

Luísa Cardoso Barreto

Gerenciamento de riscos em projetos da Administração Pública -
características, requisitos e possibilidades de melhoria para o Estado de
Minas Gerais

Belo Horizonte

2008

Luísa Cardoso Barreto

**Gerenciamento de riscos em projetos da Administração Pública -
características, requisitos e possibilidades de melhoria para o Estado de
Minas Gerais**

Monografia apresentada à Escola de
Governo Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro como requisito
parcial para a obtenção do título de bacharel
em Administração Pública.

Orientador: Mauro César da Silveira

Belo Horizonte

2008

Luísa Cardoso Barreto

Gerenciamento de riscos em projetos da Administração Pública - características, requisitos e possibilidades de melhoria para o Estado de Minas Gerais.

Monografia apresentada à Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Mestre Mauro César da Silveira, orientador, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Doutor Reginaldo Pinto Nogueira Junior, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 20 de Novembro de 2008

AGRADECIMENTOS

O primeiro e mais importante agradecimento deve ser feito à minha família. À minha mãe, pelos conselhos mais sensatos, pela companhia e as muitas risadas. Ao meu pai, por tantas conversas, pelo exemplo e por estar sempre tão perto. Às irmãs, por serem as melhores amigas, em qualquer momento. Aos “agregados”, por fazerem esta família cada vez maior e mais divertida.

Ao Sílvio, por todo o amor, por se tornar uma pessoa tão importante na minha vida e, principalmente, por ter apoiado tanto em todo este processo.

Aos amigos, da FJP e da vida, por tornarem tudo sempre um pouco mais leve e divertido.

Ao Mauro, pela orientação que me foi fundamental.

Aos colegas do GERAES pela oportunidade de aprendizado.

RESUMO

O Estado de Minas Gerais vem passando por um processo de modernização da máquina administrativa desde 2003, quando teve início o programa governamental intitulado *Choque de Gestão*. O objetivo maior do programa é aproximar a gestão pública estadual de um modelo mais moderno e eficiente, baseado em técnicas de gestão já consagradas no setor privado. Dentre as diversas medidas tomadas neste sentido, destaca-se a adoção de uma metodologia de Gestão de Projetos no monitoramento dos projetos estratégicos do Estado, entendidos como prioridade de governo e denominados Projetos Estruturadores. Tal metodologia foi apoiada pela criação de um escritório de projetos, através da Superintendência Central de Gerenciamento Estratégico de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES). Uma metodologia de gestão de projetos deve se preocupar em trabalhar com alguns pontos dos projetos que merecem especial atenção, dentre eles os riscos a que o projeto está exposto. O presente trabalho se preocupa em analisar os processos de gerenciamento de riscos na metodologia de trabalho da SCGERAES, à luz de processos de gerenciamento de riscos já consagrados e das características peculiares dos projetos da Administração Pública.

Palavras-Chave: Gestão pública – Gestão de Projetos – Gerenciamento de Riscos.

Lista de Siglas e Abreviaturas

ANAO - Escritório Nacional de Auditoria da Austrália

APM - Association for Project Management

APP - Administração Pública Progressiva

BOK - Body of Knowledge

EpR - Estado para Resultados

GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

INDG - Instituto de Desenvolvimento Gerencial

IPMA - International Project Management Association

JPOF - Junta de Programação Orçamentária e Financeira

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei de Orçamento Anual

MEPCP - Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos

NPM - New Public Management

PDCA - Plan, Do, Check, Act

PMBOK - Project Management Body of Knowledge

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PMI - Project Management Institute

PMO - Project Management Office / Escritório de Projetos

PPAG - Plano Plurianual de Gestão Governamental

SCGERAES - Superintendência Central de Gerenciamento Estratégico de Recursos e Ações do Estado

SIGPLAN - Sistema Integrado de Gestão e Planejamento

SU - Unidade Estratégica do Reino Unido

UAGP - Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores

Sumário

1. Introdução	8
2. Metodologia.....	11
3. Contextualização: <i>New Public Management</i> e as reformas da Administração Pública	12
4. Apresentação do conceito de Gestão de Projetos	15
5. A Gestão de Projetos no Estado de Minas Gerais	21
6. O escritório de projetos da SCGERAES	29
7. Gerenciamento de riscos.....	37
7.1 Processo de gerenciamento de riscos.....	39
7.1.1 Planejamento do gerenciamento de riscos.....	40
7.1.2 Identificação de riscos.....	41
7.1.3 Análise qualitativa de riscos	44
7.1.4 Análise quantitativa de riscos	46
7.1.5 Planejamento de resposta a riscos.....	47
7.1.6 Monitoramento e controle de riscos.....	50
8. Riscos na Administração Pública	52
9. Gerenciamento de Riscos nos Projetos Estruturadores em Minas Gerais.....	62
9.1 Análise crítica do processo de gerenciamento de riscos no Estado de Minas Gerais.....	65
9.2 Sugestões para um gerenciamento de riscos mais efetivo nos Projetos Estruturadores do Estado de Minas Gerais.....	77
10. Conclusão	82
11. Referências Bibliográficas	84

1. Introdução

No contexto mundial recente, diversas reformas gerenciais têm sido adotadas pelos governos ao redor do mundo, em uma tentativa de abandonar o modelo burocrático tradicional de governo e caminhar rumo a uma gestão pública mais próxima da empresarial, tida como referencial de eficiência e eficácia, em um movimento denominado *New Public Management*.

O Estado de Minas Gerais, seguindo essa corrente, adotou, em 2003, um amplo conjunto de reformas, que ficou conhecido como *Choque de Gestão*. Dentro deste conjunto de reformas, foram considerados itens prioritários da agenda a revisão da questão fiscal, em busca de maior arrecadação e também de racionalização do gasto, e o estabelecimento de projetos inovadores com capacidade de transformar o setor público mineiro, melhorando a qualidade da sua atuação e também de suas entregas. Tais projetos inovadores foram denominados Projetos Estruturadores e mereceram especial atenção, inclusive a partir de uma gestão diferenciada, apoiada pelo escritório de projetos representado pela Superintendência Central de Gerenciamento Estratégico de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES).

A Gestão de Projetos é uma parte da Administração hoje amplamente reconhecida pela sua capacidade de proporcionar mudanças nas organizações, sendo uma prioridade das empresas que atuam de maneira inovadora. No Estado de Minas Gerais, decidiu-se por trabalhar com a metodologia de Gestão de Projetos para o gerenciamento dos Projetos Estruturadores, a fim de buscar a inovação pretendida com as reformas do Choque de Gestão. Dentro da Gestão de Projetos, existem alguns processos de gerenciamento tradicionalmente reconhecidos como recomendáveis para tornar a gestão mais efetiva.

Dentre os processos de Gestão de Projetos, destaca-se o Gerenciamento de Riscos, que lida com as incertezas que cercam os projetos e que podem afetar diretamente os resultados e objetivos pretendidos pela organização. Trata-se, portanto, de processo fundamental para qualquer projeto, e que deve ser exercido cuidadosamente pelas organizações. Desta maneira, a escolha do tema deste trabalho se deu pelo entendimento de que melhorias nos processos de gerenciamento de riscos podem trazer ganhos substanciais à gestão dos projetos do

Estado, notadamente no que diz respeito ao cronograma, custos e qualidade das entregas dos projetos. Além disso, a escolha do tema foi também influenciada pela percepção da fragilidade dos processos hoje existentes e do vasto espaço existente para a adoção de melhores práticas.

Assim, o presente trabalho objetiva, prioritariamente, empreender uma análise do gerenciamento de riscos no contexto dos Projetos Estruturadores do Estado de Minas Gerais. Para tanto, alguns objetivos específicos são estabelecidos, a saber:

- a. Descrever o processo de inovação no Estado de Minas Gerais, de maneira geral, e o processo de Gestão de Projetos pela SCGERAES, de forma específica;
- b. Identificar os procedimentos, técnicas e ferramentas disponíveis para o gerenciamento de riscos em projetos;
- c. Analisar as características próprias dos riscos e do gerenciamento de riscos em projetos da Administração Pública;
- d. Descrever e analisar o processo de gerenciamento de riscos para os Projetos Estruturadores do Estado de Minas Gerais.

Esta monografia é composta por mais nove seções. Na próxima, é apresentada a metodologia de trabalho. A terceira traz o contexto em que se desenvolvem as mudanças na gestão pública e que possibilitaram a existência do objeto do trabalho. A quarta seção apresenta o conceito de Gestão de Projetos, com suas principais características. Na quinta seção é feita a descrição do modelo de gestão de projetos hoje existente para a administração do Estado de Minas Gerais. A sexta seção trata especificamente do escritório de projetos da SCGERAES, apresentando suas funções e características. A sétima seção apresenta o conceito de Gerenciamento de Riscos, explorando os procedimentos e técnicas reconhecidos para a prática desse gerenciamento. A seção seguinte apresenta características e peculiaridades do gerenciamento de riscos na Administração Pública. A nona seção expõe a forma de realização do gerenciamento de riscos existente hoje nos Projetos Estruturadores em Minas Gerais, além de trazer uma análise crítica de tal processo e a apresentação de sugestões de melhoria. Finaliza-se o trabalho com as considerações finais.

2. Metodologia

O presente trabalho é uma pesquisa científica, definida por Gil (2002, p.17) como “procedimento racional e sistemático, que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. As pesquisas científicas são baseadas em metodologias de pesquisa adequadas aos objetivos a que se propõem.

Trata-se de pesquisa exploratória, dado o seu objetivo de proporcionar maior familiaridade com o objeto do estudo, visando torná-lo mais explícito e possibilitando a construção de hipóteses (GIL, 2002). Na realização da pesquisa, alguns procedimentos técnicos foram utilizados. O primeiro deles foi a pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base em artigos científicos e livros. Os principais autores e trabalhos estudados foram o PMBOK, Verzuh (2000), Kerzner (2006) e Prado (2004), no tocante à Gestão de Projetos e aos processos de Gerenciamento de Riscos; Vilhena (2006) e Guimarães (2006), a respeito da gestão de projetos em Minas Gerais; e os relatórios do governo do Reino Unido e trabalhos de McPhee para os riscos específicos da Administração Pública. Além disso, realizou-se, também, pesquisa documental, que se diferencia da bibliográfica por valer-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, notadamente os relatórios e documentos produzidos pela SCGERAES (*Status Report* e Planos de Projetos) e Estado para Resultados (Planos de Ação). Por fim, trata-se ainda de pesquisa-ação ou pesquisa participante (que são entendidas, por alguns autores, como sinônimos), caracterizada pela interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas, dado que o objeto da pesquisa é também objeto de trabalho da autora na SCGERAES. Citando Thiollent (*apud* Gil, 2002, p. 55):

“... um tipo de pesquisa com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.”

3. Contextualização: *New Public Management* e as reformas da Administração Pública

Desde a década de 80, várias reformas têm sido adotadas pelas administrações públicas, em diversas esferas governamentais, em um movimento hoje conhecido como *New Public Management* (NPM). O objetivo primordial de tais reformas é conduzir a gestão pública por novos rumos, afastando-a da Administração Pública Progressiva (APP).

Hood (1995) reconhece duas doutrinas básicas da APP, que permitem perceber suas características principais. A primeira delas é a intenção de manter o setor público o mais distante possível do setor privado, no que diz respeito às questões de continuidade, *ethos*, forma de realização de negócios, desenho organizacional e composição da estrutura de carreira e do sistema de recompensas aos trabalhadores. A segunda, por sua vez, diz respeito à intenção de se controlar a discricionariedade político-administrativa através do estabelecimento de regras e procedimentos, visando prevenir a corrupção e reduzir favorecimentos.

Além disso, a APP se concretiza a partir de relações de confiança díspares. Por um lado, estabelecem-se relações de alta confiança dentro da alta administração (p. ex. na realização de acordos verbais entre departamentos), acreditando que essas trazem reduções nos custos de transação. Por outro lado, são estabelecidas relações de baixa confiança nas áreas consideradas mais suscetíveis à corrupção (p. ex. contratação de pessoal e pagamento de contratos), em que os possíveis problemas relativos à confiança são atacados por soluções como a manutenção de registros minuciosos e elaborados, para possíveis auditorias.

A NPM surge como uma alternativa ao modelo de APP, baseando-se em uma concepção de gestão fundamentada em relações de alta confiança nos mecanismos de mercado e na forma de gestão do setor privado e de baixa confiança nos servidores públicos (entendidos como burocratas que visam à maximização do orçamento), cujas atividades deveriam ser verificadas e avaliadas por técnicas diferenciadas de contabilidade. Não é possível, porém, precisar como ou quando surge a NPM. O termo, na verdade, foi cunhado *a posteriori* para representar uma mudança generalizada, ainda que não universal, na maneira de se realizar a gestão

pública, reconhecida em diversos projetos em países ao redor do mundo (HOOD, 1995).

Não é simples, também, definir o porquê da mudança de paradigmas notada a partir da década de 80 com a ascensão da NPM. Para alguns autores, o modelo de APP, surgido em tempos de tecnologia pós-industrial, perdeu terreno com o surgimento de novas técnicas para tratamento e disponibilização de dados, que permitem novas formas de auditoria e redução de custos diretos. Para outros, o abandono do modelo de APP veio como uma consequência repentina das idéias neo-liberais, no que diz respeito ao desenho organizacional. Outra visão é a de que o fim da APP foi auto-induzido, uma vez que as práticas de controle estabelecidas acabaram por degradar os valores que deveriam promover. Por fim, alguns acreditam que a grande força da NPM veio de interesses externos, como, por exemplo, das firmas de auditoria e consultoria em gestão (HOOD, 1995).

Por se tratar de um modelo que reflete movimentos reformistas diversos, não é possível caracterizar com exatidão a NPM. Hood (1995) reconhece, entretanto, sete elementos como sendo principais. São eles:

1. Maior desagregação das organizações públicas em unidades “corporativizadas” específicas para cada produto do setor público, constituindo-se unidades de custo separadas;
2. Maior estímulo à competição entre organizações do setor público e também entre essas e as organizações do setor privado;
3. Incentivo à adoção de técnicas e práticas de gestão utilizadas no setor privado;
4. Ênfase maior na disciplina e parcimônia na utilização de recursos e na busca ativa por alternativas de menor custo para provimento de serviços públicos;
5. Priorização do controle ativo das organizações públicas por altos gerentes de grande visibilidade e capacitados para exercer com habilidade o poder discricionário (“*more hands-on management*”);

6. Estabelecimento de indicadores de performance mais explícitos e mensuráveis em relação à abrangência, conteúdo e volume dos serviços oferecidos pelas organizações públicas;
7. Tentativas de controlar as organizações públicas de forma mais fluida, de acordo com padrões pré-estabelecidos de resultados (p. ex. pagamento baseado na performance).

É importante ressaltar que não é necessária a adoção de todos esses elementos para realização de uma reforma no sentido da NPM, uma vez que o modelo aceita variações diversas. Na verdade, é difícil, inclusive, o dimensionamento de todas as possíveis medidas reformistas que a NPM pode abarcar. Hood (1995) destaca alguns exemplos de medidas tipicamente adotadas em um contexto reformista de tal natureza:

“a idéia de uma mudança na ênfase da formulação de políticas para as habilidades de gerenciamento, de uma priorização do processo para uma priorização do resultado, de uma hierarquia rígida para uma base propositalmente mais competitiva para a provisão de serviços públicos, de pagamentos fixos para pagamento variáveis e de um serviço público uniforme e inclusivo para uma estrutura variável, com maior ênfase na provisão de contratos”.(Tradução nossa)¹

Assim, percebe-se que a NPM traduz, na verdade, um contexto amplo de reformas diversas, que caminham para um rumo similar no sentido de modernização do aparato estatal em direção a uma gestão que se aproxima da encontrada na iniciativa privada. Medidas diversas podem ser enquadradas em reformas desse tipo, incluindo-se aí a aplicação da Gestão de Projetos na administração pública, que é o objeto do presente trabalho.

¹ “the idea of a shift in emphasis from policy making to management skills, from a stress on a process to a stress on output, from orderly hierarchies to an intendedly more competitive basis for providing public services, from fixed to variable pay and from a uniform and inclusive public service to a variant structure with more emphasis on contract provision, are themes which appear in most accounts.” (HOOD, 1995, p. 95)

4. Apresentação do conceito de Gestão de Projetos

A Gestão de Projetos é uma área de conhecimento cada dia mais valorizada por organizações que buscam desenvolver produtos ou serviços diferenciados. O próprio conceito de projeto esclarece em muito o porquê de tal valorização. De acordo com o PMBOK (2004, p.5), “um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”. De maneira análoga, Kerzner (2006, p. 15) define que “trata-se de um empreendimento com objetivo bem definido, que consome recursos e opera sob pressão de prazos, custos e qualidade. Além disso, projetos são atividades exclusivas dentro de uma empresa”. Tais definições evidenciam as duas características tidas como básicas para os projetos:

1. *Os projetos são atividades desenvolvidas em um horizonte temporal definido.* Assim, os projetos necessariamente têm duração determinada, ainda que se desenvolvam a longo prazo, sendo que seu término deve ser marcado pelo alcance dos objetivos propostos.
2. *Os projetos geram entregas singulares, exclusivas.* As entregas dos projetos, que podem ser de naturezas diversas, divergem das entregas originadas pelas atividades rotineiras da organização.

Assim, os projetos se diferenciam das atividades de rotina de uma organização, pois, enquanto os primeiros compreendem um esforço concentrado em um determinado período de tempo para a obtenção de um resultado inovador, as últimas se preocupam com uma produção padronizada, com resultados constantes, de maneira contínua. É, portanto, a necessidade de inovação que vem levando as organizações a trabalhar, cada vez mais, com o desenvolvimento de projetos. Uma questão que se mostra fundamental é se os projetos necessitam de ser geridos de maneira diferenciada ou se as mesmas técnicas de gestão podem ser aplicadas tanto a projetos quanto a atividades de rotina.

Quando tratamos de atividades rotineiras, um pressuposto básico é de que a organização detém conhecimento de como exercê-las, contando com um corpo

técnico preparado para o trabalho e com uma estrutura organizacional adaptada às suas necessidades produtivas. Desta maneira, o gerenciamento de tais atividades se resumiria, basicamente, à busca de como executar as ações de maneira mais eficiente e eficaz.

