organização pública. Silveira e Córdova (2009, p. 35) explicam que uma pesquisa

aplicada busca “gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos”.

Em relação aos objetivos e aos métodos de pesquisa (ou procedimentos), o estudo foi dividido em duas partes, uma pesquisa bibliográfica tradicional do tipo conceitual, com objetivo exploratório, e um estudo de caso, com objetivo descritivo.

Gil (2012) explica que as pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar uma visão geral e esse tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado. Além disso, o autor complementa explicando que “muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla” (GIL, 2012, p. 27).

De acordo com Myers (2009), um estudo de caso em Administração é um tipo de método de pesquisa, no qual são usadas evidências empíricas de uma ou mais organizações com o objetivo de estudar o assunto dentro de seu contexto, com o propósito de desenvolver uma contribuição original ao conhecimento. As principais fontes de evidência que costumam ser usadas nesse tipo de pesquisa são entrevistas e documentos, apesar de outras fontes também serem possíveis.

Conforme o ponto de vista de Gil (2012, p. 28), as pesquisas descritivas “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis”. O autor ainda explica que as pesquisas descritivas, juntamente com as pesquisas exploratórias, são habitualmente usadas em pesquisas aplicadas.

3.2 O LOCAL DE ESTUDO

De acordo com Doxey e De Riz (2002-2003, p. 44-5 apud GERHARDT *et al.*, 2009, p. 67), “Foco é uma questão de escolha e especificação de limites. É essencial determinar qual será a principal fonte das informações a serem coletadas”.

O caso estudado corresponde à utilização da gestão de portfólio na seleção e priorização dos projetos de desenvolvimento de si semas na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ-SP).

Segundo Eisenhardt (1989) e Stake (2005), geralmente a seleção do caso para estudo não se baseia em uma escolha aleatória. Além da facilidade de acesso, a opção por este caso se baseou nas seguintes recomendações:

- As Secretarias de Fazenda Estaduais, assim como outros órgãos relacionados à área financeira e fiscal do Estado, desempenham papel de liderança na inovação tecnológica do setor público (LAIA *et al.*, 2011);
- O caso selecionado para pesquisa apresenta boas perspectivas de contribuição para que se replique ou se estenda a teoria emergente, conforme a recomendação de Eisenhardt (1989);
- O caso selecionado apresenta grande oportunidade de aprendizado, conforme a recomendação de Stake (2005).

A SEFAZ-SP é organizada em coordenadorias (SEFAZ, 2014a), conforme a estrutura apresentada na Figura 8.



Figura 8: Organograma da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ, 2014a).

A Secretaria da Fazenda possui um processo formal de Planejamento Estratégico desde a gestão do Governo José Serra. A última revisão do Plano Estratégico ocorreu em 2012 e resultou nas diretrizes descritas na Tabela 5.

De acordo com o sítio da SEFAZ-SP (SEFAZ, 2014a), a Coordenadoria da Administração Financeira (CAF) é responsável pelo gerenciamento do fluxo financeiro do estado e execução das atividades centrais do sistema orçamentário e financeiro do estado. Suas atribuições também incluem a previsão da receita orçamentária do estado, a administração, controle e execução do pagamento dos servidores ativos e inativos do estado, a administração da dívida pública, o processamento da execução orçamentária da administração geral do estado, e, finalmente, a contabilidade geral do estado.

Visão de Futuro	Ser reconhecida como um órgão de excelência em administração fazendária pelo setor público e pela sociedade.
Missão	Prover e gerir recursos financeiros com justiça e equilíbrio fiscal, contribuindo para o desenvolvimento do Estado de São Paulo.
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assegurar elevado nível de satisfação dos usuários dos serviços prestados pela SEFAZ; 2. Garantir a transparência das ações da SEFAZ e das contas públicas do Estado; 3. Aumentar a efetividade da alocação de recursos do Estado; 4. Otimizar a arrecadação tributária visando ao desenvolvimento do Estado, à justiça fiscal e à redução dos custos de cumprimento das obrigações tributárias; 5. Ampliar as fontes de recursos não tributários com foco no aumento da capacidade de investimento do Estado; 6. Aprimorar a gestão dos haveres e dívidas do Estado; 7. Garantir permanente desenvolvimento organizacional, tecnológico e de recursos humanos.

Tabela 5: Planejamento Estratégico da SEFAZ-SP (2012).

Quanto à Coordenadoria da Administração Tributária (CAT), suas atribuições contemplam a formulação da política econômico-tributária do estado, o estudo, regulamentação, fiscalização e controle da aplicação da legislação tributária, o planejamento fiscal, a arrecadação e a fiscalização de tributos. Além disso, a CAT também é responsável pela orientação dos contribuintes para a correta observância da legislação tributária, o contencioso administrativo tributário (tribunal administrativo denominado Tribunal de Impostos e Taxas – TIT) e o controle da dívida ativa dos contribuintes para com o Estado (SEFAZ, 2014a).

