

IGOR VILLAR DEBOSSAN

PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO DO
GOVERNO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2013

Igor Villar Debossan

PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO DO
GOVERNO DE MINAS GERAIS

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira

Belo Horizonte

2013

Priorização de Projetos no setor público: um estudo de caso do governo de Minas Gerais

DEBOSSAN, Igor Villar

M838g Priorização de Projetos no setor público: um estudo de caso do governo de Minas Gerais / Igor Villar Debossan – Belo Horizonte, 2013
90 f.: il.

Monografia (Curso de Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira

Referência: f. 74-76

1. Planejamento Estratégico. 2. Setor público – Minas Gerais. 3. Portfólio. 4. Administração de projetos. I. Oliveira, Kamila Pagel de. II. Título.

CDU 338.984(815.1)

Igor Villar Debossan

Priorização de Projetos no Setor Público: Um Estudo de Caso do Governo de Minas Gerais

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovado na Banca Examinadora

Prof. Doutoranda Kamila Pagel de Oliveira, orientadora, Fundação João Pinheiro

Agnez Saraiva, Fundação João Pinheiro

Carolina Portugal, Fundação João Pinheiro

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que me ajudaram no árduo processo de pesquisa e elaboração deste trabalho.

Agradeço aos meus pais, pelo apoio durante toda a graduação, mas principalmente nesse momento de elaboração da monografia. Apoio tanto na forma de compreensão com a minha ausência ou curta permanência com eles nos últimos tempos, como também na revisão e leitura deste trabalho.

Agradeço também aos mestres da Fundação João Pinheiro, pelo conhecimento que me transmitiram nos últimos 4 anos e que permitiu a realização deste trabalho. Agradeço especialmente à minha querida orientadora, Kamila, pela disponibilidade, pela paciência, pelo trabalho e pela confiança ao longo da execução da monografia, mesmo nos prazos mais desafiadores. Agradeço aos meus colegas do CSAP XXIV que deixarão saudades mesmo nos momentos dos debates mais acalorados.

Agradeço aos meus colegas de trabalho da Polícia Civil, da SECOPA, da Defensoria Pública de Minas Gerais, da Agência Metropolitana, da João Pinheiro Jr., da FEJEMG, da Brasil Júnior e do NCGERAES que sempre se disponibilizaram a ajudar em tudo que foi preciso, além das experiências vividas durante os estágios que me proporcionaram um grande crescimento profissional.

Agradeço à minha tutora Solimar, pelo auxílio no período que estive no NCGERAES até mesmo nos momentos mais difíceis.

Agradeço aos meus amigos do Colégio Santo Antônio, bem como os meus professores deste colégio que são marcantes na minha vida.

Agradeço ao Tiago, por acelerar o processo da minha monografia com suas dicas e me ajudar ao longo de todo esse processo, torcendo, me apoiando e me auxiliando sempre que possível.

Finalmente, agradeço à sociedade, que custeou, de certa forma, os meus estudos. A vocês espero retribuí-los com meu trabalho e a minha dedicação.

RESUMO

O presente trabalho tem como tema a priorização de projetos, buscando verificar e analisar o atual processo de priorização de projetos no Estado de Minas Gerais. Além disso, há uma descrição e análise da metodologia de Gestão de Portfólios adotada pelo Estado de Minas Gerais em 2012, com ênfase nos instrumentos e práticas adotadas para priorização de projetos.

Para atingir esse objetivo, foi realizada uma pesquisa descritiva no Estado, delimitada como estudo de caso, bem como uma pesquisa bibliográfica sobre o assunto, avaliando metodologias existentes na literatura, quanto à priorização de projetos, buscando verificar em que medida podem ser utilizadas no modelo de priorização de projetos no Estado de Minas Gerais.

Através da pesquisa, foi possível perceber que Minas Gerais ainda não realiza uma priorização de projetos semelhante aos modelos teóricos estudados, concluindo também que seria necessária a realização de diversos ajustes no planejamento do Estado para que um modelo desse tipo possa ser implantado, além de adaptações nos próprios modelos.

Palavras-chave: gestão de portfólio, priorização de projetos, planejamento estratégico, gestão de projetos, setor público de Minas Gerais.

ABSTRACT

The present work has as its theme the prioritization of projects, seeking to verify and analyze the current process of prioritizing projects in the State of Minas Gerais. In addition, there is a description and analysis of the methodology of Portfolio Management adopted by the state of Minas Gerais in 2012, with emphasis on tools and practices adopted for prioritizing projects.

To achieve this goal, we conducted a descriptive survey in the state, outlined as a case study, and a literature search on the subject, evaluating existing methodologies in the literature regarding the prioritization of projects, seeking to verify to what extent the model can be used management portfolios in the State of Minas Gerais.

Through research, it was revealed that Minas Gerais doesn't perform a prioritization of projects similar to the theoretical models studied, concluding that it would be also necessary to make many adjustments in state planning for such a model can be deployed, as well as adaptations the models themselves.

Key words: Portfolio management, project prioritization strategic planning, project management, public sector, Minas Gerais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 Perspectivas do Balanced Scorecard	26
Figura 2 A interligação entre planejamento estratégico, tático e operacional.....	28
Figura 3 Relação entre Portfólio, Programas e Projetos	38
Figura 4 Processo de monitoramento de portfólio nas organizações.....	40
Figura 5 Processo de Gerenciamento de Portfólio.	42
Figura 6 Maturidade em Gestão de Portfólio nas organizações	42
Figura 7 Modelo de Processo de Gerenciamento de Portfólio de Shtub, Bard e Globerson	43
Figura 8 Modelo de Processo de Gerenciamento de Portfólio de Kerzner	45
Figura 9 Priorização de projetos nas organizações	50

QUADROS

Quadro 1 Escala de Saaty para comparações entre pares.....	52
Quadro 2 Exemplo de matriz comparativa utilizando a escala de Saaty	52

SUMÁRIO

1	Introdução	11
2	Metodologia de pesquisa	16
3	Estratégia e planejamento estratégico	20
	3.1 Planejamento estratégico no setor público.....	21
	3.2 Planejamento estratégico	24
	3.3 Implementação da estratégia através de projetos	28
4	Gerenciamento de projetos	30
5	Gerenciamento de portfólio de projetos	37
	5.1 Processo de gerenciamento de portfólio	40
	5.2 Modelo de Shtub, Bard e Globerson.....	43
	5.3 Modelo de Kerzner	45
6	Priorização de Projetos	46
	6.1 Definição de critérios para a priorização de projetos	49
	6.2 Métodos Multicritério para priorização de projetos.....	51
	6.3 Método de Priorização Estratégica de projetos	54
	6.4 O Modelo do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro	57
	6.5 O Modelo do Governo do Estado do Espírito Santo	59
7	A experiência do Governo do Estado de Minas Gerais.....	62
8	Considerações finais	70
	REFERÊNCIAS	73
	APÊNDICE A	76

1 Introdução

Este trabalho tem como tema a priorização de projetos no setor público, especificamente no Estado de Minas Gerais, e tem como objetivo analisar a metodologia de Priorização de Projetos no Estado, buscando compreender como o Estado de Minas Gerais realiza uma priorização de projetos e iniciativas governamentais.

A gestão de projetos emergiu no Estado de Minas Gerais em 2003, com a criação dos Projetos Estruturadores, considerados estratégicos pelo governo para obter resultados finalísticos mensuráveis para a sociedade. A primeira carteira de Projetos Estruturadores foi apresentada no PPAG 2004-2007, nomeada de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES) e seu acompanhamento era feito pela Diretoria de Monitoramento GERAES, da Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos (UAGP), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Porém, com o advento da Lei Delegada Estadual n. 126, de 25 de janeiro 2007, a UAGP se transformou na Superintendência Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (SCGERAES), que era composta pela Diretoria Central de Alocação dos Recursos e Ações (DCAERA) e subordinada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR).

Atualmente, a gestão dos Programas Estruturadores cabe ao Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), que passou a fazer parte da estrutura orgânica da SEPLAG por meio da Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011, subordinada à Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (MINAS GERAIS, 2011). O NCGERAES foi criado a partir da fusão da SCGERAES e da Superintendência de Modernização Institucional (SUMIN) e passou a fazer parte da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES). A SUMIN era responsável pelo acompanhamento do Acordo de Resultados, outra ferramenta gerencial utilizada pelo governo como forma de alinhamento das estratégias dos órgãos e que concedia maiores autonomias administrativas aos acordantes, como ampliação dos limites de dispensa de licitação ou concessão de valores diferenciados de vale refeição aos seus servidores, caso alcançassem desempenho satisfatório nas metas pactuados no Acordo. O Acordo de Resultados tinha ligação muito próxima com os Projetos Estruturadores, uma vez que ambos eram considerados estratégicos para o Estado e monitoravam o desdobramento da estratégia governamental, por meio da pactuação de ações e metas, motivo pelo qual, a partir de 2011 passaram a ser acompanhados pelo mesmo setor.

Em 2012, o governo mineiro implantou uma nova metodologia de gestão dos seus projetos prioritários, que anteriormente eram classificados como “Projetos Estruturadores”, dividindo-os em projetos e processos estratégicos. Essa separação, estabelecida no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012-2015 ocorreu devido às diferenças metodológicas que existem na gestão de projetos e processos e às dificuldades decorrentes de se utilizar uma metodologia única para ambos. Dessa forma, a partir de 2012, o governo de Minas Gerais passou a ter os chamados Programas Estruturadores, que englobam os projetos e os processos considerados estratégicos, ou seja, aqueles que, para o governo, têm a maior possibilidade de impactar nos resultados finalísticos que ele deseja alcançar.

A reformulação da metodologia dos Projetos Estruturadores ocorrida em 2012 se deu devido à possibilidade de se separar e definir o que são projetos e o que são processos, possibilitando a utilização de metodologias de gestão específicas e adequadas para cada caso, conforme explicado no PPAG 2012-2015. Além disso, ela permite um monitoramento intensivo também dos processos, que antes só era aplicado aos projetos.

Dessa forma, o PPAG 2012-2015 (p. 20) define projeto estratégico como “empreendimentos únicos, singulares, com início e fim determinados, que mobilizam recursos e competências para realizar entregas específicas para a sociedade”. Já os processos estratégicos como “conjunto de atividades executadas de maneira recorrente, estruturadas e desenhadas para produzir um produto específico para um determinado usuário”. Além disso, esses projetos e processos estratégicos são agrupados em Programas Estruturadores de acordo com o resultado gerados por eles, mesmo se forem executados por diferentes órgãos e o conjunto de programas, projetos e processos compõem o Portfólio Estratégico Setorial do órgão.

A principal relevância do gerenciamento de portfólio, segundo *Project Management Institute* (2006), é a possibilidade de se garantir uma alocação de recursos mais eficaz entre os projetos da organização, como forma de se atingir seus objetivos estratégicos. Dessa forma, como o orçamento do estado é limitado, assim como seus recursos humanos, deve-se definir quais os projetos que o governo irá priorizar, para que ele não assuma uma quantidade de projetos superior àquela que ele poderia realizar com sucesso.

A evolução da gestão de projetos em Minas Gerais torna o tema muito atual e fez com que muitos trabalhos fossem escritos sobre o assunto, entretanto esse trabalho se justifica uma vez que pouco foi escrito sobre a maneira como o Estado seleciona e prioriza seus projetos para a composição do Portfólio, definindo quais serão considerados estratégicos.

Além disso, há outra discussão nacional acerca da transparência governamental e do *accountability* que já ganha ações efetivas com o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527 de 2011 que entrou em vigor a partir do dia 16 de maio de 2012). Esta lei “regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, sendo aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Tendo em vista a necessidade de adequação dos mecanismos de informação e transparência do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais às normas da Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, o Governo de Minas publicou o Decreto nº 45.969, de 24 de maio de 2012, que dispõe sobre o acesso à informação no Estado de Minas Gerais.

O Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais reúne as informações requeridas pela Lei de Acesso à Informação, onde qualquer cidadão tem acesso a dados gerais para o acompanhamento de programas e ações de órgãos, bem como registros de despesas e outros.

Com essa discussão da transparência e o aumento dos mecanismos da democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou até mesmo decidir sobre o destino e aplicação dos orçamentos públicos, é importante o entendimento por parte da população e a racionalização do processo de escolha e priorização de projetos pelo Executivo Estadual de Minas Gerais.

A preocupação com transparência na gestão pública já vem há mais de meio século com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Todavia, somente na última década do século XX esse conceito passou a integrar a agenda governamental. De acordo com Fox (2007), uma das principais razões que impulsionaram as discussões e aumento das iniciativas em torno de uma maior transparência na gestão pública foi a preocupação de que, quando o histórico das opções políticas não é conhecido, o eleitorado é incapaz de punir os políticos que se envolvem em corrupção e outras formas de conduta ilegal.

A transparência é um dos princípios da governança pública e de um modo geral, deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ, SILVA E SANTOS, 2009).

Além disso, há necessidade de reflexões acerca de novos mecanismos ou regras organizacionais mais claras em âmbito público. Essa ideia ganhou destaque entre os estudiosos de diversos centros de pesquisa, tendo iniciado o combate à ideia de discricionariedade administrativa como um poder incondicionado, como um cheque em

branco possuído pelo gestor público. De acordo com Maurício Antônio Ribeiro Lopes (1993, p. 50):

A discricionariedade não se confunde mais com o tom liberal que lhe fora reconhecido em outros tempos, onde a discricionariedade era vista como um tipo de atividade que não admitia controle judicial. Modernamente, o critério da discricionariedade não é mais passado como uma procuração em branco para o administrador contendo amplos poderes para gestão da coisa pública. Ao contrário, representa, sim, um poder, mas delimitado pelo legislador.

E é claro que existe um fator político nas escolhas governamentais e na construção da agenda que, neste trabalho não será discutido, porém não se deve menosprezá-lo ou imprimir a extrema racionalidade tecnicista.

Assim sendo, se faz necessário verificar a forma por meio da qual o Estado realiza a priorização de projetos, à luz das teorias e modelos atualmente disponíveis e indagar se a metodologia de priorização de projetos (se existir) utilizada pelo Governo do Estado de Minas Gerais adota ferramentas adequadas para realizar tal função. Acredita-se, dessa forma, que a utilização de ferramentas e a existência de uma metodologia de priorização de projetos configura-se como mecanismos de transparência, ampliando a relevância do estudo sobre o tema.

Este trabalho tem como objetivo geral verificar e analisar o atual processo de priorização de projetos no Estado de Minas Gerais. Mais especificamente, buscou-se:

- a) Descrever e analisar a metodologia de Gestão de Portfólios adotada pelo Estado de Minas Gerais em 2012, com ênfase nos instrumentos e práticas adotadas para priorização de projetos;
- b) Identificar os fatores críticos da priorização de projeto, conforme metodologia adotada em Minas Gerais;
- c) Avaliar metodologias existentes na literatura, quanto à priorização de projetos, buscando verificar em que medida podem ser utilizadas no modelo de gestão de portfólios no Estado de Minas Gerais.

Para atingir estes objetivos, este trabalho adotou o estudo de caso como metodologia, que será descrita de forma detalhada na seção 2. Além disso, realizou uma revisão teórica, apresentadas nas seções 3, 4, 5 e 6.

A seção 3 apresenta uma revisão bibliográfica sobre estratégia e planejamento estratégico, além das especificidades do planejamento estratégico no setor público.

Uma breve revisão teórica da extensa literatura disponível sobre gestão de projetos é o foco da seção 4, que se atém aos conceitos que tenham relação com a priorização de projetos.

A seção 5 traz a pesquisa da literatura da área de gerenciamento de portfólio, apresentando também alguns modelos que são fundamentais para o entendimento da fase de priorização de projetos dentro do processo maior de gestão do portfólio.

A seção 6 apresenta conceitos importantes e métodos de priorização de projetos, bem como experiências no setor público de modelos criados.

A análise dos dados coletados no estudo de caso de Estado de Minas Gerais são apresentados na seção 7, bem como a análise das entrevistas realizadas. Finalmente, a seção 8 traz as considerações finais às quais o presente trabalho chegou.

2 Metodologia de pesquisa

De forma geral o objetivo de uma pesquisa é descobrir respostas para questões por meio da utilização de métodos científicos (MARCONI; LAKATOS, 1996). Dessa forma, o presente capítulo explicita a metodologia de pesquisa utilizada no desenvolvimento deste trabalho.

O trabalho realizado é uma pesquisa de campo com características exploratória e descritiva, que visa identificar, verificar e analisar o atual processo de priorização de projetos no Estado de Minas Gerais.

Gil (2010, p.41) propõe três tipos de classificação de pesquisa com base em seus objetivos, as pesquisas exploratórias, as pesquisas descritivas e as pesquisas explicativas, sendo as duas primeiras caracterizadas neste trabalho.

Segundo Gil (2002) o objetivos das pesquisas descritivas é a descrição de uma determinada população ou fenômeno e avaliação das relações entre variáveis. Neste caso, foi realizada uma investigação no sentido de descrever como ocorre o processo de priorização de projetos no governo de Minas Gerais. O caráter exploratório manifesta-se no intuito da pesquisa de aumentar o conhecimento sobre essa questão, ou, nas palavras de Gil (2002, p.41), “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. Buscou-se, nesse trabalho, maior compreensão acerca da gestão de portfólio no setor público, ainda pouco explorado.

Gil (2010, p. 43) apresenta o conceito de delineamento que “refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, que envolve tanto a diagramação quanto a previsão de análise e interpretação de coleta de dados”.

O delineamento deste trabalho foi realizado a partir de um estudo de caso do governo do Estado de Minas Gerais, buscando entender a forma como é feita a priorização de projetos. Gil (2010) define o estudo de caso como um estudo em profundidade de determinado fenômeno, que permite uma ampliada gama de procedimentos de coleta de dados e que preserva seu caráter único, sem haver separação entre ele e o contexto no qual ele está inserido. Contudo, Lakatos e Marconi (2010) apontam que o estudo de caso não permite generalizações, restringindo-se ao caso pesquisado.

Para a realização deste estudo de caso, foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais e de campo. Marconi e Lakatos (1996, p. 24) afirmam que “a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o

tema”. Além disso, a pesquisa bibliográfica é uma fonte essencial de informações, podendo ter papel de orientadora de indagações e auxiliando a planificar o trabalho, além de trazer um panorama do que já foi investigado sobre o tema.

No trabalho em questão, a pesquisa bibliográfica compreendeu autores nacionais e internacionais sobre os temas relacionados ao gerenciamento de projetos e portfólio, e mais especificamente, à priorização de projetos, não focando apenas em livros publicados sobre o assunto, mas também em pesquisas realizadas no Brasil, como dissertações de mestrado, disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Além disso, entre os livros publicados, optou-se por focar em obras já reconhecidas e também citadas por outros pesquisadores que investigaram o tema.

Primeiramente, realizou-se uma busca em artigos científicos e livros que contemplam o assunto. Nesta fase, o foco foi nas definições e conceitos já existentes e boas práticas em gerenciamento de projetos e portfólios, procurando encontrar aquelas aplicáveis ao contexto da Administração Pública do Estado de Minas Gerais. Assim, pretendeu-se construir um embasamento teórico acerca do gerenciamento de projetos e portfólio como um todo e mais especificamente para o foco da pesquisa que é a priorização de projetos. Além disso, a pesquisa bibliográfica subsidiou uma exposição dos conceitos de projetos de desenvolvimento, e as minúcias do gerenciamento de projetos quando aplicado ao setor público.