A gestão de projetos, por sua vez, lida com elementos desconhecidos e complexos, exigindo que a organização se adapte aos novos produtos que pretende gerar. De acordo com Stewart (*apud* Kerzner, 2006, p.16), “o trabalho rotineiro não precisa de gerentes: se não pode ser automatizado, pode ser autogerenciado pelos operários. É o inexaurível livro de projetos – para melhorias internas ou para atender ao cliente – que cria novo valor.” Pode-se falar que o gerenciamento de projetos, ao lidar com os elementos desconhecidos a fim de criar resultados inovadores, acaba por lidar constantemente com novos desafios. Verzuh (2000) reconhece seis desafios principais enfrentados pela gerência de um projeto, a saber:

1. *Pessoal*. Cada projeto tem necessidades específicas de pessoal, que podem variar, inclusive, ao longo do curso de vida de um mesmo projeto, sendo necessário montar equipes próprias que se dissolvem ao término do projeto.
2. *Estimativas*. A fim de avaliar projetos em potencial, as organizações necessitam fazer estimativas precisas de custos e cronogramas, o que é dificultado pelo fato de estar lidando com um objeto novo.
3. *Orçamento*. Muito embora as organizações, costumeiramente, trabalhem com ciclos orçamentários de 12 meses, os projetos funcionam com lógicas próprias, o que exige um esforço adaptativo das organizações. Além disso, revisões orçamentárias anuais podem trazer mudanças na política organizacional, afetando o andamento dos projetos.
4. *Autoridade*. A estrutura organizacional costuma representar a hierarquia funcional no contexto das atividades rotineiras da organização. Porém, as relações de autoridade funcional nem sempre se mostram adequadas ao gerenciamento das atividades nos projetos, dificultando a tomada de decisões.

5. *Controles*. Práticas rotineiras de controle, notadamente as práticas de controle contábil, exercidas em intervalos longos de tempo, não se mostram adequadas ao gerenciamento de projetos, uma vez que a detecção de problemas pode ser tardia, gerando danos de difícil reparação.
6. *Comunicações*. Assim como o exercício da autoridade, o fluxo das comunicações tende a seguir a estrutura organizacional, gerando falhas nas comunicações e atrasos nas decisões, principalmente se considerarmos que os projetos muitas vezes ultrapassam os limites da organização.

Os desafios explicitados por Verzuh (2000) demonstram, com clareza, que a prática de gerenciamento de projetos deve ser diferenciada do gerenciamento da rotina, o que explica porque a Gestão de Projetos se coloca como uma área de conhecimento específica dentro da Administração e, como tal, apresenta lógicas próprias de funcionamento. Muito embora o gerenciamento de projetos, na prática, seja utilizado há séculos, na realização dos mais diferentes empreendimentos, a construção de uma disciplina específica para tratar do tema é relativamente nova e se deve, principalmente, à existência das Sociedades de Projetos. Tais sociedades, criadas a partir da década de 1960, são responsáveis pela maior parte da produção de materiais de referência, notadamente os Corpos de Conhecimento (*Bodies of Knowledge – BoK*). Tais documentos têm como função básica a uniformização de conceitos e a explicitação das práticas tidas como de maior sucesso de acordo com a filosofia e visão de cada sociedade. Dentre tais sociedades, destacam-se três principais, a saber: *Project Management Institute (PMI)*, sediado nos Estados Unidos; *Association for Project Management (APM)*, sediada na Inglaterra; *International Project Management Association (IPMA)*, sediada na Suíça.

É característica de tais sociedades o funcionamento em capítulos, em diversos países do mundo. No Brasil, é mais forte a presença do PMI, que atua com 13 capítulos no país e promove cursos, seminários e certificações em gestão de projetos. É justamente por ser a organização hoje mais fortemente presente no país, que sua publicação *Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos* (Guia PMBoK) foi escolhida como material de referência primordial para a elaboração deste trabalho.

De acordo com o PMBOK (2004, p.8), o gerenciamento de projetos, “é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de se atingir seus objetivos”. Logo, a literatura sobre o tema tem, em geral, caráter indicativo, ou seja, aponta técnicas e ferramentas entendidas como boas práticas para aplicação em projetos de maneira geral, devendo as mesmas ser adaptadas aos projetos específicos. Além disso, há uma preocupação em apontar características inerentes aos projetos, que devem ser observadas por seus gerentes.

O processo de gestão de projetos segue uma lógica seqüencial conhecida como o “ciclo de vida” dos projetos, correspondente às diversas etapas que um projeto deve seguir até sua finalização. O reconhecimento da existência de etapas na realização de um projeto é fundamental para seu andamento, mas não existe uma seqüência padrão a ser seguida. Verzuh (2000) sugere um ciclo de vida básico, composto por quatro fases: definição, planejamento, execução e conclusão. A simplicidade do ciclo proposto por Verzuh o torna aplicável a qualquer projeto, e tem como grande trunfo demonstrar a necessidade de clareza na divisão do projeto em etapas, dadas as especificidades do trabalho em seus diferentes momentos, para que se tenha um controle mais adequado das operações em andamento. De maneira análoga, Prado (2004) reconhece as fases de criação, desenvolvimento, execução e conclusão, que correspondem, com considerável proximidade, ao proposto por Verzuh.

No decorrer do ciclo de vida do projeto, a transição entre as suas fases é, geralmente, marcada por uma entrega ou transferência, permitindo que o trabalho seja revisado antes do início da etapa subsequente. É de grande importância definir, para o ciclo de vida escolhido, quais trabalhos técnicos devem ser realizados em cada momento; quando cada entrega é gerada e quais os critérios de revisão e validação; qual a equipe envolvida em cada etapa; como controlar e aprovar cada etapa (PMBOK, 2004)

Apesar de os ciclos apresentarem particularidades inerentes a cada projeto, o PMBOK reconhece características comuns à maior parte deles, quais sejam:

1. As fases são geralmente seqüenciais e definidas por algum tipo de documento de transferência.

2. Os níveis de custos e de pessoal são baixos no início, atingindo valor máximo nas fases intermediárias e caindo com rapidez à medida que se aproxima da finalização.
3. Há maior incerteza no início do projeto, sendo, portanto, maior o risco de que os objetivos não sejam atingidos. A certeza de término tende a crescer à medida que o projeto caminha.
4. As partes interessadas possuem maior capacidade de influência sobre as características do projeto, bem como de seu custo final, no início do ciclo de vida, sendo que essa capacidade tende a diminuir ao longo do ciclo.
5. O custo das mudanças e possíveis correções de erros tende a crescer com o desenvolvimento do projeto.

Tais características básicas apresentadas pelo PMBOK permitem que se perceba a grande importância das etapas iniciais do ciclo de vida. Nos momentos que correspondem ao que Verzuh (2000) denomina de “definição” e “planejamento” se concentram as grandes decisões em relação ao projeto. Por concentrarem relativamente poucos recursos e apresentarem um potencial de mudança alto e barato, tais etapas devem ser cuidadosamente executadas, pois revisá-las em um momento posterior geralmente significa grandes esforços para as mudanças e aumento significativo dos custos. Pode-se dizer que, em determinados momentos do ciclo de vida do projeto, o custo de mudanças é tão alto, considerados todos os recursos já empenhados, que essa não é recompensadora.

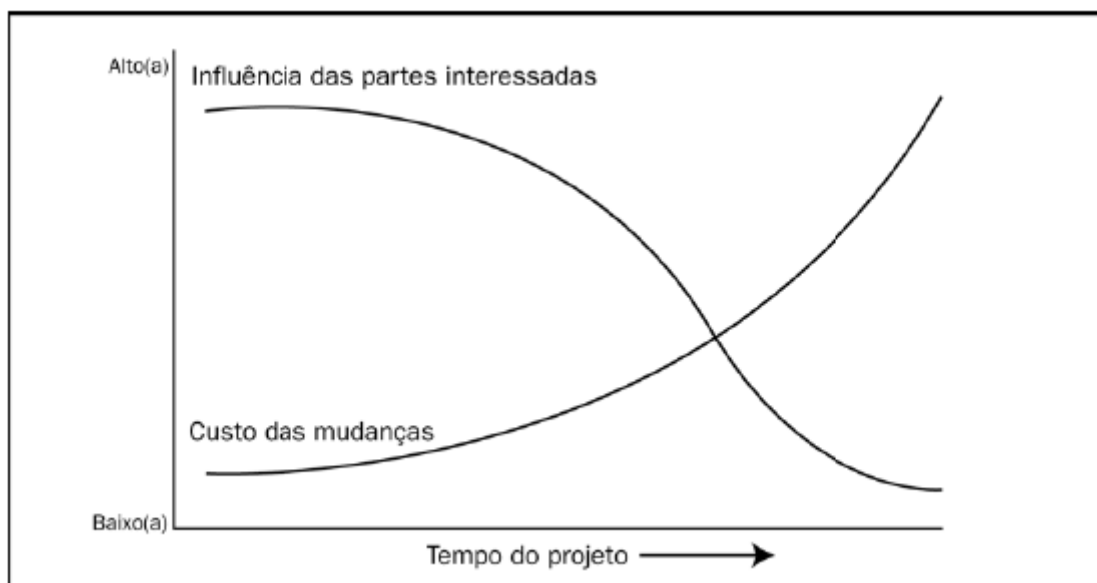


Figura 1: “Influência das partes interessadas ao longo do tempo”. Fonte: PMBOK, 2004, p.21

Independente da etapa do ciclo de vida em que se encontra o projeto, existem três fatores ou variáveis que são considerados por autores como Verzuh (2000) como sendo os principais de um projeto: os custos, o cronograma e o escopo. Tais fatores são os que merecem maior atenção por parte dos gerentes, uma vez que qualquer alteração em algum deles provavelmente significará perdas em qualidade no projeto. De acordo com o PMBOK (2004), “a qualidade do projeto é afetada pelo balanceamento desses três fatores. Projetos de alta qualidade entregam o produto, serviço ou resultado solicitado dentro do escopo, no prazo e dentro do orçamento”. Tais fatores são de extrema importância não só pelo impacto individual que cada um pode exercer sobre o projeto, mas também pela relação que guardam entre eles, de tal maneira que uma alteração em um deles provavelmente gerará alterações em pelo menos um dos outros.

Um gerenciamento efetivo de projetos exige que o gerente se concentre não só nesses três fatores tidos como fundamentais, mas também nos demais aspectos dos projetos. Na sistemática de gestão de projetos, são reconhecidas nove áreas de conhecimento em gerenciamento de projetos, que correspondem aos aspectos do projeto reconhecidos como prioritários. Cada uma dessas áreas possui processos específicos a serem desenvolvidos em cada etapa do ciclo de vida. As áreas de conhecimento reconhecidas pelo PMBOK são: Integração, Escopo, Tempo, Custos, Qualidade, Recursos Humanos, Comunicações, Aquisições e, finalmente, Riscos, área escolhida como tema para o presente trabalho.

5. A Gestão de Projetos no Estado de Minas Gerais

A implantação de uma metodologia de gestão de projetos na administração pública mineira se deu em momento recente, fruto de reformas gerenciais implementadas a partir de 2003, em um projeto reformista denominado *Choque de Gestão*. Tal projeto tinha como objetivo maior modificar o panorama da administração pública estadual, que se encontrava marcado por um forte déficit fiscal e conseqüente paralisação das possibilidades de ação governamental, com baixos índices de investimento e fortes cortes nas verbas de custeio da máquina pública (VILHENA *et al*, 2006).

As reformas gerenciais vêm se dando ao redor do mundo, com características diversas, desde a década de 80. As chamadas reformas de primeira geração (anos 1980 e 1990) tinham forte orientação econômica e fiscal, partindo do pressuposto de que é o ajuste fiscal a condição primordial para o desenvolvimento. As reformas de segunda geração (anos 2000), por sua vez, se orientam pelo desenvolvimento na perspectiva da governança social, aliando a responsabilidade fiscal aos ganhos de eficiência em uma busca por mudanças estruturais. Caracterizam-se, assim, por um desenvolvimento aberto e integrado em suas dimensões econômica, social e ambiental (VILHENA *et al*, 2006). Os conjuntos de reformas elencados por Vilhena (2006) correspondem aos movimentos reformistas ocorridos ao redor do mundo no contexto da NPM. Como colocado por Hood (1995), o termo NPM diz respeito a uma série de reformas distintas que apresentam algumas características comuns que os distinguem da APP. Assim, apesar de diferirem quanto à orientação principal – econômico-fiscal, no caso das reformas de primeira geração, e governança social, para as reformas de segunda geração – esses dois conjuntos de reforma se assemelham na busca pela modernização do aparato estatal e na adoção de técnicas de gestão comumente utilizadas no setor privado, características reconhecidas das reformas da NPM.

As reformas, de modo geral, podem ser diferenciadas também pelo modo de atuação frente aos problemas encontrados. As “reformas administrativas”, implementadas a partir da década de 1930, se caracterizavam pelo enfoque nos meios, a partir do estabelecimento de padrões e princípios de eficiência. Tal padrão acabou por gerar modelos demasiadamente rígidos e descolados de objetivos

governamentais. Substituindo esse padrão burocrático veio o conceito de “modernização administrativa”, amplamente adotado nas décadas de 1960, 1970 e 1980, orientado exclusivamente pelos fins, aos quais os meios deveriam ser adaptados. Problemas relacionados à forma de definição dos fins e também à dificuldade de se executar o planejado, dados os meios existentes, levaram ao fim do modelo. A partir da década de 1980, já no contexto das reformas de primeira geração, portanto, tem-se a “reforma do Estado”, novamente focada nos meios, sendo o fim maior a adequação do sistema econômico do Estado à busca pela estabilidade. Os meios permaneceram descolados dos fins, mas a estabilidade econômica permitiu uma retomada do processo de planejamento, deixando patente a necessidade de construção de um ideal desenvolvimentista (VILHENA *et al*, 2006).

O *Choque de Gestão* se coloca como inovador ao incorporar características dos diversos momentos e modelos reformistas em uma política adequada às características atuais do estado. Foi adotado um forte ajuste fiscal, mas alinhado aos princípios de integração das reformas de segunda geração. Além disso, utilizou-se a integração entre meios e fins, ao definir de maneira conjunta os resultados desejados e a forma de alcançá-los (VILHENA *et al*, 2006). Assim, Anastasia (*apud* Vilhena, 2006) conceitua o *Choque de Gestão* como “um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz”.

A fim de se obter os resultados pretendidos com a reforma, tornou-se clara a necessidade de adoção de um modelo de planejamento que abordasse diferentes perspectivas temporais, desdobrando-se em ações para o curto, médio e longo prazo (GUIMARÃES, 2006). Assim, em Minas Gérias, adotou-se o chamado Duplo Planejamento, no qual as ações se articulam para as perspectivas atuais e futuras pretendidas através de instrumentos de planejamento que se integram. As leis que controlam o planejamento a curto prazo (ano a ano), notadamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), traçam a estratégia para o momento atual do estado, porém atreladas também ao que se pretende para o futuro, sendo construídas em consonância com a estratégia de médio prazo. Esta, por sua vez, é traduzida pelo Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG), elaborado para uma perspectiva de quatro anos, em que são definidos programas e ações do governo, com suas respectivas previsões de realização física e

financeira. Todos esses instrumentos se relacionam também com a perspectiva de longo prazo, formalizada no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), cujo horizonte temporal é de 20 anos, em que se consolida a visão de futuro para o estado (VILHENA *et al*, 2006).

No Duplo Planejamento trabalha-se, portanto, com duas perspectivas em relação aos horizontes temporais, que se traduzem em diferentes estratégias. As estratégias do “hoje para hoje” consideram a visão de como a organização deve funcionar no momento atual, dados os meios e competências existentes, e culminam com a escolha de segmentos prioritários e decisões sobre alocação de recurso a curto prazo. As estratégias do “hoje para o amanhã”, por sua vez, partem de uma visão do futuro desejado para a organização e da definição dos caminhos para que essa se concretize. Para concretizar tais estratégias, deve-se considerar as possibilidades de reestruturação organizacional e a priorização de determinados projetos, ações e recursos (GUIMARÃES, 2006).

A fim de permitir a real integração entre os instrumentos para a efetivação do Duplo Planejamento, foi criada no estado uma nova estrutura, denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES). De acordo com Guimarães (2006, p. 18):

“O GERAES é a espinha dorsal do Duplo Planejamento. Trata-se de um conjunto de medidas de gestão do planejamento que visam transformar a estratégia principal do governo em resultados, garantindo a presença dos principais projetos de governo – os estruturadores – nos instrumentos de planejamento de longo (PMDI), médio (PPAG) e curto prazo (LOA). Adicionalmente, o GERAES incorpora técnicas de gerenciamento de projetos para apoio na realização da estratégia, e introduz mecanismos que incentivam o atingimento das metas dos projetos estruturadores.”

A carteira de projetos que compõe o GERAES, os Projetos Estruturadores, foi inicialmente definida em 2003, quando da criação de tal estrutura, após a construção da estratégia de longo prazo formalizada no PMDI. Para a escolha foram reunidos dirigentes das organizações de governo e especialistas, que levantaram 130 projetos em potencial, com seus respectivos resultados esperados e estimativas de custo e prazo, bem como as possíveis fontes de financiamento. Desses projetos, foram escolhidos 30 para compor a carteira, depois ampliada para 31 em decisão da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (VILHENA *et al*, 2006). Hoje, a carteira é composta por 57 projetos, divididos em 13 áreas de resultado.

Os projetos escolhidos tinham como característica comum a possibilidade de produzirem resultados rápidos, relevantes e de visibilidade, com um potencial estruturador, devendo atuar como catalisadores do desenvolvimento. Por serem prioritários, definiu-se que teriam recurso orçamentário garantido, permitindo a viabilização da estratégia mesmo em um momento de restrição fiscal (VILHENA *et al*, 2006). Além disso, a determinação de projetos prioritários reforça a lógica proposta pelo *Choque de Gestão* ao trabalhar em um modelo que integra meios e fins, como bem demonstra Guimarães (2006, p. 27): “A gestão baseada em programas, com clara prioridade de alocação de recursos para o GERAES e com o gerenciamento ativo centrado no gerente de projeto/programa, apresenta-se como evidência do requisito do equilíbrio entre estruturas e processos”.

A definição de uma carteira de Projetos Estruturadores possibilita a realização do trabalho nas estratégias de diferentes horizontes temporais. Na perspectiva do “hoje para hoje”, permite melhorar resultados governamentais, dada a lógica de gerenciamento intensivo e a manutenção de investimentos mais significativos em iniciativas estratégicas, colaborando, assim, para reforçar o ajuste fiscal pretendido. Já na perspectiva do “hoje para amanhã”, atua-se no sentido de orientar os recursos para os períodos subseqüentes, em acordo com o que se define como prioritário no PPAG e com os caminhos delineados no PMDI (GUIMARÃES, 2006).

Uma característica do trabalho da SCGERAES, que permitiu que o pretendido com a escolha de prioridades se concretizasse na prática, foi o gerenciamento intensivo da carteira de projetos a partir de uma metodologia baseada na gestão de projetos, notadamente a Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos (MEPCP), desenvolvida por Darci Prado e implantada pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). Com a implementação de tal metodologia, objetivava-se: estabelecer planos de projetos, definindo metas e responsáveis para as atividades dos projetos; disseminar as informações sobre metas, prazos e responsabilidades; acompanhar sistematicamente o andamento do projeto em relação ao planejado, gerando informações nos níveis operacional, tático e estratégico, a fim de fomentar a tomada de decisão; gerar informações a serem utilizadas como base para os mecanismos de incentivo via contratualização de resultados (GUIMARÃES, 2006).