A terceira área fim da SEFAZ-SP é a Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas (CEDC), que é responsável por prestar serviços de apoio técnico ao Conselho de Defesa dos Capitais do Estado - CODEC e as entidades descentralizadas do Estado (por exemplo, as autarquias). Suas atribuições também contemplam a gestão do sistema Bolsa Eletrônica de

Compras do Governo do Estado de São Paulo - BEC/SP e acompanhar a gestão, conjuntamente com a Casa Civil, do Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras – SIAFÍSICO (SEFAZ, 2014a). Além disso, a CEDC também tem como atribuições (SEFAZ, 2014a):

- Acompanhar os processos de dissolução, fusão, cisão, incorporação, transformação e privatização das entidades da Administração Indireta do Estado;
- Opinar sobre as propostas a serem apresentadas à Assembleia Geral dos Acionistas nas empresas onde o Estado tenha participação acionária;
- Propor critérios e condições para refinanciamento da dívida originária de operações passivas de crédito, bem como para conversão de dívida;
- Manifestar-se quanto à prestação de garantias e contra garantias;
- Centralizar e preparar a emissão de certidão para operações de crédito de municípios, conforme exigência em resoluções do Senado Federal;
- Centralizar a obtenção de certificados de regularidade exigidos da Fazenda Estadual;
- Prestar serviços de apoio técnico quanto à definição de diretrizes, normas e procedimentos ao Comitê de Qualidade da Gestão Pública, da Casa Civil, nos assuntos relacionados às contratações eletrônicas.

Em relação às atividades fim da SEFAZ-SP, convém mencionar sua atribuição de controle interno do estado, executado pela Diretoria de Controle e Auditoria (DCA), que está diretamente ligada ao gabinete do Secretário da Fazenda (SEFAZ, 2014b).

Além das áreas relacionadas às atividades fim, a SEFAZ-SP também possui duas áreas de suporte, com atuação restrita à própria SEFAZ-SP. A primeira área com essa finalidade é a Coordenadoria Geral de Administração (CGA), responsável pelos recursos humanos, finanças e orçamento, material e patrimônio, comunicações administrativas, transportes internos, controle de serviços de terceiros e atividades complementares (SEFAZ, 2014a).

A segunda área de suporte é denominada Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária (CPM) responsável pelo Plano Estratégico da Secretaria da Fazenda, pela gestão e operacionalização dos Programas de

Modernização fazendária financiados com recursos externos ou internos, incluindo a integração desses programas com o Plano Estratégico da Secretaria da Fazenda (SEFAZ, 2014a). Além disso, também são atribuições dessa coordenadoria a gestão da cooperação com organismos internacionais e entidades da administração federal, estadual, municipal e outros poderes quando for o caso, o planejamento e definição da estratégia de gestão das atividades de tecnologia da informação, e o planejamento e definição da estratégia de gestão das atividades de capacitação e treinamento dos servidores da Secretaria da Fazenda (SEFAZ, 2014a).

O Departamento de Tecnologia da Informação (DTI) da SEFAZ-SP está subordinado à CPM e é responsável pela gestão de aproximadamente 150 projetos simultâneos, considerando os projetos internos e as demandas das áreas clientes. O orçamento do departamento evoluiu nos últimos anos de R\$ 62.500.000,00 para R\$ 186.400.000,00 em 2013, e o orçamento proposto para 2014 contemplava R\$ 234.800.000,00. A Tabela 6 apresenta a evolução do orçamento e da quantidade de pessoal entre 2009 e 2013, bem como o orçamento proposto para 2014.

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (proposto)
Orçamento (milhares de Reais)	62.500	83.500	128.800	152.100	186.400	234.800
Pessoal	228	417	409	435	508 (julho)	

Tabela 6: A Evolução do orçamento e da Quantidade de Pessoal no Departamento de TI da Secretaria da Fazenda (elaborada pelo autor a partir dos dados coletados na SEFAZ-SP).

Vale ressaltar que esse orçamento não contempla os gastos com folha de pagamento dos funcionários do DTI, pois o orçamento de folha de pagamento de todos os funcionários do Estado está relacionado à unidade administrativa Departamento de Despesa de Pessoal do Estado (DDPE), subordinado à CAF.

O DTI é responsável por fornecer a infraestrutura de TI para toda a SEFAZ-SP, além de também prover desenvolvimento de sistemas, definições de arquitetura de TI e segurança da informação. A Figura 9 contém o organograma do DTI.



Figura 9: Organograma do DTI (adaptado de SEFAZ, 2013).

A prestação de serviços de Tecnologia da Informação na SEFAZ-SP ocorre de forma centralizada na parte de infraestrutura e desenvolvimento de sistemas, de forma descentralizada na parte de levantamento de requisitos. As duas coordenadorias com maior influência nas decisões, a CAT e a CAF, possuem áreas de TI com funções mais restritas:

1. Diretoria de Informações (DI) da CAT: responsável pelo levantamento de requisitos e especificações dos sistemas tributários. Os sistemas especificados pela DI são desenvolvidos pelo DTI ou pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) sob a supervisão do DTI. Existem ainda sistemas legados executados em alta plataforma (*mainframe*) cuja manutenção é solicitada diretamente à Prodesp, sem a participação do DTI;
2. Departamento de Processamento de Informações (PRODIN) da CAF: responsável pelo levantamento de requisitos e especificações dos sistemas financeiros. A PRODIN ainda possui sistemas legados sob sua responsabilidade e está em processo

de transição para que seu foco fique restrito somente à parte de requisitos.

3.3 COLETA DOS DADOS

Foram usadas duas técnicas de coleta de dados: (i) entrevistas e (ii) pesquisa documental

Myers (2009, p. 73) explica que as principais fontes de evidência que costumam ser usadas em Estudos de Caso na área de Administração são entrevistas e documentos, apesar de outras fontes também serem possíveis.