Por fim, foi realizada uma pesquisa de campo por meio da realização de entrevistas, semi-estruturada, com os envolvidos no processo de gerenciamento de projetos e priorização de projetos na SEPLAG. Para as entrevistas, foram selecionados quatro entrevistados e estes foram identificados, ao longo da análise dos resultados, por letras, de modo que se possa identificar o perfil dos entrevistados, porém, preservando a identidade de todos. Os quatro entrevistados estão ligados à Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES) e participam do cotidiano do gerenciamento de portfólio no Estado de Minas Gerais.

Yin (2005) aponta um estudo de caso de alta qualidade com a utilização de várias fontes de evidências e cita seis fontes que podem ser utilizadas: documentação, registro em arquivos, observações diretas, observações participantes, artefatos físicos e entrevistas. O presente trabalho utilizou-se de todos esses, com exceção dos artefatos físicos.

Yin (2005) afirma que as observações diretas são realizadas em visitas ao local alvo do estudo de caso que está sendo realizado. Dessa maneira, por ter realizado um Estágio

Curricular Supervisionado, a partir de agosto de 2012 e em fevereiro de 2013, o autor teve a possibilidade de observar aspectos relativos ao gerenciamento de projetos do Estado de Minas Gerais. As observações realizadas foram de grande utilidade para a elaboração dos roteiros para as entrevistas, e, por meio da observação de aspectos como a importância das operações de créditos para o Estado que demonstravam a priorização sendo executada.

Além disso, Yin (2005, p. 121) aponta outra modalidade de observação, a observação participante, na qual o observador não é passivo, ele também participa ativamente do processo que está sendo estudado. O autor destaca que uma das formas de observação participante é “trabalhar como membro de uma equipe em uma organização”. Neste sentido, também por meio dos estágios realizados, foi possível utilizar a observação participante.

Yin (2005) ressalta que as entrevistas são uma das fontes de informações mais importantes para um estudo de caso.

No trabalho em questão, as perguntas foram elaboradas levando em consideração três perspectivas principais: existência e características do modelo de priorização, a particularidade do tema priorização de projetos na administração pública e a existência de ferramentas e instrumentos para realizar a priorização. As perguntas permitiam respostas amplas, de modo que foi possível obter informações complementares e essas informações também são analisadas neste trabalho.

O roteiro de entrevista é encontrado no Apêndice A. Foi feito o mesmo roteiro para todos os entrevistados. Assim, foram entrevistadas quatro pessoas, tal número se deve a peculiaridade do tema e também pelo caráter ainda inovador do tema na Administração Pública do Estado de Minas Gerais, não havendo, portanto, muitos envolvidos diretamente nesse processo. Todas as respostas foram gravadas por um gravador para possibilitar a comparação entre os depoimentos em momento posterior à realização delas. A seleção dos entrevistados foi realizada por meio de uma amostragem não probabilística e intencional, na qual o pesquisador está preocupado apenas com a opinião de determinados elementos da população (MARCONI; LAKATOS, 1996).

Marconi e Lakatos (1996) definem esse tipo de entrevista aplicado no presente trabalho como aquela na qual o entrevistador tem liberdade para desenvolver a entrevista na direção que ele considerar adequada. Há ainda uma subdivisão das entrevistas semi-estruturadas entre focalizadas, clínicas ou não dirigidas. A forma adotada foi a entrevista focalizada, na qual se tem um roteiro prévio de temas relativos ao problema que está sendo

estudado e o entrevistador tem a liberdade para escolher as perguntas que considerar necessárias, podendo estender para assuntos que ele compreender que ainda não foram bem esclarecidos.

Por fim, Yin (2005) apresenta a estratégia de se basear nas proposições teóricas que levaram ao estudo de caso. Essa foi a estratégia de análise adotada pelo presente trabalho, de forma que a apreciação terá como referência os padrões teóricos estudados na revisão bibliográfica e dispostos nas seções seguintes.

3 Estratégia e planejamento estratégico

A origem do termo e conceito de estratégia provém do campo militar, desde Sun Tzu, há mais de dois mil anos que reuniu conhecimentos para subjugar seus inimigos no livro “A Arte da Guerra” (CHIAVENATO e SAPIRO, 2004).

Porém, há várias definições para estratégia, sendo que não há uma definição una e consensual (MINTZBERG, 2006), assim serão explicitados os conceitos fornecidos por diversos autores. O enfoque do trabalho é a abordagem da estratégia como relacionada ao tema geral da pesquisa que é a priorização de projetos que, por sua vez, relaciona-se ao gerenciamento de portfólio.

Esta seção do trabalho aborda o histórico do planejamento estratégico, os conceitos de estratégia e de planejamento estratégico, a implementação da estratégia e, finalmente, como ocorre a concretização dessa estratégia através de projetos.

Histórico e conceitos

Na etimologia grega, *strategos* significa a arte do general, num contexto de conquistas anterior à era cristã. Mintzberg et ali. (2006) coloca que historiadores e artistas acumulavam conhecimento das estratégias militares para convertê-los em sabedoria e orientação para o futuro.

Apesar do termo já ter sido cunhado e utilizado há mais de dois mil anos, a utilização do mesmo para o âmbito gerencial e a utilização dos conceitos da estratégia passou a ser mais utilizado após a Segunda Guerra Mundial, quando o percentual de grandes empresas que utilizavam o planejamento estratégico subiu de 8% em 1956 para 85% em 1966 (CHIAVENATO e SAPIRO, 2004).

Com a maior utilização, a estratégia passou a ser utilizada nas mais diversas atividades humanas, Herrero Filho (2005) menciona a necessidade da gestão estratégica para orientar o futuro e concretizar os resultados pretendidos com a execução de atividades.

Num conceito mais gerencial e empresarial, Montgomery e Porter et ali. (1998, p. 56) definem que estratégia é a “busca deliberada de um plano de ação para desenvolver e ajustar a vantagem competitiva de uma empresa”.

Além do conceito de estratégia, é importante que os indivíduos dentro do ambiente organizacional saibam claramente os elementos componentes do conjunto de estratégias, a saber (LEVINE, 2005): missão, conjunto de metas (quantificáveis), abordagens sobre como alcançá-las, planos para atingi-las e recursos necessários.

Contudo, Mintzberg et ali (2006), afirma que a estratégia pode ser vista não só como um plano, mas também como pretexto, padrão, posição e perspectiva, o que ele chama dos cinco Ps da estratégia. O autor afirma que, como plano, a estratégia seria uma diretriz ou linha de ação deliberadamente adotada para lidar com uma situação específica, enquanto como pretexto a estratégia seria apenas um blefe ou uma simulação para enganar o competidor.

Porter et ali. (1998) cita estudos da década de 1960 realizados por Andrews e Roland, em que o pensamento empresarial estava voltado para o individualismo e funções setoriais. Nesta época, os autores fortaleceram a visão holística em contraponto à departamentalização das empresas.

Kaplan e Norton (2004) ressaltam a importância da criação de valor, a partir da estratégia, para acionistas, clientes e funcionários. Sendo esse processo amplo e integrado que inicia com o desenho da missão e da visão até o atingimento dos resultados estratégicos definidos pela organização.

Segundo Mintzberg et ali. (2006), a posição estratégica pode ser alcançada através de um plano e todo seu conteúdo vai além de uma posição no ambiente, e sim, na maneira de enxergar o mundo, levando até mesmo à uma ideologia própria. Além disso, ressalta que tal forma de enxergar pode tornar-se tão forte que no comportamento interno da organização tais crenças podem tornar-se subconscientes para seus membros.

Finalmente, Porter (1999) afirma que estratégia é criar posição exclusiva e valiosa envolvendo várias atividades.

3.1 Planejamento estratégico no setor público

Após a crise de 1929, com o Keynesianismo, o Estado deveria atuar para corrigir as falhas do mercado e foram iniciados diversos planejamentos do setor público com fins macroeconômicos. Com as crises do petróleo, a imagem do Estado passou a ser de grande demais, ineficiente demais e caro demais. Em 1979, houve duas reformas estatais que serviram de exemplo aos países: Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Regan nos Estados Unidos.

Enquanto isso no Brasil havia o esgotamento do modelo de Estado Nacional Desenvolvimentista, crise fiscal e perda da legitimidade do Regime Militar. A redemocratização foi marcada pela promulgação da Constituição de 1988 em que são estabelecidos direitos sociais e autonomia política e financeira para os níveis municipais de

governo (forte descentralização). Mais tarde, o sucesso do Plano Real de Estabilização Monetária (1994) concedeu altíssima popularidade ao impulso reformista.

A gestão pública obrigatoriamente deveria incluir novos atores, sob a coordenação do Estado, ao mesmo tempo em que as ações do Estado devem responder, e se antecipar às demandas de seus cidadãos. Além disso, estas ações devem se sujeitar ao controle social, o que significa prestar contas de não somente o quê é feito, mas como é feito, porquê e para quem. A gestão estratégica passa a ser uma necessidade para o setor público.

A partir da segunda metade da década de 1990, ficou clara a necessidade de mecanismos de controle e avaliação para coibir a corrupção e antecipar erros na fase de elaboração de políticas, cujos custos de reversão são menores que durante a implementação.

O setor público tem suas especificidades em relação ao setor privado quanto ao seu objetivo estratégico geral, seus objetivos financeiros e valores. Enquanto no setor privado o objetivo é o lucro e o crescimento, no setor público o objetivo é a eficiência e o bem estar dos indivíduos. Além disso, o universo de *stakeholders* e partes interessadas nos projetos de âmbito público é muito maior.

No setor público, o planejamento estratégico já é amplamente usado tal qual nas empresas. No Brasil, o planejamento de médio prazo está contido no Plano Plurianual (PPA) que é um instrumento de quatro anos, iniciando após o fim do primeiro ano de mandato do Presidente e terminando após o fim do primeiro ano do mandato subsequente. Tal instrumento é importante a fim de garantir de alguma forma a continuidade administrativa no país (STREIT et al.,2010), apesar do resultado das eleições presidenciais.

O PPA foi instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) que estabelece, em seu artigo 165, § 1º, que:

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

O PPA estabelece os programas do governo com suas ações, atividades ou projetos que serão executados pela Administração Pública. Além disso, cada ação tem suas metas e orçamentos específicos, bem como os programas de objetivos e indicadores de desempenho próprios (STREIT et al.,2010).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são os outros dois instrumentos de planejamento do governo federal brasileiro. De acordo com Streit et al. (2010), a LDO contém as metas e prioridades do governo, incluindo os investimentos

para o período subsequente, já a LOA define o orçamento governamental para o ano seguinte (incluindo todos os poderes da União, investimentos das empresas estatais e a seguridade social).

Um ponto ressaltado por Streit et al. (2010) é o caráter autorizativo do orçamento estipulado na LOA, e não impositivo. Desta forma, a Administração Pública não tem obrigação de executar todo o previsto em orçamento podendo fazer contingenciamentos ou cortes de acordo com a política do governante. É possível também o remanejamento de recursos, desde que observados os limites em lei. Streit et al. (2010) discute essa característica autorizativa como crítica pelos efeitos negativos que isso traz do ponto de vista de planejamento já que os comuns remanejamentos podem desviar e descreditar o planejamento original. Tais instrumentos ligados à discricionariedade administrativa acabam inviabilizando ações e alcance de metas e objetivos traçados, comprometendo não só os resultados como também a qualidade dos serviços.

No Estado de Minas Gerais, há quatro instrumentos de planejamento estatal previstos pela Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG/1989), sendo eles: o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e também a LDO e a LOA. Vale lembrar que o PPAG estadual é análogo ao papel federal do PPA e o PMDI não possui prazo de vigência determinado em lei.

O PMDI se estabelece como instrumento de planejamento estratégico de longo prazo que deve balizar a elaboração dos planos de médio prazo (PPAG) e os de curto prazo (LDO e LOA), como disposto na CEMG/1989:

O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nessa Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.

De acordo com Guimarães e Almeida (2006), o Estado de Minas Gerais adotou o chamado Duplo Planejamento a partir de 2006, com uma estratégia de curto prazo baseada e focada no ajuste fiscal, enquanto coexiste com uma estratégia de médio-longo prazo baseada numa agenda de desenvolvimento. Para o funcionamento desse Duplo Planejamento foram feitos ajustes no PMDI (com um horizonte de 2004 a 2020) e na estrutura estatal.

No estado de Minas Gerais, projetos também são usados para o alcance dos resultados estratégicos. Guimarães e Almeida (2006) ressaltam que em 2003 foi criada uma carteira de trinta Projetos Estruturadores, selecionados durante o processo de elaboração da estratégia, e

que foram consideradas iniciativas estratégicas com potencial de catalisar o desenvolvimento no Estado.

Os Projetos Estruturadores, adotados de 2003 a 2011, foram substituídos por Programas Estruturadores, que são compostos pelos chamados Projetos e Processos Estratégicos, segundo o PPAG 2012-2015 (p.20). Assim sendo, é possível perceber que, mesmo com o Estado criando os Processos Estratégicos e buscando otimizar suas atividades recorrentes, os projetos continuam sendo uma forma de se implantar a estratégia, já que cada Projeto Estratégico entrega algo que não existia anteriormente e possui alto poder de transformação.

Levine (apud Dye & Pennypacker, 1999) surge com um pensamento que eleva o pensamento acerca de projetos à uma visão mais estratégica. E este pensamento envolve uma reflexão importante que é qual o mix de projetos potenciais que proverá melhor alocação de recursos a fim de maximizar o crescimento de longo prazo da empresa?

Para uma implementação seja considerada efetiva, ela deve ser parte central das decisões da alta gestão, bem como é um grande processo de mudança gerencial para a organização (KAPLAN e NORTON, 2001).

3.2 Planejamento estratégico

Diferentes autores possuem sua abordagem voltada para a estratégia e detalham o processo do desenvolvimento da estratégia.

Para Maximiano (2004) a elaboração do plano estratégico é constituída das etapas: análise do ambiente, análise da organização, definição de missão e negócio, classificação das estratégias e definição dos objetivos estratégicos.

Conforme Maximiano (2004), um plano estratégico deve conter a definição da missão, visão e objetivos desejados pela organização. Os objetivos devem definir a situação futura desejada em termos de clientes e mercados, produtos e serviços, vantagens competitivas, participação de mercado e desempenho econômico-financeiro.

Para Chiavenato e Sapiro (2004), tal processo é formado de cinco etapas: concepção da estratégia (missão e visão), gestão do conhecimento estratégico, formulação estratégica, implementação estratégica e avaliação estratégica (há mais uma etapa de realimentação que visa a reavaliação do modelo). Este monitoramento consiste em acompanhar e avaliar a

execução da estratégia e deve ser feito com base nos indicadores elaborados no planejamento estratégico.

Ainda segundo Maximiano (2004, p. 384), o processo de elaboração do planejamento estratégico envolve três procedimentos essenciais que são: o primeiro é a análise do ambiente externo (oportunidades e ameaças do ambiente); segundo o diagnóstico do ambiente interno da organização (análise do desempenho da organização e dos pontos fortes e fracos de seus sistemas internos); terceiro a preparação de um plano estratégico que compreende um ou mais dos seguintes componentes: objetivos, missão, visão e vantagens competitivas.

A missão estabelece, segundo Maximiano (2004), o propósito ou as razões para a existência da organização, do ponto de vista de sua utilidade para os clientes. Definir a missão significa entender qual necessidade do mercado a organização satisfaz. No entanto, para especificar a missão é necessário realizar uma auto-análise respondendo as seguintes perguntas: “O que a organização está fazendo agora? Qual sua utilidade para os clientes? Em que negócio estamos? Quem são nossos clientes? A que necessidade estamos atendendo? Que papéis estamos cumprindo?” (MAXIMIANO, 2004, p. 397).

Conforme Maximiano (2004), para fazer a análise interna os administradores olham para dentro da própria organização a procura de pontos fortes e fracos. Para realizar o diagnóstico organizacional interno é necessário o levantamento de dados sobre diversos aspectos da organização e de suas operações. Dois focos são indicados para esse diagnóstico: a análise do desempenho, envolvendo clientes e mercados, produtos e serviços, vantagens competitivas e participação no mercado. O segundo foco é a análise dos pontos fortes e fracos dentro da organização.

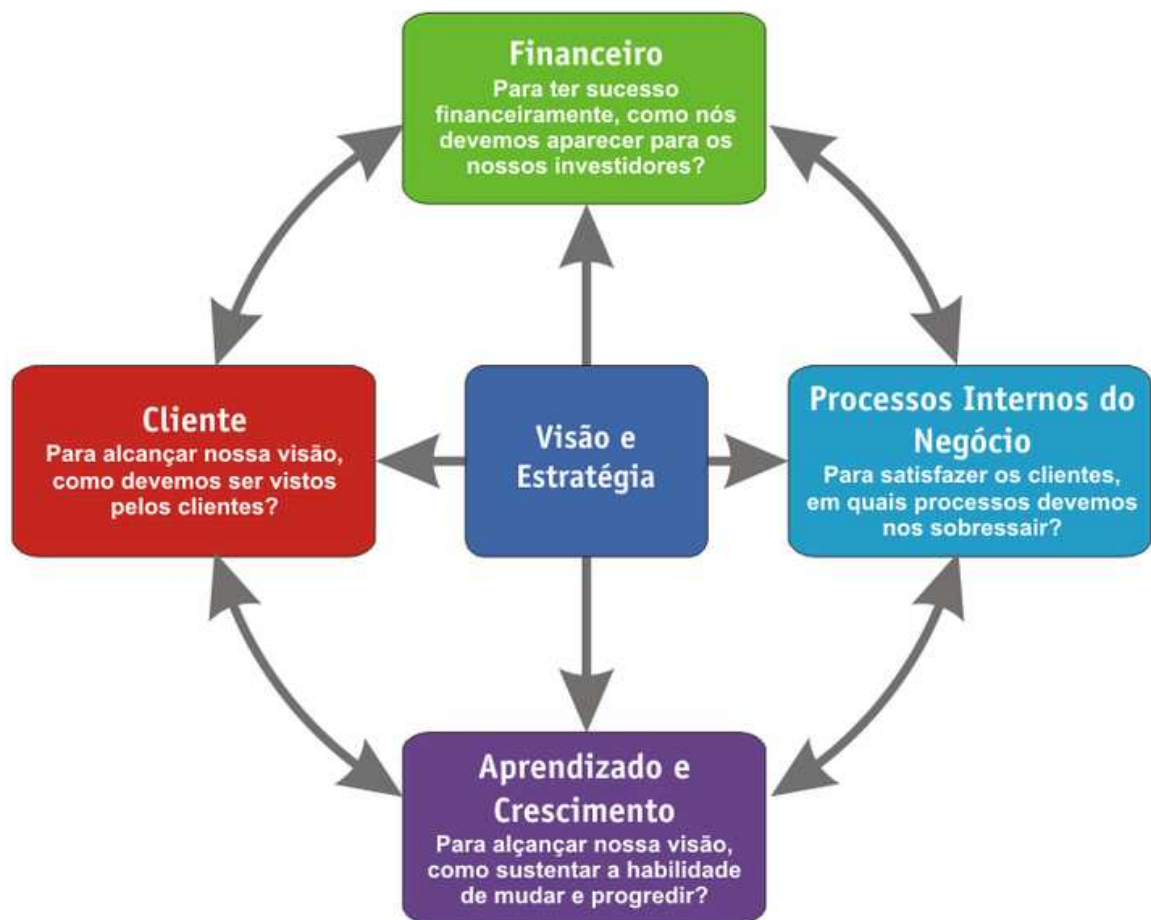
Maximiano (2006) ressalta que a análise do ambiente externo é um dos pilares do planejamento estratégico. Quanto mais competitivo, instável e complexo o ambiente, maior a necessidade de analisá-lo.

