



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Título da Dissertação

Portfolio de Projetos como acelerador do Orçamento base zero: Ensaio Governo português

Nome do candidato(a)

Rui Miguel Soares Patrício

Mestrado em Gestão de Empresas

Orientadores:

Professor Doutor Carlos Miguel Correia Hernandez Jerónimo, Professor
Auxiliar Convidado,
ISCTE Business School

Novembro, 2022

iscte

BUSINESS
SCHOOL

Departamento De Marketing, Operações e Gestão Geral

Título da Dissertação

Portfolio de Projetos como acelerador do Orçamento base zero: Ensaio Governo português

Nome do candidato(a)

Rui Miguel Soares Patrício

Mestrado em Gestão de Empresas

Orientadores:

Professor Doutor Carlos Miguel Correia Hernandez Jerónimo, Professor
Auxiliar Convidado,
ISCTE Business School

Novembro, 2022

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha filha por toda a paciência, incentivo e apoio durante toda esta etapa.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, desejo expressar o meu mais sincero agradecimento ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Miguel Correia Hernandez Jerónimo, sem a sua orientação, assistência, envolvimento dedicado e enorme disponibilidade teria sido impossível a conclusão atempada deste estudo. Gostaria também de agradecer, aos meus pais e minha filha pois sem o seu incansável apoio nada disto teria sido possível.

Resumo

Este estudo pretende validar e ilustrar se e em que medida a gestão de portfolio pode ajudar na adoção de orçamento de estado seguindo os critérios de orçamento base zero.

Para o efeito foram analisados dados primários e secundários, nomeadamente através da revisão da literatura bibliográfica e de governo e entrevistas semiestruturadas a gestores de portfolio/projetos, da função pública e em empresas do setor empresarial do estado.

Do cruzamento das entrevistas com os artigos analisados concluiu-se que a gestão de portfolio poderia ser um caminho para a realização de um orçamento de estado base zero, sendo apresentada uma proposta de implementação.

Palavras-Chave: Gestão de projeto, gestão de portfolio, administração pública, orçamento base zero, OBZ.

JEL: H61, H83

Abstract

This study intends to validate and illustrate if and to what extent portfolio management can help in the adoption of a state budget following zero-based budgeting criteria.

For this purpose, primary and secondary data were analyzed, namely through the review of bibliographic and government literature and semi-structured interviews with portfolio/project managers, in the public sector and in companies in the state's business sector.

From the intersection of interviews with the articles analyzed, it was concluded that portfolio management could be a way to carry out a zero-based state budget, and an implementation proposal is presented.

Keywords: Project management, portfolio management, public administration, zero-based budgeting, ZBB.

JEL: H61, H83

Índice

Capítulo 1: Introdução	1
Capítulo 2: Revisão de literatura	3
1. Orçamento português	3
1.1. Processo de elaboração do orçamento de estado	3
1.2. Informação de controlo	4
1.3. Programas	5
1.4. Prioridades	5
2. Orçamento base zero	6
2.1. Definição	6
2.2. Vantagens e Desvantagens	7
2.3. Dificuldades de implementação	8
2.4. Orçamento base zero em Portugal	9
3. Gestão de Portfólio na administração pública	9
Capítulo 3: Metodologia	13
Capítulo 4: Análise de dados	15
Capítulo 5: Discussão	21
Capítulo 6: Conclusão	23
Capítulo 7: Referências bibliográfica	25
Anexos	27
Anexo A: Questionário base.	29

Listagem de Abreviaturas utilizadas

PP: Portfólio de Projetos

OBZ: Orçamento de Base Zero

GP: Gestão de Portfólio

IL: Iniciativa Liberal

KPI: *Key performance indicators* (indicadores de performance)

CAPEX: *Capital expenditure* (Investimento em bens de capital)

OPEX: *Operational Expenditure* (Despesas de operação)

DGO: Direção Geral do Orçamento

UTAO: Unidade Técnica de Apoio Orçamental

UE: União Europeia

PRR: Plano de recuperação e resiliência

OE: Orçamento de Estado

MF: Ministério das finanças

Índice de tabelas e figuras

Figura 1- Processo de elaboração do orçamento de estado.....	3
Figura 2 - Exemplo de controlo orçamental que é feito e publicado.....	5
Figura 3 - Passos de elaboração do OBZ.....	7

Capítulo 1: Introdução

Um orçamento base zero (OBZ) é um orçamento que é criado a partir do zero não olhando para histórico, como se fosse o primeiro ano que se irá ter orçamento (Shayne C. Kavanagh, 2020). O OBZ obriga a que todos os projetos, investimentos, gastos, sejam vistos, justificados, tem que ser provado que aquele projeto é o que traz mais valor, obriga a constantes revisões e controlos, em contraponto com o orçamento incremental que parte do histórico e vai fazendo ajustes que se considerem pertinentes o que pode levar a sub ou sob orçamentação, a manter rubricas que já não são necessárias.

Pretende-se com este estudo estudar se utilizando uma metodologia de gestão de portfólio (GP) conseguir-se-ia, que o orçamento geral do estado passasse, pelo menos em parte, a seguir uma metodologia de OBZ.

Em que medida a GP iria facilitar os trabalhos de criação, realização e controlo do OBZ.

O OBZ foi objeto de estudo e foi sugerida a sua implementação em Portugal, no ano de 2012.

Segundo um compromisso eleitoral da IL, era proposto que o orçamento de estado de 2022 passasse a ser feito de acordo com o modelo OBZ, esta alteração tinha como objetivo principal a redução da despesa pública. (Iniciativa Liberal, 2019).

Prática atual consiste em atualizar as rubricas do ano corrente aos valores que se considerem ser as do ano seguinte (com base em, entre outros, previsão da evolução macroeconómica).

Esta prática pode levar a sobre ou subvalorização dos orçamentos dos diversos serviços.

Tipicamente não existem indicadores de performance (KPI) pré-estabelecidos, os controlos são realizados mediante a execução, por comparação com o valor orçamentado. Se durante o ano forem observados desvios que ponham em causa a execução do orçamento, existe a prática de se cortar na despesa (Orlando Calíço, 2014), cativando verbas. Prática que é aplicada à maioria das rubricas e não direcionada. De referir que na elaboração do orçamento de estado são também definidas regras de cativação, montantes que só podem ser libertados mediante autorização do ministro de estado e das finanças.

Devido à disrupção com a metodologia atual e maior necessidade de recursos e processo mais moroso uma vez que o orçamento tem que ser criado de raiz, analisando de forma crítica todas as rubricas a passagem para um orçamento de base zero é de difícil implementação.

Desta forma propõe-se, como alternativa e objetivo analisar e sugerir uma forma intermédia de aplicação do OBZ, através da componente CAPEX, utilizando práticas internacionais de referência de gestão de portfólio e projetos.