Em relação às entrevistas, foram entrevistados profissionais relacionados à gestão de portfólios na CAT, CAF e no DTI, totalizando quatro entrevistas. A opção por direcionar o foco dessa pesquisa à CAT e à CAF se deve ao peso relativo que essas duas coordenadorias possuem no âmbito da SEFAZ. Além disso, em razão de limitações de tempo, não foi viável estender a pesquisa às outras coordenadorias. Quanto ao DTI, ele foi incluído na pesquisa em razão do foco da pesquisa em portfólio de projetos de TI. A pedido dos entrevistados, seus nomes foram mantidos em sigilo. A Tabela 7 apresenta um resumo das entrevistas.

Papel do Entrevistado	Duração da Entrevista	Data	Ferramenta para documentação da entrevista
Gestor de Portfólio da CAT	18 minutos	23/09/2014	Anotações e gravação.
Chefe da área de Informática da CAF (PRODIN)	25 minutos	26/09/2014	Anotações.
Diretor do CPPR/DTI	13 minutos	02/10/2014	Anotações e gravação.

Tabela 7: Resumo das Entrevistas (elaborado pelo autor).

As entrevistas foram abertas (não estruturadas) e os entrevistados foram instruídos a descrever como os projetos de TI são concebidos, selecionados e priorizados.

Nem todos os entrevistados autorizaram a gravação das entrevistas. Todas as entrevistas foram conduzidas presencialmente pelo autor desta pesquisa na

própria Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. O autor da pesquisa tomou notas durante todas as entrevistas, inclusive as que foram gravadas.

A opção pela entrevista desses sujeitos está relacionada ao papel que eles representam na seleção e priorização dos projetos de TI na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Os documentos usados na pesquisa foram obtidos junto aos escritórios de projetos e na Intranet da Secretaria da Fazenda. Esses documentos contemplam listas de projetos priorizados, termos de abertura de projetos, cronogramas de projetos, apresentações, relatórios de acompanhamento dos projetos e outros textos que foram disponibilizados.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Para a análise dos dados foi usado o conjunto de técnicas denominado “Análise de Conteúdo”.

Bardin (2009, p. 33) define a análise de conteúdo com um “conjunto de técnicas de análise das comunicações”. A análise de conteúdo será aplicada tanto na análise das entrevistas quanto na análise de documentos.

Uma das técnicas de análise de conteúdo recomendadas por Bardin (2009) é a codificação. Miles e Huberman (1994) explicam que a codificação é parte da análise e códigos são usados para recuperar e organizar pedaços de texto, como, por exemplo, palavras, frases, sentenças ou um parágrafo inteiro.

A codificação contemplou quatro classificações:

- Conceção: o pedaço de texto se refere a como os projetos são idealizados ou concebidos;
- Seleção: o pedaço de texto se refere a como os projetos são selecionados;
- Priorização: o pedaço de texto se refere a como os projetos são priorizados;
- Novidade: o pedaço de texto se refere a como os projetos são

A codificação foi aplicada inicialmente às anotações das entrevistas e, posteriormente, o autor escutou novamente as gravações em busca de informação

adicional para ser adicionada às anotações e classificada de acordo com a codificação escolhida.

Stake (2005, p. 453) enfatiza a importância da utilização de várias fontes de dados, usadas de maneira complementar para viabilizar uma triangulação. Dessa forma, foram realizadas triangulações entre os dados das entrevistas e os dados dos diversos documentos coletados.

Além disso, foram seguidas as seguintes estratégias gerais para a análise dos dados recomendadas por Yin (2005):

- Basear-se nas proposições teóricas (decorrentes da revisão bibliográfica);
- Desenvolver uma descrição de caso.

Complementarmente, o rascunho do estudo de caso foi revisado por um informante-chave, conforme recomendação de Yin (2005), para aumentar a validade de constructo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos foram variados de acordo com a coordenadoria pesquisada. Primeiramente, serão apresentados os pontos de vista das duas coordenadorias clientes e, em seguida, a visão dos diretores da área de TI.

4.1 A SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS NA CAT

No caso da CAT, foi disponibilizado material contemplando um processo definido para concepção, seleção e priorização dos projetos. Esse processo está disponível na Intranet da organização e, ao triangular os dados dos documentos com as entrevistas foi possível verificar que ele é, em grande parte, aplicado.

O processo de gestão de portfólio da CAT é baseado no conceito de pontos de controle, inspirado na metodologia *Front-End Loading* (FEL), desenvolvida pelo Independent Project Analysis (IPA, 2014). A Figura 10 apresenta os pontos de controle da metodologia usada na CAT para gestão de portfólios e acompanhamento dos projetos.

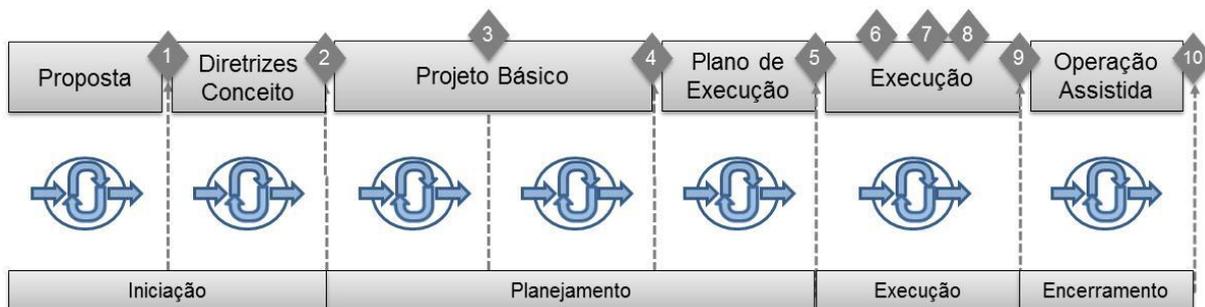


Figura 10: Pontos de Controle (SEFAZ, 2014b).