Um modelo de formulação estratégica amplamente utilizado pelas empresas e organizações é o BSC (Balanced Scorecard), desenvolvido por Kaplan e Norton. O BSC é um sistema gerencial que conduz energias, habilidades e conhecimentos dos indivíduos que compõem a organização para a realização de metas estratégicas de longo prazo.

O BSC auxilia a organização em três pontos-chave: medição do desempenho organizacional, a avaliação dos ativos intangíveis e o desafio na implementação da estratégia (NIVEN, 2008). A novidade no modelo do BSC é que os indicadores financeiros deixam de ser os únicos a mensurar o sucesso organizacional e também são incluídas as perspectivas dos clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Desta forma, os objetivos

financeiros servem de base para a definição (desdobramento) dos objetivos das outras perspectivas do *balanced scorecard* e pela relação causal servem como resultado do atingimento dos outros objetivos nas outras perspectivas. Se os processos estão mal, é bem provável que os objetivos dos Clientes e Financeiros serão afetados negativamente.

Figura 1 Perspectivas do Balanced Scorecard



Fonte: Adaptado de: KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

Resumindo, o BSC começa com a definição da missão e visão que dão origem aos objetivos estratégicos. Esses objetivos deverão ser interpretados e conectados, e em seguida, são identificados indicadores e as metas para serem alcançadas para objetivo estratégico estabelecido. Por fim, são desenhadas as iniciativas que irão implementar ações para a consecução dos objetivos. Será a estratégia que vai mostrar como a organização vai criar valor

para os acionistas, assim, a ideia principal do *Balanced Scorecard* é a tradução da estratégia em indicadores compreensíveis para os stakeholders.

Para Artto e Dietrich (2007) o uso do BSC e a definição de objetivos estratégicos dão origem a objetivos específicos de projetos que por sua vez estarão alinhados à estratégia organizacional.

Kaplan e Norton (2004) mencionam como crítico para o sucesso da organização orientada pela estratégia: o alinhamento da organização quanto aos objetivos estratégicos definidos, tornar a estratégia responsabilidade comum a todos, a continuidade da estratégia, gestão com lideranças fortes que promovam a mudança e a tradução da estratégia em operações.

A partir de mapas estratégicos construídos com os objetivos e a percepção da organização (sua missão, visão, objetivos e metas), a estratégia corporativa será materializada em programas e projetos (DINSMORE, 1999).

De acordo com Maximiano (2006), o planejamento estratégico deve-se desdobrar em outros planos e meios, sendo eles: o planejamento das áreas funcionais, políticas, planos operacionais, projetos e estrutura organizacional. Para alcançar os objetivos delineados na estratégia, a organização deve escolher vários cursos de ação, relativos às diferentes áreas funcionais da organização: marketing, operações, finanças, recursos humanos e tecnologia.

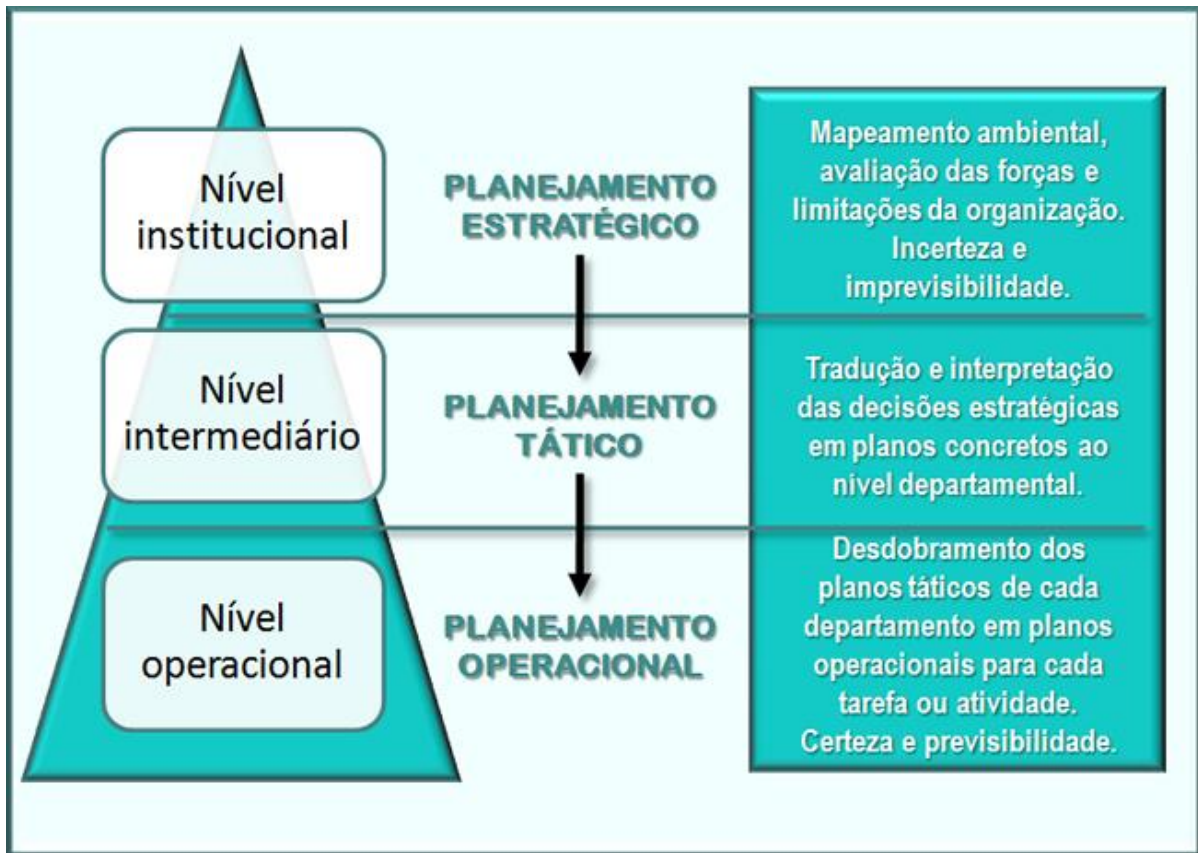
A intenção é que cada uma das áreas funcionais (que terão pesos diferentes, de acordo com cada organização), fique responsável pela implementação dos objetivos estratégicos relativos às suas funções.

Quando é definido um *Balanced Scorecard* para a organização (nível estratégico), é notório que deve-se alinhar as pessoas para o que foi definido estrategicamente. Então, é desdobrado o *Balanced Scorecard* estratégico em um nível abaixo, para as unidades de negócio (nível tático), contextualizando para a realidade específica da unidade, mas alinhado com os objetivos da empresa. Assim, a unidade terá sua missão, valores, estratégia específica e por consequência o seu *Balanced Scorecard* próprio.

Mesma coisa acontece com os departamentos de uma unidade de negócio. Terá sua missão, estratégia e seu *Balanced Scorecard* próprio. Kaplan e Norton (2004) afirmam que o alinhamento e o desdobramento devem ser desenhados até para o nível pessoal.

O desdobramento em nível Estratégico, Tático e Operacional são camadas multidimensionais, onde teriam três ou mais camadas sobrepostas e os objetivos das camadas subsequentes estariam ligados garantindo o alinhamento estratégico.

Figura 2 A interligação entre planejamento estratégico, tático e operacional



Fonte: CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

A grosso modo, portfólio está no nível estratégico, programas no nível tático e projetos no nível operacional. É esperado que a organização tenha objetivos estratégicos para definir e priorizar seus portfólios. Uma vez que isso tenha sido feito, é hora de ativar a parte tática, que envolve coordenar projetos e programas de modo a ter o máximo de eficiência operacional (execução e recursos). Tais conceitos são explorados nas seções subsequentes a esta.

3.3 Implementação da estratégia através de projetos

O *Project Management Institute* (2009, p.18) aponta que “os projetos são frequentemente utilizados como meio de atingir o plano estratégico de uma organização”. Assim sendo, o planejamento estratégico da organização seria o principal fator que orienta os investimentos em projetos.

Autores como Cleland (1988, p. 35) já colocava em seus trabalhos que “a administração de projetos é uma ferramenta para a execução da estratégia” e King (1988, p. 73) afirmou que “os projetos são os veículos através dos quais a estratégia é implementada”.

Como já explicitado neste trabalho, a estratégia está ligada ao alcance dos resultados e em utilizar uma forma eficaz para seu alcance. Mais do que isso, a implementação da estratégia é a forma por meio da qual a estratégia se materializa. Cada vez mais a administração de projetos é utilizada no processo de implementação da estratégia.

O uso de projetos pelas organizações já é intenso e ainda vem se expandindo. Tal adoção do uso advém das vantagens amplamente divulgadas e comparativamente às organizações convencionais.

De acordo com Van Derwe (2002) o gerenciamento estratégico é o conjunto de decisões gerenciais que determina a *performance* da organização no longo prazo. Tal estratégia é implementada através de programas, projetos, orçamentos e procedimentos.

Segundo Poli e Shenhar (2003), estratégia de projeto compreende a direção e guias sobre o que fazer e como fazer para alcançar a vantagem competitiva mais alta e o melhor valor dos resultados do projeto.

Por muito tempo, o foco do gerenciamento de projetos era completar o projeto realizando entregas e satisfação dos *stakeholders*, considerando tempo, custos e qualidade (LEVINE, 2005).

Para Chiavenato e Sapiro (2004) o processo da implementação estratégica seria feito pela execução de planos táticos e operacionais.

Porém, como ressaltado por Shenhar (2007), a simples conclusão de projetos atendendo a todos esses requisitos não garante o sucesso da organização. Por isso, o olhar estratégico acerca da gestão de projetos pode trazer maior contribuição e profundidade à análise do desempenho ao longo do tempo.

Arto, Dietrich, Martinsuo e Kujala (2008) descrevem as incertezas que envolvem o contexto de projetos pela complexidade do ambiente externo e as influencias do mercado e tecnologia. Assim, o conceito de estratégia do projeto, não está envolvido somente com os objetivos da organização de origem do projeto, e sim, deve-se reconhecer a autonomia do projeto, bem como sua posição única no contexto.

Arto, Dietrich e Martinsuo (2007) defendem a visão da estratégia do projeto considerando-o como autônomo da organização. Sendo assim, a estratégia do projeto seria a direção tomada que contribui para o sucesso do projeto dentro do seu próprio contexto.

Prado (2004) afirma que um bom planejamento estratégico deve produzir uma carteira de projetos, divididos de forma adequada entre as áreas (numa proporção conveniente) e metas que foram estabelecidas através de técnicas de gerenciamento do portfólio. Os conceitos de projeto e portfólio serão detalhados nas seções seguintes.

4 Gerenciamento de projetos

Este trabalho não coloca foco sobre o gerenciamento de projetos, e sim, sobre a priorização de projetos. Sendo assim, nesta seção serão apresentados conceitos básicos da gestão de projetos, um breve histórico, definições e conceitos importantes para a plena compreensão da priorização de projetos.

A gestão de projetos não é novidade trazida pela globalização ou a expansão das grandes corporações e organizações. Projetos são planejados e gerenciados desde a Antiguidade. Grandes empreendimentos que necessitavam de trabalho específico foram gerenciados (mesmo que num modo informal) com cronograma, gestão de custos, recursos humanos, etc. Um exemplo da gestão de projetos na antiguidade é descrito por Verzuh (2000, p. 20), conforme citação abaixo:

Durante a supervisão da construção da Basílica de São Pedro em Roma, Michelangelo enfrentou todos os tipos de tormentos de um gerente de projetos dos dias atuais: especificações incompletas, mão-de-obra insuficiente, verbas vacilantes e um cliente muito influente.

Gerenciamento de custos e prazos foram utilizados na construção das pirâmides do Egito, na construção de estradas e archedutos romanos. A primeira ferramenta moderna da administração de projetos criada por Henry Gantt para controle de prazos (hoje conhecido como gráfico de Gant) ocorreu durante a Primeira Guerra Mundial (MAXIMIANO, 2010).

Maximiano (2010) afirma que o tema como disciplina e ciência surge somente no século XX e se intensificou nos projetos da Guerra Fria, com o surgimento de produtos complexos como submarinos e satélites. A aplicação da gestão de projetos era feita em grandes projetos de construção civil, aeroespaciais e militares.

As recessões de 1979/83 e 1989/93 são apontadas como de grande relevância para a difusão da gestão de projetos de acordo com Kerzner (2006). Em 1979 algumas empresas

hesitavam em aplicar os conhecimentos de gerenciamento de projetos, o que em 1989 mudou e empresas que tradicionalmente não utilizavam passaram a implantar.

Os anos 1990 são marcados por uma administração mais descentralizada em termos de tomada de decisão e com isso houve a promoção de novos projetos e a partir de então veio a necessidade de capacitação em gerenciamento de projetos para os funcionários.

Até a chegada dos anos 2000, foram criadas metodologias de gestão da mudança, bem como o gerenciamento de riscos começa a fazer parte do planejamento do projeto. Além disso, modelos de maturidade de gestão começam a ser utilizados pelas empresas e em 2002 já há empresas suficientemente maduras para utilizar a gestão de projetos como forma de aplicação do planejamento estratégico (KEZNER, 2006).

Nos anos mais recentes, os projetos tomaram uma importância fundamental na gestão corporativa das organizações. De acordo com Verzuh (2010), o gerenciamento de projetos se aplica a todas as áreas de negócios, civis ou militares, públicos ou privados.

A abrangência e a ampla adoção pelas empresas se deve em parte ao papel do PMI – *Project Management Institute* – instituição criada em 1969 nos Estados Unidos com o objetivo de padronizar e organizar termos e conceitos, bem como difundir boas práticas na gestão de projetos (TIMÓTEO, 2005).

A lógica apresentada pelo *Project Management Institute* (2007) quanto à relevância dos projetos é um argumento importante na sensibilização de gestores quanto à adoção da gestão de projetos institucionalizada nas suas empresas, já que é evidente que os projetos melhoram a capacidade de produção, e não somente em produtividade.

Enquanto o conceito de estratégia e suas abordagens são diversas, o conceito de projeto se apresenta de forma consensual na literatura. O conceito apresentado no *Project Management Body of Knowledge* (2009, p. 11) define que “um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado”.

Têm-se assim duas características básicas de projetos: a primeira delas é a duração no tempo definida e a segunda, no caráter único desses produtos, que tem naturezas diversas, exclusivas e não-repetitivas. Pode-se dizer, então, que cada projeto traz consigo a inovação e termina quando são alcançadas suas metas. (VERZUH, 2000).

Projetos necessitam, portanto, de abordagem diferenciada dos processos, principalmente pela diferença no grau de incerteza entre ambos. Operações rotineiras,

conceituadas como processos, demandam análise e refinamento contínuo das atividades, enquanto projetos demandam maiores esforços de planejamento e previsão de riscos ao sucesso (VARGAS, 2009).

Para Almeida (2011) são três características básicas de projetos: o caráter temporário bem definido, o objetivo de criar um produto, serviço ou resultado e o desenvolvimento progressivo de forma incremental.

De acordo com Kerzner (2006), a gestão de projetos é a programação de tarefas de forma a atingir seus objetivos com êxito para benefício dos participantes do projeto. Já Maximiano (2010) apresenta a gestão de projetos como uma técnica para alcançar um determinado resultado com restrição de tempo e custos. Além disso, ressalta que o controle desses fatores (prazo, custos e riscos) é condição básica para o alcance dos resultados planejados.

O gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas a um projeto a fim de atender seus objetivos. O modelo de gerenciamento de projetos do PMI procura dar diretrizes de condução dos projetos de maneira que sua execução siga alguns procedimentos padrões, e exponha as características de todos os projetos de maneira uniformizada, independente das características específicas de cada um. Assim, a aplicação destes conhecimentos, habilidades e ferramentas facilita a gerência desses projetos e dá maior transparência a eles, ao traduzir em documentos as intenções e realizações do gerente e da equipe do projeto (PMBOK, 2008).

Considerando que as organizações necessitam melhorar a execução de seus projetos, elas precisam melhorar suas ferramentas e habilidades, amadurecer-se no tocante a gerenciamento de projetos. Maturidade em gestão de projetos refere-se à habilidade que os gestores no assunto têm ou “o quão hábil uma organização está em gerenciar seus projetos” (PRADO, 2009, p. 137).

Com o objetivo de avaliar a maturidade das organizações em gerenciamento de projetos. Prado lança, em 2002, o Modelo de Maturidade em Gestão de Projetos que apresenta cinco níveis e seis dimensões da maturidade.

No primeiro nível (inicial), o gerenciamento de projetos é fruto da “boa vontade” e do esforço individual, não se faz planejamento dos projetos e iniciativas, bem como o controle destes é inexistente.

No segundo nível (conhecido), a organização já está mobilizada para a gestão de projetos, já há investimentos e ferramentas (softwares) com certa padronização, mas os fracassos no final dos projetos continuam sendo constantes.

No terceiro nível (padronizado), já há um escritório de projetos padronizado e uma metodologia de gestão de projetos utilizada por todos, sendo parte desta informatizada. Já há o alinhamento das estratégias organizacionais, além de ter o conhecimento dos problemas para o sucesso dos projetos, mas alguns problemas ainda não são sanados, são recorrentes e em maior número que nos estágios de maturidade seguintes.

Quanto ao quarto nível (gerenciado) já há processos específicos e uma rotina de gestão de projetos implementados. Inicia-se o ciclo de melhoria contínua e com forte alinhamento estratégico e gerentes evoluídos em competências. Além disso, há banco de dados com melhores práticas identificadas e o nível de sucesso é bastante alto.

Finalmente, o último nível (otimizado) surge quando todos os processos são otimizados e geram melhoria de *performance* para os projetos. O nível de sucesso é próximo de 100% e a organização aceita desafios já que detém profissionais e gerenciamento de alto nível.

Há outros modelos de maturidade em gestão de projetos como o de Kerzner (2006) em que a maturidade é atingida quando envolve a compreensão da necessidade de integração entre custos e fase de execução dos projetos. Além disso, há um programa de ensino para que a organização consiga se manter nesse estágio, especialmente programas baseados em arquivos que mostram lições aprendidas com erros do passado, para que eles não se repitam.

Todavia, o modelo do Project Management Institute (2003), conhecido como OPM3, já apresenta uma visão diferente, que inclui os domínios de programas e de portfólios. Neste modelo, a progressão do aumento de maturidade consiste em diferentes dimensões dentro de uma organização. Uma dessas seriam os estágios que envolvem padronização, controle e melhoria contínua, outra dimensão envolve os domínios, projetos, programas e portfólio.

O objetivo do modelo é que se realize as “melhores práticas” em gerenciamento de projetos dentro de todos esses níveis. Assim sendo, existiria uma terceira dimensão, que seria o nível de capacidade no qual a organização se encontra, até chegar às melhores práticas (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2003). O OPM3, por não possuir uma passagem direta e sequencial de um nível a outro, mas sim uma estrutura matricial, tem como principal

vantagem permitir que a organização possa, de certa forma, “definir o seu próprio modelo” e o caminho a ser seguido, de acordo com as características de seu negócio.