Será apresentado o panorama atual, da criação do orçamento de estado, os pontos que se entendem como poderem ser melhorados, com a passagem a OBZ. Neste estudo serão descritas as vantagens e desvantagens de um OBZ bem como uma proposta de implementação do mesmo, alavancada por uma gestão de portfólio. Para essa proposta serão realizadas entrevistas a gestores de projetos, técnicos superiores responsáveis pela gestão de projetos e ou pela elaboração dos orçamentos das entidades ou das áreas.

Após essas entrevistas as questões serão compiladas e comparadas com o estudo de literatura efetuado para se poder sugerir a forma de implementação do OBZ através da intermediação da metodologia de gestão de portfólio. Sugestões que figurarão nas conclusões finais.

Capítulo 2: Revisão de literatura

1. Orçamento português

A entidade responsável pela elaboração e controlo de execução final do orçamento português é a DGO, que emite também as regras e orientações para a sua elaboração.

1.1. Processo de elaboração do orçamento de estado

O processo de elaboração do orçamento está, segundo o sítio da internet da DGO, dividido em seis fases, que se transcrevem em baixo ([Direção-Geral do Orçamento - Conhecer o Processo Orçamental \(dgo.gov.pt\)](https://www.dgo.gov.pt/Direção-Geral%20do%20Orçamento%20-%20Conhecer%20o%20Processo%20Orçamental%20(dgo.gov.pt))).

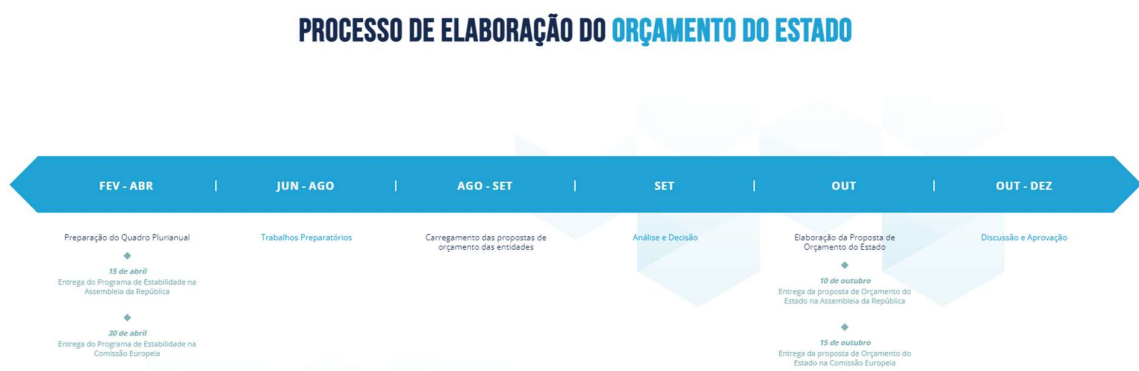


Figura 1- Processo de elaboração do orçamento de estado.

Fonte: <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/ConhecerProcessoElaboracaoOE/index.aspx>

Onde numa primeira fase se prepara o quadro plurianual das despesas públicas que será aprovado com o primeiro orçamento da legislatura que será atualizado e revisto nos orçamentos seguintes, o processo do orçamento começa precisamente com o envio para a Assembleia da República e depois para a Comissão Europeia a revisão anual do programa de estabilidade e atualização do programa orçamental plurianual.

Seguem-se os trabalhos preparatórios, fase em que a DGO define as regras para a elaboração do orçamento para todas as entidades. Nesta fase ocorrem também as negociações ministeriais com vista a ajustes de despesa por programa orçamental. Sendo da responsabilidade das tutelas, fazerem a distribuição de plafons dos programas pelos organismos.

A terceira fase é a proposta de orçamento, onde será submetido o orçamento e todos os documentos que obrigatoriamente devem acompanhar a proposta.

Segue-se a análise e decisão. Após a submissão da proposta serão realizadas estimativas das contas da administração pública, para o ano em curso e o ano seguinte (ano em que o orçamento irá vigorar) será analisados e propostos possíveis ajustes que se vejam necessários. Para além destas decisões nesta fase serão também tomadas as decisões das verbas que irão ficar cativas (valores que só podem ser usados com a autorização do ministro de estado e das finanças).

Após a decisão é elaborada a proposta final do orçamento, atualizado com as decisões tomadas na etapa anterior.

1.2. Informação de controlo

Num documento do banco de Portugal de 2014 é referido que informação apresentada sobre o controlo orçamental é apresentada de forma agregada comparando as despesas realizada com as receitas cobradas, no período atual com o período homologado. (Orlando Caliço, 2014).

Esta prática continua cabendo à DGO esse controlo e reporte, publicando esses dados, com a periodicidade mensal, ao longo do ano no seu sítio da internet, de forma gráfica e com relatórios periódicos, podendo ser consultados por todos. Não obstante esta análise e publicação os dados continuam a ser apresentados em grandes blocos por áreas, comparando receitas e despesas no período atual com o período homologado, e a sua variação, no entanto não compara com o previsto no período, medida de controlo que seria mais eficiente pois daria para controlar a execução.

A sua publicação também não é em tempo real, está pelo menos com dois meses de atraso em relação ao período atual.

No mesmo documento é referido que as metas do orçamento são definidas de forma avulsa e têm como ponto de partida o orçamento do ano anterior, é também referido que são definidos plafonds, mas em alguns casos sem a assunção dos objetivos e respetivas consequência pelo não cumprimento por parte dos diversos ministérios, que pode levar ao não cumprimento de medidas politicamente difíceis pois não serão responsabilizados pelo não cumprimento das medidas. (Orlando Caliço, 2014).