A metodologia MECPC se inspira nos conceitos do ISO 10.006 de padrões de qualidade, no modelo de gestão de projetos do PMBOK e no ciclo PDCA, de maneira a permitir uma equivalência entre esses últimos dois. O ciclo PDCA é composto por quatro ações (*Plan, Do, Check, Act* – Planejar, Executar, Monitorar, Agir) a serem desenvolvidas de maneira contínua, sendo geralmente utilizado no gerenciamento da rotina. Para fins de implementação, a MECPC preconiza a utilização de um conjunto de documentos em base informatizada, composto, dentre outros, pelos seguintes documentos: Plano de Projetos, Regulamentação Específica e Corporativa e Sistemas de Coleta de Dados, Avaliação Contínua de Desempenho e arquivamento de Lições Aprendidas. A metodologia pode ser aplicada tanto a projetos isolados quanto a múltiplos projetos, caso no qual deve-se planejar e dividir recursos de acordo com critérios de prioridade, planejar e executar todos os projetos conforme a metodologia e avaliar os projetos de forma conjunta, visando atingir as metas globais da organização. Por fim, cabe colocar as condições necessárias ao sucesso da implementação da metodologia nas organizações, a saber: comprometimento da alta administração em estimular tal prática; adoção (ou adaptação) de estrutura organizacional compatível à gestão de projetos; reconhecimento formal da figura do gerente de projetos; estabelecimento de metas para cada projeto, padronização e obediência às práticas de planejamento e controle de projetos; por fim, caso haja execução de um número elevado de projetos, a existência de órgão responsável pela fiscalização e auditoria no planejamento e execução dos projetos (PRADO, 2004).

Para a realização das atividades necessárias à implementação da metodologia, criou-se o escritório de projetos da SCGERAES, denominado Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores (UAGP), cujas funções primordiais são: padronizar procedimento de gerenciamento de projetos; assessorar os gerentes de projetos no tocante ao planejamento, execução e controle; acompanhar o desempenho dos projetos, produzindo relatórios de situação; realizar a gestão estratégica orçamentária e financeira; apoiar o gerente do projeto em suas demandas específicas (GUIMARÃES, 2006).

Os trabalhos da UAGP para determinado exercício se iniciam ainda no exercício anterior, com o trabalho de planejamento de ações. Na etapa de planejamento, o projeto é detalhado em relação às suas ações e ao cronograma de atividades, que permite a identificação dos principais marcos e metas a serem pactuados com os responsáveis com cada ação e que deverão ser acompanhados no

próximo exercício. O produto final desta etapa é o documento intitulado Plano de Projetos, que contém, dentre outros, a declaração de escopo, as principais premissas para realização, os principais produtos do projeto, os marcos, a matriz de responsabilidade e os indicadores. Podemos notar, portanto, que tal documento é de grande valia para garantir que haja um nivelamento de informações entre os diversos envolvidos na execução e no acompanhamento do projeto.

Uma vez finalizado o planejamento e iniciado o exercício orçamentário, os projetos são acompanhados mensalmente pela UAGP, cujas tarefas principais nesta etapa são: “obtenção dos dados do andamento do projeto; verificação do andamento do projeto; identificação dos riscos do projeto; consolidação das solicitações orçamentárias (cotas e remanejamento); revisão do planejamento do projeto (caso necessário)” (GUIMARÃES, 2006, p. 49). Nesta etapa, o trabalho realizado tem como produto o *Status Report*, que é um relatório da situação do projeto, que permite a verificação do andamento do projeto, além de servir de insumo para a produção de alguns documentos gerenciais.

No *Status Report* são documentadas as informações relativas ao cumprimento do cronograma, através dos marcos do projeto, à realização das metas, através dos gráficos de metas, à posição orçamentária e financeira, com registro da situação financeira e pedidos de liberação de cotas, às principais realizações do mês e aos riscos e dificuldades identificados. Para sinalização do andamento do projeto, confere-se faróis, de acordo com as diferenças entre as datas planejadas para execução (Término Planejado), ou linha de base do projeto, e a realização de fato das ações. A fim de evitar que possíveis atrasos sejam sinalizados em um momento tardio, existem, no acompanhamento do projeto, duas datas a serem comparadas em relação à linha de base: a tendência de término e o término real. Caso o projeto esteja em dia, recebe um farol verde, atrasos de até 60 dias são sinalizados com farol amarelo e os superiores a 60 dias recebem um farol vermelho.

GOVERNO DE MINAS		STATUS REPORT (Relatório da Situação)					GERAES																																											
		PREVENÇÃO SOCIAL DA CRIMINALIDADE																																																
		Gerente do Projeto: Fabiana Lima																																																
Periodicidade:	Mensal	Linha de Base		Encerramento																																														
Emitido em:	21/5/2008	Versão:	2	Data:	25/3/2008	Planejado:	1/7/2007	Atual:	31/12/2011																																									
SITUAÇÃO ATUAL DA AÇÃO								Farol																																										
COD.	AÇÃO	ÓRGÃO	GFP	ACUMULADO NO ANO		SOLICITADO NO MÊS	SALDO ANUAL																																											
				LIBERADO	UTILIZADO																																													
1183	FICA VIVO - Controle de homicídios na faixa etária de 14 a 24 anos	SEDS	3101				R\$ 7.518.620,00	😊																																										
		SEDS	4101				R\$ 75.000,00																																											
DESCRIÇÃO DA SOLICITAÇÃO FINANCEIRA							GFP	VALOR																																										
ETAPAS/ MARCOS						Término Planejado	Tendência de Término	Término Real																																										
Implantação de 60 novas oficinas do Fica Vivo						30/9/2008	30/11/2008																																											
Implantação de 20 Oficinas em Sabará						31/5/2008	31/5/2008																																											
Implantação de 20 Oficinas em Uberaba						31/08/2008	31/08/2008																																											
Capacitação de técnicos para o programa e rede parceira						31/12/2008	20/12/2008																																											
Elaboração de 3 Relatórios de monitoramento de homicídios em todas as áreas do Programa Fica Vivo implantadas						15/12/2008	15/12/2008																																											
Capacitação de grupo de oficineiros e multiplicadores em segurança pública						31/12/2008	31/12/2008																																											
Formação de jovens multiplicadores em mobilização comunitária e juvenil, cultura, esporte e comunicação para os núcleos do programa Fica Vivo						31/10/2008	31/7/2008																																											
Realização da II Exposição do Grafite (Tema: Juventude e Liberdade)						30/6/2008	21/5/2008	21/5/2008																																										
Realização da III Olimpíadas do Fica Vivo (RMBH)						31/10/2008	30/8/2008																																											
Realização de 15 Projetos Locais baseados nos Planos Locais de Segurança						31/12/2008	31/12/2008																																											
Implantação do Projeto Depassagem em parceria com a SUASE						31/12/2008	31/12/2008																																											
GRÁFICO DE METAS																																																		
META: 18.000 atendimentos realizados pelo Programa Fica Vivo em 2008.																																																		
						<table border="1"> <thead> <tr> <th>Mês</th> <th>Meta</th> <th>Realizado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2007</td> <td>15.000</td> <td>16.830</td> </tr> <tr> <td>jan/08</td> <td>16.800</td> <td>15.937</td> </tr> <tr> <td>fev/08</td> <td>16.800</td> <td>14.157</td> </tr> <tr> <td>mar/08</td> <td>16.800</td> <td>14.476</td> </tr> <tr> <td>abr/08</td> <td>16.800</td> <td>14.663</td> </tr> <tr> <td>mai/08</td> <td>16.800</td> <td></td> </tr> <tr> <td>jun/08</td> <td>17.130</td> <td></td> </tr> <tr> <td>jul/08</td> <td>17.460</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ago/08</td> <td>17.790</td> <td></td> </tr> <tr> <td>set/08</td> <td>18.000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>out/08</td> <td>18.000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>nov/08</td> <td>18.000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>dez/08</td> <td>18.000</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			Mês	Meta	Realizado	2007	15.000	16.830	jan/08	16.800	15.937	fev/08	16.800	14.157	mar/08	16.800	14.476	abr/08	16.800	14.663	mai/08	16.800		jun/08	17.130		jul/08	17.460		ago/08	17.790		set/08	18.000		out/08	18.000		nov/08	18.000		dez/08	18.000	
Mês	Meta	Realizado																																																
2007	15.000	16.830																																																
jan/08	16.800	15.937																																																
fev/08	16.800	14.157																																																
mar/08	16.800	14.476																																																
abr/08	16.800	14.663																																																
mai/08	16.800																																																	
jun/08	17.130																																																	
jul/08	17.460																																																	
ago/08	17.790																																																	
set/08	18.000																																																	
out/08	18.000																																																	
nov/08	18.000																																																	
dez/08	18.000																																																	
<p>Melhor</p>																																																		
COMENTARIOS																																																		
MAIO																																																		
+		Pregão da III Olimpíadas Fica Vivo já foi licitada. Data de início das Olimpíadas está marcada para 17/7/2008.																																																
		15 Projetos Locais baseados nos Planos Locais de Segurança: todos os 15 projetos já iniciaram execução.																																																
		Projeto Depassagem - duas intervenções em Centros Socioeducativos já foram realizadas.																																																
		Está sendo realizada análise dos números de atendimento do programa Fica Vivo em 2008.																																																
DIFICULDADES/ RISCOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO																																																		
D/R	Dificuldade/Risco		Ação		Responsável	Prazo																																												

Figura 2: "Status Report"

O Painel de Controle é elaborado a partir de informações extraídas do Status Report, selecionando-se as principais metas e marcos de cada projeto. Tal

documento é apresentado trimestralmente à alta direção do Estado e demonstra a clareza na seleção da agenda prioritária do governo, isto é, os produtos que não se pode deixar de entregar à sociedade. A seletividade no acompanhamento via Painel de Controle demonstra a necessidade de que alguns projetos sejam diferenciados, sendo acompanhados por ferramentas mais apropriadas. Neste documento, são apresentados quatro campos: objetivos do projeto, resultados do ano anterior, marcos e metas do exercício corrente e fluxo orçamentário no exercício corrente. A importância maior do Painel de Controle é levar informações a pessoas-chave para a realização do projeto, gerando uma maior qualidade na tomada de decisões. Além disso, permite também o reconhecimento do trabalho nos projetos que alcançam as metas estabelecidas (GUIMARÃES, 2006).

A Agenda Positiva é também elaborada a partir das informações consolidadas no *Status Report* e traz a relação dos principais produtos entregues ou eventos concluídos no mês. Tal documento é enviado à área de comunicação do governo, de forma a tornar mais visível o trabalho realizado nos projetos estruturadores.

6. O Escritório de Projetos da SCGERAES

Como dito anteriormente, o GERAES é uma carteira de Projetos Estruturadores, monitorados de maneira intensiva pela equipe da Unidade de Apoio à Gestão de Projetos (UAGP), na Superintendência Central de Gerenciamento Estratégico de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES). Assim, entende-se que a SCGERAES é também, na verdade, um escritório de projetos responsável pelo monitoramento dos projetos estratégicos do Estado, os Projetos Estruturadores.

É interessante iniciar com o conceito de escritórios de projetos apresentado pelo PMBOK (2004, p.17):

Um escritório de projetos (PMO) é uma unidade organizacional que centraliza e coordena o gerenciamento de projetos sob seu domínio. Um PMO também pode ser chamado de “escritório de gerenciamento de programas”, “escritório de gerenciamento de projetos” ou “escritório de programas”. Um PMO supervisiona o gerenciamento de projetos, programas ou uma combinação dos dois.

Os escritórios de projetos ganharam força a partir da década de 50, com o entendimento de alguns setores da indústria, notadamente as indústrias de defesa e aeroespacial, de que alguns projetos específicos, principalmente os de grande porte, deveriam ser gerenciados de maneira exclusiva. Assim, os escritórios eram criados buscando uma maior aproximação com os clientes, de forma a estabelecer uma organização dedicada a eles. Os escritórios muitas vezes se estabeleciam como estrutura à parte da organização, que funcionava com lógicas próprias e muitas vezes até orçamento próprio, sendo que os custos não eram uma preocupação primordial. Tal modelo de escritórios de projetos perdurou até a década de 90, quando a busca por mudanças na estrutura administrativa fez com que se alterasse também o entendimento das funções e características de tais escritórios (KERZNER, 2006).

No início da década de 90, um contexto recessivo exerceu forte impacto sobre a forma de condução da administração de diversas organizações. A busca por maior eficiência e eficácia acabou por levar à adoção de novas técnicas de administração, dentre elas a gestão de projetos, que já vinha demonstrando bons resultados em setores específicos e passou a ser amplamente adotada. A fim de se garantir benefícios com a adoção da gestão de projetos, tornou-se evidente a necessidade de profissionalismo em tal área, passando as empresas a aceitarem o

Programa de Certificados do PMI como padrão e, com isso, reconhecerem e adotarem o conceito de escritório de projetos (KERZNER, 2006).

Os escritórios de projetos passaram a supervisionar as atividades reconhecidas como críticas à gestão de projetos, exercendo ações tais como padronização de estimativas, planejamentos, prazos, controle e relatórios; desenvolvimento de metodologia de gestão de projetos, bem como de padrões para a mesma; elaboração de planos estratégicos para a gestão de projetos; estabelecimento de um canal para solução de problemas em gestão de projetos, dentre outros. Além disso, os escritórios de projetos passaram, muitas vezes, a ser reconhecidos e denominados centros de excelência em gestão de projetos, ficando responsáveis pelo fornecimento de informações aos interessados nos projetos (KERZNER, 2006).

Atualmente, os escritórios de projetos são cada dia mais comuns e, embora desempenhem basicamente as mesmas funções, têm agora uma missão diferente. De acordo com Kerzner (2006, p. 268), “atualmente, o escritório de projetos tem a responsabilidade de manter toda a propriedade intelectual relativa à gestão de projetos e de ativamente sustentar o planejamento estratégico da corporação”.

Verzuh (2000) corrobora a visão de Kerzner do papel estratégico desempenhado pelos escritórios de projetos nas organizações. De acordo com o autor:

“Quais são a missão, a visão e as metas do departamento, companhia ou agência? Essas perguntas são respondidas no plano estratégico da organização. Qualquer que seja a direção que a empresa queira tomar, ela alcançará as metas através dos projetos. O gerenciamento da carteira equilibra a visão dos planos estratégicos com a realidade da limitação de recursos. O gerenciamento da carteira contém componentes que vinculam os pontos de aprovação do projeto e os planos operacionais da empresa assim como o processo de definição do orçamento.” (VERZUH, 2000, p.338)

Autoridade, Diretrizes de Definição do Orçamento, Metas Estratégicas e Operacionais, Disciplina e Informações Precisas do Projeto são os componentes do gerenciamento da carteira que vinculam os pontos de aprovação do projeto aos planos operacionais da empresa, bem como ao processo de definição do orçamento. A *Autoridade* diz respeito ao fato de que o gerenciamento da carteira depende de um só corpo com a autoridade para a tomada de decisões relativas ao projeto, tais como a de início, cancelamento e continuação do mesmo. As *Diretrizes de definição do orçamento* se justificam pelo fato de, frequentemente, os ciclos dos projetos não serem coincidentes com os ciclos orçamentários que os custeiam. O gerenciamento

da carteira reúne informações e conhecimento de forma a tornar mais precisa a estimativa de custos, permitindo maior clareza na definição de como financiar os projetos que ultrapassam os ciclos orçamentários. As *Metas estratégicas e operacionais* permitem a priorização e a escolha de projetos, o que é facilitado quando a supervisão dos projetos se dá através de um corpo único, representado pelo escritório de projetos. A *Disciplina* se relaciona à necessidade de que o gerenciamento da carteira de projetos se dê de maneira participativa, a partir de reuniões regulares e padrões previamente estabelecidos pelo escritório. As *Informações precisas do projeto* são necessárias à determinação dos projetos prioritários, devendo ser produzidas estimativas para possíveis projetos, andamento dos custos e cronogramas de projetos em execução, projeções da disponibilidade de recursos e dados do desempenho passado (VERZUH, 2000).

Os escritórios de projetos, muitas vezes, trabalham com projetos que se relacionam, recebendo o nome de programas. Como bem define o PMBOK (2004), “um programa é um grupo de projetos relacionados, gerenciados de modo coordenado, para a obtenção de benefícios e controle que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente”. O papel do escritório de programas em muito se assemelha com o do escritório de projetos no que diz respeito a tarefas como a elaboração e acompanhamento de orçamento e cronograma, mas sua função central é o fornecimento de conhecimento técnico de todo o programa, vinculando todos os seus projetos (VERZUH, 2000).

Além disso, projetos e programas podem ser agrupados em portfólios, para facilitar o gerenciamento de acordo com objetivos de negócios estratégicos da organização, podendo os projetos ou programas ser interdependentes ou diretamente relacionados. O gerenciamento do portfólio, muitas vezes executado por escritórios exclusivamente criados para isso, se baseia em metas específicas e busca, dentre outros objetivos, maximizar o valor do portfólio, através da inclusão ou exclusão de projetos de acordo com objetivos estratégicos, além de equilibrar os investimentos para um uso eficiente dos recursos (PMBOK, 2004).

Verzuh (2000) e Kerzner (2006) demonstram bem como os escritórios de projetos exercem papel estratégico para a organização, colaborando para tornar factível a visão construída nos planos estratégicos. No caso de Minas Gerais, o escritório de projetos SCGERAES não só atua em alinhamento com a estratégia, uma vez que trabalha em projetos definidos de acordo com instrumentos de planejamento

do Estado (PMDI, PPAG, LOA e LDO), como trabalha apenas com projetos considerados estratégicos. Uma questão que se coloca, portanto, é definir o que são projetos estratégicos. Segundo o PPAG 2004-2007, o projeto estratégico/estruturador deve ser compreendido como uma iniciativa que:

“1. Transforma a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada.

2. Tem efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social, em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas.

3. Mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria.

4. Produz a percepção da sociedade de que quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída, mediante ações concretas.

5. Que se organiza como um projeto, ou seja: objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, elementos que permitem um gerenciamento intensivo.” (PPAG, 2003, p.30)

O PMDI é o Plano Estratégico do Estado de Minas Gerais, pensado para um horizonte temporal de 20 anos, e traz como objetivo primeiro “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”. Para que tal objetivo seja alcançado, o Plano considera os meios disponíveis e as condições favoráveis existentes na construção do caminho que leva à condição desejada. Esse caminho passa, necessariamente, por ações com o poder de produzir transformações e resultados inovadores, traduzindo a estratégia e as prioridades do governo. Essas ações são justamente os Projetos Estruturadores, que buscam produzir efeitos em 11 áreas de resultados, que correspondem aos grandes desafios a serem superados no campo de atuação do Estado.

Elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

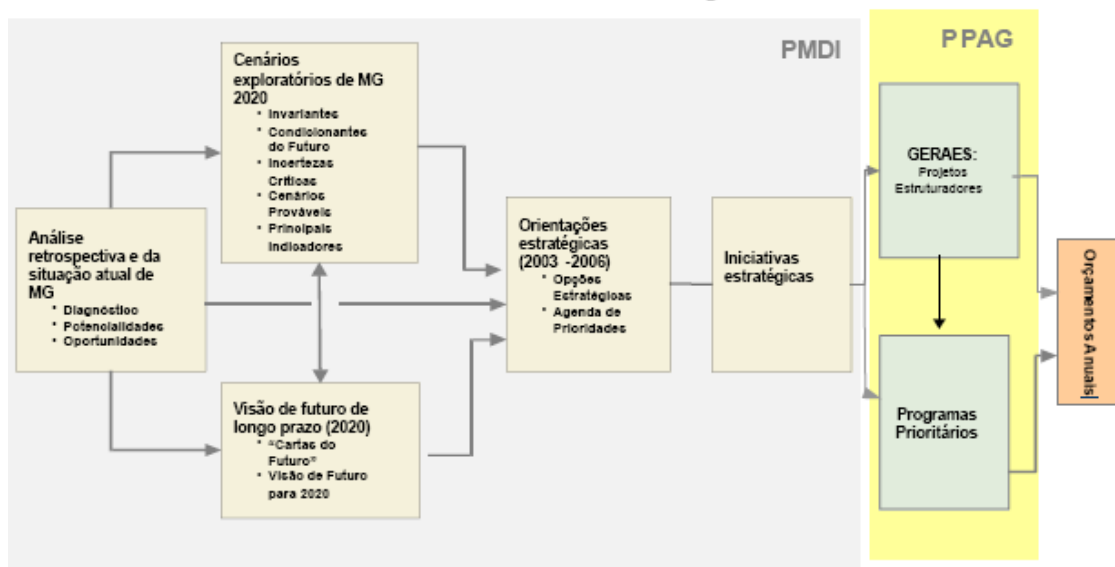


Figura 3: “A Elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado”. Fonte: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, 2003, p. 6



Figura 4: “Mapa Estratégico de Minas Gerais”. Fonte: Revisão do PMDI: 2007 – 2023, 2007, p. 27.

No acompanhamento dos Projetos Estruturadores, a UAGP desempenha tarefas típicas de um escritório de projetos, de planejamento de ações, identificação de marcos e metas, elaboração do Plano de Projetos e verificação do andamento do projeto com a produção do *Status Report*, em acordo com a metodologia MEPCP. Além disso, a SCGERAES atua também no sentido de auxiliar

no alinhamento da estratégia à realidade da limitação de recursos, uma das funções dos escritórios de projetos de acordo com Verzuh (2000).

Esse alinhamento é desempenhado através de ações diversas, descritas a seguir. A primeira delas é o controle dos recursos, de forma a garantir que os projetos gastem de acordo com o planejado. Assim, todo o recurso dos Projetos Estruturadores fica centralizado sob o comando da SCGERAES. À medida que os projetos são realizados e o dispêndio de verba se faz necessário, cabe ao gerente do projeto solicitar a descentralização de cotas para ações específicas, mediante justificativa de gasto. A equipe da SCGERAES é responsável por analisar o pedido em relação à pertinência, necessidade e *status* do projeto, procedendo ou não à descentralização da cota, que é feita para uma ação específica e em grupo de despesa determinado, buscando garantir que o gasto seja realizado em acordo com o pedido aprovado.

Além disso, a SCGERAES também trabalha com a consolidação do Pleito Orçamentário anual para os Projetos Estruturadores. Ou seja, a cada ano os órgãos responsáveis pelos projetos, na figura do gerente de projetos, elaboram um planejamento das ações para o ano seguinte, com as metas a serem cumpridas e o orçamento necessário ao cumprimento das metas propostas. As metas propostas seguem a lógica já definida no PPAG. A SCGERAES auxilia, quando necessário, os gerentes de projeto nesse processo e consolida o montante total do Pleito Orçamentário dos Projetos Estruturadores em um documento único, em que ficam discriminados os pedidos de verba, as justificativas e as metas propostas. O documento do Pleito Orçamentário dos Projetos Estruturadores é, então, encaminhado à Junta de Programação Financeira e Orçamentária (JPOF), a quem cabe analisar o orçamento para o ano seguinte de maneira global, verificando a estimativa de receitas e fixando as despesas de acordo com tal estimativa. Nesse processo são delimitados os valores totais a serem destinados a cada projeto, divididos entre as diversas ações que os compõem, sendo que há uma priorização de recursos aos Projetos Estruturadores. A partir dessa análise da JPOF, é preparado o projeto de Lei de Orçamento Anual (LOA), a ser encaminhado à Assembléia Legislativa.

Como é natural, a definição de valores da JPOF para a LOA muitas vezes se diferencia do pleiteado pelos órgãos. Parte-se, então, para a redefinição de metas, dado que o pleito corresponde ao necessário para a consecução de metas definidas, processo realizado pelos órgãos finalísticos com o auxílio da SCGERAES.

As novas metas estabelecidas irão compor a revisão anual do PPAG e serão acompanhadas pela SCGERAES no ano seguinte.

Ainda dentro da perspectiva de alinhar a estratégia a recursos limitados, aliada à função de monitoramento, cabe à SCGERAES auxiliar no preenchimento e verificação do Sistema Integrado de Gestão e Planejamento (SIGPLAN), que consolida informações relativas ao andamento dos projetos, entregas realizadas, execução financeira, regionalização de gastos e dados gerais de cada ação dos projetos (tais como finalidade, justificativa, responsáveis, produtos e metas).

Por fim, a SCGERAES atua ainda no auxílio à preparação e seleção de informações a serem apresentadas nas reuniões gerenciais conhecidas como Comitês de Resultados. Tais reuniões são realizadas periodicamente, com o intuito de promover um acompanhamento mais próximo do andamento de projetos estruturadores pela alta administração do Estado, notadamente o vice-governador e os secretários envolvidos nos projetos, a fim de nivelar informações e subsidiar a tomada de decisões, além de possibilitar a coordenação de esforços em pontos considerados cruciais. As reuniões são realizadas com a participação dos envolvidos em determinado programa, ou seja, os gerentes de projetos e demais agentes dos órgãos setoriais e centrais com capacidade de atuação efetiva na resolução de problemas. A pauta da reunião se resume aos maiores problemas e maiores conquistas, que afetam diretamente os efeitos desejados e percebidos dos projetos.

Além do escritório de projetos da SCGERAES, a estrutura de gerenciamento de projetos no Estado de Minas Gerais conta, também, com a existência de um Escritório de Estratégia, denominado Estado para Resultados (EpR). As tarefas desempenhadas por tal escritório são descritas por Borges (2008):

“(a) Apurar e avaliar os indicadores finalísticos com objetivo de monitorar e captar as mudanças para a sociedade; (b) Monitorar os indicadores de desempenho com objetivo de gerenciar a qualidade do gasto público; (c) Gerenciamento de restrições relevantes para o alcance dos resultados, através do acompanhamento seletivo dos grandes marcos e metas dos projetos estruturadores e da agenda setorial do choque de gestão; (d) Análise estratégica da Carteira de Projetos Estruturadores; (e) Apoio na implementação dos Projetos Estruturadores através da alocação de empreendedores públicos com plano de ação contratado; (f) Acompanhamento do planejamento estratégico de alguns sistemas operacionais.” (BORGES, 2008, p.60)

Assim, SCGERAES e Estado para Resultados trabalham de maneira conjunta no acompanhamento dos Projetos Estruturadores, exercendo tarefas

diversas para o melhor andamento desses, incluindo-se aí algumas atividades referentes ao gerenciamento de riscos.

7. Gerenciamento de Riscos

De acordo com o PMBOK (2004, p. 238), “o risco do projeto é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, terá um efeito positivo ou negativo sobre pelo menos um objetivo do projeto, como tempo, custo, escopo ou qualidade”. É interessante notar na definição dada pelo PMBOK a possibilidade de o risco ser positivo ou negativo. Muito embora a possibilidade da existência de riscos positivos seja trazida pelo manual, nota-se na literatura uma tendência de entendimento de que riscos são aqueles cujos efeitos são basicamente negativos, sendo as incertezas que geram efeitos positivos entendidas como “oportunidades”. Infelizmente, as principais referências bibliográficas pesquisadas para elaboração do presente trabalho não apresentam uma conceituação explícita do termo risco que permita evidenciar isso com exemplos, mas o mesmo é confirmado por Albuquerque (2004), em um estudo comparativo dos aspectos de gerenciamento de riscos nos *BOKs* das principais sociedades de projeto, de tal forma que:

“Ao conceito de riscos pode ser associado o de oportunidades, ou seja, eventos ou condições que podem afetar positivamente os objetivos do projeto. As oportunidades devem ser gerenciadas tal como os riscos, pelos mesmos processos, embora visando o seu aproveitamento e incorporação ao projeto. No entanto, o foco dos documentos é em relação aos riscos.”
(ALBUQUERQUE, 2004, p. 3)

Dessa maneira, nesta monografia optou-se pelo entendimento de que riscos são aqueles com possibilidade de gerar efeitos negativos aos projetos (“ameaças”, na definição do PMBOK), porém, como bem demonstra Albuquerque, os processos e instrumentos aqui descritos podem ser utilizados também no que diz respeito às oportunidades que se colocam aos projetos.

O gerenciamento de riscos trata, basicamente, de como as organizações trabalham no enfrentamento das incertezas que podem afetar negativamente seus projetos. Isso está bem claro na definição de Verzuh (2000, p. 109): “O gerenciamento dos riscos é um meio pelo qual a incerteza é sistematicamente gerenciada para aumentar a probabilidade de cumprir projetos”. Kerzner (2006), por sua vez, constrói seu conceito a partir da sistemática de trabalho que compõe o gerenciamento em si. Em suas palavras, “o gerenciamento de riscos é uma forma organizada de identificar e medir os riscos e de desenvolver, selecionar e gerenciar as opções para seu controle (KERZNER, 2006, p. 238)”. A importância do

gerenciamento de riscos é exaltada pelos dois autores, sendo, inclusive, considerada por Verzuh (2000) o trabalho principal de uma Gestão de Projetos, dado que as técnicas de gerenciamento aplicadas às demais áreas de conhecimento reconhecidas pelo PMBOK são, na verdade, técnicas de gerenciar riscos de naturezas distintas (riscos de atrasos, de estouro de orçamento, de qualidade insuficiente, etc.).

Neste trabalho, serão tratados os processos de gerenciamento de riscos reconhecidos pelo PMBOK e adotados também por Verzuh, Kerzner e Prado, com algumas adaptações. Porém, é interessante tratar aqui do estudo de Albuquerque (2004) anteriormente citado, a fim de perceber como o gerenciamento de riscos é visto de maneira semelhante pelas principais sociedades de projetos, notadamente o PMI, o IPMA e a APM. Em tal estudo, são reconhecidos alguns aspectos comuns em gerenciamento de riscos, percebidos nos materiais de referência de tais entidades (os BOKs), que permitiram a construção do quadro-resumo reproduzido abaixo:

Aspecto	Conteúdo comum
<i>Definição de risco</i>	Qualquer evento ou circunstância capaz de comprometer o sucesso do projeto
<i>Definição de gerenciamento de risco</i>	Processo integrado ao gerenciamento do projeto e dedicado à identificação dos riscos e implantação de medidas para sua minimização
<i>Momento de aplicação</i>	Ao longo de todo o ciclo de vida do projeto
<i>Forma de organização</i>	Em equipe, e com responsável formalmente indicado
<i>Tipos de projeto nos quais se aplica</i>	Em todo o tipo de projeto, não importando o tamanho ou grau de complexidade
<i>Tipos de medidas para gerenciar os riscos</i>	Evitar, reduzir, transferir, aceitar
<i>Alcance do gerenciamento de riscos</i>	Juntamente com os riscos, deve-se gerenciar também as oportunidades para melhorar os resultados do projeto

Tabela 1: “Resumo dos aspectos comuns em gerenciamento de riscos (PMI, APM, IPMA)”.
Fonte: Albuquerque, 2004, p. 4

7.1. Processo de Gerenciamento de Riscos

O PMBOK reconhece seis etapas a serem desenvolvidas no gerenciamento de riscos, quais sejam: planejamento e gerenciamento de riscos, identificação de riscos, análise qualitativa de riscos, análise quantitativa de riscos, planejamento de respostas a riscos e monitoramento de respostas a riscos. A cada etapa, são reconhecidas as entradas necessárias ao desenvolvimento da mesma, as ferramentas e técnicas utilizadas e as saídas produzidas. Verzuh (2000), por sua vez, simplifica a proposta do PMBOK e apresenta um modelo de gerenciamento de riscos composto por três etapas, identificar, desenvolver respostas e controlar. É interessante ressaltar aqui que, embora o autor não reconheça uma etapa analítica, as atividades de análise se encontram dispersas nas etapas de identificação e desenvolvimento de respostas. Já Prado (2006) não se preocupa em formalizar o gerenciamento de riscos em etapas, mas descreve ações que compõem o seu entendimento do processo de gerenciamento mais adequado. É possível perceber que a preocupação maior em relação ao assunto em Prado (2006) é apresentar ao leitor a prática de gerenciamento via uso de técnicas e ferramentas, de tal forma que as ações por ele descritas se concentram no que seriam as duas fases de análise do PMBOK, dado que essas exigem o uso de instrumentos gerenciais para sua aplicação. Assim, Prado (2006) reconhece as ações de mapeamento de fontes de risco, avaliação do impacto (qualificação e quantificação de riscos) e neutralização de riscos. Por fim, Kerzner (2006) apropria-se da definição de Edmund Conrow das etapas necessárias ao gerenciamento de riscos (planejamento, identificação, análise, manejo e monitoramento), sem, porém, se preocupar com a descrição e o detalhamento das atividades que compõem cada etapa. Neste trabalho, trataremos de descrever as etapas definidas pelo PMBOK, fazendo as correlações com os três autores aqui relacionados quando forem possíveis e necessárias.

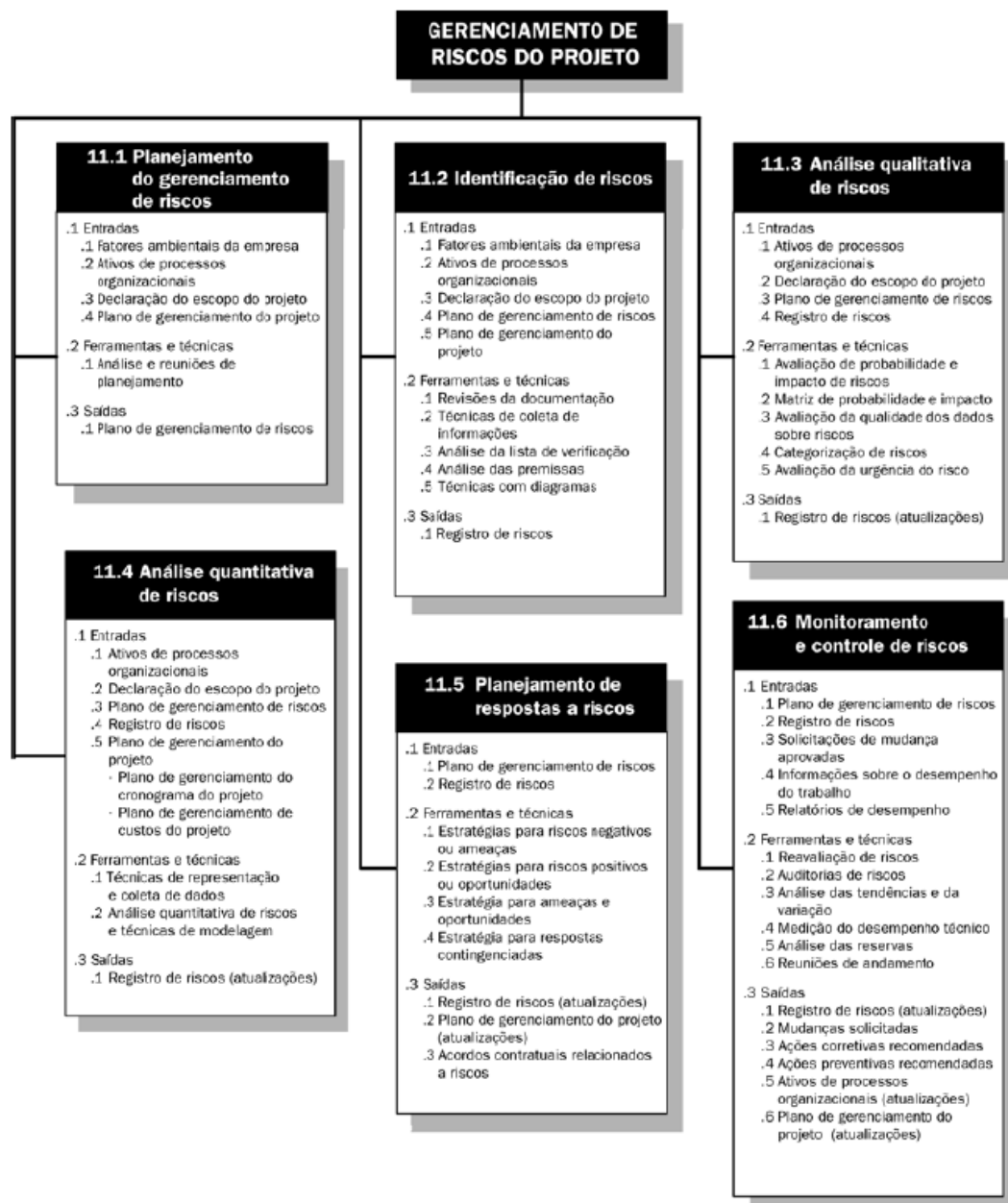


Figura 5: “Visão geral do gerenciamento de riscos do projeto”. Fonte: PMBOK, 2004, p. 239

7.1.1. Planejamento do gerenciamento de riscos

O planejamento de riscos é um processo no qual se define como serão abordadas e executadas as atividades de gerenciamento de riscos do projeto. É a partir deste que se estabelece o tempo e os recursos necessários ao desempenho das atividades de gerenciamento de riscos, bem como a base de avaliação dos riscos. Tal etapa é também necessária para se garantir que o gerenciamento de riscos seja compatível com a importância do projeto para a organização, devendo o mesmo ser finalizado ainda no princípio do planejamento do projeto, a fim de possibilitar a melhor

execução das etapas posteriores (PMBOK, 2004). Assim como acontece no ciclo de vida do projeto, é na etapa de planejamento do gerenciamento de riscos que o custo de mudança é menor e que a influência das partes interessadas é maior. Percebe-se, portanto, a importância desta etapa para a tomada de grandes decisões que possam afetar o projeto.