O diferencial do OPM3 é que não é preciso atender todo um nível para chegar a tratar outro. Por exemplo, se a organização ainda não tem todos os padrões que deseja ter, é possível estabelecer desde já um processo de melhoria contínua para aquele processo em que está mais avançado. O OPM3 não é uma auditoria, mas sim uma decisão própria da organização. Por isso mesmo, o resultado só diz respeito à própria organização. Não há comparação entre os resultados percentuais de empresas. É uma corrida interna apenas.

Em termos de estrutura, já dissemos o OPM3 não é um modelo sequencial, ou em degraus, e sim, forma uma matriz de três domínios (projetos, programas e portfólio) por quatro estágios de abordagem: padronização (estabelecimento de padrões, processos, práticas padronizadas), medição (medição de resultados e dos padrões), controle (controle do processo e se está sendo realizado como deve) e melhoria contínua (avalia se há processos estruturados para melhoria contínua).

Para Prado (2009) tem-se que quanto maior o nível de maturidade em gerenciamento de projetos de uma organização, maior a probabilidade de alcance do sucesso em seus projetos. No entanto, o que significa sucesso para alguns pode não significá-lo para outros.

Maturidade em projetos está ligada à maior probabilidade de sucesso nos projetos segundo Prado (2009), que acredita que um projeto de sucesso é aquele que o escopo é obtido dentro do tempo, custo e qualidade, além de ter o retorno previsto e garantir a satisfação do cliente. Além disso, trata de um fator psicológico que é o moral da equipe executora, relacionando moral alto com projetos de sucesso (PRADO, 2009).

A medição do sucesso de um projeto pode ser variada, Kerzner (2000) classifica fatores de sucesso de projetos em primários e secundários, sendo os primários relacionados ao atendimento do tempo, custo e qualidade desejada, já os secundários ligados à aceitação do cliente.

Verzuh (2000) também coloca os três aspectos como compostos para o sucesso do projeto: tempo, custo e qualidade. Um produto entregue fora do prazo perde seu valor, principalmente, tratando-se de notada inovação tecnológica como celulares, computadores e tablets. A obediência ao custo planejado também se deve para não prejudicar a relação de retorno sobre investimento e finalmente, a qualidade é observada como um arranjo entre desempenho e funcionalidade.

Todavia, a conceituação clássica de sucesso em projetos (escopo, custos e prazo de acordo com o planejado) não é suficiente, de acordo com Almeida (2011), já que o sucesso está ligado à estratégia da organização. Este autor ainda afirma que há duas visões para o sucesso que é o sucesso no processo de gerenciamento de projeto (entrega no prazo, orçamento e qualidade desejada, satisfação dos stakeholders e patrocinadores) e a segunda visão é o sucesso do produto entregue (encontro dos objetivos estratégicos e metas da organização, bem como a satisfação do cliente ou usuário para com o produto).

O alcance dos objetivos e finalidades do produto é mais relevante do que o alcance dos critérios de sucesso no processo de gerenciamento de projetos, sendo assim, há uma relação de subordinação do sucesso do projeto em relação ao sucesso do produto. Além disso, o sucesso do produto é mais difícil de medir, podendo levar muito tempo após o término do projeto, afetando a precisão de algumas avaliações, ao mesmo tempo em que o sucesso no gerenciamento pode ser feito durante a execução do projeto e logo após a sua conclusão (ALMEIDA, 2011).

Observado também por Verzuh (2000) é a dependência do sucesso do projeto a partir da expectativa do cliente. A visão deste pode diferir da visão da equipe do projeto, criando diferentes percepções para o produto final. A comunicação correta entre cliente e equipe do projeto é fundamental para alinhar essas visões para garantir que todos tomem consciência de todo o andamento do projeto.

Tão importante como entender o sucesso em projetos, é importante entender o porquê do fracasso em projetos. Para Vargas (2007), as falhas mais comuns são objetivos mal compreendidos pelos níveis inferiores à gerência do projeto, estimativas financeiras incompletas, prazo curto e inconsciente, falta de liderança, controle ineficiente e estimativas baseadas no feeling em detrimento de estudos históricos e análises estatísticas passadas.

Sobre o fracasso, Shaw e Atkins (apud PRADO, 2004, p.54), a partir de estudo sobre desenvolvimento de softwares delimitam estágios que leva um projeto ao fracasso e salientam que o objetivo do gerenciamento de projetos, portanto, é o fornecimento de técnicas e ferramentas aos gerentes para que estes evitem situações que levam o fracasso como percebido no estudo citado.

Finalmente, Almeida (2011) afirma que uma gestão de alto nível e qualificada não se preocupa somente com o sucesso dos projetos individuais, mas principalmente, dos seus

programas e portfólio. Sendo assim, o sucesso de um projeto individual está intimamente ligado aos objetivos de um programa ou portfólio maior.

5 Gerenciamento de portfólio de projetos

A gestão de portfólio é responsável pela definição de como cada projeto impacta no alcance da estratégia organizacional pré-definida, desta forma, os gerentes são capazes de fazer uma alocação eficaz de recursos. Há de se ressaltar que é necessário que a estratégia esteja claramente definida com missão, visão e seus objetivos estratégicos já delineados (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2006).

De acordo com o *Project Management Institute* (2006) o alinhamento dos projetos com a estratégia é função do gerenciamento de portfólio.

Didaticamente há uma forma de se entender a diferença entre gerenciamento de projeto e gerenciamento de portfólio de acordo com o PMI (2006) que elucida: “enquanto a gestão de projetos e de programas tradicionalmente foca em ‘fazer certo o trabalho’, a gestão de portfólios se preocupa em ‘fazer os trabalhos certos’”.

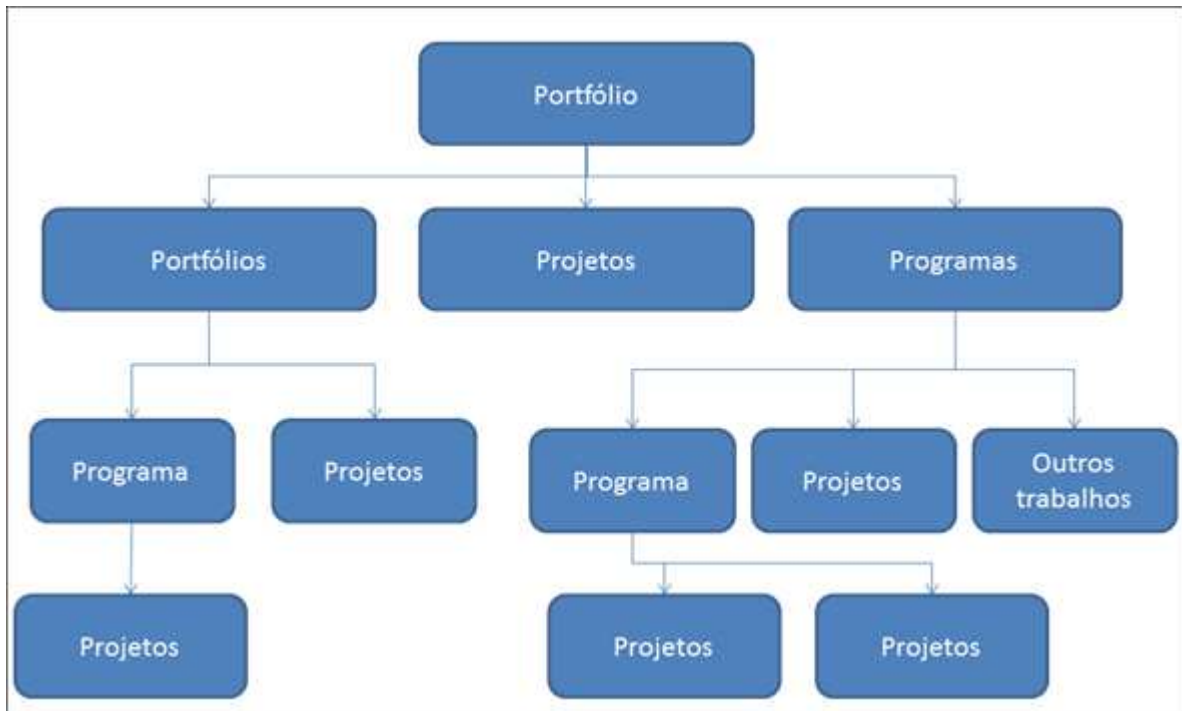
O termo portfólio é utilizado em diversas áreas e de diferentes formas em vários idiomas, porém a origem da palavra é latina, com seu significado relacionado a uma pasta grande, utilizada para carregar documentos, imagens ou desenhos, além de carregar uma ideia de coleção. (Dicionário da Língua Inglesa – LONGMAN; 1995. Dicionário da Língua Portuguesa – MICHAELIS; 1998)

Portfólio, em Economia e Finanças, refere-se à uma coleção de investimentos mantidas por um fundo ou um único investidor. Um portfólio de diferentes papéis e aplicações faz parte de uma estratégia de diversificação para mitigar riscos (BRIGHAM et al; 1999). Em Administração e Marketing, portfólio refere-se à coleção ou mix de negócios, produtos, serviços, projetos ou marcas que podem ser comercializados.

Nesta pesquisa, o foco é o Portfólio de projetos nas organizações públicas e privadas. O termo é conceituado e difundido amplamente como o PMI (2007) o explicita como “uma coleção de projetos ou programas e outros trabalhos que são agrupados para facilitar o gerenciamento eficaz do trabalho para atender aos objetivos estratégicos. Os projetos ou programas do portfólio podem não ser independentes ou diretamente relacionados”.

Como exemplo, a figura 1 mostra que um portfólio pode ser arranjado de várias formas, contendo só projetos, projetos e programas, ou até mesmo outro portfólio dentro do portfólio principal.

Figura 3 Relação entre Portfólio, Programas e Projetos



Fonte: Adaptado de: PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. The standard for portfolio management. Newton Square: 2006.

É importante também salientar os dois conceitos diferentes de portfólios e programas. De acordo com o *Project Management Institute* (2009), nos programas estão contidos projetos que têm relação entre si, já no portfólio, tais projetos podem não ser necessariamente relacionados.

Quanto ao processo de gerenciamento de portfólio, o conceito preconizado pelo PMI (2007) é de que esse processo é “o gerenciamento centralizado de um ou mais portfólios, que inclui identificar, priorizar, autorizar, gerir e controlar projetos, programas e outros trabalhos relacionados, para atingir os objetivos estratégicos específicos do negócio”.

Dye e Pennypacker (1999) conceituam gerenciamento de portfólio como a arte e ciência da aplicação de conhecimentos, habilidades e técnicas sobre uma coleção de projetos para atingir as expectativas de uma estratégia de investimento da organização.

Já Cooper et ali (1998) define como um processo dinâmico de projetos ativos que são avaliados, selecionados e priorizados. Nesta lista de projetos há decisões de acelerar, abortar ou despriorizar projetos e os recursos podem ser alocados e realocados nestes projetos.

Kerzner (2006) aponta que o gerenciamento de portfólio nada mais é que o processo de decisões para a escolha e seleção de projetos buscando o melhor para a organização. Além disso, esse gerenciamento ajuda na determinação e alocação de investimento para cada projeto, bem como a exata combinação destes.

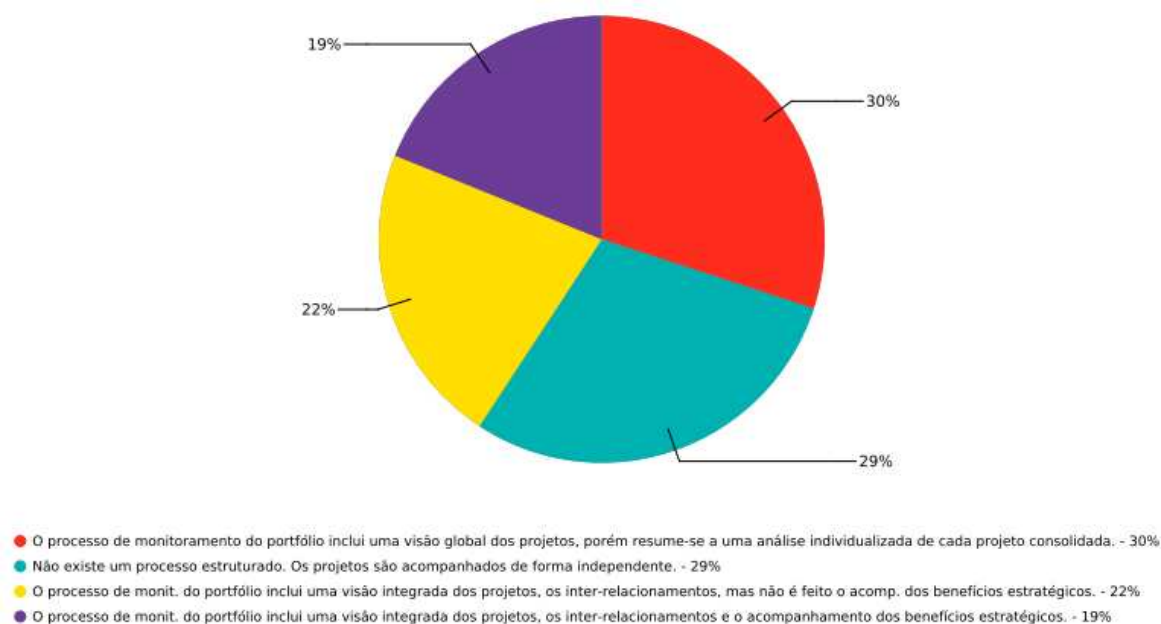
Platje et ali (1994) e Artto et ali (2001) concordam na definição de portfólio como projetos sendo gerenciados de forma coordenada para alcançar resultados que não se alcançariam se os projetos fossem gerenciados de forma isolada e independente uns dos outros.

Todavia Cooke-Davis (2002, 2004) na sua definição de gerenciamento de portfólio foca fundamentalmente na seleção e priorização de oportunidades que serão executadas na forma de projetos. Saber como eleger e priorizar projetos é o objetivo do gerenciamento de portfólio. Uma das principais dificuldades das organizações para selecionar e priorizar projetos é a falta de uma visão clara da categorização de projetos, tais como projetos de inovação, melhoria operacional, redução de custos, responsabilidade social e ambiental, atendimento a legislação, preparação para o futuro, dentre outras categorias. Outro ponto importante é a falta de critérios claros para a seleção e priorização de projetos.

São muitas as limitações encontradas durante a realização de projetos. Humanas, financeiras, temporais. Sendo assim essa é mais uma variável importante a ser consideradas pelo gestor de portfólio. De acordo com Almeida (2011) a disponibilidade de recursos é um input fundamental para esta tomada de decisão para decidir em quais projetos são alocados os recursos limitados e, principalmente, os recursos humanos qualificados da organização, cada vez mais disputados pelo mercado competitivo. O mesmo autor ainda recomenda que as empresas crie uma estrutura de governança do portfólio de projetos, sendo responsável por priorizar, selecionar e alocar os recursos limitados da organização com o intuito de melhor alcançar os objetivos organizacionais.

Além disso, de acordo com o Estudo de Benchmarking em Gerenciamento de Projetos Brasil do PMI em 2010, a maioria das empresas (69%) não possui um processo estabelecido para monitoramento do portfólio de projetos ou há uma visão global dos projetos, porém resume-se a uma análise individualizada dos mesmos. Sendo este número expressivo, não é possível avaliar se os benefícios estratégicos estão sendo alcançados.

Figura 4 Processo de monitoramento de portfólio nas organizações



Fonte: Estudo de Benchmarking em Gerenciamento de Projetos Brasil (PMI, 2006)

Outro conceito importante é o da governança que o *Project Management Institute* (2006) preconiza como um fluxo de trabalho para alinhar, organizar e executar atividades coletivamente coerentes para atingir os objetivos.

Assim sendo, a governança organizacional estabelece os limites de poder, regras de conduta e protocolos de trabalho que a organização utiliza para atingir as metas e objetivos estratégicos. Além disso, ela define os padrões, controles e restrições para o gerenciamento do portfólio (PMI, 2006).

5.1 Processo de gerenciamento de portfólio

O PMI (2006) define a atividade de gerenciamento do portfólio em dois processos diferentes: um responsável pelo alinhamento estratégico dos projetos e o outro pelo seu monitoramento e revisão.

O processo de alinhamento dos projetos é dividido em sete fases: identificação, categorização, avaliação, seleção, priorização, balanceamento de portfólio e autorização.

A fase inicial, de identificação, consiste em coletar informações sobre o maior número de propostas para o portfólio da organização, bem como os componentes (projetos e

programas) que já existam, comparar seus aspectos gerais e classificá-los entre programas, projetos, portfólio ou outras atividades. Essa fase se baseará principalmente no planejamento estratégico da organização e deverá gerar uma lista de componentes viáveis para passarem para a próxima fase e suas principais informações, bem como uma lista de componentes rejeitados.

A fase de categorização visa agrupar os componentes selecionados na fase anterior em categorias estratégicas definidas no planejamento estratégico. Essa fase permite que os investimentos e os riscos do portfólio possam ser distribuídos nas categorias.

A terceira fase é a de avaliação, na qual deve ser coletado o máximo de informações, tanto quantitativas quanto qualitativas, sobre os componentes pré-selecionados. Ela deve utilizar modelos comparativos para atribuir pontuação aos componentes, produzir gráficos e fazer recomendações, para facilitar a tomada de decisão.

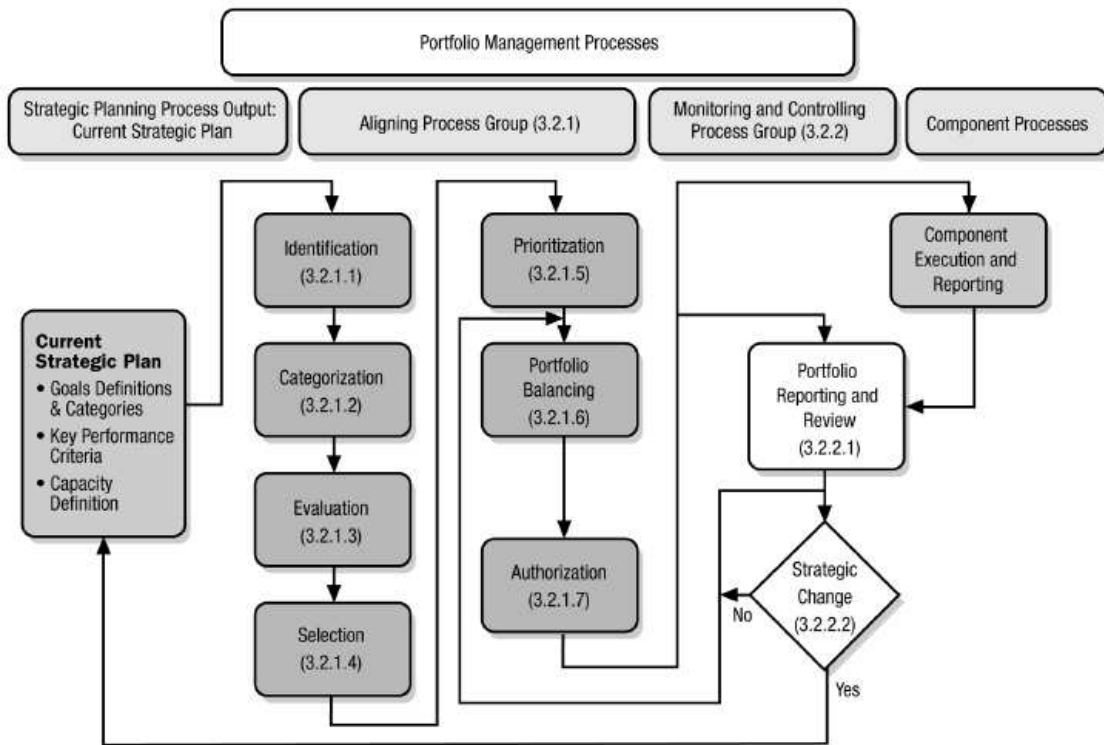
A etapa de seleção dos componentes irá comparar os documentos produzidos na fase anterior, o planejamento estratégico e irá produzir uma lista com todos os componentes selecionados, também com uma proposta de classificação para a fase seguinte, de priorização.