De acordo com a Figura 10, em cada ponto de controle podem ocorrer todos os grupos de processos propostos pelo PMI (2013a): Iniciação, Planejamento, Execução, Monitoramento e Controle, e Encerramento. A Figura 11 apresenta os grupos de processos propostos pelo PMI (2013a) inscritos no modelo PDCA proposto por Shewhart e popularizado por Deming.

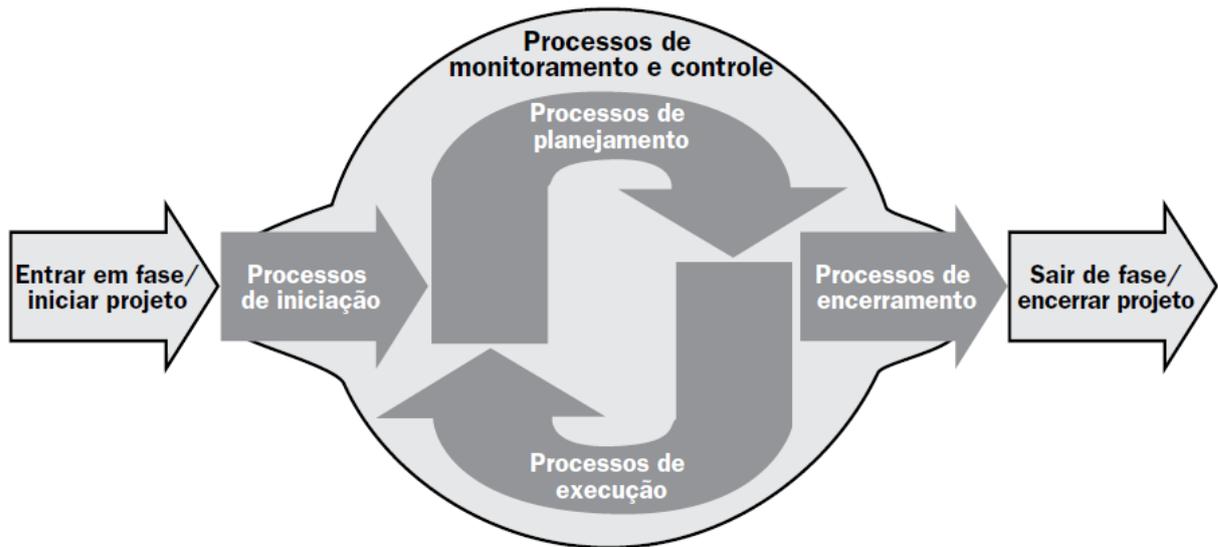


Figura 11: Grupos de Processos (PMI, 2014a, p. 50).

De acordo com o material coletado (SEFAZ, 2014b), o primeiro ponto de controle está relacionado a um documento denominado “Proposta de Projeto”, que contém a descrição do produto ou serviço a ser entregue, seus objetivos e as justificativas para sua realização.

O primeiro passo para a elaboração da “Proposta de Projeto” é efetuado pelo gestor de negócio, que deve preencher um Termo de Solicitação de Demanda. Esse Termo de Solicitação de Demanda é então analisado pelo Especialista em Gestão Estratégica da área de negócio (SEFAZ, 2014b).

De acordo com a entrevista do gestor do portfólio de projetos da CAT, os Termos de Solicitação de Demanda podem ser emitidos por Delegados Regionais Tributários ou pelas diretorias que também compõem a CAT. Além disso, alguns Termos de Solicitação de Demanda são concebidos a partir de um processo denominado painel de ideias, no qual os diretores fazem um *brainstorming*.

Cada Termo de Solicitação de Demanda é previamente analisado pela Diretoria de Informações (DI), antes de ser submetido ao Diretor da área de negócios, para aprovação e indicação do líder do projeto.

Caso a demanda envolva TI, o Termo de Solicitação de Demanda será encaminhado para o Núcleo de Gestão Estratégica da DI para determinar se a demanda vai para a equipe de manutenção ou se é um projeto. Para os projetos, a DI solicita ao gestor de negócio que envie a Proposta de Projeto aprovada pelo

diretor da área. Durante a aprovação da Proposta de Projeto, o diretor de negócio também precisa designar o líder de projeto da área de negócio (SEFAZ, 2014b).

De acordo com a documentação (SEFAZ, 2014b) e com o depoimento do gestor de portfólio da CAT, a fase de proposta da metodologia da CAT tem como premissa que qualquer área da CAT pode sugerir a abertura de novos projetos. Entretanto, existe a exigência de que os projetos devem estar vinculados aos Programas do Mapa Estratégico da CAT, viabilizando não somente a monitoração do andamento do projeto, mas também seus reflexos em indicadores (SEFAZ, 2014b).

O segundo ponto de controle, denominado “conceito”, contempla a elaboração do desenho conceitual do projeto, o qual define seu escopo e mapeia suas entregas e responsáveis. Esse documento é o ponto de partida para se mobilizar equipe, elaborar o cronograma e estimar os recursos (SEFAZ, 2014b).

De acordo com a documentação do processo, o processo de elaboração do desenho conceitual também inclui análise de valor do projeto, por intermédio de uma verificação de viabilidade financeira baseada na técnica de análise custo x benefício (SEFAZ, 2014b).