O planejamento do gerenciamento de riscos deve se basear nas características e definições do projeto (declaração do escopo e plano de gerenciamento do projeto) e também nas características próprias da organização (fatores ambientais e ativos de processos organizacionais), traduzidas nas suas atitudes e tolerância em relação a riscos, e padrões estabelecidos para riscos.² Para a realização desta etapa, são necessárias reuniões de planejamento com a equipe do projeto e demais interessados para definição dos custos e cronograma de riscos, a serem incluídos no orçamento e cronograma do projeto, além de se definir as responsabilidades e os modelos ou padrões organizacionais gerais de categorias, níveis, probabilidades e impactos dos riscos. As informações e modelos produzidos neste momento irão compor o Plano de Gerenciamento de Riscos, principal saída produzida nesta etapa, documento que será referência quando da realização de etapas posteriores (PMBOK, 2004).

7.1.2. Identificação de riscos

Na identificação de riscos, procede-se ao levantamento dos riscos que podem vir a afetar o projeto. Trata-se de um processo iterativo, dado que novos riscos podem ser identificados no decorrer do projeto. É de grande importância, nesta etapa, o envolvimento de toda a equipe do projeto. Primeiro, para conseguir uma visão mais ampla dos possíveis riscos do projeto e segundo, para desenvolver um sentimento de propriedade e responsabilidade em relação aos riscos e às respostas que serão desenvolvidas. Além disso, outras partes interessadas podem ser envolvidas para fornecer informações adicionais (PMBOK, 2004).

² Todos esses itens são considerados entradas deste processo. Uma vez que as entradas definidas pelo PMBOK costumam se repetir, optamos, aqui, por explicitá-las apenas na figura 5, de tal forma que só serão citadas as entradas para os processos subsequentes caso seja relevante ao trabalho. Cabe ressaltar, ainda, que no gerenciamento de riscos pode-se considerar que as saídas produzidas a cada etapa irão alimentar a etapa subsequente, ou seja, se tornarão entradas para as etapas que seguem.

Algumas ferramentas e técnicas podem ser utilizadas para auxiliar no processo de identificação dos riscos. Uma primeira é a revisão da documentação do projeto ou de projetos anteriores, notadamente dos planos, premissas e requisitos do projeto, dado que a qualidade e consistência desses podem ser indicadores de riscos do projeto. É também importante que se proceda à coleta de dados, sendo o *brainstorming* uma boa opção para tanto. O *brainstorming* é realizado através de uma reunião, ou série de reuniões, entre os membros da equipe, lideradas por um facilitador, na qual todos são estimulados a pensar e debater, com o objetivo de levantar o máximo de riscos em uma lista abrangente. A fim de facilitar tal procedimento, as reuniões podem ser acompanhadas por especialistas não ligados ao projeto e é recomendável que se utilize uma lista de categorias de riscos como referência. Outra importante ferramenta de coleta de dados é a realização de entrevistas com participantes experientes do projeto, partes interessadas e especialistas que podem ajudar a identificar os riscos. Ainda para a coleta de dados, o PMBOK recomenda a técnica Delphi para se buscar consenso entre especialistas, via distribuição de questionários preenchidos anonimamente e trocados entre os especialistas para realização de comentários até obtenção de uniformidade de opiniões. Além disso, o manual também cita a investigação da causa-raiz (ou causa essencial) dos riscos e agrupamento dos riscos por causas e a análise dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças (SWOT) como ferramentas a serem utilizadas para coleta de dados (PMBOK, 2004).

Ainda para identificação dos riscos, pode ser utilizada uma lista de verificação de identificação dos riscos, construída com base em informações históricas e conhecimentos acumulados em projetos anteriores e atualizada a cada novo projeto. A análise de premissas é outra técnica eficaz neste processo e consiste em identificar riscos causados pelo caráter inexato, inconsistente ou incompleto das premissas nas quais se baseia o projeto. Por fim, o PMBOK cita a utilização de técnicas com diagramas para identificação de riscos, notadamente os Diagramas de Causa e Efeito, os Fluxogramas (mostram o relacionamento dos diversos elementos de um sistema) e os Diagramas de Influência (representações gráficas de influências causais, ordenações dos eventos por tempo ou outras relações entre variáveis e resultados) (PMBOK, 2004). É importante ressaltar aqui que o PMBOK cita diversas técnicas para cada um dos processos por ele descritos. Em se tratando de um manual de boas práticas, deve-se sempre lembrar que não é necessário que o mesmo seja seguido

integralmente, sendo mais importante sua adaptação às características e limitações do projeto, da equipe e da organização.

Verzuh (2000) destaca apenas quatro técnicas para identificação de riscos: perguntar aos participantes, fazer uma lista dos possíveis riscos (“perfil dos riscos”), aprender a partir de antigos projetos e se concentrar nos riscos do cronograma e do orçamento. Podemos notar, de princípio, que as três primeiras técnicas sugeridas se aproximam bastante do que é listado pelo PMBOK. Para obter informações dos participantes, Verzuh sugere a realização de entrevistas estruturadas e seções de *brainstorming*, com o intuito de criar uma lista extensa de riscos, combinando os que forem semelhantes e ordenando-os pela magnitude e probabilidade (notamos, aqui, como a etapa de análise está parcialmente contemplada dentro da etapa de identificação). O perfil de riscos é uma lista de perguntas que tratam de áreas tradicionais de incerteza nos projetos, sendo essa construída e atualizada permanentemente, a partir do conhecimento agregado por cada novo projeto. Um bom perfil de riscos deve seguir quatro diretrizes básicas: ser específico de uma área; ser específico de uma organização; tratar de riscos associados ao produto e ao gerenciamento do projeto (i. e. riscos gerados pelo próprio processo de gestão do projeto, como aqueles relativos à equipe, por exemplo); e prever a magnitude de cada risco. Os registros históricos de projetos antigos permitem levantamento de informações úteis através de registros de desempenhos passados, de problemas, de satisfação dos clientes, etc. Por fim, o autor sugere que se concentre no orçamento e cronograma, uma vez que para cada tarefa para a qual a equipe encontrar dificuldades no estabelecimento de prazos e custos deve haver uma incerteza associada, sinalizando um risco potencial. Verzuh (2000) esclarece que, muito embora riscos identificados durante a elaboração do cronograma e do orçamento do projeto costumem afetar partes menores desse, isso não significa que sejam menos importantes.

A saída desta etapa é fornecer as entradas iniciais do registro de riscos, documento que será elaborado e atualizado ao longo do processo de gerenciamento de riscos. Assim, neste momento insere-se no registro de riscos a lista dos riscos identificados com as respectivas causas-raiz e as premissas incertas do projeto. Além disso, algumas respostas possíveis já identificadas podem ser inseridas e as categorias de riscos podem ser atualizadas (PMBOK, 2004).

7.1.3. Análise qualitativa de riscos

A análise qualitativa de riscos busca avaliar a prioridade dos riscos, a partir da identificação da probabilidade de ocorrência e dos possíveis impactos nos objetivos do projeto, além de fatores como prazo e tolerância a riscos das restrições de custo, cronograma, escopo e qualidade do projeto. Trata-se de uma maneira rápida e econômica de estabelecimento de prioridades para o planejamento de respostas a riscos, podendo, também, servir como base para a análise quantitativa dos riscos, caso essa seja necessária (PMBOK, 2004).

A primeira técnica descrita pelo PMBOK para esta etapa, que é a mais importante e irá servir de base para a utilização das demais técnicas e ferramentas, é a avaliação da probabilidade de ocorrência e impacto (efeito potencial) de cada risco identificado. Para tanto, recorre-se a entrevistas e reuniões com membros da equipe, selecionados por sua familiaridade com as categorias de risco da pauta. Além disso, é desejável a participação de especialistas de fora do projeto, que podem atuar como facilitadores, liderando as discussões, dada a possibilidade dos demais participantes terem pouca experiência em avaliação dos riscos. É importante que sejam registradas neste momento as premissas que justificam os níveis atribuídos de probabilidade e impacto. O PMBOK recomenda que a avaliação dos riscos seja sistematizada em uma tabela ou matriz de probabilidade e impacto, que especifica as combinações de probabilidade e impacto que levam à classificação dos riscos como de prioridade baixa, moderada ou alta, sendo que os parâmetros para tal classificação devem ser anteriormente definidos pela organização (p. ex.: uma organização pode definir que um risco de alta probabilidade e impacto médio deve ser classificado como “prioridade moderada”, enquanto outra organização o classificaria como “prioridade alta”). Uma recomendação é que a organização busque atribuir valores (“pontuação de riscos”) à probabilidade e ao impacto de forma a conseguir maior riqueza na sua classificação. Cabe ressaltar, porém, que a atribuição de valores neste momento não visa à quantificação dos riscos, mas apenas ao estabelecimento de parâmetros para comparações (PMBOK, 2004).

Outra técnica sugerida para esta etapa é a avaliação da qualidade dos dados sobre riscos, que busca avaliar a utilidade dos dados para o gerenciamento de riscos, examinado até que ponto o risco é entendido e também a exatidão, qualidade, confiabilidade e integridade dos dados. Uma vez que dados de baixa qualidade podem levar a uma análise qualitativa pouco útil, é preferível realizar nova coleta de dados

quando a qualidade dos dados já coletados for considerada inaceitável. A categorização dos riscos identificados (por fontes de risco, por área do projeto afetada, por fase do projeto, ou qualquer categoria considerada útil pela equipe) é também desejável, a fim de determinar áreas do projeto mais expostas aos efeitos da incerteza. Por fim, uma última técnica a ser utilizada é a avaliação da urgência dos riscos, de tal forma que os riscos que exijam respostas a mais curto prazo sejam priorizados (PMBOK, 2004).

Prado (2004) trata de duas ferramentas de análise, sendo uma delas a matriz de probabilidade e impacto, que segue basicamente o que é sugerido pelo PMBOK. O autor, porém, define quais seriam as características do risco: (i) risco baixo: valores mínimos para atrasos ou excessos de gastos, prejuízo baixo ou insignificante e nenhum risco para a imagem ou carreira do gerente do projeto; (ii) médio: expectativa de atraso ou excesso de gastos sensivelmente fora dos planos, prejuízo considerável para a empresa e para a carreira do gerente de projetos, com a possibilidade da destituição de cargo para este; (iii) alto: expectativa de atrasos e excessos de gastos inaceitáveis, chance de o projeto ser abortado, carreira e imagem do gerente de projetos seriamente afetada. Interessante notar aqui como o autor inclui também possíveis impactos à carreira ou imagem do gerente de projeto na classificação do risco. A outra ferramenta proposta por Prado (2004) é um quadro de riscos, a ser preenchido de acordo com a fonte de risco e avaliação do risco por fonte. Trata-se de um quadro do tipo *checklist*, cujas fontes de risco já foram identificadas pelo autor de forma geral, podendo a lista ser modificada. São fontes de risco reconhecidas: (i) incerteza quanto ao escopo; (ii) incerteza quanto à tecnologia; (iii) comprometimento da alta administração do cliente; (iv) comprometimento da alta administração do executor; (v) comprometimento de interfaces com o projeto; (vi) disponibilidade de recursos internos; (vii) qualidade, robustez e adequabilidade da solução técnica; (viii) cronograma apertado; (ix) falta de liderança, poder, habilidade ou competência do gerente do projeto; (x) falta de competência da equipe executora; (xi) necessidade de treinamento não disponível; (xii) fornecedores externos para o executor do projeto; (xiii) fornecedores externos para o cliente do projeto; (xiv) pagamento pelo cliente; (xv) fatores externos; (xvi) planejamento incompleto ou inadequado; (xvii) segurança de pessoas e de processos.

A saída desta etapa é a atualização do registro de riscos, com a inserção de informações tais como a lista de prioridade de riscos (fundamentada pela

matriz de probabilidade e impacto), o agrupamento dos riscos em categorias, a lista de riscos urgentes, a lista dos riscos que necessitam de análises adicionais, a lista de observação dos riscos de baixa prioridade (avaliados como não importantes) para monitoramento e a tendência dos resultados da análise qualitativa (quando uma tendência a riscos específicos se tornar evidente, de forma a guiar as respostas aos mesmos) (PMBOK, 2004).

7.1.4. Análise quantitativa de riscos

A análise quantitativa dos riscos atribui uma classificação numérica aos riscos priorizados no processo de análise qualitativa. Busca-se, com ela, quantificar possíveis resultados do projeto e suas probabilidades, avaliar a probabilidade de se atingir objetivos do projeto e identificar metas realistas e alcançáveis de custo, cronograma ou escopo, de acordo com os riscos. Tal análise requer uma maior experiência do gerente de riscos e nem sempre é necessária para o desenvolvimento de respostas eficazes aos riscos identificados (PMBOK, 2004).

A fim de realizar uma análise deste tipo, uma primeira técnica recomendada é a de coleta de dados, via realização de entrevistas, a fim de quantificar a probabilidade e o impacto dos riscos identificados no projeto. A determinação das informações necessárias será dada pela escolha do tipo de distribuição de probabilidade a ser usado na análise. As distribuições de probabilidade podem ser contínuas, quando houver incerteza nos valores sem que o contexto forneça condições de determinar em qual intervalo tais valores se encontram (p. ex. duração de atividades ou custo de determinados componentes do projeto), ou discretas, quando os eventos forem incertos, mas houver parâmetros que permitam determinar com certa razoabilidade os intervalos nos quais os valores podem ser encontrados (p. ex. resultado de um teste). A fim de validar as técnicas e estatísticas é recomendável a requisição de opinião a um especialista (PMBOK, 2004).

Em análises quantitativas de risco muitas vezes opta-se, também, pela utilização de técnicas de modelagem. Um bom exemplo é o uso da análise de sensibilidade, a fim de determinar qual risco apresenta maior impacto potencial no projeto, a partir do exame da extensão com que a incerteza sobre cada elemento do projeto afeta os objetivos desse quando outros elementos incertos são mantidos estáveis (i.e.: nos seus valores de linha de base). A análise da árvore de decisão é outro exemplo de modelagem passível de utilização nesta etapa do gerenciamento de

riscos. Essa análise é feita a partir da utilização de um diagrama da árvore de decisão, descrevendo uma situação e as implicações de cada uma das escolhas disponíveis e cenários possíveis, incorporando-se aí os custos de cada escolha, as probabilidades de cada cenário e o retorno de cada caminho lógico levantado. A resolução da árvore de decisão fornece medidas de interesse da organização (p. ex.: valor monetário esperado ou tempo total) para cada alternativa levantada. Outra técnica que pode ser utilizada é a realização de simulações do modelo do projeto, notadamente através da técnica de Monte Carlo. Simulações desse tipo calculam diversas vezes o modelo do projeto, sendo os valores das entradas randomizados a partir de uma função probabilística escolhida para as distribuições de probabilidade de cada variável, permitindo calcular, por exemplo, o custo total de um projeto ou duração de uma atividade (PMBOK, 2004). Na simulação de Monte Carlo, escolhe-se o nível de certeza desejado e tem-se os valores que conduzirão à realização (p. ex: com os valores estimados de orçamento, a simulação de Monte Carlo pode fornecer qual o custo para uma certeza de realização de 90% ou 95%. Como é de se esperar, quanto maior a certeza, maiores serão os custos ou os prazos), permitindo ao gerente do projeto tomar as decisões relativas aos seus recursos com base no nível de risco que pretende assumir.

A saída desse processo será uma nova atualização do registro de riscos, inserindo-se aqui a análise probabilística do projeto, com as estimativas de possíveis resultados de cronograma (datas de término) e custos dos projetos, com os níveis de confiança associados a cada resultado, permitindo a quantificação das reservas de contingência para esses itens. Registra-se também a probabilidade de realização dos objetivos de custos e prazos do projeto no plano atual, a lista de priorização dos riscos quantificados e possíveis tendências dos resultados de análise quantitativa de riscos (PMBOK, 2004).

7.1.5. Planejamento de respostas a riscos

Planejamento de respostas a riscos é o processo de desenvolvimento de opções para redução das possíveis ameaças ou riscos do projeto (lembrando que, como definido anteriormente, o trabalho tratará apenas de riscos negativos, ainda que o PMBOK descreva também o processo de respostas a riscos positivos ou “oportunidades”), de acordo com as prioridades anteriormente definidas. O PMBOK (2004, p.260) traz com clareza as características que deve ter tal processo:

“As respostas a riscos planejadas precisam ser adequadas à importância do risco, econômicas ao enfrentar o desafio, rápidas, realistas dentro do contexto do projeto, acordadas por todas as partes envolvidas, e ser de propriedade de uma pessoa específica. É frequentemente necessário selecionar a melhor resposta a riscos a partir de diversas opções.”

Nesta etapa, mais adequado do que falar de técnicas e ferramentas é falar de estratégias de respostas a riscos. Ou seja, nessa etapa são levantadas as melhores alternativas para enfrentar os possíveis riscos, bem como as ações necessárias para a implementação de tais alternativas, considerando-se os recursos disponíveis para tal enfrentamento. São quatro as estratégias reconhecidas pelo PMBOK (2004) para se lidar com os riscos:

1. *Prevenir*. Essa estratégia se baseia na realização de mudanças no plano de gerenciamento do projeto a fim de eliminar a ameaça, isolar os objetivos do projeto de determinado risco ou ainda flexibilizar o objetivo que se encontra ameaçado. Medidas como a melhoria das comunicações ou a obtenção de mais informações podem ajudar também na prevenção do risco.
2. *Transferir*. A transferência do risco se dá através da passagem do possível impacto negativo identificado e da propriedade da resposta a terceiros. Assim, o risco não é eliminado, havendo apenas a transferência de seu gerenciamento à outra parte, mediante o pagamento de um prêmio de risco. Dentre as ferramentas de transferência a riscos podemos citar os seguros, garantias e contratos.
3. *Mitigar*. A estratégia de mitigação se guia pela busca de redução da probabilidade ou do impacto de um risco até um limite que se considere aceitável. Em geral, essa estratégia é menos custosa do que lidar com os efeitos do risco após sua ocorrência. Exemplos de ferramentas de mitigação são a realização de testes, o redesenho de alguns processos e a escolha de fornecedores mais confiáveis.
4. *Aceitar*. Essa estratégia é adotada quando não se consegue identificar outra resposta mais adequada, sendo comum sua adoção pela impossibilidade de eliminação da totalidade dos riscos identificados. A aceitação pode ser passiva, quando não há

realização de qualquer ação pela equipe do projeto, que espera a ocorrência do evento para então tratá-lo, ou ativa, quando a equipe decide estabelecer reservas de contingências para seus recursos, a serem utilizadas caso o risco se efetive.