O processo de priorização irá se basear em todas as informações prévias para confirmar as classificações dos componentes nas categorias estratégicas previamente definidas, ranquear os componentes por ordem de prioridade e indicar aqueles que são as mais altas prioridades.

A sexta fase, penúltima, é a de balanceamento do portfólio. Essa etapa consiste em comparar o portfólio atual com a lista de prioridades, verificando critérios como os níveis de risco tolerado pela organização e os recursos disponíveis, para definir quais dos novos componentes prioritários será implementado, se algum dos componentes anteriores será eliminado, suspenso ou se terá sua prioridade redefinida. Também nessa etapa é feita a distribuição de recursos entre os diferentes componentes. Ela deverá produzir a nova lista dos componentes do portfólio, especificando quais os novos componentes e quais dos antigos foram cancelados.

Por fim, há a fase de autorização do portfólio, na qual é feita a comunicação oficial das decisões tomadas durante o processo, iniciando e encerrando formalmente os componentes selecionados, realocando os recursos financeiros e o pessoal para os componentes necessários e comunicando os resultados esperados por cada componente. A figura 5 contém o fluxograma do processo descrito.

Figura 5 Processo de Gerenciamento de Portfólio.

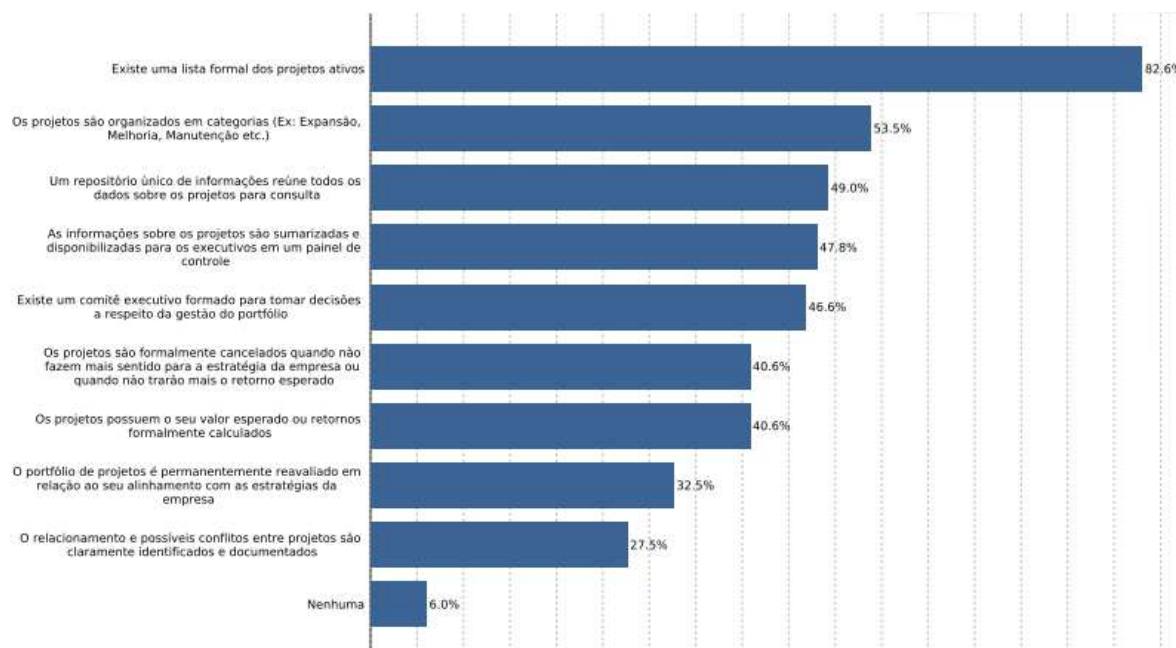


Fonte: PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. The standard for portfolio management. Newton Square: 2006.

Além do processo descrito de alinhamento dos projetos, há também o processo de monitoramento e controle dos componentes, que é feito através do reporte e da revisão do portfólio. O reporte consolida indicadores de desempenho dos componentes do portfólio e gera informações sobre seus andamentos para a alta gestão.

Na pesquisa feita pelo PMI em 2006, é perceptível as diferenças deste processo entre as organizações sendo que isso depende do nível de maturidade em gestão de projetos da mesma.

Figura 6 Maturidade em Gestão de Portfólio nas organizações



Fonte: Estudo de Benchmarking em Gerenciamento de Projetos Brasil (PMI, 2006)

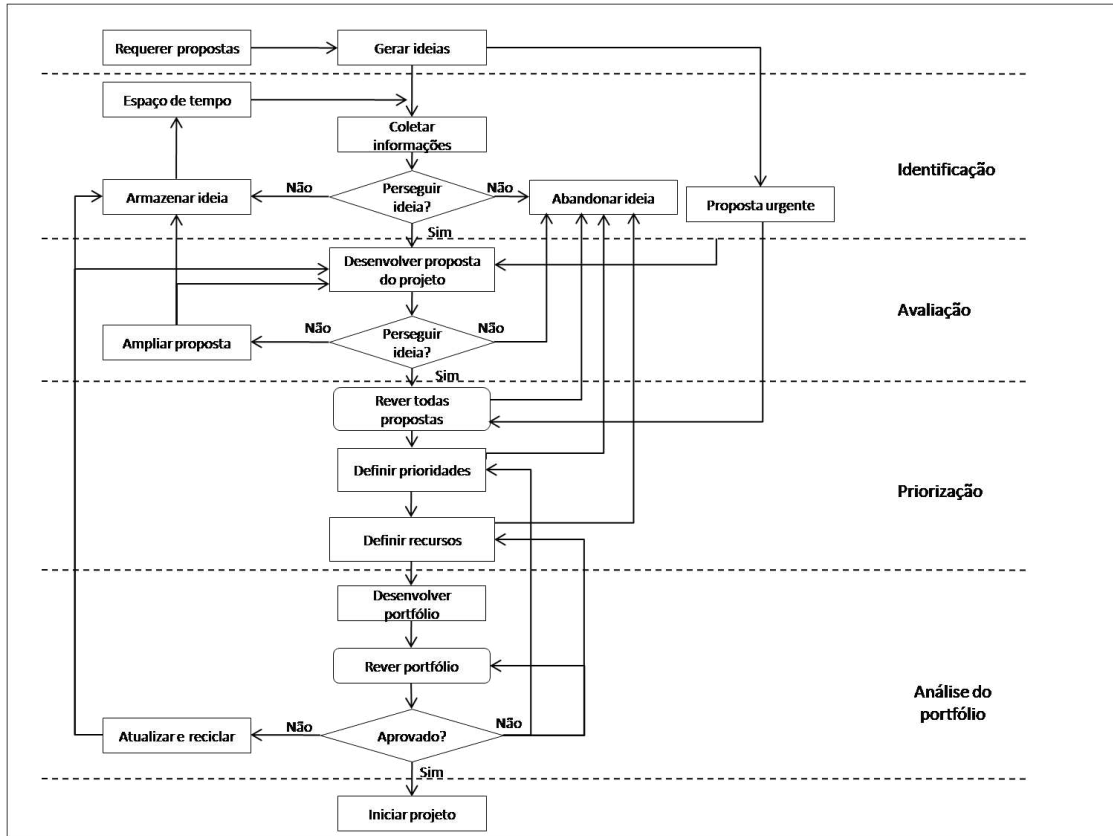
Através do processo de monitoramento e controle dos componentes podem ser detectadas necessidades de alterações no portfólio por razões não previstas no processo anterior, sendo descobertas apenas durante sua execução. Assim, a equipe de monitoramento e controle deve reportar as necessidades de revisão encontradas em determinados componentes, a qualquer momento que ela achar conveniente.

É importante ressaltar que quando ocorrem mudanças estratégicas, deve-se recomençar o processo de gerenciamento do portfólio desde o início, na fase de identificação de novos projetos. Todavia, quando não houver alterações na estratégia da organização, é possível iniciar o processo já na fase de balanceamento. A equipe responsável pelo reporte e monitoramento dos projetos é que indicará em qual etapa será necessário iniciar o processo. Os processos de alinhamento e reporte e revisão, em conjunto, formam o processo de gerenciamento de portfólio, conforme ilustrado na figura 6. Porém, existem outros modelos que também merecem destaque na literatura e são apresentados a seguir.

5.2 Modelo de Shtub, Bard e Globerson

O modelo de Shtub, Bard e Globerson (1994) consiste em um processo de quatro fases, identificação, avaliação, priorização e balanceamento.

Figura 7 Modelo de Processo de Gerenciamento de Portfólio de Shtub, Bard e Globerson



Fonte: Adaptado de: SHTUB, Avraham; BARD, Jonathan F.; GLOBERSON, Shlomo. Project Management. Prentice Hall: Englewood Clisffs, 1994.

Na fase de identificação, é feita uma análise preliminar dos projetos propostos, com base em critérios mais básicos. A segunda fase, de avaliação, consiste na coleta de mais dados sobre os projetos pré-selecionados, para que eles possam ser melhores analisados e comparados. A fase de avaliação indica os projetos a serem perseguidos, porém não informa quais são os melhores projetos.

Assim sendo, eles devem passar pelo processo de priorização, na qual eles serão comparados e ranqueados. O ideal é que nessa fase não seja apenas definida uma ordem de preferência dos projetos, mas também apontado um grau de quanto um projeto é preferencial ao outro.

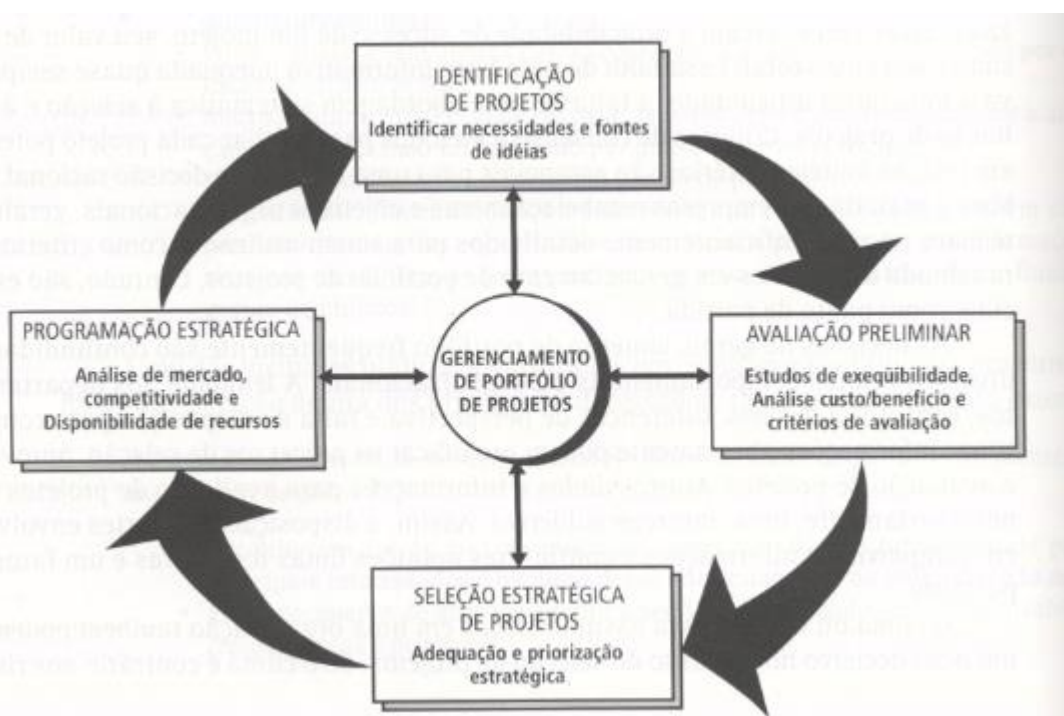
Por fim, o ranking produzido na fase de priorização servirá como base para a análise e balanceamento do portfólio. Nesse momento não devem ser mais considerados apenas as novas propostas de projetos, mas também os projetos atuais que estão sendo desenvolvidos pela organização. A organização deve considerar todos os seus recursos disponíveis, tanto financeiros como de pessoal e equipamento, para avaliar quais projetos ela consegue desenvolver ao mesmo tempo e quanto de recurso deve ser distribuídos para cada um deles.

Nessa fase é possível até que a organização decida que não há recursos suficientes para desenvolver todos os projetos selecionados e guardar um dos novos projetos para serem novamente analisados no próximo ciclo de revisão do portfólio ou retirar recursos de um projeto já em andamento, paralisando-o ou diminuindo seu ritmo, para que um dos novos projetos, mais prioritários, possa receber recursos.

5.3 Modelo de Kerzner

Kerzner (2006) apresenta o gerenciamento de portfólio de projetos como um ciclo e de forma simplificada em quatro fases.

Figura 8 Modelo de Processo de Gerenciamento de Portfólio de Kerzner



Fonte: KERZNER, Harold. Gestão de projetos: as melhores práticas. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

A fase de identificação no Modelo de Kerzner (2006) é diferenciada já que o autor aponta que nenhuma ideia, independente do mérito, não pode ser descartada. Além disso, deve se utilizar de algum sistema de classificação para facilitar a comparação entre projetos.

Após esta fase há a avaliação preliminar que é subdividida em outras duas, sendo: estudo de exequibilidade que determina a viabilidade do projeto quanto custos, requisitos humanos, tecnológicos e segurança; e a análise de custo/benefício.

A terceira fase é a de seleção estratégica de projetos, na qual será definida a adequação dos projetos à estratégia, bem como sua priorização. Nessa etapa é de extrema importância o envolvimento da alta gestão e também devem ser utilizados modelos de classificação, que quantificam alguns critérios que muitas vezes são subjetivos. Além disso, no momento de priorização, é importante levar em conta tanto forças internas, como fluxo de caixa, quanto fatores externos, como as necessidades do consumidor.

Por fim, na fase de programação estratégica são avaliados os recursos físicos, financeiros e de pessoal, de forma a garantir que a organização não se comprometa com um número maior de projetos do que ela consegue executar de maneira satisfatória.

6 Priorização de Projetos

Os investimentos nas diferentes áreas que envolvem as funções públicas são essenciais para o desenvolvimento da sociedade, porém, não há recursos suficientes para garantir a execução de todos os projetos ao mesmo tempo. Diante desse contexto, é necessário elaborar um plano para definição da ordem e da urgência de cada um dos projetos, ou seja, um plano que defina prioridade desses projetos com regras claras e estáveis para o planejamento eficiente.

Geralmente, nos modelos existentes de priorização de projetos e no que é visto sendo aplicado nas organizações, temos tal processo dividido em quatro fases: necessidade de investimento (levantamento da demanda), triagem de projetos, aplicação do modelo de priorização e finalmente, têm-se a lista dos projetos priorizados.

Na primeira fase, cada organização tem seu próprio procedimento e forma de coletar dados referentes às demandas, além de realizar os estudos de viabilidade econômica e técnica.

É importante ressaltar que no setor público, a aprovação de um projeto depende de um conjunto de procedimentos regulatórios e normativos. Com isso, o modelo de priorização segue todas as condições estabelecidas por lei.

As fases seguintes apresentam particularidade em cada organização, todavia, é importante explicitar a complexidade do processo de decisão. A tomada de decisão para estabelecer uma hierarquia de projetos públicos faz parte de um processo longo no qual o benefício é para a sociedade.

Os projetos em âmbito público têm a particularidade da interface com diversos *stakeholders*. O interesse público na decisão faz com que esta área tenha muitos atores (sendo atores todos aqueles que têm interesse na decisão).

A análise de investimento em políticas públicas requer consenso e harmonia entre os pontos de vista de forma sistemática e transparente. Por isso são raras as tomadas de decisão por uma só pessoa, sendo a grande maioria tomada por um grupo de indivíduos de preferência multidisciplinar.

Com a análise de decisão é possível visualizar claramente todas as prioridades e analisar as consequências das ações, assim, é importante o estudo das características da decisão em grupo.

De acordo com Cooper (2001), decisões em grupo em que há interação dos membros podem apresentar maior aceitabilidade e aderência já que todos os membros participam do processo, enquanto, os modelos matemáticos que tem objetivo de agregar preferência individuais podem ter alta rejeição por serem mais complexos e pelo baixo entendimento dos participantes da escolha. Um problema de processos de decisão em que é necessária interação do grupo são as situações de conflito, além da necessidade de tempo e recurso para tal. A escolha do modelo de decisão ou da técnica a ser utilizado é aquele que for mais adequado e que tiver maior aceitabilidade entre os agentes decisórios.

Há diversas técnicas para avaliação individual de projetos descritas na literatura e aplicadas no dia-a-dia das organizações, mas as empresas ainda têm dificuldades quando é necessário avaliar um grande conjunto de projetos em carteira e definir rapidamente a prioridade de cada um deles. Faz-se necessário adotar um método que seja simples e efetivo na definição de uma lista priorizada de projetos a executar.

O grande problema então é que corre-se o risco, com o passar do tempo, de investir-se recursos no gerenciamento detalhado e completo de projetos que não são estrategicamente importantes, deixando-se de dar o acompanhamento devido aos projetos que deveriam ser tratados de forma mais cuidadosa.

Como os recursos são finitos, alguns projetos estratégicos acabam sendo relegados para acompanhamento de gerentes de nível tático. Nesta situação, temos duas consequências da distorção de gerenciamento dos projetos:

a) os impactos do gerenciamento em nível inadequado dos projetos de alta complexidade e importância, tais como atrasos por dificuldades na tomada de decisões no projeto, decisões erradas ou desalinhadas em relação à estratégia da empresa, retrabalhos devido à falta de visão corporativa, aumento da probabilidade dos riscos do projeto, etc.

b) provável aumento do custo total de gerenciamento dos projetos, já que haverá mais projetos sendo gerenciados pela alta direção, onde o custo unitário de gerenciamento é mais alto.

Já que o *feeling* pessoal nem sempre é um critério adequado para esta classificação, é necessário definir-se métodos de priorização de projetos que busquem uma maior aderência à estratégia da empresa. Isto é um fator relevante para o sucesso das áreas responsáveis pelo gerenciamento do uso da tecnologia nas organizações (VASCONCELLOS e ANDRADE, 1995), pois permite a utilização da tecnologia de forma a viabilizar a estratégia global da empresa.

As técnicas de seleção e priorização de projetos são fartamente abordadas na literatura existente mas normalmente são mais adequadas à análise comparativa entre uma pequena quantidade de projetos. O método PPTI – Priorização de Projetos de T.I

Normalmente, a demanda por recursos é maior do que a sua disponibilidade. Assim, as empresas precisam priorizar, dentro de seu portfólio, quais projetos serão empreendidos, recebendo os investimentos disponíveis.