Quem avalia e aprova (ou rejeita) o desenho conceitual é um Comitê Executivo, liderado por um dos Coordenadores Adjuntos da CAT. Esse comitê define se o projeto já será incluído no Portfólio de Projetos da CAT ou se entrará em uma lista de espera (SEFAZ, 2014b). O relato do gestor de portfólio da CAT corrobora a descrição formal do processo, mas enfatiza o papel de liderança exercido pelo Coordenador Adjunto da CAT, que, em última instância, é o responsável pelos projetos de TI da Coordenadoria.

Finalmente, após a inclusão do projeto no Portfólio da CAT, o projeto é finalmente cadastrado no Sistema de Gestão da Estratégia (SGE) pela CAT-G. Vale ressaltar que o SGE, desenvolvido internamente e baseado na plataforma Dot Net da Microsoft, é o sistema usado para o acompanhamento dos projetos em andamento (SEFAZ, 2014b).

Ao esclarecer o funcionamento das exceções, o gestor de portfólios da CAT explicou que não existe um processo formal para tratamento de exceções. Entretanto, o processo é executado de forma flexível o suficiente para tratar as

exceções, que, quando ocorrem, são documentadas em atas. Um exemplo de exceção seria um projeto solicitado pelo gabinete do Governador ou pela Casa Civil.

O gestor de portfólio da CAT esclareceu que o controle dos projetos é atualmente executado manualmente, em razão da baixa taxa de inclusão de novos projetos (aproximadamente cinco por ano, de grande porte). Ele complementou a explicação, explanando que o Gabinete da CAT faz o acompanhamento do portfólio CAT, monitorando o andamento e o encerramento dos projetos. Conforme um projeto é finalizado, um novo projeto tem início, a partir da lista de projetos potenciais (*backlog* de projetos). De acordo com o entrevistado, a lista de projetos potenciais da CAT já contém as prioridades estabelecidas para os próximos 20 projetos.

Em relação à parte orçamentária, os sistemas são financiados por meio do Programa de Modernização do Fisco (Profisco) ou solicitados ao DTI, que os executa usando mão de obra interna e mão de obra terceirizada por meio de fábrica de software financiada com verba de custeio.

A maior parte dos projetos da CAT é de uma de suas diretorias, denominada Diretoria Executiva da Administração Tributária (DEAT), cujas atribuições incluem a fiscalização direta de tributos e o atendimento ao contribuinte (SEFAZ, 2014b).

De acordo com o gestor de portfólio da CAT, antes da implantação desse processo de gestão baseado em pontos de controle, os gestores não faziam uma análise de custo e benefício para avaliar quais projetos eram mais vantajosos e, conseqüentemente, existia menos transparência e áreas com maior influência conseguiam a preferência por seus projetos.

O gestor de portfólio da CAT também explicou que alguns projetos mais antigos que ainda estão em andamento estão fora da metodologia.

O acompanhamento dos projetos ocorre por meio de reuniões operacionais que ocorrem semanalmente e nas quais um conjunto de projetos é selecionado para prestar contas. Usualmente, cada projeto presta contas uma vez por mês. Além disso, existem reuniões executivas mensais com o Coordenador Adjunto responsável pelo portfólio de TI da CAT.

Finalmente, também de acordo com o gestor de portfólio da CAT, a metodologia contribuiu para a conclusão e a formalização da entrega de muitos projetos, o que viabilizou o início de novos projetos, vindos da lista de projetos potenciais.

4.2 A SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS NA CAF

Na CAF, os projetos podem ser concebidos de diversas maneiras. De acordo com o chefe da CAF/PRODIN, alguns projetos surgem a partir de solicitações do próprio coordenador. Esses projetos, em geral podem ser sistemas novos, melhorias em sistemas existentes ou a revisão de um processo.

Alguns projetos são concebidos a partir de ideias coletadas, por exemplo, em reuniões do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN) ou Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). A partir dessas reuniões, que integram gestores financeiros de diversas unidades da Federação, o coordenador da CAF passa a conhecer o que outras unidades da federação estão desenvolvendo. Dessa forma, o coordenador pode detectar um controle que esteja faltando ou possa ser melhorado na SEFAZ-SP. Vale ressaltar que em alguns casos ocorre o caminho inverso e um sistema desenvolvido na SEFAZ-SP é divulgado para outros estados.

Ainda de acordo com o chefe da CAF/PRODIN, os projetos também podem ser solicitados pelos diretores dos departamentos que compõem a CAF. O entrevistado citou ainda as seguintes formas de concepção de projetos:

- Mudanças nas regras relacionadas execução financeira, contemplando leis, decretos e exigências advindas do Tribunal de Contas do Estado (TCE), incluindo as solicitações do Governador, que usualmente ocorrem por meio de leis ou decretos;
- Programas de governos, como, por exemplo, o programa de “Melhoria do Gasto Público” que deu origem ao Sistema de Grandes Faturadores que controla os pagamentos a serem feitos de forma a evitar atrasos e as consequentes multas;
- Oportunidades de melhoria detectadas pela própria área de Informática de CAF (que costumam ter baixa prioridade);
- Empresas apresentam produtos ao Secretário da Fazenda, que pede uma avaliação ao Coordenador. Geralmente, nesses casos, faz-se uma prova de conceito (*proof of concept* – POC) e, se a POC for bem sucedida, é iniciado um processo licitatório para a aquisição do produto ou similar;
- Programa de Modernização do Fisco (Profisco);

- Novas normas internacionais de contabilidade;
- Demandas para aprimorar o desempenho do sistema ou adicionar novas funcionalidades;
- Planejamento estratégico;
- Demandas advindas do DTI em razão de mudanças nos padrões de desenvolvimento.