O manual identifica, ainda, a possibilidade de se estabelecer estratégias para respostas contingenciadas, isto é, a serem utilizadas apenas se determinados eventos ocorrerem. Para tanto, é necessário que se defina previamente quais eventos irão provocar a necessidade de resposta para que esses sejam acompanhados.

Esta etapa terá como saída principal uma nova atualização do registro de riscos, que deve passar a conter o detalhamento da resposta planejada para cada risco (o nível de detalhe deve ser correspondente à prioridade do risco identificado), as ações necessárias à implementação de cada estratégia de resposta, os proprietários de cada risco e as responsabilidades a eles designadas, os sintomas ou sinais de alerta de ocorrência do risco, o orçamento e o cronograma necessários à implementação das respostas, as reservas de contingência necessárias, os planos de contingência e os gatilhos que acionam sua execução, planos alternativos identificados e lista de riscos secundários que podem surgir em resultado da implementação de determinada resposta. Além disso, outra saída importante são os acordos contratuais relacionados a riscos, que podem indicar, com precisão, a responsabilidade de cada uma das partes por riscos específicos (PMBOK, 2004).

Como colocado anteriormente, Verzuh (2000) inclui boa parte da etapa de análise nas atividades de desenvolvimento de resposta a riscos. Assim, ele reconhece que tal etapa se subdivide em definir o risco, atribuir uma probabilidade a ele e desenvolver uma estratégia para reduzir possíveis danos. Para a definição do risco, a sugestão é que sejam sempre registradas de forma breve a condição ou situação que está causando o risco e a consequência ou possíveis resultados negativos que a condição pode causar. É interessante ressaltar aqui que quando o autor fala em registro da consequência ele trata da identificação (e, se possível, quantificação) de possíveis impactos. A atribuição de probabilidades pode se dar pela quantificação dessas, quando possível, ou pela intuição e experiência do gerente do projeto e de sua equipe, quando os riscos forem intangíveis ou impossíveis de quantificar. O desenvolvimento de estratégias para redução de riscos segue basicamente o que é proposto pelo PMBOK, com a pequena diferença de que as

respostas contingenciadas são entendidas pelo autor como uma quinta categoria de estratégia denominada “monitorar”.

7.1.6. Monitoramento e controle de riscos

A etapa de monitoramento e controle de riscos engloba os processos de identificação, análise e planejamento de respostas para novos riscos identificados, além do acompanhamento dos riscos identificados anteriormente, reanálise desses, monitoramento das condições identificadas como gatilhos para acionamento da execução de planos de contingência e ainda revisão da execução da resposta a riscos, a fim de avaliar sua eficácia. Outros objetivos importantes também são identificados para tal etapa, notadamente os de determinar se as premissas que conferem embasamento ao projeto permanecem válidas; conferir o estado do risco, para verificar a ocorrência de qualquer modificação no estado anteriormente identificado; verificar a realização adequada dos procedimentos e políticas de gerenciamento de riscos; analisar as reservas de contingência de recursos para possíveis modificações. O monitoramento e controle de riscos pode envolver ainda a escolha de estratégias alternativas, a execução de planos de contingência e a realização de ações corretivas (PMBOK, 2004).

Algumas ferramentas e técnicas devem ser utilizadas na realização desta etapa. A primeira delas é a reavaliação de riscos já identificados e identificação de novos riscos, que deve ser feita de maneira regular, como um item da pauta de reuniões de andamento. As auditorias de risco, por sua vez, examinam e documentam a eficácia das respostas a riscos no tratamento desses e do processo de gerenciamento de riscos de maneira global. As análises de tendência são um instrumento importante ao indicar impacto potencial das ameaças, assim como as medições de desempenho. É também fundamental proceder à análise sistemática de reservas de contingência, comparando-as à quantidade de riscos restantes em um momento determinado, a fim de verificar se essas serão suficientes para o término do projeto nos parâmetros planejados. Por fim, cabe destacar a necessidade de incluir o gerenciamento de riscos como parte das reuniões periódicas de andamento, dado que discussões frequentes e a prática reiterada do gerenciamento de riscos aprimoram a exatidão do entendimento dos riscos (PMBOK, 2004).

Dentre as saídas produzidas na etapa de monitoramento e controle de riscos, podemos destacar a recomendação de ações corretivas (dentre as quais se

incluem os planos de contingência e os planos de soluções alternativas), que configuram respostas não planejadas inicialmente para tratar de riscos emergentes ou de riscos aceitos passivamente. Também merece destaque a recomendação de ações preventivas a fim de assegurar a conformidade do projeto com o plano de gerenciamento (PMBOK, 2004).

8. Riscos na Administração Pública

A Administração Pública possui diversas características próprias que tornam necessária a adoção de práticas de gestão diferenciadas, justificando inclusive a existência de um ramo específico de estudos de administração voltados ao setor público. Desta maneira, deve-se entender que, da mesma forma, os projetos de administração pública possuem características tais que as práticas de gestão de projetos devem ser adaptadas para atender às suas especificidades. Este entendimento levou, inclusive, à publicação pelo PMI de uma extensão de governo ao guia PMBOK, em 2002. Tal documento foi elaborado levando em consideração governos eleitos e que sejam sustentados pela cobrança de taxas e impostos obrigatórios. Além disso, considerou-se também que na administração pública é mais comum a existência de programas do que de projetos, sendo aqueles entendidos como “um grupo de projetos gerenciados de maneira coordenada de forma a obter benefícios que não seriam obtidos caso fossem gerenciados de maneira isolada” (GOVERNMENT PMBOK, 2002).

As características da Administração Pública também fazem com que os riscos dos projetos sejam diferentes em sua natureza, exigindo um gerenciamento diferenciado. Como bem demonstra o *Government PMBOK* (2002):

O risco governamental é completamente diferente do encontrado no setor privado, exceto em seu nível mais básico. No nível básico, todo gerenciamento de risco se relaciona à sobrevivência. Para uma empresa privada, sobrevivência significa que a firma permaneça no ramo. Para representantes eleitos, sobrevivência significa que eles ou seus partidos permaneçam no poder. Perda de poder é seu maior risco. Governos são substituídos, mas o governo raramente deixa de existir³. (Tradução nossa)

O processo de gerenciamento de riscos sugerido pelo manual segue basicamente o que é sugerido pelo PMBOK, sendo que a diferença se dá pela existência de novas entradas, ferramentas e saídas. A primeira delas é a consideração das leis e regulamentos como entrada para o planejamento do gerenciamento de

³ Government risk is completely different from that in the private sector, except at the most basic level. At the basic level, all risk management has to do with survival. For a private firm, survival means that the firm remains in business. For elected representatives, survival means that they or their party remains in power. Loss of power is their greatest risk. Governments are replaced, but government very rarely ceases to exist. (GOVERNMENT PMBOK, 2002, pág. 45)

riscos, dado que essas fornecem ao gerente informações sobre as limitações do projeto e sobre riscos que os eleitores não aceitarão. Na etapa de identificação dos riscos, deve-se considerar os riscos políticos, entendidos como uma medida da opinião dos eleitores acerca do projeto, que pode afetar a vontade de sobrevivência do governo. Ainda nesta etapa, as técnicas de coleta de dados, já citadas no PMBOK, devem ser utilizadas com um foco diferente. De acordo com o *Government PMBOK*, o enfoque deve ser dado aos fatores que são de preocupação dos eleitores e seus representantes, sendo essa uma preocupação maior do que itens como custo e cronograma. Além disso, pode-se utilizar para a coleta de dados outras técnicas como pesquisas de campo e entrevistas. Na análise qualitativa de riscos, é necessário levar em consideração a opinião pública. Para tanto, podem ser utilizadas ferramentas como a promoção de *workshops* e o incentivo para que os que se opõem ao projeto exponham seus motivos. Por fim, no planejamento de respostas a riscos uma quinta resposta possível é elencada, a possibilidade de abandono do projeto (“*no go decision*”), caso se avalie que os impactos são maiores do que os possíveis benefícios (GOVERNMENT PMBOK, 2002).

Embora o PMBOK afirme que a natureza dos riscos na Administração pública tenha natureza diversa da iniciativa privada, pode-se perceber que o *Government PMBOK* considera as peculiaridades dos riscos e dos processos de gerenciamento de riscos para a Administração Pública apenas sob o prisma da opinião pública e do risco de sobrevivência. Porém, essa percepção não encerra todas as possibilidades de riscos próprios à administração pública, sendo necessário considerarmos aqui uma visão mais abrangente.

A Unidade Estratégica (SU) do governo do Reino Unido elaborou um relatório, em 2002, denominado “*Risk: Improving government’s capability to handle risk and uncertainty*” (Risco: melhorando a capacidade do governo de lidar com riscos e incerteza), que traz uma visão mais adequada dos riscos próprios da Administração Pública.

O estudo reconhece diferentes questões que levam a riscos de naturezas diversas, possibilitando uma categorização desses. Alguns riscos são aqueles advindos de questões ambientais, como os gerados por ameaças diretas (como, por exemplo, os acidentes ou até mesmo ataques terroristas), os riscos de paralisação (devido a protestos, falhas no transporte, por paralisação da atividade industrial, dentre outros) e os riscos de segurança. Outra categoria de riscos traz

aqueles relacionados à entrega de uma agenda de serviços públicos desafiadora. Existem também riscos que se relacionam à transferência de riscos para o setor privado. Além disso, as ambições de tornar o setor público mais inovador trazem novos riscos. Por fim, o relatório levanta também os riscos relativos à imagem e sobrevivência dos governos, de maneira análoga ao PMBOK (SU, 2002).

Pode-se notar, portanto, que os riscos que cercam os projetos governamentais derivam de uma multiplicidade de questões de complexidade altamente variável, sendo que tais questões nem sempre são de responsabilidade de uma única pessoa ou entidade. Tomemos como exemplo um gerente de um projeto qualquer na Administração Pública. É possível imaginar que este tenha mais facilidade em lidar com riscos relacionadas a entregas desafiadoras, ou à ambição de inovação, enquanto lidar com questões de segurança ou riscos de paralisação é para ele mais difícil, dado que os riscos que derivam de questões como essas provavelmente ultrapassam seu campo de atuação como gerente de projetos. Assim, é possível falar que existem na Administração Pública riscos que são amplos ou estratégicos, isto é, que trazem desafios à função governamental em um ambiente macro, afetando projetos e programas diversos, e riscos que são específicos ou operacionais, dizendo respeito a determinado projeto ou programa. McPhee (2005), em estudo conduzido pelo Escritório Nacional de Auditoria da Austrália (ANAO), identifica três grandes grupos de riscos que afetam a Administração Pública: os riscos estratégicos, gerados pela possibilidade de que as principais alternativas estratégicas possam ser fruto de um mal aconselhamento, dadas as circunstâncias internas e externas que cercam a organização; os riscos ambientais, que cobrem os fatores macro-ambientais, fatores competitivos e fatores de mercado; e os riscos operacionais, cobrindo riscos de processo e aqueles relacionados às entregas próprias do governo (MCPHEE, 2005).

Outro ponto interessante levantado pelo estudo em questão é o dos papéis do governo em relação aos riscos, sendo esse responsável por lidar com duas categorias amplas de riscos: os riscos para o público e interesse amplo da unidade de governo (país, estado ou município, no caso brasileiro) e os riscos relacionados às entregas de governo. Assim, o estudo reconhece três papéis prioritários do governo que se relacionam a tais responsabilidades. O primeiro é o papel regulatório, a ser desempenhado quando indivíduos ou negócios podem proporcionar riscos a outros, cabendo à Administração Pública estabelecer as “regras do jogo”. O segundo é o papel de intendência (“*stewardship role*”), a ser exercido quando um determinado risco

não pode ser atribuído a nenhum indivíduo ou órgão, cabendo ao governo a responsabilidade de prover proteção ou mitigar as conseqüências. Por fim, tem-se o papel de gerenciamento, que se relaciona aos riscos próprios do governo, cabendo a esse a responsabilidade pela identificação e gerenciamento dos riscos (SU, 2002).

Importante que se note aqui como o próprio conceito de riscos é ampliado com a definição dos papéis do governo em gerenciamento de riscos trazido pela Unidade Estratégica do Reino Unido. Os riscos são entendidos não só como as incertezas capazes de afetar um projeto específico, mas sim como as incertezas que afetam a atividade governamental de maneira mais ampla. Os processos trazidos pelo PMBOK e pelos demais autores estudados demonstram ser mais adequados para lidar com riscos que se relacionam a projetos específicos (no caso, ao papel de gerenciamento exercido pelos governos), inserindo-se em um contexto de gerenciamento de projetos mais restrito. Nada impede, porém, que sejam utilizados de maneira mais ampla, para tratar dos riscos diversos que cercam os governos, dado que as ferramentas não apresentam qualquer caráter restritivo e os manuais de gerenciamento de riscos devem ser sempre adaptados à realidade organizacional. Tratar de gerenciamento dos riscos de maneira mais ampla, como sugerido pelo relatório da SU (2002) e corroborado pelo relatório de McPhee (2005), requer alguns esforços adaptativos e entendimentos por parte da Administração Pública a fim de tornar o processo mais efetivo.

Riscos Próprios da Administração Pública		
Government PMBOK	McPhee	Unidade Estratégica do Reino Unido
Risco de continuidade no poder, sendo necessário levar em conta a importância da opinião pública	<ul style="list-style-type: none"> * Riscos Estratégicos derivados do mal entendimento do ambiente em que a organização se insere * Riscos Ambientais: fatores macro-ambientais, competitivos e de mercado * Riscos Operacionais: de processo e relacionados às entregas de governo 	<ul style="list-style-type: none"> * Riscos Ambientais * Riscos de Paralisação * Riscos de Segurança * Riscos Relacionados à agenda de serviços públicos desafiadora * Transferência de riscos ao setor privado * Riscos de Inovação * Riscos relativos à imagem e sobrevivência dos governos

Tabela 2: Comparativo dos Riscos próprios da Administração Pública identificados pelo *Government* PMBOK, McPhee e relatório da Unidade Estratégica do Reino Unido

Um primeiro ponto crucial diz respeito à cultura de riscos no setor público. Tanto McPhee quanto os técnicos da Unidade Estratégica do Reino Unido

reconhecem uma tendência de cultura de aversão a riscos no setor público.⁴ Para McPhee (2005), tal tendência se fundamenta pela importância do arcabouço legal que guia a Administração Pública e também pelo fato de que o dinheiro público deve ser gerenciado com um cuidado maior. Porém, o autor alerta que um gerenciamento inadequado dos riscos pode resultar em custos significativos para as agências. O relatório da SU também trata da cultura de aversão a riscos e da necessidade de adoção de uma nova postura, essencial para gerenciar riscos e oportunidades de maneira efetiva (SU, 2002). Em outro estudo, McPhee reforça essa necessidade de que as organizações assumam riscos a fim de abandonar a cultura de aversão: “Para se gerenciar riscos é necessário assumir riscos, de outra forma nós retornamos a um setor público avesso ao risco”⁵ (MCPHEE, 2002).

Outro ponto importante é que, se os riscos na Administração Pública se dão em diferentes níveis, o governo precisa ser capaz de lidar com eles em todos os níveis. Para a SU (2002), os riscos devem ser gerenciados nos níveis estratégico, de programa e operacional ou de projeto. No nível estratégico, as questões de maior importância são o contrato político entre o governo e seu eleitorado e a coerência do programa de governo de forma ampla. As decisões envolvem a formulação de objetivos estratégicos, a alocação de recursos e as opções na formulação de políticas em relação às possíveis mudanças nas circunstâncias que cercam o ambiente de governo. No nível dos programas, as decisões são relacionadas ao estabelecimento de projetos, aquisições, estrutura organizacional, orçamento, qualidade dos serviços e continuidade ou sobrevivência. Já no nível operacional ou de projeto, as decisões se concentram nos aspectos técnicos, gerenciamento de recursos e de cronograma e relacionamento com fornecedores e parceiros. De maneira análoga, McPhee (2002) identifica o que seriam três níveis em gerenciamento de riscos. O nível “gerenciamento de riscos”, correspondente ao nível operacional, o “gerenciamento de riscos do negócio”, que corresponde ao nível de programa, e o “gerenciamento de riscos globais na organização”, em que há o gerenciamento de riscos no nível estratégico.

⁴ Ressalta-se aqui que, embora muitas vezes tratem dos casos particulares de seus países, em diversas ocasiões os estudos se pretendem globais, casos nos quais os citaremos como tal.

⁵ “In order to manage risk you have to take risks, otherwise we go back to a risk averse public sector.” (MCPHEE, 2002, p. 5)

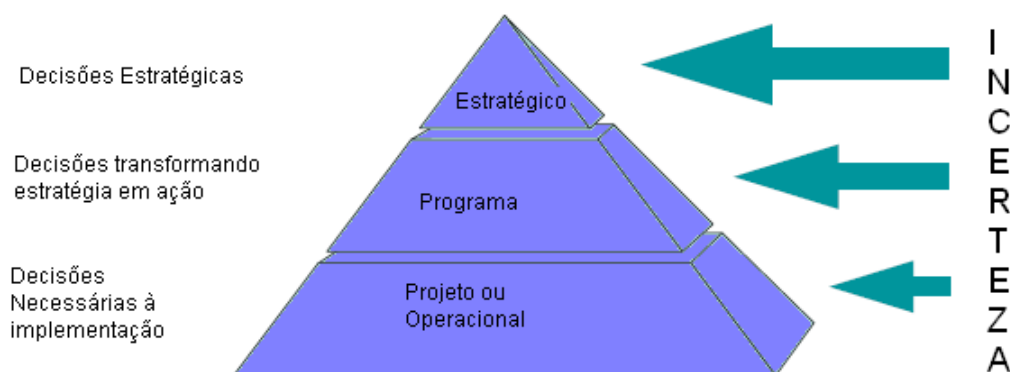


Figura 6: “Hierarquia de Riscos”. Fonte: SU, 2002, p. 7

Para que o gerenciamento de riscos seja efetivo em todos os seus níveis, é necessário que a responsabilidade recaia sobre aqueles com maior capacidade para tanto. Aos departamentos (entendidos aqui como Secretarias de governo, no caso do governo estadual) recai a responsabilidade de gerenciar os riscos em seus níveis mais primários (operacional ou até mesmo de programas, de acordo com a estrutura organizacional do governo em questão), podendo esse trabalho ser desenvolvido em parceria com agências ou órgãos externos para riscos específicos. É de extrema importância que se assegure que a responsabilidade sobre o risco (*“risk ownership”*) esteja alinhada com a responsabilidade sobre a entrega, sendo que a extensão desta responsabilidade pelos resultados deve ser corroborada pelos órgãos centrais. Os departamentos devem ser responsáveis também por assegurar mecanismos para reportar o andamento e os resultados do gerenciamento de riscos, de forma a garantir o conhecimento do processo pelos órgãos centrais. Além disso, é necessário assegurar que os especialistas em gerenciamento de riscos estejam ligados de maneira próxima aos tomadores de decisões, a fim de oferecer um suporte efetivo (SU, 2002). É interessante notar aqui como isso é também levantado pelo PMBOK, que trata das responsabilidades em diferentes níveis para o gerenciamento de projetos de forma geral. Para o manual, as partes interessadas possuem diferentes níveis de responsabilidade e de autoridade em relação a determinado projeto, sendo que tais posições podem se alterar ao longo do ciclo de vida (PMBOK, 2004).