O método de priorização de projetos deve contemplar algumas necessidades das organizações, como:

- a) A estratégia organizacional precisa ser considerada e refletida na lista de prioridades dos projetos;
- b) A importância de cada projeto deve ser explicitada de forma clara, pois o nível de esforço para o gerenciamento do projeto deve ser proporcional à sua prioridade estratégica;
- c) O processo de priorização precisa ser flexível e refletir o dinamismo das mudanças nos planos da organização;
- d) O processo de priorização deve ser simples e rápido, a fim de viabilizar sua utilização com grandes quantidades de projetos.
- e) O processo de priorização deve permitir ao gestor do negócio priorizar seus projetos independentemente da avaliação técnica de seus fornecedores internos ou externos.

É fundamental definir os contornos da etapa de priorização, dentro do modelo de portfólio de projetos. As técnicas normalmente discutidas (MORAES FILHO e WEINBERG, 2000) para a seleção e priorização de projetos dividem-se nas seguintes categorias:

- a) qualitativas (informação menos acurada e foco de análise mais amplo);
- b) semi-quantitativas;
- c) quantitativas (informação mais acurada e foco de análise mais estreito).

A utilização de cada uma delas dependerá, em grande parte, do estágio de maturidade em que se encontram os projetos a serem analisados e a quantidade e qualidade de informações disponíveis sobre eles.

Numa pesquisa realizada entre 51 indústrias da região Sudeste do Brasil (KRUGLIANSKAS, 1987), constatou-se que, dentre os critérios para seleção de projetos de P&D adotados pelas empresas, destacam-se como mais importantes: alinhamento estratégico, necessidade de mercado, potencialidade de retorno (em termos de receita de vendas) e agregação de vantagens competitivas.

É útil observar uma classificação (GIBSON, citado por MORAES FILHO e WEINBERG, 2000) que parte das técnicas puramente intuitivas às altamente quantitativas e analíticas:

- a) Ordenamento – comparação dos projetos aos pares, de forma intuitiva.
- b) Pontuação (“*scoring*”) – utiliza-se um conjunto de critérios explícitos com ou sem ponderação. Os projetos são classificados segundo o total de pontos obtidos somando-se as notas em todos os critérios.
- c) Análise de risco – uso de índices de probabilidade para apuração do risco (técnico, comercial e econômico) do projeto em relação ao quociente benefício/custo.
- d) Pontuação por índices econômicos – utiliza-se índices como TIR (Taxa Interna de Retorno), VPL (Valor Presente Líquido), VPLU (Valor Presente Unitário), Payback (Tempo de retorno do investimento), Relação Benefício-Custo, etc. calculados a partir do fluxo de caixa de cada projeto.
- e) Métodos formais de otimização – utiliza-se rotinas de programação linear ou similares para selecionar a alternativa de projeto que maximiza uma função lucro a partir de modelos de cada projeto.

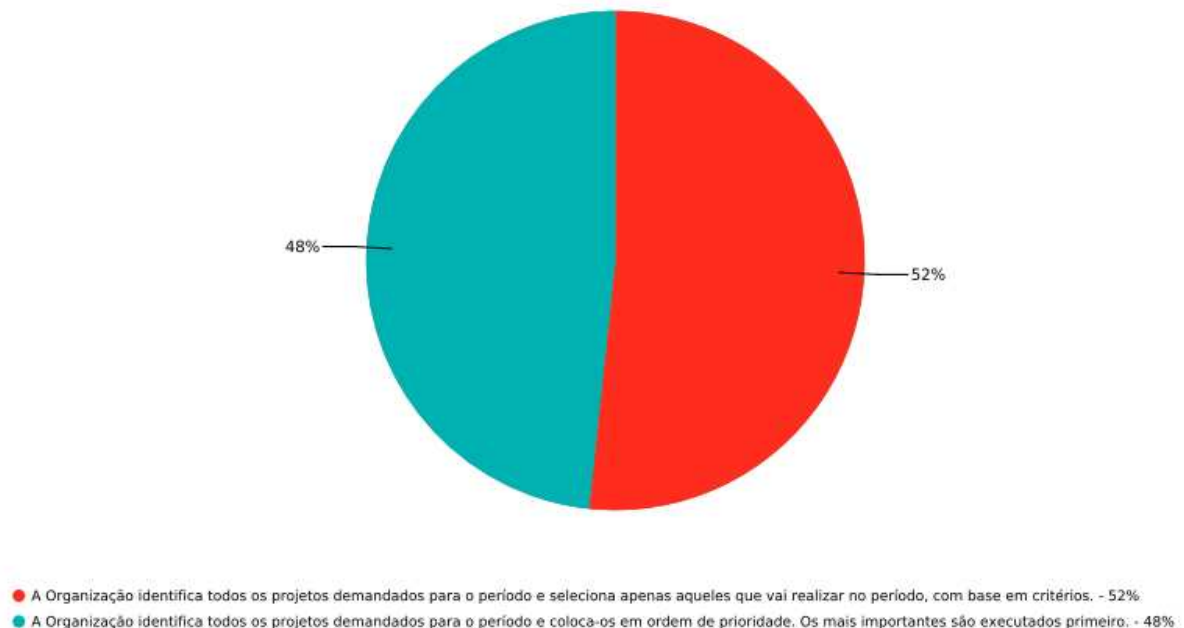
A maioria dos métodos, por exemplo, trará dificuldades operacionais de aplicação nos casos em que houver uma grande quantidade de projetos em portfólio. Outros não consideram adequadamente a questão estratégica na priorização dos projetos. Outros ainda, mesmo sendo quantitativamente muito objetivos, trazem diversas desvantagens dependendo da técnica empregada (CONTADOR, 1981).

6.1 Definição de critérios para a priorização de projetos

A definição de critérios é fundamental para a qualidade da decisão acerca da priorização de projetos, pois é este o norteador da avaliação. Tais critérios provêm de regras de acordo com a visão do tomador de decisão que avalia preferências entre alternativas. Em sua maioria, são usados indicadores quantitativos, porém podem haver também indicadores de naturezas qualitativas fornecendo uma visão ampla do empreendimento a ser executado.

De acordo com a figura abaixo que retrata o Estudo feito pelo PMI em 2006, percebe-se que quase a metade das organizações (48%) não utiliza uma base de critérios para a seleção dos projetos.

Figura 9 Priorização de projetos nas organizações



Fonte: Estudo de Benchmarking em Gerenciamento de Projetos Brasil (PMI, 2006)

É importante observar também a quantidade de critérios como medida. Gomes (2007) diz que alguns métodos comparam alternativas, então não devem e não recomendam o uso maior que de sete critérios. Mais de sete atributos num mesmo nível de igualdade dificulta a percepção das características significativas do problema e do projeto.

A escolha do método multicritério a ser utilizado depende das características dos problemas e projetos em questão, bem como das preferências do decisor. Atualmente, existem diversos modelos multicritérios disponíveis. É importante evitar que a escolha do método seja

influenciada pela popularidade ou facilidade de um software já que a essência do modelo multicritério é a modelagem de preferência eficiente.

Segundo SAATY (1997), para tomar decisões mais complexas necessitamos de ferramentas que nos permitam analisar problemas complexos de maneira simples.

Os primeiros métodos de Apoio Multicritério à Decisão (AMD) começaram a surgir na década de 70, onde se pressupõe que o decisor atua com racionalidade ao se deparar com um problema. De acordo com GOMES et al (1997) o problema fundamental da decisão multicritério é associar a relação de preferências entre os vários critérios no processo de decisão. Alguns métodos multicritério são destacados na seção a seguir.

6.2 Métodos Multicritério para priorização de projetos

O primeiro método proposto foi o método PROMÉTHÉE I (SILVERIO et al 2007), que tem por objetivo realizar uma pré-ordem parcial. Já o método PROMÉTHÉE II tem por objetivo a ordenação das alternativas e realiza uma pré-ordem completa. Dessa forma o método PROMÉTHÉE II se mostra mais eficaz que o método PROMÉTHÉE I na avaliação de projetos, pois consegue priorizar as alternativas através de uma ordenação completa.

O primeiro passo é calcular as matrizes referentes às funções de preferência. O método PROMÉTHÉE se diferencia dos outros da Escola Francesa nos tipos de critérios utilizados para o cálculo da função de preferência.

Podem-se empregar seis tipos de funções para descrever os critérios avaliados na implementação do método. Cada tipo de critério é caracterizado por uma função que busca representar a preferência do decisor.

Já o método AHP (SAATY, 2008) é uma teoria de medição através de comparações em pares e confia no julgamento de especialistas para obter escalas de prioridade. As comparações são feitas utilizando uma escala de decisões absoluta que representa quanto mais um elemento domina o outro no que diz respeito a um determinado atributo.

As comparações podem ser inconsistentes, e como medir a inconsistência e melhorar as decisões é uma preocupação desse método. As escalas de prioridade derivadas são sintetizadas através da sua multiplicação com os nós ancestrais depois é feita uma soma desses valores. Essas comparações deverão ser feitas como a escala de Saaty que é apresentada no quadro 1 (SAATY, 2008)

Quadro 1 Escala de Saaty para comparações entre pares

Valor	Definição	Explicação
1	Igualmente preferido	Os dois fatores contribuem igualmente para o objetivo ou critério.
3	Moderadamente preferido	Experiência e julgamento favorecem ligeiramente um fator sobre o outro.
5	Fortemente preferido	Experiência e julgamento favorecem fortemente um fator sobre o outro.
7	Muito fortemente preferido	Um fator é muito fortemente preferido sobre o outro; seu domínio é demonstrado na prática.
9	Extremamente preferido	As evidências favorecendo um fator são inquestionáveis.
2, 4, 6, 8	Valores intermediários	Valores usados quando se há muita dificuldade de classificar um fator entre alguns dos outros números
0	Sem relação	O fator não contribui para o objetivo ou critério.

Fonte: Adaptado de: SHTUB, Avraham; BARD, Jonathan F.; GLOBERSON, Shlomo. Project Management. Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1994.

Saaty (2008) demonstra que as comparações realizadas geram uma matriz comparativa dos critérios, conforme mostrado no quadro 2. Ressalta-se que os valores das comparações devem ser consistentes, isto é, se A for fortemente preferido a B, valor 5, a comparação de B com A deve ser 1/5.

Quadro 2 Exemplo de matriz comparativa utilizando a escala de Saaty

Critérios	Critério 1	Critério2	Critério 3
Critério 1	1	3	5
Critério 2	1/3	1	3
Critério 3	1/5	1/3	1

Fonte: Adaptado de: SHTUB, Avraham; BARD, Jonathan F.; GLOBERSON, Shlomo. Project Management. Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1994.

Com a construção dessa matriz, é calculado o chamado vetor prioridade da matriz, de forma que se chegará aos pesos de cada critério. Após a realização desse processo para os critérios, as alternativas também deverão ser comparadas, utilizando o mesmo método, sob todos os critérios. Assim sendo, será obtido um vetor prioridade para cada critério, indicando qual o grau de preferência de cada projeto sob este. Por fim, multiplica-se os resultados obtidos pelos projetos em cada critério com seu respectivo peso e a soma desses valores dirá qual o grau de prioridade daquele projeto, quando comparado aos outros (SHTUB; BARD; GLOBERSON, 1994).

O método ELECTRE I foi concebido para uma abordagem multicritério, podendo ser aplicado na solução de problemas de priorização de projetos, caracterizados por alternativas avaliadas por critérios preferencialmente qualitativos, com fixação prévia das preferências, por parte dos decisores.

A metodologia desenvolvida por Bernard Roy e utilizada por MARQUES (1987) sustenta-se em três conceitos fundamentais: concordância, discordância e valor limite, utilizando um intervalo de escala no estabelecimento das relações-de-troca na comparação aos pares das alternativas.

O método se baseia na separação do conjunto das alternativas da solução, daquelas que são as preferidas na maioria dos critérios de avaliação, sem causar um nível de discordância inaceitável para qualquer um dos critérios fixados.

Já o método MACBETH (BANA E COSTA et al 2003) é um método humanístico no sentido que deve ser utilizado para auxiliar tomadores de decisão a ponderar, comunicar e discutir suas preferências e sistemas de valores.

É um método interativo porque as reflexões e o processo de aprendizado são sustentados por protocolos simples de perguntas e respostas.

É um método construtivo porque parte da ideia que a decisão não existe anteriormente na cabeça dos tomadores de decisão, mas ela é construída através das interações e do compartilhamento das preferências de todos os envolvidos na decisão, considerando as diferentes opções de solução para o problema em questão.

Além dos Métodos de Apoio à Decisão e Multicritérios, há outros modelos definidos para setores específicos, como métodos para empresas de saneamento básico, para bancos de investimentos, para setores públicos e etc.

6.3 Método de Priorização Estratégica de projetos

Um bom método de priorização de projetos deve considerar as definições fundamentais do planejamento estratégico (missão, visão, análise de macro e microambiente e objetivos estratégicos).

Conforme Maximiano (1997, p. 20) “Projetos são empreendimentos finitos, que têm objetivos claramente definidos em função de um problema, oportunidade ou interesse de uma pessoa ou organização”. Para definir quais são os projetos mais prioritários, é fundamental o alinhamento estratégico dos objetivos destes, a fim de determinar, através desta análise, sua importância estratégica para a organização.

Neste modelo apresentado a seguir, a sua criação foi feita, especialmente, para a área de Tecnologia da Informação (TI), onde muitos projetos têm sido usados para suporte aos objetivos estratégicos do negócio. É sabido que o governo de Minas Gerais hoje executa projetos relacionados à implementação de novos sistemas bem como suporte a diversos que já usa.

Inclusive, há a Prodemge que é a empresa de tecnologia da informação do governo de Minas Gerais, com o objetivo de modernização do setor público, usando de capital intelectual e de sua infraestrutura tecnológica na informatização da administração pública estadual. A Prodemge está em sintonia com os programas de Governo. Seu foco é a racionalização da máquina pública, que deve estar preparada para prestar serviços sempre mais ágeis e de melhor qualidade à população, em suas demandas nas mais diversas áreas, a exemplo da saúde, educação, segurança, trânsito e justiça (Disponível em: <http://www.prodemge.mg.gov.br/institucional>).

Esse modelo de Priorização Estratégica de projetos apresentado por Cooper e Edgett (2001) é interessante pela forma que é construído que apesar da especificidade do seu direcionamento (Tecnologia da Informação) é aplicado a diversas outras áreas de negócio, afinal parte de um ponto comum a várias organizações que é o planejamento estratégico.

Para Cooper e Edgett (2001) não basta a definição clara da importância estratégica de um projeto para garantir que sejam escolhidas as técnicas mais adequadas ao seu gerenciamento. A complexidade é um fator fundamental já que projetos complexos exigem controles e frequências de acompanhamento muito diferentes de projetos simples.

Por estes motivos, é recomendável que o método de priorização de portfólio de projetos leve em conta dois fatores: importância estratégica e complexidade do projeto. A combinação desses dois fatores gera quatro tipos de projetos:

- a) Projetos de alta importância estratégica e de alta complexidade. Serão os maiores desafios em termos de transformação organizacional e de gestão;
- b) Projetos também são altamente importantes estrategicamente, porém com menor complexidade de execução. São projetos que podem agregar valor à organização com um nível menor de esforço;
- c) Projetos altamente complexos e sem muita importância estratégica para a organização. Normalmente estes projetos têm viabilidade econômica baixa ou inexistente. Como exemplo, são os projetos iniciados por exigência legal;
- d) Iniciativas ou ideias de menor importância transformadas em projetos e estacionadas no portfólio de projetos à espera da disponibilidade de recursos ou de oportunidades técnicas para sua realização.

O grau de profundidade que será adotado para execução de cada processo de Gerenciamento de Projetos deve variar conforme o tipo de projeto gerenciado, segundo a metodologia adotada. Neste sentido, a classificação (Importância X Complexidade) permitirá melhor direcionamento na escolha da intensidade e forma de realização das atividades do processo de gerenciamento de projetos, em cada fase do seu ciclo de vida.

O método de priorização focado no Planejamento Estratégico inicia-se com a revisão da orientação estratégica. Geralmente, através de um *workshop* é definido ou revisto a visão e missão da organização, bem como a análise de ambiente com variáveis internas (pontos fortes e fracos) e variáveis externas (oportunidades e ameaças). Além disso, devem ser definidos os objetivos estratégicos.

Depois, é feita a definição da complexidade dos projetos, verificando a atualidade da necessidade do projeto e categorizando sua complexidade. Esta fase geralmente é feita através de entrevistas com os responsáveis por cada projeto junto ao departamento. É importante mencionar que a organização deve ter uma métrica própria para a definição de complexidade dos seus projetos. Fatores como a abrangência do projeto, quantidade de organizações envolvidas, número de sistema de informação envolvidos e nível de mudanças que o projeto acarreta nos processos do negocio são cruciais na avaliação da complexidade do projeto.

Após esta etapa, há a definição da importância estratégica do projeto em que para cada projeto do portfólio, verifica-se a intensidade em que se estima que ele ajudará o departamento a alcançar cada objetivo estratégico. Numa reunião os projetos são confrontados

com os objetivos estratégicos e para cada cruzamento, os participantes refletem sobre o grau em que o projeto auxiliará a organização a alcançar o objetivo. Também poderão ocorrer objetivos sem nenhum projeto ou com apoio insuficiente de projetos para sua consecução. Pode-se então estruturar e priorizar novos projetos para garantir o atendimento destes objetivos estratégicos. Finalmente, é feito o processo de registro e controle de projetos na organização.

Como vantagem deste método deve ser destacada que a lista de prioridades para os projetos é exaustivamente discutida e acordada entre as várias diretorias e gerências do departamento, com isso obtêm-se um consenso fundamental para a aplicação dos recursos aos projetos de forma mais tranquila, evitando inúmeros conflitos de alocação e de atendimento aos departamentos pelas áreas que lhes prestam serviços.

Outra vantagem do método é a rapidez para descartar projetos indesejáveis e para criar projetos novos necessários. E também o método permite calibrar os esforços de execução e gerenciamento conforme o nível de importância e complexidade de cada projeto e pode tratar todos os projetos do departamento através da identificação de importância e complexidade. Pode também extrapolar, a partir da identificação da importância estratégica de cada departamento para a organização, o conjunto de projetos priorizados da carteira de projetos da empresa como um todo.

Um dos problemas desse modelo é que a definição dos critérios de classificação é subjetiva. Mesmo partindo da Visão e Missão do negócio analisado, não há garantia de que todos os Objetivos Estratégicos importantes para o departamento sejam relacionados pelos participantes dos *workshops*.

Outra desvantagem é que como a natureza do processo de seleção e priorização de projetos é muito dinâmica, a filtragem, avaliação e decisões acerca da carteira de projetos precisam ser repetidas periodicamente em função das mudanças no contexto estratégico do negócio.

Além disso, este método depende da disponibilidade dos executivos. A presença da liderança do departamento nos *workshops* é indispensável e este espaço de tempo está cada vez mais difícil de ser obtido da agenda dos executivos.

Outro problema é a questão da avaliação. Como o método não verifica quantitativamente a relação de benefícios e custos de cada projeto, isso pode levar a ser indicado como prioritários projetos que não tragam lucratividade à empresa. Para os projetos que exigirem maiores investimentos, não se pode descartar análises suplementares de viabilidade econômica.

Finalmente como desvantagem, devemos ressaltar que o modelo não leva em conta, de forma objetiva, o status de cada projeto analisado. Definir a prioridade do projeto sem considerar este aspecto pode trazer problemas na administração dos projetos. Apesar dos participantes do workshop considerarem esta informação de forma subjetiva, o modelo deveria explicitá-la para um melhor desempenho.