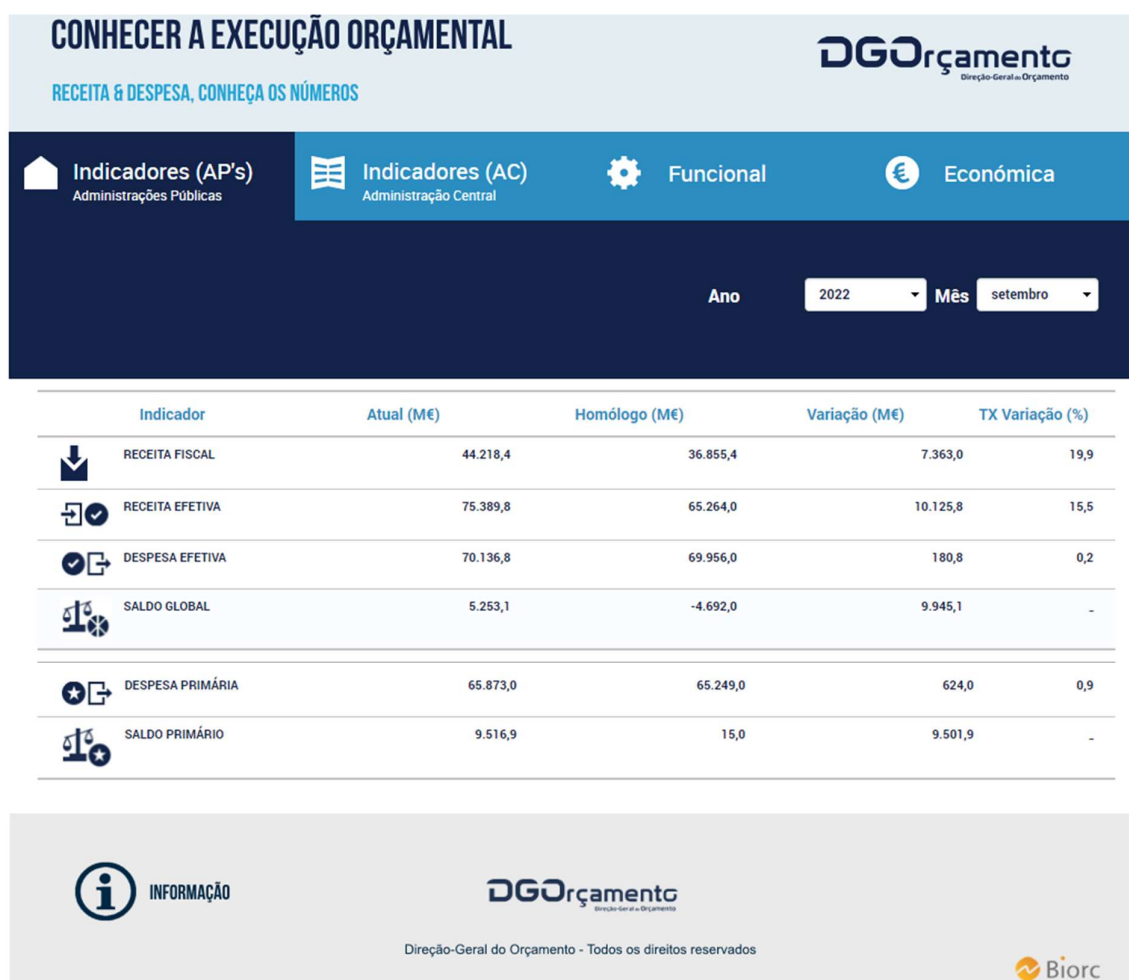


Figura 2 - Exemplo de controlo orçamental que é feito e publicado.

Fonte: Página da internet da DGO

1.3. Programas

Da análise ao orçamento de estado e à circular de preparação do orçamento de estado os diversos ministérios terão/poderão afetar verbas e projetos a diversos programas orçamentais, onde colocarão as diversas iniciativas decorrentes para aqueles programas, o custo das mesmas, o que se pretende ganhar com essa iniciativa e quais as suas métricas. No entanto nos reportes de execução não são apresentadas estas métrica, apenas as comparações com período homólogo.

1.4. Prioridades

O orçamento quando é realizado estrategicamente são definidas as prioridades para o ano, por exemplo para 2021 o orçamento foi criado por forma a dar resposta a três prioridades

eram “proteger quem trabalha, reforçar a saúde e defender os rendimentos” ([Página inicial - OE 2021 - preservada pelo Arquivo.pt](#))

Aquando da sua realização do orçamento de estado as diversas entidades tinham de identificar quais as iniciativas que iriam ao encontro destas prioridades para as quantificar de forma objetiva e racional.

Para além das prioridades têm também que ser identificadas das iniciativas que façam se enquadrem nos desafios estratégicos identificados para o orçamento em causa.

2. Orçamento base zero

2.1. Definição

OBZ, por oposição ao orçamento incremental, que parte do orçamento e execução do ano anterior, obriga na sua criação, não só à identificação das despesas planeada como também à sua justificação.

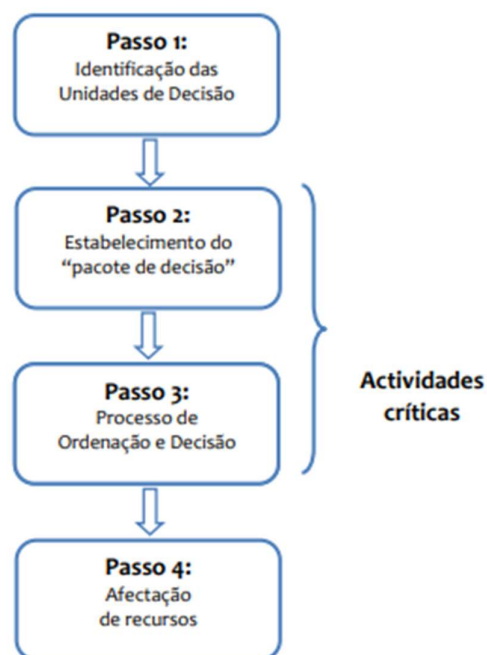
O OBZ requer que todas as áreas sejam sujeitas a revisões periódicas, por forma a resolver a questão do orçamento incremental. (Mukdad Ibrahim, 2019)

Segundo Mukdad Ibrahim (2019), Phyr, fundador do OBZ identificou as seguintes 4 etapas para a construção do orçamento:

1. Identificação das unidades de decisão em cada organização
2. A análise de decisão em termos de pacotes de decisão
3. A avaliação e classificação dos pacotes de decisão
4. A preparação de um plano operacional detalhado usando pacotes de decisão aprovados

Para além destas quatro etapas Phyr introduz uma fase de planeamento no processo de orçamento.

Na elaboração do orçamento não é aceite o orçamento do ano anterior como ponto de partida ou como justificação para incluir determinada rubrica no orçamento do ano. Todas as rubricas do orçamento terão que ser pensadas, justificadas se não tiverem justificação ou não forem aceites terão que ser retiradas, uma forma de se ir questionando sempre a real necessidade de determinada rubrica e/ou arranjar medidas que a tornem mais eficiente ou desnecessária.



Fonte: UTAO com base nos estudos devidos a Phyrre (1976/1977) e Boyd (1982).

Figura 3 - Passos de elaboração do OBZ

2.2. Vantagens e Desvantagens

O OBZ traz uma nova forma de pensar a elaboração do orçamento, obrigando a todas as rubricas sejam justificadas trazendo claras vantagens, uma vez que trará maior transparência, apenas serão aprovadas as despesas relevantes que vão ao encontro da estratégia, que com paradas com alternativas se revelem melhores economicamente. Obriga a que existam definições de metas e regras claras por forma a que se consiga fazer ligação entre as despesas com as metas que se pretendem atingir. Segundo o IL o OBZ permitiria poupanças elevadas (IL fala em 20 a 30% nas despesas com fornecimentos e serviços externos, 0,7 a 1,1% do PIB) para 2021, pois o OBZ obriga a eliminar o que o que não se consegue justificar ou não é considerado prioritário.

O OBZ traz todas as hierarquias para o processo, e desta forma todas as hierarquias vão participando no processo e dão contributos para o orçamento, como claro benefício para a qualidade das rubricas inscritas. O uso do OBZ levou os gestores a tomarem uma abordagem mais proativa e antecipatória para o processo de orçamento. Isso deve-se às responsabilidades que o OBZ atribui aos gestores, como exigir que sejam projetados e classificar os pacotes de decisão por ordem de prioridade (Mukdad Ibrahim, 2019)

Outra grande vantagem é a de prevenir chegar ao fim do ano e “gastar” para concluir as verbas que lhe foram alocadas, uma vez que só podem ser gastas mediante aprovação e para serem aprovadas tem de existir uma justificação para a mesma.