O governo central deve exercer um papel de suporte ao gerenciamento de riscos, o que inclui: prover o contexto estratégico para as decisões; testar de maneira regular os julgamentos sobre riscos-chave e procedimentos de gerenciamento de riscos; realizar gerenciamento de crises, de forma a coordenar as ações quando o risco é analisado e qualificado acima de determinado nível pré-estabelecido;

coordenar a comunicação e o aprendizado (identificação e disseminação de melhores práticas); avaliar e tomar a responsabilidade sobre ameaças e oportunidades de larga escala; identificar riscos que perpassem mais de um departamento, e que, por isso, tendam a ser gerenciados de maneira aquém do desejado, assegurando que as responsabilidades fiquem claras; gerenciar as interdependências entre as operações de diferentes departamentos quando a antecipação ou resposta ao risco tiver de ser construída de maneira conjunta; prover um centro de excelência em gerenciamento de riscos. Além disso, é papel do governo central garantir que os riscos sobre as entregas de seus projetos sejam gerenciados de maneira apropriada pelos departamentos, fornecendo apoio e suporte quando necessário (SU, 2002).

Não existe uma prescrição de quem deva lidar com cada risco, importante é que a responsabilidade sobre o gerenciamento de determinado risco deve ser de quem estiver em melhor posição para lidar com o risco, o que deve ser examinado caso a caso. Alguns critérios, porém podem ser sugeridos, tais como a competência, a capacidade, o interesse público, relação custo-benefício, capacidade de gerenciamento, proximidade do objeto do risco (SU, 2002).

Como parte do estudo, a Unidade Estratégica do Reino Unido realizou pesquisas dentro do governo que apontam a falta de alinhamento entre seus diferentes organismos (notadamente entre os departamentos e o governo central) como principal entrave ao gerenciamento de riscos efetivo. McPhee (2005), por sua vez, enfatiza a necessidade de que o gerenciamento de riscos de dê de maneira integrada, sistêmica, dentro do governo. Para o autor, não se pode subestimar a importância de uma abordagem que envolva toda a organização no gerenciamento de riscos. A abordagem sistêmica do gerenciamento de riscos é entendida como passo primordial para se atingir em estágio de “gerenciamento de riscos globais na organização”, sendo vital o envolvimento da alta administração no processo (MCPHEE, 2002).

O objetivo principal do estudo empreendido pela Unidade Estratégica é indicar o que precisa ser feito para que o gerenciamento de riscos no Reino Unido se aproxime do desejável. Muito embora parte do estudo considere as próprias características daquele Estado na proposição de ações, algumas sugestões do que deve ser feito devem ser consideradas na realização deste estudo, pois são adaptáveis, altamente aplicáveis e podem ser consideradas universais. Assim,

passamos aos principais pontos a serem observados para a implantação de um gerenciamento de riscos em projetos da Administração Pública (SU, 2002):

1. *Garantir que a tomada de decisões leve em conta os riscos, de tal forma que o gerenciamento de riscos se torne requisito para o processo decisório* – Nos governos, o processo decisório envolve a implementação de políticas públicas, o planejamento e o gerenciamento de programas e projetos, dentre tantos outros fatores. Para que haja melhorias em tal processo é necessário que haja uma identificação dos riscos ainda nos estágios iniciais de escolha e desenvolvimento das políticas, além de um maior escopo de acompanhamento de riscos sistemáticos (acompanhamento de uma maior gama de riscos). É importante que o processo de identificação e acompanhamento de riscos se dê de maneira sistemática e que os riscos estejam sempre explícitos aos responsáveis pela tomada de decisão.
2. *Garantir que o processo de gerenciamento de riscos seja efetivamente estabelecido e que as ferramentas e métodos selecionados sejam aplicados* – É necessário que se adote um procedimento padrão de gerenciamento de riscos, baseado nas melhores práticas e na adoção de uma linguagem comum e de uma estrutura simplificada que contribua para as melhorias na comunicação.
3. *Organizar-se para o gerenciamento de riscos, garantindo que a responsabilidade para lidar com os riscos seja daqueles melhor preparados para seu gerenciamento e que o fluxo de informações dê suporte à divisão de tais tarefas* – Além de todas as questões relativas à estrutura organizacional, previamente tratadas no presente trabalho, cabe ressaltar aqui a importância do desenvolvimento de uma rede de comunicações que permita o gerenciamento compartilhado (departamentos/governo central) dos riscos e também que garanta que as melhores práticas sejam compartilhadas, permitindo o aprendizado contínuo e sistemático.

4. *Desenvolver as habilidades de forma a garantir que os responsáveis pelas tomadas de decisão estejam preparados para entender e analisar os riscos e que sejam assessorados por profissionais experientes, caso necessário* – Gerentes em todos os níveis precisam ter as habilidades para julgar e gerenciar riscos com êxito e devem estar assessorados por aqueles com capacidade para desenvolver e manter os sistemas e processos de gerenciamento de riscos.
5. *Garantir a qualidade pela adoção de padrões e práticas de benchmarking* – Além da adoção de padrões academicamente consagrados (como os do PMBOK, por exemplo), os governos devem se preocupar em aprender com experiências de sucesso no gerenciamento de riscos na Administração Pública.
6. *Gerenciar a comunicação a respeito dos riscos ao público* – É vital para o governo ter a confiança e a participação da população em relação aos seus atos. Assim, o papel mais importante do governo nesta área é garantir que as pessoas certas tenham acesso a determinadas informações, a fim de decidirem a melhor forma de controlar sua exposição ao risco ou julgar as ações tomadas pelo governo para sua proteção.
7. *O governo tem um papel de liderança e de estímulo à mudança cultural* – Como dito anteriormente, é notória a cultura de aversão a riscos adotada pela Administração Pública de forma geral. Assim, é papel dos governos centrais trabalhar no sentido da promoção de uma mudança cultural nesse sentido, via mudanças nos seus departamentos, estabelecimento de recompensas e incentivos à adoção do gerenciamento de riscos e definição clara de responsabilidades e autoridade sobre as ações de gerenciamento de riscos. É também papel dos governos centrais guiar e supervisionar a implementação e as melhorias no gerenciamento de riscos, fornecendo direções claras para tanto; definir os níveis aceitáveis para riscos futuros (“apetite para risco”); dar suporte aos processos inovadores; garantir uma supervisão clara para o gerenciamento de riscos; garantir que os gerentes de projetos

tenham a habilidade, o assessoramento e as ferramentas necessárias ao gerenciamento de riscos.

9. Gerenciamento de riscos nos Projetos Estruturadores em Minas Gerais

A metodologia MECPC de gestão de projetos implantada na criação do escritório de projetos da SCGERAES para a realização do acompanhamento e monitoramento dos Projetos Estruturadores em Minas Gerais inclui uma sistemática de gerenciamento de riscos. Tem-se, porém, que o gerenciamento de riscos realizado pela SCGERAES como parte da metodologia não corresponde exatamente ao preconizado por Darci Prado (2004), dada a necessidade de adaptação da metodologia à realidade de cada organização. Além disso, ao longo do tempo novas adaptações são feitas a fim de realizar uma melhor adequação. Neste primeiro momento, serão descritos apenas os processos; críticas e sugestões serão levantadas posteriormente.

O processo de gerenciamento de riscos tem início no momento de planejamento das atividades de cada projeto para o ano subsequente, com o preenchimento do Plano de Projetos. Como dito anteriormente, o Plano de Projetos é o documento no qual se consolidam as principais informações dos projetos, servindo como base para o acompanhamento e monitoramento no ano seguinte. A SCGERAES utiliza uma planilha modelo de plano de projetos, composta por documentos diversos, como a matriz de responsabilidades, o planejamento de custos e o planejamento de resposta a riscos.


 GERENCIAMENTO DOS RISCOS, DIFICULDADES E OPORTUNIDADES								
Data:		01/1900						
Nome do Projeto:		0						
Gerente do Projeto:		0						
PLANEJAMENTO DE RISCOS, DIFICULDADES E OPORTUNIDADES								
Risco / Dificuldades / Oportunidades	Causa	Efeito	PROBABILIDADE	GRAU DO IMPACTO	PONTUAÇÃO AO	QUALIFICAÇÃO AO	Contorno de risco	Responsável
Identificar o Risco, dificuldade ou oportunidade que será tratado	Escrever o(s) nome(s) do(s) causal(s) associado(s) a cada evento estabelecido	Escrever o(s) nome(s) do(s) efeito(s) associado(s) a cada causal estabelecido	M	A	MA	Risco Médio	Definir ações/medidas que serão realizadas para tratar o risco	Definir o responsável pela atividade/tarefa

Figura 7: Planilha de Gerenciamento de Resposta a Riscos do Plano de Projetos da SCGERAES.

O documento de planejamento de resposta a riscos traz a lista de riscos identificados, com a causa e efeito de cada risco, além da probabilidade de ocorrência e grau do impacto possível, as contramedidas a serem tomadas em caso de ocorrência, o responsável pela atividade de realização das contramedidas e os prazos de início e término para realização destas atividades. Tal documento é preenchido pelo Gerente de Projetos, com o auxílio de um monitor da SCGERAES, caso acredite ser necessário. Apesar de ser um documento de referência, o Plano de Projetos não é utilizado de maneira constante ao longo do processo de monitoramento, quando é utilizado o *Status Report*, sendo consultado em momentos pontuais, de acordo com a necessidade.

Durante o monitoramento, o gerenciamento de riscos é feito quando da realização das reuniões mensais de acompanhamento (reuniões de *Status*). Durante tais reuniões, novos riscos ou dificuldades podem ser identificados e são explicitados no *Status Report* em campo específico para tal, que se encontra ao final do documento. Nesse campo, identifica-se se a ameaça reconhecida, a ação a ser tomada para lidar com tal ameaça, a pessoa responsável por tal ação e o prazo para realização da ação.

DIFICULDADES/ RISCOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO				
D/R	Dificuldade/Risco	Ação	Responsável	Prazo
R	Não cumprimento da meta de implementação de 100% das ações da Agenda Setorial para 2008.	Apoiar intensivamente os órgãos no que diz respeito aos itens comuns	Fernanda Neves	31/12/08

Figura 8: Campo de gerenciamento de riscos do *Status Report* da SCGERAES.

As atividades de gerenciamento de riscos são em parte realizadas pela SCGERAES, que cuida das etapas de planejamento e análise, e, em parte, pelo Estado para Resultados, que é a estrutura responsável pela elaboração e acompanhamento dos Planos de Ação, ou seja, pela adoção de contramedidas. Tais planos são construídos ao longo da atividade de monitoramento, sendo que neles são listados os riscos ou dificuldades identificados em cada projeto, as ações necessárias ao seu enfrentamento e superação, os responsáveis pela realização dessas ações e o prazo para realização das mesmas. As informações que geram os planos de ação podem resultar das reuniões de *Status Report*, das reuniões de monitoramento da Agenda Setorial, ou ainda das reuniões de Comitê de Resultados (reuniões para alinhamento estratégico da alta administração). Caso a ação a ser executada seja

realiza-se um balanço semanal de suas ações, buscando soluções para problemas apresentados (BORGES, 2008).

9.1. Análise Crítica do Processo de Gerenciamento de Riscos no Estado de Minas Gerais

Embora exista um procedimento de gerenciamento de riscos para os Projetos Estruturadores, o mesmo ainda não é completo e deve ser melhorado a fim de se tornar efetivo, incorporando algumas diretrizes propostas pelos diversos autores analisados no presente trabalho, tanto em relação aos procedimentos básicos de gerenciamento de riscos, quanto em relação aos requisitos ou principais pontos a serem observados em tais processos na Administração Pública. Passamos, então, a alguns pontos que devem ser observados nos processos adotados no gerenciamento de riscos dos Projetos Estruturadores de Minas Gerais.

Um primeiro ponto a ser observado diz respeito ao seqüenciamento do processo. De forma geral, os autores indicam como adequado que o gerenciamento de riscos seja executado através das etapas de planejamento do gerenciamento de riscos, identificação, análise, planejamento de respostas e monitoramento dos riscos. Porém, no caso em tela, pode-se perceber que não há uma divisão clara de tais etapas, podendo ser percebidas, na verdade, apenas duas grandes etapas. Uma primeira seria uma análise geral do ambiente de riscos, na qual se concentram as fases correspondentes à identificação, análise e planejamento das respostas a riscos, executadas de maneira simultânea, quando da construção do Planejamento de Respostas a Riscos no preenchimento do Plano de Projetos. A segunda seria a etapa de monitoramento de riscos, com a utilização do *Status Report*, pela SCGERAES, e elaboração dos Planos de Ação, pelo Estado para Resultados. Podemos dizer que essa segunda etapa é de monitoramento pelo momento de sua realização, ao longo da execução do projeto.

Algumas observações importantes devem ser feitas aqui. A primeira diz respeito ao não seqüenciamento das etapas, que não são claras e bem divididas no primeiro momento, o da elaboração do Plano de Projetos. Como colocado anteriormente, a recomendação de divisão em etapas pelos PMBOK e demais autores analisados se dá pela especificidade de cada etapa, que deve ter entradas, ferramentas e saídas próprias. Assim, quando as etapas são realizadas simultaneamente não se constrói uma linha lógica, na qual etapas anteriores se

apresentam como entradas para as subseqüentes, permitindo uma análise satisfatória do ambiente em que cada etapa se processa. Além disso, a realização de cada etapa deve se dar com o suporte de técnicas e ferramentas próprias, que permitam um melhor entendimento do ambiente e também a escolha dos melhores caminhos e soluções. Quando as etapas são realizadas simultaneamente, não há utilização de ferramentas para cada um dos itens que compõem o gerenciamento de riscos (a identificação, a análise, o planejamento de respostas), o que dificulta a execução satisfatória de cada uma delas. Falta, portanto, o estabelecimento de técnicas e métodos padronizados e estruturados para auxiliar na execução das atividades de gerenciamento de riscos. O que se pode sentir com a experiência prática na participação do planejamento dos Projetos Estruturadores é que o preenchimento da planilha de riscos no Plano de Projetos se dá de forma muito pouco embasada. Dada a falta de ferramentas e técnicas, o preenchimento não se dá com o intuito de realmente transformar a planilha em um instrumento gerencial efetivo.

Isso pode ser confirmado com a análise da segunda grande etapa identificada no processo, a de monitoramento dos riscos. Como bem demonstra o PMBOK, as principais entradas para o monitoramento dos riscos devem ser o Plano de Gerenciamento de Riscos e o Registro de Riscos, que, no caso em questão, são representados pela planilha de riscos do Plano de Projetos. Na prática, porém, não se observa qualquer relação direta entre o registro de riscos realizados nas reuniões de *Status Report* e os Planos de Ação elaborados pelo EpR com os riscos identificados e analisados no Plano de Projetos. O ideal seria que esse último fosse o documento principal a ser utilizado como referência tanto para o monitoramento da SCGERAES quanto na elaboração dos planos de ação, sendo complementado com novos riscos identificados durante a execução do projeto. Não há, além disso, qualquer mecanismo para garantir um maior enfoque ao explicitado no Plano de Projetos. Porém, o que se pode perceber é que o processo de monitoramento se concentra apenas em riscos percebidos durante a execução dos projetos (que podem até ser coincidentes com os identificados inicialmente, embora não se constitua aqui qualquer regra), o que torna o processo ainda mais incompleto, lidando, basicamente, com gerenciamento de crises, e não de riscos propriamente ditos. Como o gerenciamento de riscos concentra suas principais atividades no momento de monitoramento, pode-se perceber que esse perde uma de suas funcionalidades mais importantes, que é se tornar requisito para o processo decisório de maneira ampla, dado que, neste momento, muitas das decisões importantes e que deveriam levar em consideração os riscos já foram tomadas.

Os quadros abaixo analisam a relação entre os Planos de Projetos e os Planos de Ação para quatro projetos escolhidos, demonstrando como o primeiro não é usado como uma entrada para o segundo. O critério de escolha dos quatro projetos foi de acordo com os riscos identificados para cada nível no Plano de Projetos, de tal forma que foram selecionados os projetos com mais riscos nos níveis estratégico (Atração de Investimentos), de programa (Lares Gerais) e operacional (Destinos Turísticos), além do projeto que apresentava maior equilíbrio entre os riscos nos três níveis (Certifica Minas). Duas são as principais possibilidades levantadas para tal descolamento entre os Planos de Projetos e os Planos de Ação. A primeira é de que os riscos inicialmente identificados não se concretizaram, de tal forma que não foi necessária a elaboração de Planos de Ação para tratar dos problemas previstos. Outra possibilidade é de que o enfoque do Plano de Projetos e do Plano de Ação seja diferente de tal forma que o que foi considerado como importante na elaboração dos Planos de Projetos não seja de fato considerado prioritário na elaboração dos Planos de Ação (dado que esses se concentram em ações prioritárias em uma visão estratégica do governo). Essas duas possibilidades demonstram a existência de problemas nos processos de gerenciamento de riscos. Se os riscos identificados não tiverem se concretizado, percebe-se uma falha nos processos de identificação e análise dos riscos, provavelmente pela ausência de etapas bem definidas e de ferramentas apropriadas ao gerenciamento de riscos. Se o problema maior for a diferença de enfoque na elaboração dos Planos de Projeto e dos Planos de Ação, percebe-se que o gerenciamento de riscos iniciado com os Planos de Projeto não está servindo a um objetivo que deveria ser prioritário, o de contribuir à realização do projeto conforme as prioridades do governo. Assim, torna-se necessário iniciar um novo processo de gerenciamento de projetos com a elaboração dos Planos de Ação, sendo este mais focado na estratégia governamental. A análise dos projetos selecionados permite perceber que as duas possibilidades ocorrem, na verdade, de maneira simultânea. Nos quadros, os riscos presentes nos Planos de Projeto e que foram de fato acompanhados nos Planos de Ação estão marcados com cores iguais.