Além dos métodos apresentados, há casos de experiências e modelos sendo criados diretamente para o setor público no Brasil e que serão detalhados na seção seguinte.

6.4 O Modelo do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

O primeiro modelo do setor público a ser apresentado no presente trabalho é o modelo do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que foi criado em 2012.

O projeto de elaboração de um modelo de priorização de projetos no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro se deve pela disseminação dos conceitos de Gestão de Projetos que é fundamental para o sucesso do Escritório de Projetos no TJRJ e auxiliará o cumprimento da Meta 1/2011 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determina a criação de unidade de gerenciamento de projetos para auxiliar a implantação da gestão estratégica (Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2011>).

A implementação do projeto, busca obter, ainda entre outros, os seguintes benefícios para o TJRJ:

- a) Aprimoramento do planejamento e da análise, contribuindo para a otimização dos recursos alocados e dos resultados obtidos;
- b) Ampliação do trabalho colaborativo entre as Unidades Executoras, pela definição de equipes multifuncionais, por temas e objetivos estratégicos, facilitando a comunicação interna e a integração;
- c) Distinção entre os projetos estratégicos para todo o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro e aqueles que serão realizados no âmbito das unidades, facilitando a priorização das decisões da Administração Superior;
- d) Estabelecimento de critérios para facilitar a priorização de recursos orçamentários;
- e) Criação de condições que possibilitem a redução de riscos nos projetos, uma vez que a metodologia de projetos facilita a identificação prematura e o tratamento imediato de mudanças em relação ao planejamento, o que reduz o risco de resultados indesejados ao

seu término. (Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2011>).

No site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/intrav2/siga/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-do-pjerj/estrategia-do-pjerj/plano-estrat>) na aba Institucional é apresentada a estratégia organizacional e está à disposição para download certos documentos e ferramentas para a gestão do Tribunal.

Um destes documentos é uma Matriz de Priorização de Projetos onde há um exemplo do modelo criado para a organização priorizar seus projetos estratégicos. No documento, percebem que há um ranking destes projetos de acordo com notas que receberam em nove critérios diferentes.

Além disso, há uma ficha de definição dos critérios de priorização de projetos, onde são apresentados os critérios e suas definições. Cada critério tem um peso e os critérios podem ser divididos em dois tipos que vão impactar na nota final do projeto: “critérios bons” e “critérios ruins”. Os critérios chamados de “bons” são aqueles que impactarão positivamente na nota final do projeto para colocá-lo como estratégico, já os “ruins” são aqueles que impactarão negativamente na nota final, diminuindo suas chances de torná-lo estratégico.

São os critérios bons:

- a) Determinação legal ou da Administração: pontua as iniciativas em função de cumprimento de lei ou de determinação da Administração Superior do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro;
- b) Impacto nas metas (estratégicas e prioritárias): mede a relevância estratégica, ou seja, a contribuição do projeto para o alcance da meta estratégica à qual se relaciona o objetivo estratégico a que está diretamente vinculado;
- c) Alinhamento à Estratégia: mede a abrangência do projeto em relação aos temas e objetivos estratégicos, ou seja, a maior ou menor contribuição do projeto para a estratégia do Superior do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, de forma sistêmica;
- d) Situação da implementação: investiga a situação atual do projeto, ou seja, seu estágio de implementação à época da classificação e priorização dos projetos estratégicos.

São os critérios ruins:

- e) Complexidade: analisa a abrangência do projeto e o esforço institucional alocado para sua implementação;

- f) Custo: avalia o investimento necessário em termos de orçamento para a operacionalização da iniciativa;
- g) Prazo de implementação: avalia a duração, o cronograma de implementação, bem como o prazo final de conclusão do projeto;
- h) Riscos: considera os riscos envolvidos no projeto para o alcance dos resultados esperados; a probabilidade de sucesso do projeto, da forma planejada;
- i) Tempo de geração de resultados: examina o tempo necessário para que o projeto comece a gerar os resultados esperados.

Os parâmetros de classificação que são dados a cada critério são notas de 5 (cinco) a 1 (um). Os “critérios bons”, onde “maior é melhor” têm pesos diferentes que multiplicados pelo parâmetro de classificação (de cinco a um) chegam à nota final no determinado critério. Os “critérios ruins”, onde “menor é melhor” também têm seus pesos, como apresentado abaixo.

São os pesos dos “critérios bons”:

- a) Determinação legal ou da Administração: 8 (oito);
- b) Impacto nas metas (estratégicas e prioritárias): 7 (sete);
- c) Alinhamento à Estratégia: 7 (sete);
- d) Situação da implementação: 5 (cinco).

São os pesos dos “critérios ruins”:

- a) Complexidade: 2 (dois)
- b) Custo: 3 (três)
- c) Prazo de implementação: 1 (um)
- d) Riscos: 4 (quatro)
- e) Tempo de geração de resultados: 2 (dois)

Assim, têm se ao final a fórmula de cálculo geral para cada projeto que é: $(\Sigma A+B+C+D) - (\Sigma E+F+G+H+I)$. Sendo que cada critério é multiplicado pelo peso do mesmo para se fazer o somatório. Em anexo encontra-se a matriz utilizada para essa priorização.

Este modelo apresentado é bem elaborado e serve de exemplo para criação de critérios, bem como para construir um *score* para os projetos inventariados. Porém, não há um estudo profundo sobre a experiência que seja possível avaliar os resultados antes e depois da implementação da metodologia.

6.5 O Modelo do Governo do Estado do Espírito Santo

No setor público, a implantação de práticas de gerenciamento de projetos é um desafio, porém tem sido implementado no Governo do Estado do Espírito Santo, que desde março de 2007 monitora seus projetos prioritários através de um Escritório de Projetos e criou uma Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos para a implantação das boas práticas, (PESTANA, 2009)

A capacidade de investimento do estado no ano de 2003 foi de R\$ 49,23 milhões, o equivalente a apenas 1% do orçamento de R\$ 4.240 milhões, segundo dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Espírito Santo. Tal situação começou a se inverter através de ações de modernização do aparelho estatal, eliminação de incentivos fiscais, combate à sonegação, ações contra o desperdício de recursos públicos, dentre outras. Em 2009, o orçamento para foi 164% superior àquele de 2003 e a capacidade de investimentos passou de 1% para 16% do orçamento (PESTANA, 2009).

Com esse aumento da capacidade de investimentos do estado, houve a necessidade de planejar e monitorar suas ações. Desta forma, em junho de 2006, foi lançado o Plano de Desenvolvimento 2025, um planejamento estratégico de desenvolvimento sustentável de longo prazo.

Em março de 2007 foi criado o Programa de Gerenciamento de projetos do Governo do Estado do Espírito Santo (Pró-Gestão), com o objetivo de monitorar os projetos prioritários, capazes de alavancar a capacidade do estado de gerar resultados para a sociedade.

De acordo com Passos et al. (2009), os projetos foram submetidos a critérios definidos pela equipe de implantação com o objetivo de selecionar os projetos viáveis para serem executados. Em seguida, os projetos viáveis foram ordenados por prioridade. Para tanto, foram definidos critérios de priorização, alinhados com a estratégia da secretaria. Após a atribuição de notas a cada um dos projetos viáveis em cada um dos critérios, obteve-se um “ranking” dos projetos. Os projetos viáveis ordenados por prioridade foram apresentados ao secretário da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos, que definiu quais projetos deveriam ser acompanhados intensivamente, e/ou ter outro tratamento diferenciado.

Desta forma, foram definidos três grupos de ações a serem monitoradas: Carteira de Projetos 1 (composta pelos projetos prioritários, com monitoramento intensivo), Carteira de Projetos 2 (composta por projetos de segunda prioridade) e Ações Prioritárias (atividades de rotina/processos prioritários).

Atualmente, o Escritório de Gestão Estratégica da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos do Estado do Espírito Santo atua em 9 (nove) projetos prioritários, 15 (quinze)

projetos de segunda prioridade e 6 (seis) processos prioritários, atuando nas 3 (três) Subsecretarias e em 2 (duas) autarquias vinculadas. Tal portfólio é gerenciado visando manter seu alinhamento cada vez mais próximo entre as carteiras de projetos e a estratégia da instituição.

A metodologia criada de gerenciamento do portfólio do Governo do Espírito Santo contempla diversas fases, sendo que as analisadas neste trabalho serão a fase de Seleção, Priorização e Definição da Carteira de Projetos Prioritários.

Após uma fase de inventário dos projetos, foi feita uma análise e os projetos são submetidos aos critérios definidos pela equipe de implantação responsável por selecionar os projetos viáveis para a execução. Esta etapa é chamada de seleção.

Os projetos que atenderam o critério de seleção passaram para o terceiro passo da gestão do portfólio (priorização) e aqueles que não passaram foram excluídos do processo de definição das carteiras de projetos, o que não significa que não foram mais executados, apenas não foram mais analisados nesse projeto.

Visando não eliminar projetos sem uma análise mais cuidadosa, decidiu-se por utilizar nessa etapa apenas um critério pouco rigoroso e mais objetivo que foi: estágio de execução viável. Com isso, foram selecionados apenas os projetos que estavam em planejamento com início próximo, em estágio inicial de execução ou interrompidos com possibilidades reais de iniciar execução em um futuro próximo. Ao final, foram selecionados 39 (trinta e nove) projetos.

A fase de priorização tem o objetivo de ordenar os projetos viáveis por prioridade através de critérios de priorização alinhados à estratégia da administração. Os critérios utilizados foram:

1. Alinhamento estratégico (qual o grau de contribuição do projeto para o alcance dos objetivos do planejamento estratégico?);
2. Mérito e relevância (qual a abrangência dos impactos do projeto? O projeto tem efeito multiplicador e sinérgico? Qual a visibilidade das entregas do projeto para a sociedade?);
3. Riscos de implantação (qual a capacidade de execução do órgão/setor responsável pelo projeto? Qual a complexidade da articulação de parcerias para execução do projeto? Existe algum risco regulatório, legislativo, de licenciamento ou jurídico-institucional?);
4. Custos (qual o custo financeiro total do projeto?).

A partir destes critérios há oito subcritérios com pesos que em seguida foram levados para reuniões e oficinas com titulares de cada área para validação dos resultados do processo de seleção e para a atribuição de notas de 1 a 5 para cada projeto sob a responsabilidade de cada secretaria em cada um dos oito subcritérios. A imparcialidade do processo é garantida com o responsável pela gestão do portfólio que evitava a supervalorização de determinados projetos.

Depois das definições nas notas dos projetos, essas foram calculadas com os pesos e obteve-se um “ranking” de projetos que no topo estavam os que mereciam um tratamento diferenciado e acompanhamento estratégico mais próximo.

Os projetos viáveis ordenados por prioridade foram apresentados ao Secretário da Gestão Estratégica e Recursos Humanos do Estado, que definiu que 26 (vinte e seis) projetos deveriam ser prioritários. Entretanto, com a limitação de recursos humanos disponíveis para o monitoramento (dois técnicos e um coordenador), não era possível realizar um monitoramento intensivo em todos os projetos. Desta forma, decidiu-se por realizar um monitoramento intensivo em 9 (nove) projetos prioritários e um monitoramento mais superficial nos outros 17 (dezessete).

Além desses projetos, foi identificada a necessidade de monitorar outras 8 (oito) atividades de rotina (não são projetos) que também demandavam atenção prioritária. Desta forma, foram definidos três grupos de ações a serem monitoradas:

1. Carteira de Projetos 1 (composta pelos projetos prioritários, com monitoramento intensivo);
2. Carteira de Projetos 2 (composta por projetos de segunda prioridade);
3. Ações Prioritárias (atividades de rotina/processos prioritários).

Para Pestana (2009), apesar das dificuldades, que são muitas, como em todo processo que envolve mudança de cultura organizacional, a implantação de Escritórios de Projetos tem sido uma tendência muito forte e, mais importante do que isso, tem proporcionado resultados relevantes às organizações privadas e públicas a um custo de implantação e manutenção normalmente muito baixo se comparado aos benefícios.

7 A experiência do Governo do Estado de Minas Gerais

Esta seção tem como objetivo descrever e analisar a forma como é realizada a priorização de projetos no Estado de Minas Gerais. Para tal, o foco é nos Programas

Estruturadores, que são aqueles considerados estratégicos para o Estado. Para avaliar o processo de priorização foi analisado o processo de elaboração do PPAG 2012-2015.

Ressalta-se que não é o foco deste trabalho analisar o processo de elaboração da estratégia de longo prazo ou do PMDI, mas sim o processo através do qual foram selecionados os programas, projetos e processos que visam transformar essa estratégia em prática e são executados atualmente. Para atingir esse objetivo, foi realizado o presente estudo de caso, de acordo com as técnicas, teorias e definições apresentadas na Metodologia de Pesquisa.

Como visto na teoria, nas seções anteriores, devemos abordar a questão do planejamento estratégico no Estado de Minas Gerais, afinal é este um pré-requisito para o processo de priorização de projetos. O PMDI que é a estratégia de longo prazo estatal ainda não tinha sido concluído quando se iniciou a construção do PPAG, devido ao prazo de entrega em setembro, como é explicitado nas falas abaixo dos entrevistados:

O ano de 2012 foi um ano tumultuado já que, ao mesmo tempo em que a gente tinha que elaborar a nova carteira de projetos, a gente tinha que elaborar a estratégia. Então a gente elaborou a estratégia e, ao mesmo tempo que a estratégia estava sendo construída, a gente já foi desdobrando isso em projetos, porque a gente tinha o PPAG para entregar em setembro. Então foi um processo bastante tumultuado e que a gente não conseguiu construí-lo da forma que se gostaria, com a qualidade que a gente gostaria (P 1)

O PPAG está desdobrado do PMDI. Mas as duas coisas aconteceram ao mesmo tempo. Do meu ponto de vista, você conclui uma coisa e depois você desdobra em outra, então assim, tem uma certa dificuldade (P 3).

A primeira diferença e incongruência encontrada entre a teoria de priorização de projetos e o modelo do Governo de Minas Gerais é o fato do planejamento estratégico de longo prazo não estar definido antes do início da seleção dos projetos a serem priorizados pela organização. De acordo com o Project Management Institute (2006) o plano estratégico da organização é o principal balizador dos investimentos em projetos.

Todavia, é necessário analisar também as particularidades do setor público, uma vez que o prazo de envio do PPAG para a assembleia é até o dia 30 de setembro, de forma que pode ser que, para que o PMDI seja concluído antes do início da elaboração do PPAG e o prazo possa ser cumprido, ele tenha que ser feito de uma forma muito apressada. Assim sendo, é questionável se uma adaptação do Estado ao modelo de Project Management

Institute (2006), nesse ponto específico, traria benefícios reais, uma vez que o PMDI teria que ser construído em um prazo mais curto, podendo levar a uma perda de qualidade.

Além disso é ressaltado, pelos entrevistados, um certo caráter de rigidez na priorização desses projetos, ou seja, na construção dessa carteira de programas e projetos:

Independente do plano estratégico que você utiliza como referência o governo do estado tem atribuições constitucionais muito claras que já fazem a gente ter uma carteira de programas muito bem definida independente do nosso planejamento estratégico, independente do conjunto de objetivos estratégicos que o defina (P 2).

A política pública que está ali dentro do PPAG, ela vai acontecer talvez até em detrimento de grandes rupturas, ela vai acontecer. Você tem um corpo burocrático que vai tocar ela ali pra frente. Então assim: Agora é o novo PMDI, vamos rever o programa Policiamento Ostensivo da Polícia Militar? Não. Vai ter que continuar fazendo o programa de policiamento ostensivo, não tem como você acabar com isso. Isso, independente de qualquer mudança na sua estratégia, no seu horizonte de PMDI, vai ser tocado isso, não tem grandes rupturas (P 3)

Então, como observado, a principal questão dessa fase inicial da construção da carteira de projetos é exatamente a elaboração, concomitantemente, da estratégia de longo prazo (PMDI) e o plano de médio prazo (PPAG) que prioriza os projetos num horizonte de quatro anos. Contudo, há de ser feitos questionamentos ao modelo teórico em contraponto às boas práticas que a organização já detém. Um desses questionamentos é em relação ao grande balizador e determinante na criação e priorização dessa carteira de projetos: até que ponto a estratégia determina a criação e identificação dos novos programas, em vez dos próprios programas e projetos influenciarem a elaboração da estratégia?

Esse questionamento é ainda de maior importância no setor público, no qual se tem políticas públicas que já são executadas há anos com certo sucesso, sendo bem conhecidas pela população e pelo próprio corpo burocrático, o que torna sua exclusão da carteira de programas do governo muito difícil, independente de mudanças feitas no planejamento do governo. Além da rigidez constitucional com relação a certos gastos do governo.

O que acontece é que tem uma trajetória da dependência na escolha desses projetos. Já tinha uma carteira caminhando desde 2004 que ela tem uma inércia muito grande. É difícil, politicamente, você bancar os programas deixarem de serem estruturadores (P 2).

Assim sendo, é difícil afirmar se alguns desses projetos continuam a ser incluídos no PPAG porque permanecem de acordo com a estratégia do governo ou se, na elaboração do PMDI, foram colocadas estratégias e objetivos já pensando em alguns programas e projetos específicos que fazem parte dessa “carteira [...] que tem uma inércia muito grande”.

Durante as entrevistas e no momento da transcrição das falas, percebe-se que houve divergências entre algumas falas de entrevistados com relação à identificação dos projetos para a elaboração do PPAG 2012-2015. Como por exemplo, um dos entrevistados ressalta um processo conduzido de forma centralizadora pela SEPLAG, propondo uma carteira de projetos já pronta e envolvimento de outras áreas do governo somente no momento do balanceamento, já outros entrevistados como P 1 e P 4 revelam a participação das outras secretarias de governo, afirmando que houve maior negociação e envolvimento destas.

Nós fizemos uma proposta de carteira, validamos com o governador e depois fomos até cada um dos secretários para dizer para eles: Essa é a sua carteira, você concorda ou não, se não, qual é a sua contraproposta? (P 2).

Um ponto foi no sentido de buscar o levantamento de iniciativas em andamento e iniciativas potenciais que estariam com maior vínculo estratégico, então a gente fez um inventário que foi o inventário com participação dos órgãos e entidades para ter esse levantamento dessas iniciativas (P 1).

A estratégia foi definida com base em uma série de entrevistas com os secretários, algumas oficinas, com a ajuda de uma consultoria, da Macroplan, e, a partir daí, tentou-se, pelos objetivos, ver quais projetos e processos levam ao alcance dos objetivos estratégicos evidenciados no PMDI (P 4).

Outro entrevistado revela a justificativa pela forma escolhida para ter sido realizado o processo dessa forma mais centralizada:

A gente tem um secretariado muito político, então se a gente deixasse o leque muito aberto e não desse direcionamento, a gente correria o risco de virem alguns projetos, de virem algumas proposições que não condiziam com a estratégia do governo, e sim com a estratégia política do próprio secretário. Então para evitar isso a gente fez uma proposição mais de cima para baixo mesmo (P 2).

Com esta fala posta, percebe-se outra incongruência com os processos observados na teoria, como por exemplo, em Kerzner (2006) que ressalta que nenhum projeto deve ser descartado na fase de identificação de projetos. Project Management Institute (2006) aponta que, nessa fase, devem-se coletar informações sobre o maior número de projetos possíveis. Já

Shtub, Bard e Globerson (1994) afirmam que podem ser descartados projetos ainda nessa fase, mas passando por uma análise, mesmo que não muito profunda. Porém, há de se criticar nesta fase o modo de condução do processo já que não se permitiu uma abertura para a inovação e proposições multidisciplinares. Então mesmo que a maioria delas seja rejeitada em seguida, boas novas ideias podem surgir.