Tudo o que não for gasto num determinado período será deduzido no período seguinte (Mukdad Ibrahim, 2019).

Adota uma abordagem de base analisando de novo os méritos e a justificação de todos os programas e atividades, atividades passadas e futuras propostas, anualmente e em seguida, faz as adições ou remoções corretas de atividades de acordo. Promove a adoção dos programas com maior custo / benefício (Mukdad Ibrahim, 2019).

Este processo também tem desvantagens, desde logo o maior esforço na elaboração do orçamento, o orçamento é realizado a partir do zero, começando o processo todos os anos.

O facto de se ter que justificar todos os gastos, e investimentos traz esforço acrescido na realização do investimento, e maior complexidade na análise.

Revela-se pouco adequado a rubricas que começaram nos períodos anteriores ao do orçamento (compromissos já assumidos).

Tempo e trabalho significativos necessários na preparação de um orçamento detalhado e justificável pacotes de decisão. Esta desvantagem é, no entanto, um aspeto previsível do OBZ devido ao maior grau de detalhe no planeamento inerente ao OBZ. (Mukdad Ibrahim, 2019).

A priorização também pode ser um enorme desafio departamentos com resultados intangíveis. (Bill Preston, 2015).

A estas desvantagens junta-se também a resistência à mudança e facto dos gestores dos programas não quererem dar informação da qual possam resultar cortes orçamentais (O’Grady, 2008).

2.3. Dificuldades de implementação

A metodologia completamente diferente do processo de orçamento incremental implica alterações profundas na forma de execução do orçamento, leva à necessidade de mais horas de trabalho, priorizar investimentos (CAPEX) e argumentar/identificar razões que suportem esses investimentos em detrimento de outros.

Será necessário como refere Mukdad Ibrahim (2019) “...é importante dissecar adequadamente a organização em unidades de decisão independentes. Esta pode ser uma única atividade ou um grupo de atividades que podem ser adequadamente avaliadas e planeadas por. Para que isso seja realizado, cada gerente de unidade de decisão precisa preparar uma decisão pacote para sua(s) atividade(s) que leve em consideração diferentes níveis de serviço possíveis. A decisão do pacote deve conter diferentes fontes de informação, como objetivos de cada unidade de decisão, uma descrição da(s) atividade(s), desempenho

da carga de trabalho, custo projetado, fontes de financiamento bem como quaisquer métodos alternativos de execução dessas atividades. Pacotes de decisão que se concentram em funções específicas dentro de cada unidade de decisão também precisariam ser classificadas. O processo de classificação normalmente requer a listagem de pacotes de decisão em seu respectivo grau de valor para a organização. Os resultados do ranking são a principal fonte de informação para decidir a melhor alocação possível dos recursos disponíveis. A preparação do orçamento teria então de ser feita com base na posição dos vários pacotes de decisão. Ao longo do exercício, várias medições devem ser feitas para avaliar o desempenho das unidades de decisão no alcance de seus objetivos. Isso deve ser realizado usando análises quantitativas e qualitativas.”

Será necessário montar uma estrutura muito coesa e assente em procedimentos bem claros dado o esforço envolvido na mudança da forma de olhar para as rubricas.

Por outro lado, existem rubricas de despesa que são rígidas para as quais pode não ser viável o esforço desta alteração uma vez que terão de ser realizadas de qualquer forma, podendo sim pensar-se em forma de diminuir estas despesas via melhorias de eficiência e eficácia, que no ano em causa poderia causar aumento da despesa para implementar um projeto que tivesse ganhos nos anos seguintes.

2.4. Orçamento base zero em Portugal

Em Portugal foi sugerida a adoção da metodologia de OBZ para o ano de 2012 como forma de controlar e diminuir a despesa, aumentando também a eficiência do controlo e da escolha dos investimentos.

Com base nessa sugestão foi realizado um estudo pela UTAO em 2011 onde elencava as vantagens e desvantagem da adoção de metodologia bem como as dificuldades da mesma. Tendo sugerido que a sua adoção fosse feita de forma faseada devido à dificuldade em passar de orçamento incremental para um OBZ.

Devido às dificuldades foi também sugerido que se adotasse a metodologia para as rubricas menos “rígidas”

3. Gestão de Portfólio na administração pública

Administração pública ou setor público inclui todas as áreas centrais, regionais e setor empresarial gerido pelo estado (Garry Blair, 2022).

Segundo o livro “*A guide to the project management body of knowledge*” (PMBOK® *GUIDE 6th Edition*) a “gestão de portfólio é definida como a gestão centralizada de um ou mais

portfólios para alcançar objetivos estratégicos. Os programas ou projetos do portfólio podem não ser necessariamente interdependentes ou diretamente relacionados.

O objetivo da gestão de portfólio é:

- Orientar as decisões de investimento organizacional.
- Selecionar a combinação ideal de programas e projetos para atender aos objetivos estratégicos.
- Fornecer transparência na tomada de decisões.
- Priorizar a alocação de recursos humanos e físicos.
- Aumentar a probabilidade de obter o retorno sobre o investimento desejado.
- Centralizar a gestão do perfil de risco agregado de todos os componentes.

A gestão de portfólio também confirma que o portfólio é consistente e alinhado com as estratégias da organização.”¹

A gestão de projetos assenta em standards, com etapas bem definidas e padronizadas o que facilita o entendimento do papel de cada um no projeto e o entendimento pela modelo de gestão do mesmo (Davor Ćutić, 2020).

No setor publico, é importante garantir que os recursos públicos sejam gastos da maneira mais eficaz e eficiente e consistente com objetivos de longo prazo, e que os serviços forneçam os benefícios desejados para a sociedade. É fulcral que se garante que o investimento cumpra com os objetivo, metas e alvos estratégicos e responde a oportunidades e/ou riscos. (Emīls Pūlmanis, 2014).

O setor publico tem tendência a olhar para projetos individuais e não para o seu conjunto, e olham para a gestão de portfolio com alguma resistência maioritariamente devido a fatores financeiros, no entanto a GP pode e dever ser olhada como uma ferramenta para mudar as mentalidades e trazer uma gestão mais virada para resultados e metas. (Andy Jordan ,2017).

A gestão de portfolio na administração publica nem sempre é feita da melhor forma, levando a que a gestão não se torne tão eficiente como o pretendido. (Adrielle Menezes Alves,2022) Existem alguns erros que são cometidos nomeadamente a integração não funcional da gestão de portfolio deixando desta forma sem “empowerment” e de certa forma desvalorizado pelas outras áreas. Quando é necessário afetar recursos as áreas é que decidem quem enviam e regra geral enviam os recursos que lhes fazem menos falta em vez de escolhem o melhor recurso para a tarefa. (Ivana Nekvapilova, 2016).