De acordo com o chefe da CAF/PRODIN, o estabelecimento de prioridades é efetuado pelo coordenador e sua equipe de diretores. Em geral, para os projetos executados no DTI, ocorre uma priorização que implica no sequenciamento dos projetos. No caso dos projetos desenvolvidos pela Prodesp, em geral a coordenadoria solicita que sejam executados paralelamente.

Na gestão do Governo José Serra existia um Plano de Ação com um painel de priorização e critérios de priorização. Entretanto, atualmente, a priorização ocorre sem o uso de ferramentas de TI específicas para esse fim. Entretanto, existe uma tendência de se passar a usar ferramentas de controle informatizadas. Atualmente, as únicas ferramentas disponíveis para esse fim são o SGE e o Microsoft Project.

Em relação à parte orçamentária, os projetos de maior porte, como, por exemplo, o RH-Folh@ (novo sistema de Recursos Humanos e Folha de Pagamentos do Estado de São Paulo) consta especificamente na LOA. Outros sistemas são executados por meio do Profisco ou solicitados ao DTI, que os executa usando mão de obra interna e mão de obra terceirizada por meio de fábrica de software financiada com verba de custeio.

Quanto ao alinhamento estratégico, este fica sob a responsabilidade do próprio coordenador. Como exemplo, o Sistema de Gestão de Haveres que está em desenvolvimento na CAF/PRODIN foi iniciado para atender ao sexto objetivo estratégico listado na Tabela 5.

Finalmente, o acompanhamento dos projetos ocorre de duas formas:

- Os diretores têm um acompanhamento dos projetos pertinentes à sua diretoria;
- O coordenador realiza uma reunião com os diretores e a CAF/PRODIN para monitorar o andamento de seus projetos.

4.3 O PONTO DE VISTA DO DTI SOBRE A SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS

O diretor do CPPR explicou que, do ponto de vista do DTI, os projetos de desenvolvimento de sistemas na SEFAZ-SP podem ocorrer da seguinte forma:

- Solicitações da Casa Civil: projetos com viés mais político, que geralmente possuem prazo político;
- Coordenadorias da SEFAZ e suas diretorias;
- Automação de processos.

De acordo com o diretor do CPPR, os portfólios dos projetos desenvolvidos no DTI são organizados por coordenadoria e a priorização ocorre entre os projetos do mesmo portfólio. De forma geral, existem recursos específicos que trabalham com os projetos de cada coordenadoria e, quando ocorre a necessidade de priorização, o CPPR questiona a área cliente sobre qual de seus projetos é mais prioritário. Entretanto, em alguns casos excepcionais, recursos humanos com habilidades muito específicas atuam em projetos de mais de uma coordenadoria e, dessa forma, caso seja necessário priorizar projetos de coordenadorias diferentes, a decisão sobre prioridades é escalada ao nível do Secretário.

Existe também um portfólio do próprio DTI, que contempla projetos estruturantes, para aprimorar os processos internos, e projetos de infraestrutura. Em geral, os projetos estruturantes costumam ter menos prioridade, pois o benefício é menos imediato e, como os recursos humanos do DTI estão sobrecarregados, a opção escolhida é priorizar o atendimento das necessidades das áreas clientes.

Em razão da sobrecarga dos recursos humanos, já foi feita a solicitação de contratação de mais funcionários para continuar atendendo a demanda das áreas clientes com o mesmo nível de qualidade.

De acordo com o diretor do CPPR, existe a percepção de que a falta de uma equipe estruturada com foco restrito às atividades de sustentação (manutenção evolutiva e suporte à operação) dos sistemas em produção prejudica o andamento dos projetos.

Atualmente, os profissionais que atuam nos projetos também possuem responsabilidades relacionadas à sustentação dos sistemas. Conseqüentemente, como os sistemas que já estão operando têm prioridade, muitas vezes os projetos

de novos sistemas atrasam em razão da necessidade de priorizar manutenções evolutivas ou suporte a operação em outros sistemas que já estejam em operação.

Outra dificuldade apontada pelo diretor do CPPR foi relacionada ao acompanhamento dos projetos em sua totalidade, pois falta a figura de um gerente de projetos com visão global, contemplando todos os aspectos do projeto, inclusive aqueles que não são diretamente relacionados com a TI, como, por exemplo, a necessidade de promulgar uma nova legislação para disciplinar o uso de um sistema que será disponibilizado para a população ou para os contribuintes.

Atualmente, quem tem executado o papel de gerente de projetos é cada líder técnico da equipe de desenvolvimento. Entretanto, esse líder técnico possui um viés para a área de desenvolvimento de sistemas, da qual ele faz parte e, conseqüentemente, o líder técnico executa de forma limitada o papel de gerente de projetos. O entrevistado explicou que existe a previsão de contratação de gerentes de projetos terceirizados para tratar essa dificuldade e passar a gerenciar o projeto como um todo.

4.4 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Avaliando os dados coletados em relação à literatura e aos modelos do TSO (2011) e do PMI (2013b), é possível concluir que o modelo aplicado não se encaixa perfeitamente nos modelos teóricos.

Primeiramente, em relação ao ciclo de definição do portfólio proposto no modelo do TSO (2011), composto das práticas Entender, Categorizar, Priorizar, Balancear e Planejar, é possível interpretar que essas práticas sejam aplicadas de forma mais ou menos formalizada nas coordenadorias estudadas. A Tabela 8 apresenta a interpretação de como essas práticas são executadas na SEFAZ-SP.