Além disso, P 2 explicita outro importante balizador e pressuposto na priorização de projetos que é o plano de governo. Este plano é o documento que os candidatos a governador apresentam com suas propostas ainda na época de eleição. Deste documento também surgiram alguns dos projetos hoje em execução.

A gente tinha também que contemplar nessa carteira alguns componentes do plano de governo do governador porque é pelo que ele vai ser cobrado quando deixar o governo (P 2)

Destacam-se como pontos negativos até então: a forma de condução do processo de inventariar os projetos e também a restrição à proposição de novos projetos apontados por alguns dos pesquisados.

Os entrevistados apontam para a não existência de um método claro de avaliação dos projetos, nem ferramentas específicas para isso:

Eu acredito que não tem um método específico para seleção não, um critério objetivo na verdade. Ele pode ter um método, um método procedimental. Então eu recebo uma demanda, eu faço análise da demanda, eu dou meu parecer, eu levo para a secretária, a secretária leva para o governador e isso volta. Isso não deixa de ser um método, mas não é um método objetivo, puro e simplesmente vou fazer uma avaliação socioeconômica do projeto e vou falar se esse aqui entra ou não entra (P 3).

Nesse estudo de caso, verifica-se que no governo mineiro há matrizes para discussão da priorização de projetos. Porém, não há critérios definidos ou sistematizados na seleção dos projetos.

Todavia, há um fórum realizado com o Governador e o Vice-Governador chamado “Painel de Priorização” realizado no início de cada ano. Neste fórum são discutidos os projetos, andamentos, entregas e novas propostas. O resultado é a priorização dos projetos para o ano e seus recursos humanos e financeiros.

Além disso, tem um processo de avaliação ex-ante sendo construído no Estado, que é construído pela Diretoria Central de Projetos, só que não é aplicado aos projetos estruturadores. O que a gente fez foi, os termos de abertura dos projetos estruturadores passaram por essa avaliação ex-ante dessa estrutura da SEPLAG, mas essa avaliação foi muito mais indicativa para a gente de como construir o planejamento desses projetos do que deveria ser uma avaliação ex-ante, do tipo: Esse projeto não é viável, não faça e por aí. Isso não aconteceu (P 4).

Os entrevistados P 3 e P 4 ressaltaram a falta de ferramentas de apoio e de critérios claros e objetivos para a priorização de projetos, o que leva a dificuldades de compreensão do processo para as outras secretarias (devido a falta de um documento ou ferramenta de apoio para áreas não envolvidas de tão perto no processo). Isso pode ser identificado na fala de P 3 e P 1 que afirmam:

Não há um processo de seleção de projetos onde há critérios, onde o processo é profundamente elaborado (P 3).

O que levou a câmara governamental que decide sobre o orçamento a tomar essa ou aquela decisão, a gente não tem esse nível de informação, essa clareza de critérios. Não somos nós que decidimos (P 1).

Já P 2 contrapõe, de certa forma, essas críticas, apesar de também demonstrar certo desconhecimento do processo, mas se mostra mais confiante em seu resultado, afirmando que:

A equipe que toma conta disso, não tem isso de forma clara e com uma metodologia de escolha muito bem estruturada, mas sabe-se o que dá resultado e o que não dá. O que veio dando resultado e o que não deu (P 2)

No entanto há um processo de avaliação ex-ante realizado pela Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos (DCAP). Pinto e Pinheiro Jr. (2012) apontam que ele é realizado com ferramentas como quadro lógico, fluxo de caixa (impacto sobre gastos futuros com manutenção, por exemplo) e até mesmo uma análise de custo/benefício, conforme previsto por Kerzner (2006).

Essa análise ex-ante, feita pela DCAP é realizada através de uma metodologia adaptada para o setor público, que permite a inclusão de critérios que abordem os benefícios sociais. Além disso, para projetos com benefícios não valoráveis, essa análise foi substituída por uma análise custo/eficiência, isto é, produzir o mesmo resultado a um custo menor. Contudo, essa avaliação ainda está em fase de implantação e foi restrita a projetos de custos

elevados apresentados para convênios com a União, não tendo sido aplicado no processo de elaboração do PPAG 2012-2015 (PINTO; PINHEIRO JR., 2012).

Além disso, quanto à forma de seleção dos projetos estruturadores, P 4 afirma:

Não tem uma metodologia. Tem uma metodologia de desdobramento da estratégia em indicadores, de desdobrar a visão de futuro em estratégias, as estratégias em objetivos e os objetivos em indicadores. Isso é uma técnica que permite a gente selecionar alguns projetos, mas não tem uma metodologia pronta, que todos os processos rodam aquela metodologia para ver se eles estão ou não adequados e aptos ou não a serem estratégicos (P 4).

Outro fator que deve ser ressaltado é o fator político que é uma realidade e não deve ser menosprezado. Porém, essa questão política não foi considerada em nenhum dos modelos apresentados na literatura. Como foi explicitado, sobre a seleção dos projetos, P 4 afirma que “alguns (projetos) vieram dados e postos, principalmente aqueles projetos com componente político mais forte” e P 2 diz que “a gente tinha também que contemplar nessa carteira alguns componentes do plano de governo do governador porque é pelo que ele vai ser cobrado quando deixar o governo”. Além disso, P 2 também afirma que alguns projetos são selecionados por darem maior visibilidade e retorno políticos, mostrando uma forte influência da política na priorização dos projetos do Estado.

É essencial que esse fator político seja analisado no setor público. Assim sendo, ao aplicar algum dos métodos citados neste trabalho, seria necessário realizar algumas adaptações que permitissem a inclusão desse componente no processo de seleção e priorização dos projetos.

A inclusão dos critérios de visibilidade ou retorno político no rol de critérios que servem para comparar projetos pode esbarrar na vontade dos políticos. Afinal, é pouco provável que esses políticos deixem de forma tão expressa e objetiva quais são suas preferências e prioridades.

Há outra modalidade de investimento do Estado e que devem ser lembradas, sendo elas as operações de créditos tomadas pelo Governo de Minas Gerais. Segundo P 4, são a principal forma de investimento do Estado atualmente e os entrevistados apontam que estas, até certo ponto, vêm para cobrir investimentos previstos no PPAG que não haviam sido feitos.

Em um primeiro momento ela é orientada pelo PPAG, orientada pela demanda reprimida que existe nos órgãos, exatamente por esse valor

reduzido de investimento que a gente tem no tesouro. Mas quem define é o governador, nosso trabalho é mapear no PPAG o que está deficitário, e o que já está ali a gente considera que é o que já foi priorizado para execução (P 2).

De um modo geral, tem um reflexo sim do PPAG, do nosso plano, porque quando a gente traz a operação de crédito, ela pode implicar em alguma substituição de alguns investimentos que a gente deveria fazer de todo jeito e isso eu consigo identificar no PPAG, então eu acredito que tenha essa orientação do PPAG sim (P 3).

Assim sendo, é possível perceber que, embora as operações de crédito tenham sido utilizadas em projetos já previstos no PPAG, a forma como esse recurso foi distribuído foi definido pelo próprio governador, não seguindo necessariamente a proporção ou priorização que havia sido definida antes.

Além disso, P 4 faz uma observação interessante que é a pré-seleção dos bancos financiadores destes recursos:

Existe a seleção dos próprios bancos, os agentes financiadores que têm dado esses recursos para investir, eles têm em quê eles querem investir. Já que o nosso recurso está muito concentrado nisso, a gente fica um pouco pelo que os bancos querem fazer, balanceando isso com o que a gente quer fazer, dentro da nossa estrutura. (P 4).

Dessa forma, percebem-se grandes dificuldades para o processo de priorização, principalmente pela não realização de análises mais profundas dos projetos nas fases de avaliação, uma vez que Project Management Institute (2006) afirma que a fase de seleção se baseará na avaliação dos projetos e Shtub, Bard e Globerson (1994) apresentam a seleção sendo realizada dentro da própria fase de avaliação, além da não utilização das ferramentas de seleção e priorização também descritas nos modelos.

Retomando a questão política, a adoção de ferramentas e de análises mais detalhadas poderia, inclusive, dificultar a imposição de projetos apenas por força política, conforme ressaltado por P 2.

Se eu tivesse um documento mais robusto que amparasse tecnicamente as nossas escolhas de priorização, é mais difícil. A interação com a política ia ser de uma forma diferente porque fica mais caro as alterações. Fica mais caro politicamente falar que aquilo não é prioridade ou que outra coisa que claramente pareça como uma não prioridade seja posta como uma prioridade, essa inversão seja feita (P 2).

Dessa maneira, para P 2 mesmo que sejam adotados formas de inclusão de critérios políticos no processo, conforme explicitado, o processo de priorização de projetos dificultaria que esses projetos fossem impostos da forma como os respondentes apontaram que é feita hoje. Esse fato pode levar a uma maior resistência política à implantação de um modelo mais robusto de priorização de projetos, de forma que seria necessário buscar alternativas para conciliar os aspectos técnicos e políticos, diminuindo essa resistência.

Através das entrevistas e observações em campo durante o período de estagio obrigatório, percebeu-se que a gestão do portfólio e, mais especificamente, a priorização de projetos, não é algo formal. Não há modelo estabelecido, nem processo e entrega formal, sequer critérios. O que existe são boas práticas internas que garantem o bom funcionamento.

8 Considerações finais

Através da análise do estudo de caso de Minas Gerais, das outras experiências neste trabalho apresentadas e através do referencial teórico explicitado, percebe-se que a priorização de projetos no Estado de Minas Gerais ainda é incipiente e informal.

A formalização dos processos de seleção e priorização do portfólio deve ser feita como um processo estratégico para a organização. É importante ressaltar que é evidente que toda essa formalização depende da modelagem de um processo maior de planejamento da composição do portfólio estratégico.

São passos importantes para a racionalização do processo de seleção e priorização de projetos no Estado, que se apresentam como sugestões de implementação em Minas Gerais:

- a) Elaboração de base de critérios;
- b) Alinhamento das iniciativas e propostas das secretarias;
- c) Analisar e selecionar iniciativas;
- d) Priorizar iniciativas.

Primeiramente, a base de critérios deve ser coerente à estratégia organizacional do Estado e os critérios deverão ser passíveis de avaliação da contribuição de certa iniciativa para o objetivo que está vinculado (PMI, 2008). A construção de uma base de critérios deve ser participativa e considerar gestores de diversas áreas.

Em seguida, alinhar as iniciativas é fazer uma lista de projetos “candidatos” a serem parte do portfólio, com informações suficientes para os processos seguintes que se seguem

(PMI, 2008). Essa lista já deve eliminar projetos sem alinhamento estratégico ou por falta de informação básica.

Com a lista e o orçamento total disponível, deve ser aplicada a base de critérios na mesma e tendo como produto na fase de análise e seleção uma lista dos projetos pronta para a posterior priorização.

Finalmente, o último filtro, de priorização, não tem a intenção de eliminar qualquer iniciativa, e sim, de colocar a ordem daquilo que deve ser feito. Para tal processo, também devem ser estabelecidos critérios como a complexidade dos projetos, a duração dos projetos, a disponibilidade de recursos ao longo do tempo, etc. Também é importante se ter ideia das restrições na organização (restrições financeiras e humanas).

É importante ressaltar que tanto os critérios da seleção quanto os critérios da priorização devem estar estabelecidos e coerentes com a cultura organizacional e que a intenção não seja a substituição do gestor na tomada de decisão, e sim, a racionalização dos processos para a melhor compreensão do gestor quanto o alinhamento dos projetos à estratégia organizacional.

Ao final desse processo, terá formado uma composição do portfólio que é a ideal para aumentar seu potencial (PMI, 2008) com a ordem real dos projetos levando em conta restrições para o atingimento dos objetivos estratégicos.

Há de ser ressaltado também o chamado fator político nas escolhas e priorização dos projetos. Decisões políticas estão fora da racionalidade dos mercados e por isso há prevalência de critérios políticos sobre a lógica dos mercados na busca do bem estar coletivo.

Uma forma de se conseguir solucionar este problema poderia ser propondo pequenas adaptações nos modelos de gerenciamento para o setor público, como a inclusão de alguns critérios políticos no processo de seleção e priorização. Contudo, é difícil determinar como essa inclusão seria feita, uma vez que atores políticos podem não estar dispostos a registrar e revelar claramente as suas prioridades.

Ademais, para se evitar conflitos de vaidades entre secretarias, em vez de se comparar diretamente os projetos de umas com os das outras, poderia se criar uma lista de projetos a serem priorizados em cada uma delas. Assim sendo, seria feita pela área central, junto ao governador, uma lista de priorização das redes de governo e, no momento do balanceamento,

esta seria comparada às listas de priorização de cada secretaria e ao orçamento disponível para se definir a versão final.

Essa alternativa também pode enfrentar resistências de ordem política, uma vez que a área central e o governador também poderiam não estar dispostos a expressarem de forma clara e registrarem quais redes eles consideram prioritários, uma vez que isso implicaria em dizer a vários secretários, que são aliados políticos, que sua secretaria é considerada de menor prioridade, o que pode ser interpretado por eles como uma perda de força política e também pode gerar vários problemas de vaidades.

Além disso, o governador apresenta um plano de governo para a sociedade no momento da eleição e, com base nesse plano, os cidadãos votam na proposta que eles acreditam ser a melhor. Assim sendo, indaga-se se seria realmente possível e legítimo que um projeto desse plano de governo, escolhido pela sociedade, não fosse executado por não ter uma boa avaliação na metodologia de priorização de projetos.

Como o objetivo do presente trabalho não é propor um modelo de priorização de projetos, apenas analisar a forma como ele é realizado atualmente e apontar os pontos nos quais é necessário realizar ajustes, fica em aberto a discussão para que estudos futuros possam propor soluções para as questões apresentadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Norberto de Oliveira. **Gerenciamento de portfólio**. Rio de Janeiro: Brasport, 2011.

ARAÚJO JR, Listx. A. **Índice de desempenho do planejamento (IDP):** Uma proposta de avaliação orçamentária e institucional. Belo Horizonte: [s. n.], 2008. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/mongrafias/Mencao_Honrosa_-_Listx_Ant%C3%B4nio_De_Araujo_Junior.pdf>. Acesso em: 31 out. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CLELAND, David. I.; KING, William R. **Project management handbook**. Nova York: Van Nostrand Reinhold, 1983.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 37, n. 5, p. 969 - 992, set./out. 2004. Disponível em: <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf>. Acesso em 29 out. 2012.

DRUCKER, Peter. **Introdução à administração**. 2.ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1984.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. In: VILHENA, R. *et all* (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. P. 43 – 54.

KAPLAN, Robert. S., NORTON, David. P. **Organização orientada para estratégia**. 11.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

KERZNER, Harold. **Gestão de projetos: as melhores práticas**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Maria de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARIANO, Adilson Dorta. **Gerenciamento de portfólio de projetos: fatores críticos de sucesso e impactos sobre o resultado organizacional**. 2008. 109f. Dissertação (Mestrado em administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Administração de projetos: como transformar ideias em resultados**. 4 edição. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAS GERAIS. **Acordo de resultados do sistema operacional de defesa social**. Belo Horizonte, 2012A.

_____. **Lei Delegada nº 126, de 25 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Belo Horizonte, 2017. Disponível em <www.almg.gov.br>. Acesso em 05 set. 2012.

_____. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011. Disponível em <www.almg.gov.br>. Acesso em 05 set. 2012.

_____. **Lei nº 20.024, de 9 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2012-2015 – PPAG 2012-2015. Belo Horizonte, 2011. Disponível em <<http://planejamento.mg.gov.br>>.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais 1989.8**. ed. Belo Horizonte: Jurua, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2000-2004**. Belo Horizonte, 2003. Disponível em <<http://planejamento.mg.gov.br>>.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em <<http://planejamento.mg.gov.br>>.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em <<http://planejamento.mg.gov.br>>.

MINTZBERG, Henry et al. **O processo da estratégia**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MONTGOMERY, Cynthia. A.; PORTER, Montgomery. E. **Estratégia**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

NEGREIROS, Luís Alberto. **O gerenciamento de portfólio como instrumento para o alinhamento estratégico de projetos nas organizações**. 2010. 164f. Dissertação (Mestrado em sistemas de gestão) Universidade Federal Fluminense – Centro Tecnológico, Niterói, 2010.

OLIVEIRA, Ana Claudia Pedrosa de. **Flexibilidade de gestão e desempenho do aparelho do estado: explorando causalidades e conexões**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em administração pública e governo). Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9535/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20ACPO.pdf?sequence=1>>. Acesso em 02 nov. 2012.

PINTO, Gabriella Nair Figueiredo Noronha; PINHEIRO JR., Fernando Antônio França Sette. **Avaliação prévia de projetos do governo de Minas Gerais: mais um importante passo para a alocação eficiente dos recursos públicos**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO

PÚBLICA, 5, 2012, Brasília. Painei Eficiência do Gasto: metodologias e ferramentas inovadoras. Disponível em: <http://www.portal.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_eg/imprensa/pdf/041.pdf>. Acesso em 29 out. 2012.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **About us**. Newton Square: 2012. Disponível em: <<http://www.pmi.org/About-Us.aspx>>. Acesso em 12 set. 2012.

_____. **Organizational project management maturity model (OPM3)**. Newton Square: 2003.

_____. **The standard for portfolio management**. Newton Square: 2006.

_____. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK)**. 4.ed. Newton Square: 2009.

PRADO, Darci. **Planejamento e controle de projetos**. 6.ed. Nova Lima: INDG Tecnologias e serviços LTDA, 2004.

SHTUB, Avraham; BARD, Jonathan F.; GLOBERSON, Shlomo. **Project Management**. Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1994.

STREIT, Rosalvo Ermes. *et al.* **Planejamento estratégico no setor público**. In: CARNEIRO, Margareth. *Gestão pública*. Rio de Janeiro: Brasport, 2010. P. 57 – 101.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em 29 out. 2012.

WRIGHT, Peter. L.; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A

Roteiro de entrevista

1. Quem foram os responsáveis por propor os projetos a serem selecionados para o período de 2012 a 2015? Como o governo de Minas Gerais faz para balancear os investimentos em projetos de tantas áreas distintas? Há uma distribuição de recursos por objetivo estratégico?
2. Quem foram os responsáveis por selecionar quais projetos seriam estruturadores, quais seriam associados ou quais não seriam contemplados de nenhuma maneira? Existe uma metodologia estabelecida para fazer essa seleção? Quando e por quem foi criada? Quais são os critérios?
3. Quais são os instrumentos e ferramentas de gestão utilizadas para realizar a priorização dos projetos estruturadores?
4. A avaliação de riscos é levada em conta no processo de priorização dos projetos?
5. O papel da SEPLAG se restringe a dividir os recursos entre as secretarias ou ela também influencia a escolha os projetos da secretaria que serão priorizados? As secretarias são autônomas para definir a distribuição de recursos entre os seus projetos?
6. Quais outras particularidades da administração pública afetam o processo de priorização dos projetos? O lado político da administração pública afeta a governança do portfólio? Se sim, em qual grau? É um critério levado em conta na priorização de projetos?
7. Há governança diferenciada aos projetos priorizados? O monitoramento/controlado é diferenciado?