O facto de se ter uma equipa sobredimensionada e pouco focada na tarefa torna a comunicação muito difícil. Constata-se ainda que muitas vezes os projetos não seguem as fases normais dos projetos, sendo o planeamento e as tarefas de encerramento não são realizadas, não sendo as equipas envolvidas e forma eficaz, o que provoca que cada equipa

¹ Traduzido e transcrito da sexta edição do *PMBOK® GUIDE*

esteja mais interessada em controlar a gestão de projeto, para garantir que os objetivos da sua área são cumpridos, que no projeto em si como um todo.

Para mitigar estes pontos negativos será necessário garantir que se escolheu o gestor de projeto com competências para levar a cabo a gestão desse desafio, que é escolhida uma equipa competente e mais indicada para o tipo de projeto em causa, com experiência.

Fazer cumprir os prazos e terminar tarefas com qualidade desejada, garantir que existe comunicação eficaz, cada recurso sabe exatamente o que tem de fazer. Avaliar e controlar bem os riscos (Ivana Nekvapilova, 2016).

Na administração pública como no setor privado os fatores humanos são essenciais e determinantes para o sucesso da gestão de projetos. É necessário dar especial atenção aos recursos humanos na transição e implementação de uma área de gestão de portfólio, garantir que estão focadas, determinadas, motivados. Garantir a diversidade de experiências e fazer coaching constante para se manterem motivados (Ivana Nekvapilova, 2016).

A implementação/criação de uma gestão de portfólio eficaz é necessário que se “aposte” nos recursos humanos certos, e que exista um forte “patrocínio” da gestão de topo. Será necessário ver onde estão os profissionais com experiência e dar-lhes a oportunidade de serem os rostos da mudança. Têm que existir definição clara de metas e objetivos (Anson Caliste, 2012).

A Gestão de portfólio, e projetos na administração pública tem sido vista como uma forma de responder à necessidade de aumentar a eficiência e eficácia dos serviços. Os relatórios de gestão dos diversos projetos deverão ser públicos, para dar visibilidade dos gastos aos contribuintes, que desta forma saberão onde foram gastas as verbas disponibilizadas pelo orçamento de estado (Davor Čutić, 2020).

No mundo existem vários países a obrigarem o uso da metodologia de gestão de projetos já há vários anos. No caso de países europeus o seu uso a nível da administração pública está mais ligado à gestão dos fundos europeus, muito por obrigatoriedade da UE, um desses exemplos é o da Croácia que tem aumentado o âmbito da GP ao longo dos anos, tendo começado precisamente pela gestão de portfólio para a iniciativas financiadas por fundos comunitários.

A GP na administração pública e os seus responsáveis têm um papel preponderante no incentivo da tomada de decisões de longo prazo. Bem como na gestão de e análise de risco associados. (Emīls Pūlmanis, 2014)

Num estudo de Carolyn Claridge (2009) para a melhor gestão dos projetos do governo australiano, foi recomendado que o mesmo adota-se uma gestão única de projetos definindo uma metodologia que foi projetada para atender às necessidades verticais e horizontais em toda a administração. Para que o processo de GP corra da melhor forma foram sugeridas medidas standard, fazer uma boa gestão da mudança, incluindo-a na GP, garantindo que é

realizada na GP um relatório de sinergias de projetos. Desta forma aumenta-se a credibilidade e aceitação, demonstrando aos cidadãos que se está a fazer uma boa gestão dos recursos (Carolyn Claridge, 2009)

Capítulo 3: Metodologia

Como metodologia de análise foi feita uma revisão da literatura cujos temas pesquisados foram, OBZ, gestão de portfólio e projetos na administração pública, a par de documentação sobre o orçamento de estado português e o seu ciclo de vida.

Poderá a gestão de portfólio ser um meio para a implementação intermédia do OBZ? Esta será a principal questão de investigação que se pretende ver respondida.

Para responder ao problema foram formulados os seguintes objetivos:

- Aferir o método de elaboração do orçamento de estado.
- Aferir se existem práticas de GP na elaboração / seguimento do orçamento de estado.
- aferir se o OBZ seria compatível com o OE Português.

Para o efeito foram analisados dados primários e secundários, nomeadamente através da revisão da literatura bibliográfica e de governo e entrevistas semiestruturadas a gestores de portfólio/projetos, da função pública e em empresas do setor empresarial do estado.

Para ajudar o guião das entrevistas foi preparado apresentadas dez questões abertas, sob o tema de GP e OBZ, para que os entrevistados pudessem dar a sua opinião sem estarem limitados ou condicionados pela orientação das questões. As perguntas que foram colocadas podem ser vistas no anexo A.

Para as entrevistas foram selecionados gestores de projeto e técnicos superiores, com larga experiência nos cargos que ocupam e com responsabilidades diretas responsabilidades diretas em gestão de projetos e/ou responsabilidade na ajuda à produção do orçamento das entidades onde se inserem. Todos são quadros de organismos públicos que recebem dotações do orçamento de estado.

As respostas foram tratadas e agrupadas segundo a orientação, tendência da mesma, calculando dentro de cada resposta a percentagem que cada orientação recebeu. Essas respostas foram também confrontadas com a literatura recolhida.

Capítulo 4: Análise de dados

Neste capítulo irão ser analisadas as respostas ao questionário, agregando e resumindo todas as respostas para se obter uma resposta consolidada a cada uma das questões colocadas.

Nas respostas obtidas à questão “Na sua opinião e de acordo com o seu conhecimento e experiência, na altura da construção do orçamento e na definição dos plafonds são definidos objetivos claros e conhecidos e consequências para o não cumprimento?” pode-se constatar na sua maioria os objetivos não são claros ou são mesmo inexistentes, referido por 89% dos entrevistados, mesmo os restantes 11% que afirmam existir objetivos claros contrapõem que apesar de existirem eles não são uma preocupação fundamental para a elaboração do OE. Os plafonds são definidos com base no histórico dos orçamentos de anos anteriores com uma lógica de se pedir um pouco acima do que se prevê serem as reais necessidades, não existindo, pelos menos conhecidas, consequências para o não cumprimento dos objetivos.

Não existe preocupação em indexar os objetivos às consequências.

Foi ainda identificado como reforço da posição de não existirem consequências para o não cumprimento dos objetivos o facto do documento avaliativo dos orçamentos do estado vulgo Conta Geral do Estado ser do desconhecimento da generalidade da população e completamente negligenciado pela maioria das instituições é um documento obrigatório para se fechar o orçamento de estado, mas só é analisado se existirem erros ou desvios grosseiros que levem a procedimentos judiciais.

Em síntese, não é uma preocupação no início, nem no fim do “Processo” de Orçamento de Estado.