Prática	CAT	CAF
Entender	Processo estruturado de avaliação dos componentes do portfólio e seleção dos projetos potenciais.	Processo <i>ad hoc</i> de avaliação dos componentes do portfólio e seleção dos projetos potenciais.
Categorizar	Categorizado de acordo com a coordenadoria demandante. Categorizado de acordo com a diretoria demandante dentro da CAT. Categorizado de acordo com o objetivo estratégico atendido.	Categorizado de acordo com a coordenadoria demandante. Categorizado de acordo com a diretoria demandante dentro da CAF. Categorizado de acordo com o objetivo estratégico atendido.
Priorizar	Processo estruturado de priorização dos projetos potenciais. Priorização entre projetos a cargo do Coordenador Adjunto da CAT.	Priorização entre projetos a cargo do Coordenador da CAF.
Balancear	Processo <i>ad hoc</i> de balanceamento dos projetos a cargo do Coordenador Adjunto da CAT.	Processo <i>ad hoc</i> de balanceamento dos projetos a cargo do Coordenador da CAF.
Planejar	O planejamento global a cargo da DI, de acordo com a metodologia de pontos de controle e planejamento do desenvolvimento, a partir do ponto de controle 4, no âmbito do DTI.	O planejamento ocorre principalmente no âmbito do DTI.

Tabela 8: Ciclo de Definição do Portfólio na SEFAZ-SP (elaborada pelo autor).

Em relação à categorização, não foram encontrados indícios de que ocorra uma classificação de projetos em relação a curto prazo ou longo prazo, inovação ou sustentação, ou outros critérios, conforme recomendado por Kendall e Rollins

(2003). Essa limitação na categorização possui reflexos no balanceamento dos portfólios, que ocorre de forma *ad hoc* nas duas coordenadorias estudadas.

A existência de um processo formal de planejamento estratégico, com desdobramentos nas coordenadorias, é um forte indício para concluir que existe uma preocupação grande desenvolver projetos alinhados à estratégia da organização, o que foi preconizado em todos os modelos da revisão bibliográfica.

Esse processo de planejamento estratégico também funciona como um elo entre os estágios iniciais do Ciclo de Políticas Públicas (percepção e definição de problemas, definição de agenda), e os estágios nos quais os programas e projetos são concebidos e colocados em prática (respectivamente, elaboração de programas e decisão, e implementação de políticas).

Apesar de o Ciclo de Entrega do Portfólio (TSO, 2011) não ser o foco desta pesquisa, foram encontrados indícios da interligação desse ciclo ao processo orçamentário, de acordo com o modelo teórico desenvolvido. Além disso, pelo menos no caso do RH-Folh@, o projeto foi previsto explicitamente na LOA, enquanto os demais projetos, desenvolvidos por fábricas de software, são financiados com verba de custeio. Os dois casos foram considerados na previsão do modelo teórico desenvolvido.

Uma fonte adicional de financiamento, que não havia sido prevista no modelo teórico proposto, corresponde aos programas financiados por organismos internacionais, como é o caso do Profisco.

Outro aspecto ressaltado na pesquisa bibliográfica foi a gestão de riscos, que no modelo do TSO (2011) faz parte do Ciclo de Entrega do Portfólio. Não foram encontrados indícios nesta pesquisa de que ocorra gestão de riscos de forma estruturada, conforme proposto nos modelos do TSO (2011) ou do PMI (2013b).

Em relação ao modelo do PMI (2013b), os processos percebidos neste estudo de caso não estão estruturados com o grau de formalismo preconizado por esse modelo.

Quanto às recomendações do COBIT 5 (ISACA, 2012), foram encontrados indícios de que:

- A mescla de investimentos alvo está alinhada com a estratégia da organização;

- A organização tem clareza acerca da disponibilidade e das fontes de financiamentos;
- Existem processos formais ou informais (dependendo da coordenadoria) para avaliar e selecionar programas a serem financiados;
- Existem processos formais ou informais (dependendo da coordenadoria) para monitorar, otimizar e reportar o desempenho do portfólio de investimentos;
- Existem processos formais ou informais (dependendo da coordenadoria) para a manutenção dos portfólios.

Por outro lado, em relação à recomendação do COBIT (2012) de acompanhar e monitorar o atingimento dos benefícios após a implementação dos projetos, não foram encontrados indícios da realização sistemática de gestão do atingimento dos benefícios, com o acompanhamento dos resultados pós-projeto e validação da justificativa que motivou cada projeto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Em relação à questão de pesquisa acerca da concepção, seleção e priorização dos projetos, o estudo apresentado foi bem sucedido no sentido de mostrar um panorama de como isso ocorre com os projetos de TI das duas principais coordenadorias da SEFAZ-SP. Dessa forma, foi cumprido o objetivo mais descritivo deste texto.

Complementarmente, a comparação com a literatura viabilizou também a constatação de que é possível interpretar os processos de portfólio de acordo com o modelo do Governo do Reino Unido (TSO, 2011), pois, apesar de não ter sido desenvolvido a partir desse modelo, o processo de gestão de portfólio da SEFAZ-SP possui correspondências com as práticas propostas, conforme foi descrito na análise descrita na tabela 8.