As respostas à questão onde é perguntado se conseguiam reconhecer práticas de gestão de portfólio e de gestão de projetos associadas a iniciativas suportadas pelo orçamento geral do estado. Tiveram um sentido muito diverso e nalguns casos extremo, 23% das respostas anuindo que não tinha qualquer conhecimento que fossem empregues praticas de gestão de portfólio em iniciativas do OE 77% das respostas que seguiam um sentido positivo ou seja que conseguem reconhecer uma tentativa de criar um portfólio de iniciativas com o mesmo fim no entanto a pratica fica-se por aí pois elas só são elencadas e agrupadas para o propósito da dotação orçamental, na sua realização cada entidade/ministério trata do seu projeto sem ligação aos projetos que estaria no mesmo portfólio, não existindo visão agregada. Como exceção dão o exemplo das iniciativas do PRR em que existiu efetivamente um esforço em agrupar por iniciativas dentro do portfólio com objetivos e metas bem definidas e claras, até porque se não forem executadas as verbas não serão disponibilizadas pela UE, e o orçamento derrapar e foi gasto mais que o pedido esse valor terá de ser suportado pelo estado-membro.

Em alguns casos, raros em que existem um conjunto de projetos que contribuem para um mesmo objetivo, sendo de ministérios diferentes, mas que irão ser financiados pela mesma fonte (ministério ou entidade) esses são agrupados em portfólio, sendo a sua inscrição no orçamento realizada para área que irá pagar, a dona da gestão desses projetos transversais.

Olhando agora para as respostas à questão (Na sua opinião na altura da preparação do orçamento geral de estado existe uma tentativa de justificar e avaliar os projetos/gastos/investimentos robusta e normalizada? Porquê / justificação.) mais uma vez as respostas foram todas no mesmo sentido, apesar de 100% das respostas concordarem que que existe um normativo que define de forma clara todo o processo de preparação do orçamento definindo onde devem ser colocados os valores das diversas rubricas, cerca de 67% afirma que a atual forma de preparação é uma forma incremental, ou seja, fazem-se correções aos valores orçamentados/executados do ano anterior por rubrica, bem como incluem-se os compromissos já assumidos por contratos plurianuais o resto é colocado de forma ad hoc segundo os que cada organismo planeia necessitar, considerando que esta avaliação tem potencial de melhoria.

O controlo meramente formal efetuado pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), tem em conta as especificação e especialização das despesas e receitas, porque todos os orçamentos efetuados pelos organismos têm de obedecer à classificação orçamental dos gastos e receitas.

Todas as linhas de orçamento têm de cumprir os normativos e obrigações legais estipuladas anualmente pela DGO, onde as despesas têm de ser classificadas quer pela sua fonte de financiamento quer pela sua classificação económica. Esta obrigatoriedade é aplicada quer na parte das despesas quer da parte das receitas.

Nesta forma considera-se que existe uma tentativa, mas é mais uma tentativa de juntar, indicar, verbas que serão aplicadas em medidas de destaque do orçamento, nesse sentido existe uma normalização e a justificação é que se irá fazer um investimento que irá ao encontro daquela medida.

Analisando as respostas da quarta questão (Na sua opinião é fácil ligar os resultados dos projetos dos diversos serviços do estado ao cumprimento de objetivos definidos no OE? Porquê / justificação.) conclui-se, neste ponto todas as respostas são unânimes, que o mapeamento dos resultados dos vários projetos das instituições com o cumprimento dos objetivos presentes no OE é complexo, difícil e moroso saber se um projeto comprimiu em toda a linha um objetivo registado no OE.

Pelo relatório de execução orçamental divulgado pela DGO é fácil perceber globalmente o detalhe da receita/despesa através dos valores angariados/executados num determinado momento (mês) e a sua origem (se é da saúde, educação, defesa, etc.), mas a obtenção de

algo mais granular como o projeto de determinado instituto com o objetivo específico do OE, não se consegue.

Uma vez que na projeção do orçamento não é utilizada a lógica de projeto e não havendo discriminação de objetivos/resultados, não sendo possível fazer este tipo de ligação/avaliação.

Por outro lado, os objetivos definidos são muitas vezes demasiado generalistas (indicado por 77% dos entrevistados) e não assentes em objetivos mesuráveis, o que pode trazer interpretações dúbias sobre o cumprimento das mesmas, ou mesmo sobre se as métricas efetivamente existiam.

Olhando para as respostas à questão cinco, (Considera que usando metodologia de gestão de projetos no orçamento de estado seria uma forma de se conseguir passar a metodologia do orçamento de estado de base incremental para base zero?), depreende-se de forma unânime (todas as respostas concordaram) que a metodologia de gestão de portfólio e projetos seria uma ajuda a conseguir-se passar para o OBZ, sendo que também de forma unanime foi referido não fazer sentido ou ser pouco vantajoso passar-se para um OBZ em todas as rubricas que compõem o orçamento. Pois como OBZ começa a partir do zero como se fosse planeado pela primeira vez, mas este tipo de orçamento requer dos gestores uma análise mais detalhada de cada rubrica, aumentando a complexidade e burocracia.

Ao adotar a gestão de projeto na elaboração de orçamentos do tipo base zero, existem benefícios por exigirem a coordenação e comunicação mais eficientes, fazendo com que os gestores façam um acompanhamento constante das suas equipas, algo que não é simples nos orçamentos incrementais.

O OBZ devia ser norma para o orçamento de investimento nos novos investimentos pois assim, iria haver uma maior rastreabilidade do dinheiro Público. Por outro lado, existem despesas plurianuais, compromissos assumidos já pelo Estado com instituições nacionais e internacionais e despesas fixas que não fazem sentido estar sujeitas às regras do OBZ.

Na resposta à questão “Considera que se se adotasse por um orçamento de base zero viria trazer mais transparência, ganhos e aumentos de execução dos projetos? Porquê”, 100% dos entrevistados, quando respondem consideram que o OBZ viria trazer mais transparência e benefícios quer na eficiência na comunicação e coordenação das equipas, quer na gestão das atividades e execução dos projetos. Apontando também como possíveis ganhos a tomada de decisão de forma mais informada, a possibilidade de libertar capital para outros projetos.

O aumento de tempo necessário para a se fazer o OBZ é apontado como fator negativo e um risco de teria de ser mitigado.

Para uma eficaz comunicação de transparência será necessário que existam métricas não só ao nível do que se gastou ou do que estava planeado vs o real, mas também métricas ao nível do número de projetos realizado ou nível de execução dos projetos.

Quando questionado se consideravam possível adotar-se a medida a todo o orçamento de estado ou apenas a parte, apenas 11% considera que a medida podia ser aplicada a todo o orçamento, os restantes convergem no sentido de que não traria muitos benefícios aplicar esta medida a todo o OE, consideram que seria possível, no entanto não faz sentido nalgumas rubricas onde já se sabe quais os compromissos assumidos, seria perda de tempo. Por exemplo as despesas plurianuais, compromissos assumidos já pelo Estado com instituições nacionais e internacionais e despesas fixas.

No entanto, esta metodologia devia ser norma para o orçamento de investimento nos casos de novos investimentos pois assim, iria haver uma maior rastreabilidade do dinheiro Público e daria maior visibilidade dos investimentos ao contribuinte.

Na resposta à questão oito, 78% dos entrevistados concordam que a GP traria mais rigor, no entanto também convergem na dificuldade que seria esta escolha pois se poderia ser fácil dentro de cada setor/ministério arranjar um critério e priorizar os seus projetos essa tarefa já se torna difícil ao nível geral do Estado pois não existe nenhuma entidade com competências e poder para ordenar os diversos projetos inscritos/previstos no orçamento.

É considerado que seria uma forma de trazer maior rigor e exigência a todos os atores do processo, mecanismos de decisão mais adequados e eficientes na escolha dos investimentos.

Por outro lado, existe o aparecimento de novos atores, funções e responsabilidades no processo, como por exemplo, o gestor de portfólios, os *stakeholders*, gestor de programa, o gestor de projeto e os membros da equipa de projeto.

Esta metodologia foi aplicada ao PRR, por ser numa imposição da Comunidade Europeia, que trouxe marcos e metas ambiciosos e impositivos na gestão destes fundos.

Outros ganhos apontados para além do rigor e da eficiência seriam o estabelecimento de métricas, com e existência de consequências quando existirem desvios.

Listam-se todos os ganhos que a gestão de portfólio pode trazer ao processo foram, que foram identificados pelos entrevistados:

1. Mais alinhamento;
2. Maior visibilidade
3. Planeamento holístico de alto nível;
4. Insights imediatos;
5. Mais disponibilidade (tempo) para dedicar aos trabalhos criativos e estratégicos;
6. Progresso do(s) projeto(s) em tempo real;
7. Maior rapidez na tomada de decisão.
8. Definição de métricas (KPI's) e consequente acompanhamento
9. Maior clareza de âmbito;
10. Maior rigor;
11. Melhor estabelecimento de objetivos;

12. Discriminação de tarefas;
13. Discriminação de responsabilidades;
14. Melhor tempo deteção de possíveis desvios;
15. Possibilidade de atempadamente mitigar, resolver, planejar ações corretivas;
16. Melhor rastreabilidade de todo o processo;
17. Identificação clara das decisões de projeto e quem as tomou e porquê;
18. Aumentos de eficácia dos meios, diminuindo eventuais sobreposições de responsabilidades ou de tarefas;
19. Transformação da cultura de desresponsabilização;
20. Melhor consciência de todas as partes para o que é necessário fazer, ou seja, melhor capacidade de estabelecer prioridades que são efetivamente necessárias e que constituem mais-valias para a implementação do projeto;
21. Maior entendimento por parte de todos, das dificuldades de cada um e assim potenciar cultura de cooperação e não de competição antagónica.
22. Diminuição do ambiente de suspeição por parte dos cidadãos dos decisores políticos, via maior e melhor rastreabilidade de todo o processo.
23. Mais informação ao cidadão
24. Trabalhar de forma padronizada
25. a melhor alocação de recursos

Quando questionados se implementação de um portfólio de projetos por ministério poderia ajudar, 100% respondeu de forma afirmativa. Ajuda dada mais na identificação dos projetos e sua priorização alinhada às orientações estratégicas do ministério. Mas também sugerem que não seria per si a solução, mas seria um avanço em relação ao atual. Identificando como ponto chave e crucial para a boa execução e não duplicação de projetos a existência que um agregador dos portfólios de todos os ministérios num único local/entidade que deveria ser analisado com vista a repriorizá-los de acordo com as prioridades identificadas para o país. Também para ver quais os que poderiam ser feitos em conjuntos por forma a aproveitar sinergias desta e desta forma conseguir que a execução seja conseguida de forma mais vantajosa financeiramente.

Capítulo 5: Discussão

O OBZ tem vindo a ser avançado como solução resolver problemas orçamentais, uma vez que olha para o orçamento como uma folha em branco sem se basear no orçamento anterior, por um lado traz complexidade ao processo uma vez que obriga a que todas as rubricas sejam vistas com o mesmo sentido critico que foram quando se acrescentaram pela primeira vez, cada valor tem que ser bem justificado para que possa ser aprovado, (Mukdad Ibrahim, 2019), a justificação terá que ser não só baseada na necessidade mas provar que o que se está a pedir corresponde à melhor opção, para isso terão que ser feitas pesquisas para alternativas ao que se propõe e provar que se está a escolher a mais vantajosa. Essa desvantagem pode traduzir-se numa vantagem pois é uma forma de deixar de colocar no orçamento rubricas que não trazem valor, obriga a pensar se vale o esforço, desta forma vão-se retirando desperdícios do orçamento.

O OBZ incentiva o comprometimento de todas as camadas hierárquicas (Mukdad Ibrahim, 2019) e nessa medida traz para o processo maior burocracia, mas também um maior comprometimento de todos os níveis na procura por iniciativas que vão permitam cumprir com os objetivos estabelecidos.

A GP ainda não é muito usada a nível governamental, usando-se mais a gestão por projeto do que por portfólio (Andy Jordan ,2017), no entanto com uma boa gestão da mudança e alteração de mentalidades traz um aumento de eficiência e eficácia aos serviços e á gestão, bem como uma maior visibilidade e comunicação aos cidadãos (Davor Čutić, 2020).

O atual OE é executado segundo normas e diretrizes fornecidas pela DGO, um método que tenta de alguma forma criar um standard para o seu preenchimento, não impõe métricas e objetivos mesuráveis.

Das respostas ao questionários pode ver-se que, pelo menos numa primeira fase, não faz sentido a abordagem do OBZ a todo o OE, propõe-se que se faça numa primeira fase apenas à parte de CAPEX, mantendo as despesas correntes, despesas fixas, na medida em que a sua variação está mais ligada aos preços de mercado (eletricidade, agua, ...) e decisões políticas (aumentos nos salários) a serem tratadas como até aqui com base no realizado do ano anterior ajustando o valor com base no aumento ou diminuição previsto para o ano. Assim focando nos investimentos, irá ter-se um trabalho mais balizado discutindo onde será investido o dinheiro de todos os contribuintes, e que benefício esses investimentos trarão. Não se identificando praticas de gestão de portfólio na altura da elaboração do orçamento nem no seu controlo.

Para melhor escolha e justificação dos investimentos a realizar será necessário que sejam definidos KPI's com metas claras, atingíveis e quantitativas, por ministério, ou institutos, que

devem procurar iniciativas, e projetos que lhes permitam atingir os cada um dos objetivos traçados. Cada objetivo por dar origem a mais que uma iniciativa ou projeto, ou seja, cada objetivo por dar origem a um portfólio de projetos composto por quantos projetos os que se acharem necessários para o cumprimento da mesma. Existirão tantos portfólios de projetos ou apenas projeto quando os KPI's definidos.

Todos esses projetos deverão ser analisados e avaliado o seu impacto quer ao nível de custos, rentabilidades e também ao nível dos benefícios que trarão. Com base nessa análise os projetos deverão ser priorizados dentro priorização essa que deverá ser feita tendo em conta o maior impacto vs benefícios que trarão e custos associados. Com esta análise já é possível inscrever esse projeto na proposta de orçamento, perfeitamente justificado e comprovando que este será o projeto ou portfólio de projetos mais vantajosos, em detrimento de outros. Ao longo da execução do/dos projeto(s) e seguindo as boas praticas de gestão de projetos o mesmo irá sendo avaliado, controlado e monitorizado sendo importante que sejam divulgados os relatórios de execução bem como no final avaliar o real retorno do projeto. Desta forma seria dada visibilidade ao cidadão das iniciativas que foram realizadas com dinheiros públicos e o real retorno das mesmas, importante também saber o custo de oportunidade desse projeto.