Uma das limitações da pesquisa corresponde ao seu caráter interpretativista, juntamente com o foco restrito ao Ciclo de Definição do TSO (2011) e à área de desenvolvimento de sistemas. Essas características inviabilizam qualquer generalização estatística. Consequentemente, são recomendáveis pesquisas que

complementem o foco da pesquisa atual, incluindo o Ciclo de Entrega do TSO (2011) e projetos de infraestrutura. Outra possibilidade seria aumentar ainda mais o foco, incluindo projetos de outra natureza (não somente TI), outros órgãos do setor público, empresas privadas e/ou organizações do terceiro setor.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
- BAYNEY, Richard M.; CHAKRAVARTI, Ram. **Enterprise Project Portfolio Management: Building Competencies for R&D and IT Investment Success**. Plantation, FL: J. Ross Publishing, 2012.
- CARNEIRO, Margareth Fabíola dos Santos (Org.). **Gestão Pública: O papel do Planejamento Estratégico, Gerenciamento de Portfólio, Programas e Projetos e dos Escritórios de Projetos na Modernização da Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.
- CATS-BARIL, W.; THOMPSON, R. Managing Information Technology Projects in the Public Sector. **Public Administration Review**, v. 55, n. 6, p. 559-566, 1995.
- CORNFORD, Tony; SMITHSON, Steve. **Project Research in Information Systems: a Student's Guide**. London: Macmillan, 1996. (Information Systems Series).
- CROTTY, Michael. **The Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process**. London: Sage, 1998.
- DAGNINO, Peixoto Renato. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; CAPES: UAB, 2009.
- DE SOUZA, Enock Godoy; REINHARD, Nicolau. Gestão de Projetos de Sistemas de Informação no Setor Público: Uma Revisão da Literatura. *In: Anais do I SINGEP - Simpósio Internacional de Gestão de Projetos*, São Paulo, SP, 2012.
- DOXSEY J. R.; DE RIZ, J. **Metodologia da Pesquisa Científica**. ESAB – Escola Superior Aberta do Brasil, 2002-2003. Apostila.
- EISENHARDT, Kathleen. *Building Theories from Case Study Research*. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 10/1989.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, Jun/2000.
- FURLONG, Shauneen; AL-KARAGHOULI, Wafi. Delivering Professional Projects: The Effectiveness of Project Management in Transformational e-Government Initiatives. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 4, n. 1, p. 73-94, 2010.
- GERHARDT, Tatiana Engel; RAMOS, Ieda Cristina Alves; RIQUINHO, Deise Lisboa; SANTOS, Daniel Labernarde dos. Unidade 4 – A Estrutura do Projeto de Pesquisa. *In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

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

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

INDEPENDENT PROJECT ANALYSIS - IPA. **Sítio Institucional**, 2014. Disponível em: <<http://www.ipaglobal.com/>>. Acesso em: 03/10/2014.

INFORMATION SYSTEMS AUDITING AND CONTROL ASSOCIATION - ISACA. **COBIT 5: A Business Framework for the Governance and Management of Enterprise IT**. Rolling Meadows, IL: 2012a.

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

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

KAPPELMAN, Leon; LUFTMAN, Jerry; MCLEAN, Ephraim; JOHNSON, Vess. Key Issues of IT Organizations and Their Leadership: The 2013 SIM IT Trends Study. **MIS Quarterly Executive**, Minneapolis, v. 12, n. 4, p. 227-240, 12/2013.

KENDALL, Gerald I.; ROLLINS, Steven C. **Advanced Project Portfolio Management and the PMO: Multiplying ROI at Warp Speed**. Plantation, FL: J. Ross Publishing, 2003.

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

LEITE, Maria Marta. **Pressupostos para Implantação de Estratégias de Relacionamento com Clientes em Pequenas e Médias Organizações: uma abordagem baseada em gerenciamento de projetos**. Tese de doutorado em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

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

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

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook**. 2nd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994.

MONTEIRO, Eric; HEPSØ, Vidar. Infrastructure Strategy Formation: Seize the Day at Statoil. In: CIBORRA, Claudio U. *et al.* (Orgs.). **From Control to Drift: The Dynamics of Corporate Information Infrastructures**. Oxford: Oxford University Press: 2000, p. 148-171.

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

MYERS, Mychael D. **Qualitative Research in Business and Management**. London: SAGE Publications, 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **The Hidden Threat to E-Government: Avoiding Large Government IT**

Failures. Puma Policy Brief No. 8, 03/2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/19/12/1901677.pdf>>. Acesso em: 07/04/2011.

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

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

REICH, Blaize Horner; BENBASAT, Izak. Measuring the Linkage between Business and IT Objectives. *In: MIS Quarterly*. Minneapolis, v. 20, n. 1, p. 81-113, 01-03/1996.

RIBEIRO, Roberiton Luís Oliveira; VALLE, André Bittencourt do; SOARES, Carlos Alberto Pereira; SANTOS, João Alberto Neves dos. From Idea to Benefit: Project Portfolio Management Using Front End Loading, The Standard For Portfolio Management and Prince2. **International Journal of Management – IJM**. v. 4, n. 5, p. 60-68, set.out./2013.

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

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

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

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO – SEFAZ. **Sítio Institucional**, 2014a. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/>>. Acesso em: 02/10/2014.

_____. Intranet, 2014b. Documento interno.

_____. Planejamento Estratégico, 2012. Documento interno.

_____. Apresentação para os novos AFRs, 2013. Documento interno.

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

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. Unidade 2 – A Pesquisa Científica. *In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

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

STAKE, Robert E. Qualitative Case Studies. *In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. The SAGE Handbook of Qualitative Research*, 3rd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, p. 443-466, 2005.

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

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

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

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

TURBAN, Efraim; VOLONINO, Linda; WOOD, Gregory R. **Information Technology for Management: Advancing Sustainable, Profitable Business Growth**. 9th ed.. Hoboken, NJ: Wiley, 2013.

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

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3. edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.