Um desafio que se avizinha difícil e tido como uma das dificuldades da gestão de portfólio na administração pública será passar a gestão de portfólio a um nível superior, alguma entidade com voz e poder para reagrupar e priorizar os projetos dos diversos organismos tentando desta forma encontrar sinergias entre projetos diminuindo custos.

Capítulo 6: Conclusão

Muito se tem falado sobre o OBZ e os seus benefícios, tendo já alguns países adotado esta metodologia para o seu orçamento de estado. Em Portugal tem sido estudado e proposta a sua implementação, no entanto o caminho tem sido melhorar o método atual, mas sem dar o passo para esta mudança.

Apesar das dificuldades e das desvantagens este pequeno ensaio mostra que poderia ser possível fazer um passo intermédio mitigando e diminuindo as desvantagens, olhando para a parte de investimento seguindo o critério base de um OBZ e as rubricas de operação ou investimentos e projetos em curso seguindo o critério atual, com um plano de ação que permita de futuro olhar para estas rubricas que agora ficaram de forma do OBZ e começar a pensá-las sob a mesma metodologia pensando como as mesmas podem ser otimizadas. Desta forma conseguir-se-á trazer os benefícios de OBZ para demonstrar que os investimentos que serão realizados são efetivamente os melhores para o país e população e geral, e que estão de acordo com as orientações de médio longo prazo e garantindo que existem corretos KPI's para se ir analisando o real retorno das medidas e monitorizando o seu progresso.

O método de elaboração do OE teria que ser adaptado, trazendo para o processo mais e melhores objetivos, da forma como atualmente é realizado não permite um grande alinhamento entre os projetos e a maioria das diretrizes para a sua elaboração. Tal como já existem programas de investimentos que adotam de alguma forma a GP nem que sejam para agrupar iniciativas com o mesmo fim (exemplo dos programas de fundos da UE) também se poderá olhar para a parte de investimento do orçamento da mesma forma e assim aplicar-se o OBZ a toda a componente CAPEX, passando o OE a se elaborado de forma mista, ou sejam em parte OBZ e outra parte, a parte da operação, como até aqui, adotando esta medida aos investimentos seria uma forma de garantir que são feitos os mais vantajosos e como todos eles (investimentos) teriam que ser justificados e aprovados seria uma forma de evitar gastos apenas porque ainda se tem verba, que será perdida caso não seja gasta. Sendo que não tendo sido objeto de estudo, mas referido nas respostas às entrevistas, a GP traz vantagens dentro dos organismos, no entanto não existe (no limite o MF mas sem essa competência formal) quem possa olhar para todos os portfólios junta-lo e voltar a prioriza-los de acordo com a estratégia do OE, seria um possível passo de melhoria no processo.

Capítulo 7: Referências bibliográfica

- PMI (2017). A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide) / Project Management Institute, Sixth edition, EUA
- Mukdad Ibrahim (2019). Designing zero-based budgeting for public organizations. *Problems and Perspectives in Management*, 17(2), 323-333. doi:10.21511/ppm.17(2).2019.25
- Pūlmanis, Emīls (2014) Public Sector project management efficiency problems and solutions, case of EU member state - Latvia, International Conference on Business and Management, Taipei. Taiwan
- Calço, Orlando (2014) Controlo da Execução Orçamental no Estado, Banco de Portugal
- Preston, Bill; Hopkins, Mark; Novotny, Nicole (2015). Zero-Based Budgeting: Zero or Hero? Deloitte Development LLC
- Nekvapilova, Ivana; Pitas, Jaromir (2016) Factors Affecting Project Management in the public sector. *International Conference Knowledge-Based Organization*, Vol. XXII No 1 2016 pp 206-214
- Kavanagh, Shayne C. (2020), *Government Finance Review* pp90-94
- Blair G, Barratt S, Pagano R. 'Serving the Public in the Post Pandemic World': A Study of Project Management in the Public Sector. *J Adv Res Alt Energ Env Eco* 2022; 9(1&2): 11-18.
- Assembleia da República – Unidade Técnica de Apoio Orçamental (2011), Parecer Técnico n.º 2/2011 | Análise da P.J.L n.º 436/XI/2.ª | Orçamentação de Base Zero
- Orçamento de Base Zero na Administração Pública Central – Iniciativa Liberal
- Ćutić, PhD Davor; Pađen, M.S. Mate (2019). *Project Management in Government Administration*
- Claridge, Carolyn (2009). *Project Management for Australian Government in the 21st Century*, Faculty of Social Science, Flinders University, South Australia
- Caliste, A. L. E. (2012). The project management project—challenges in the public sector. Paper presented at PMI® Global Congress 2012—North America, Vancouver, British Columbia, Canada. Newtown Square, PA: Project Management Institute.
- Jordan, Andy (2017) *Portfolio Management in Government*. Project Management.com
- Alves, Adrielle Menezes; Ceolin, Alessandra Carla; Moraes, Ionete Cavalcanti de (2022). Gerenciamento de portfólio de projetos no setor público, *Id on Line Rev. Psic.* V.16, N. 59, p. 250-269, Fevereiro/2022; 250-269

Anexos

Anexo A: Questionário base.

Cargo:

Responsabilidades:

Questões:

1. Na sua opinião e de acordo com o seu conhecimento e experiência, na altura da construção do orçamento e na definição dos plafonds são definidos objetivos claros e conhecidos e consequências para o não cumprimento?
2. Reconhece práticas de gestão de portfólio e de gestão de projetos associadas a iniciativas suportadas pelo orçamento?
3. Na sua opinião na altura da preparação do orçamento geral de estado existe uma tentativa de justificar e avaliar os projetos/gastos/investimentos robusta e normalizada? Porquê / justificação.
4. Na sua opinião é fácil ligar os resultados dos projetos dos diversos serviços do estado ao cumprimento de objetivos definidos no OE? Porquê / justificação.
5. Considera que usando metodologia de gestão de projetos no orçamento de estado seria uma forma de se conseguir passar a metodologia do orçamento de estado de base incremental para base zero?
6. Considera que se se adotasse por um orçamento de base zero viria trazer mais transparência, ganhos e aumentos de execução dos projetos? Porquê
7. Considera possível adotar-se esta medida a todo o orçamento de estado ou apenas a parte? Porquê? Qual?
8. Acha que encarar o orçamento de estado como um projeto e desta forma gerir a sua realização com a metodologia de gestão de portfólio traria maior rigor ao processo bem como a uma maior eficiência na escolha nos investimentos a realizar durante a vigência do mesmo?
9. Que ganhos considerar que a metodologia de gestão de projeto pode trazer ao processo.
10. Na sua opinião a implementação de um portfólio de projetos por ministério poderia ajudar?