Projeto	Riscos Identificados no Plano de Projetos	Riscos / Dificuldades identificados nos Planos de Ação	Riscos Inicialmente Identificados efetivamente acompanhados
Certifica Minas	Não preenchimento das vagas disponíveis nos frigoríficos através da prorrogação do concurso público	Exportação de Café de propriedades certificadas	2 em 10
	Disponibilidade de recursos em tempo hábil para cumprir a programação	Parque de Exposições-terreno	
	Contratada (Infox) não entregar sistema na data estipulada no contrato	Demora para obtenção do Relatório de Análise da Documentação- pré-requisito para iniciar processo de credenciamento como Organismo de Certificação de Produto (OCP)	
	A saída de profissionais da informática em virtude dos baixos salários	Indicação de propriedades aptas à auditoria do IMA	
	Contratação de pessoal em 2008	Demora na aprovação do regulamento do IMA, pré-requisito para seu credenciamento como Organismo de Certificação de Produtos (OCP)	
	Regulamento do IMA não aprovado pelo INMETRO	Interligação da Unidades Descentralizadas do IMA	
	Baixa adesão dos produtores rurais ao programa oficial de certificação	Assinatura de convênio entre o IMA e a PMMG para realização de ações de fiscalização	
	Desistência de produtores ao longo do processo de implementação	Insuficiência de técnicos do IMA para ações de inspeção	
	Não contratação de profissionais para composição da Rede de Assistência Técnica da Emater para a Certificação de Café. Convênio com a Polícia Militar		

Quadro 1: Comparativo entre riscos identificados nos Planos de Projetos e nos Planos de Ação para o Projeto Estruturador Certifica Minas

Projeto	Riscos Identificados no Plano de Projetos	Riscos / Dificuldades identificados nos Planos de Ação	Riscos Inicialmente Identificados efetivamente acompanhados
Destinos Turísticos	Restrições ambientais	Casa MG em SP- aluguel do Galpão	2 em 7
	Não aceitação do projeto pelas comunidades afetadas	Obra da Casa MG em SP	
	Dificuldades nas discussões com possíveis parceiros (convênios)	Administração da Casa MG em SP	
	Dificuldade na identificação e viabilização do imóvel sede da Casa de Minas em São Paulo	Software de inventário de patrimônio turístico	
	Dificuldades na definição do modelo de gestão da Casa de Minas	Indicadores do Turismo	
	Desarticulação entre os atores envolvidos na captação	Ações de saneamento da SEDRU/COPASA nos Destinos Turísticos	
	Problemas na estrutura e equipamentos dos centros de convenções	Atraso na conclusão das obras da Casa de Minas em São Paulo	
		Atraso na elaboração do plano estratégico da Casa de Minas em São Paulo	
		Atraso na contratação da primeira etapa de projetos da Semana de Minas Gerais em Piemonte	
		Dificuldade técnica para concretizar doação BID/FUMIN (US\$3 milhões com igual contrapartida do Estado)	
	Projetos sobre estradas ecoturísticas não estão previstos no PE		

Quadro 2: Comparativo entre riscos identificados nos Planos de Projetos e nos Planos de Ação para o Projeto Estruturador Destinos Turísticos

Projeto	Riscos Identificados no Plano de Projetos	Riscos / Dificuldades identificados nos Planos de Ação	Riscos Inicialmente Identificados efetivamente acompanhados
Lares Gerais	Dificuldades em localizar imóveis no local desejado, com a documentação regular	Desistências de algumas prefeituras para iniciar as obras que foram firmadas através dos Convênios em 2008 em função da não-reeleição de alguns prefeitos.	3 em 10
	Locação - Não utilização dos recursos por falta de demanda	Indefinição quanto os procedimentos para lançamento do Projeto de Crédito Imobiliário Consignado	
	Lotes Urbanizados Betim: Impossibilidade de realização das obras de infraestrutura em Betim	Construção de conjunto habitacional no terreno do IPSM - Jardim Vitória	
	A não geração do cadastro de candidatos pela Prefeitura/Conselho Municipal de Habitação	Período Eleitoral pode inviabilizar ou atrasar a entrega de vários empreendimentos.	
	Não execução da infraestrutura preliminar pelas Prefeituras e contratos das concessionárias	Meta de construção de UH abaixo do previsto no Pacto por Minas	
	Não execução das obras de finalização da infraestrutura pelas Prefeituras e concessionárias: - implantação do sistema de água, esgotamento sanitário e energia elétrica.	Segurança Pública - Servidores não conseguem encontrar os imóveis regularizados e no valor limite	
	Risco de contrato das Empreiteiras	Segurança Pública - dificuldade na gestão dos imóveis locados para os servidores em situação de risco. Não há formas de retirada desses do imóvel.	
	Atrasos na realização das obras de engenharia, a cargo das empreiteiras	Falência de duas das empresas contratadas para construir as obras	
	Atraso no cronograma das obras	Segurança Pública - Os servidores com crédito aprovado não cumprem o prazo para apresentação do imóvel a ser financiado	
Acréscimo do valor da contrapartida dos municípios			

Quadros 3: Comparativo entre riscos identificados nos Planos de Projetos e nos Planos de Ação para o Projeto Estruturador Lares Gerais

Projeto	Riscos Identificados no Plano de Projetos	Riscos / Dificuldades identificados nos Planos de Ação	Riscos Inicialmente Identificados efetivamente acompanhados
Atração de Investimentos	Não obtenção de licenciamento ambiental	Implementar o marco legal do etanol	1 em 11
	Desistência ou adiamento por parte da empresa prospectada	Pólo Industrial de Tecnologia- processo de desapropriação do terreno	
	Mudança na prioridade de investimentos da Petrobras na REGAP	Licenciamento ambiental da Unidade de Pelotização da CSN	
	Não concessão de tratamento tributário diferenciado para cadeias de acrilato, metal mecânica e biodiesel	Longo período para assinatura de protocolos	
	Dificuldades na aquisição da tecnologia do acrilato	Foco do evento do conceito Cidade Aeroporto	
	Escassez de recursos financeiros para os empreendimentos	V&S Licenciamento da área do Distrito Industrial	
	Modelo tributário não atraente para o biodiesel		
	Não concluir o zoneamento econômico-ecológico do Estado		
	Elaborar o zoneamento agropedoclimático das diversas oleaginosas		
	Inviabilização da construção de alcooduto ligando as regiões produtoras do Triângulo aos portos para exportação de etanol.		
	Excesso de glicerina no mercado		

Quadro 4: Comparativo entre riscos identificados nos Planos de Projetos e nos Planos de Ação para o Projeto Estruturador Atração de Investimentos

Outra crítica importante deve ser feita em relação ao entendimento do que são os riscos dos projetos e da natureza específica desses. Quando os riscos são tratados apenas no planejamento de cada projeto específico e no monitoramento de cada projeto, percebe-se uma clara tendência de que sejam levantados e acompanhados somente os riscos relativos apenas ao projeto em questão, ou seja, os riscos relacionados às entregas de resultados do projeto pelo setor público e os riscos relacionados às questões operacionais dos projetos. Existem, porém, riscos de naturezas diversas que ameaçam os projetos direta e indiretamente de diferentes

maneiras. Têm-se aqui as questões que levam a riscos, reconhecidas pelo relatório da Unidade Estratégica do Reino Unido, como, por exemplo, os riscos gerados por ameaças diretas, os riscos relativos às questões ambientais, os riscos de paralisação, os de segurança, ou ainda a divisão reconhecida por McPhee, entre de riscos estratégicos, ambientais e operacionais. É natural que tais riscos não sejam específicos de um projeto de maneira isolada, afetando a carteira parcialmente ou ainda na sua totalidade. A sistemática de gerenciamento de riscos para os Projetos Estruturadores não permite uma análise ampla dos riscos governamentais, constituindo apenas uma análise de riscos de projeto em sentido estrito e incompleto, dado que os riscos dos projetos não se encerram nos próprios projetos, havendo a ocorrência de riscos que são ambientais ou do governo de forma mais ampla. Além disso, os projetos estão cercados por incertezas que ultrapassam os limites do gerenciamento pela equipe, havendo, inclusive, um cruzamento entre os projetos, de tal forma que a incerteza em um projeto pode estar relacionada às atividades de outro projeto, sendo necessária uma visão mais abrangente dos riscos.

Se, por um lado, o gerenciamento apenas dos riscos do projeto é insuficiente por desconsiderar riscos de natureza mais ampla, pode-se dizer que esse também é incompleto, por outro lado, ao desconsiderar os riscos em um nível mais baixo, ou nível de ação. Como já colocado anteriormente, os Projetos Estruturadores são bastante amplos em sua concepção, de tal forma que alguns projetos são, na verdade, programas, e as ações que compõem cada projeto são, na verdade, projetos. O gerenciamento de riscos, da maneira como é realizado no Estado de Minas Gerais hoje, considera apenas os riscos no nível do projeto, não descendo ao nível das ações (ainda que muitas vezes se explicita que o risco em questão afetará determinada ação). Como é natural, existem ações consideradas prioritárias em cada projeto, dado o orçamento, o tipo de entrega, os resultados esperados, a complexidade, a visibilidade ou ainda o interesse da população. É também natural que um gerenciamento de riscos exercido no nível dos projetos tenda a se preocupar mais ou até exclusivamente com as ações tidas como prioritárias. Isso pode ser confirmado, inclusive, pelo fato de parte das informações para elaboração dos Planos de Ação ser obtidas nas reuniões de Comitê de Resultados, nas quais são tratados apenas os pontos considerados mais importantes de cada projeto, concentrando-se nas ações tidas como prioritárias. Tem-se, porém, que ações “secundárias” também realizam entregas importantes, sendo responsáveis por quantias consideráveis de recursos. Desta maneira, ainda que os riscos que afetem tais ações possuam um impacto

potencialmente menor, os mesmos não devem ser desconsiderados, sob pena de gastos excessivos pelo Estado e prejuízo às entregas dos projetos. Retomando o estudo apresentado pela SU, pode-se dizer que o gerenciamento de riscos nos projetos do governo mineiro se dá apenas no nível de programa, sendo insuficiente nos níveis estratégico e operacional ou de projeto. O quadro abaixo mostra como é a distribuição dos riscos identificados em alguns Planos de Projetos, de acordo com a proposição de McPhee da natureza dos riscos e também em relação à divisão da SU para os diferentes níveis de risco. Foram analisados 35 Planos de Projetos dos 57 possíveis. Os demais não foram analisados por não haverem riscos identificados nos Planos de Projeto (14 Projetos) ou por o Plano de Projeto estar indisponível no momento da consulta.

Projeto Estruturador	Riscos Identificados nos Planos de Projeto					
	Quanto à Natureza (McPhee)			Quanto aos níveis de governo (SU)		
	Riscos Estratégicos	Riscos Ambientais	Riscos Operacionais	Nível Estratégico	Nível de Programa	Nível Operacional
Aceleração da Aprendizagem	0	1	0	0	1	0
Arranjos Produtivos	1	1	2	1	2	1
Atração de Investimentos	5	3	3	5	6	0
Centro Administrativo	0	3	4	0	5	2
Centro Referência Jovem	0	0	1	0	1	0
Certifica Minas	0	6	4	3	3	4
Choques de Gestão	0	1	2	0	2	1
Circuitos Culturais	0	3	7	2	6	2
Cresce Minas	0	3	3	1	3	2
Descomplicar	0	1	1	1	0	1
Destinos Turísticos	1	1	5	1	2	4
Ensino Médio Profissionalizante	0	0	1	0	0	1
Escola em Tempo Integral	1	1	0	1	1	0
Formação Profissional	0	1	1	0	1	1
Gás Natural	3	4	2	3	5	1
Governo Eletrônico	0	0	2	0	1	1
Inovação Tecnológica	1	2	0	1	2	0
Inserção Competitiva	3	0	2	1	3	1
Inserção Regional	1	2	2	2	1	2
Lares Geraes	0	6	4	0	7	3
Minas Avança	0	2	3	0	2	3
Minas Sem Fome	0	4	2	1	5	0
Poupança Jovem	0	2	4	1	4	1
PPP - Parcerias Público-Privadas	2	6	3	3	7	1
Pró-Acesso	0	5	3	2	4	2
Profissionalização de Gestores	1	2	4	0	5	2
Pro-MG	1	5	3	1	6	2
Qualificação de Professores	0	0	1	0	0	1
Regionalização - Urgência e Emergência	0	2	2	0	3	1
RMBH	1	2	2	1	3	1
Saúde em Casa	0	1	0	0	1	0
Sistema de Avaliação do Ensino	0	0	1	0	0	1
SUAS	0	0	1	0	0	1
Universalização da Energia	1	3	2	1	5	0
Vida no Vale	0	2	1	0	2	1
TOTAL	22	75	78	32	99	44

Tabela 3: Análise dos riscos identificados nos Planos de Projeto

Na tabela acima, um primeiro ponto que chama a atenção é o fato de 14 projetos não terem riscos identificados no Plano de Projeto. Tais projetos se diferenciam bastante quanto ao objeto, sendo que, dentre eles, há projetos relacionados à segurança pública, educação, meio-ambiente, finanças públicas, gestão, esportes, assistência social e infra-estrutura. Desta maneira, pode-se inferir que não é a natureza do projeto que inviabiliza a identificação dos riscos. A vivência na rotina do gerenciamento de tais projetos permite perceber que essa não identificação parece se relacionar, na verdade, a uma certa descrença no processo de gerenciamento de riscos, da forma como é realizado hoje para os Projetos Estruturadores, tanto pelas equipes de projetos quanto pelos monitores do escritório

de projetos. Uma possível razão para tal descrença é o não acompanhamento dos riscos levantados, levando à ineficácia do processo. Outro fato que chama a atenção é que alguns projetos têm poucos riscos identificados. Isso se justifica por alguns dos projetos não lidarem com questões de fato inovadoras, contendo grande parte de trabalho de rotina, como é o caso, por exemplo, de alguns projetos das áreas de educação e saúde.

O que fica bem demonstrado com a construção do quadro acima é a limitação existente na identificação de riscos. Por um lado, são identificados riscos ambientais e operacionais em um número muito superior ao de riscos estratégicos. Isso pode se justificar pela alta complexidade dos riscos estratégicos, que são de difícil compreensão por parte das equipes de projetos e também de difícil responsabilização, dado que o preenchimento é feito pela própria equipe, e os riscos estratégicos muitas vezes devem ser de responsabilidade da alta administração, que tem maiores condições para lidar com tais riscos. Como a não é envolvida neste momento, acaba fazendo pouco sentido a inserção de riscos estratégicos no Plano de Projetos. Por outro lado, percebe-se que a identificação de riscos no nível de programa é bastante superior à realizada para os demais níveis (estratégico e operacional), confirmando o que foi colocado anteriormente, da dificuldade das equipes de projetos de ter uma visão mais ampla dos riscos, que vá desde os níveis mais altos até os níveis mais baixos de riscos. Possíveis explicações passam, primeiramente, pela própria limitação das equipes de projetos para identificar riscos, mas também pela indefinição de qual é o nível de riscos que se deseja cobrir no Plano de Projetos, e de quais riscos devem ser de fato monitorados pelo GERAES e pelo EpR, dadas as limitações desses escritórios.

Uma limitação percebida para um processo de gerenciamento de riscos que envolva de maneira satisfatória as equipes de projetos e a alta administração está na dificuldade de se mensurar e avaliar os resultados do gerenciamento de riscos na área pública. Na iniciativa privada, a realização de simulações permite comparar os custos e prazos das alternativas levantadas, verificando a eficácia do gerenciamento de riscos. No setor público, porém, os custos são mais dispersos e são poucos os mecanismos que permitem verificar com exatidão os custos indiretos envolvidos em cada alternativa possível (p. ex. custo do trabalho do servidor para determinada atividade ou custo da realização de licitação), além de se verificar a existência de custos não financeiros, como os custos sociais. Assim, um aprimoramento da gestão

de custos dos projetos seria de grande valia à melhoria dos processos de gerenciamento de riscos.

É também importante ressaltar como o gerenciamento de riscos ainda está, de certa forma, descolado da lógica geral de gerenciamento dos projetos. Isso porque, muito embora a SCGERAES e o Estado para Resultados atuem no monitoramento e no auxílio ao gerenciamento, este gerenciamento é realizado, de fato, pelas próprias equipes de projetos, lideradas por um gerente de projetos. Notamos que os procedimentos de gerenciamento de riscos não são de fato executados por tais equipes, mas sim conduzidos pelos escritórios. Ainda que a equipe do projeto seja responsável pelo preenchimento do Plano de Projetos com o auxílio da SCGERAES, o próprio plano não é utilizado de maneira efetiva ao longo da execução do projeto. Não há qualquer mecanismo ou sistemática de gerenciamento interno dos riscos dos projetos pelas equipes, de forma que essas são dependentes do trabalho dos escritórios para tal. Ressalta-se, ainda, que, de forma global, os gerentes de projetos não têm capacitação específica para trabalhar com gerenciamento de riscos. Mesmo havendo a atribuição de responsabilidades nos documentos do Plano de Projetos, no *Status Report* e nos Planos de Ação, não se percebe o entendimento por parte das equipes de que o gerenciamento de riscos é de fato responsabilidade sua. O que se pode perceber é esse entendimento é apenas parcial, relacionado apenas às tarefas designadas a cada equipe em particular nos Planos de Ação.

A esse último ponto se relaciona a questão colocada como crucial no relatório da SU, de que a responsabilidade sobre o gerenciamento de riscos recaia sobre aqueles com maior capacidade para tanto, estando alinhada à responsabilidade pela entrega. A sistemática utilizada no Estado de Minas Gerais permite que, para os riscos presentes nos Planos de Ação, haja responsabilidade sobre o risco alinhada à responsabilidade pela entrega, mas não garante que o gerenciamento de riscos de fato recaia sobre aqueles com maior capacidade para tanto. É bastante provável que os técnicos da SCGERAES e do Estado para Resultado possuam uma maior capacidade de gerenciamento de riscos em um sentido mais amplo, dada a formação e capacitação desses. Isso, porém, não significa que sejam mais capacitados para o gerenciamento dos riscos dos projetos, dado que isso exige um maior conhecimento do objeto do projeto. A recomendação da SU é de que os departamentos desenvolvam o trabalho de gerenciamento de riscos nos níveis mais primários, sendo auxiliados por

órgãos externos e especialistas. O que percebemos hoje nos Projetos Estruturadores são os órgão externos e especialistas exercendo o gerenciamento de riscos de fato e apenas atribuindo responsabilidades aos departamentos para tratar riscos específicos identificados. O resultado disso é que o gerenciamento de riscos de torna ainda mais restrito, dado que os departamentos é que detêm maior conhecimento do ambiente dos riscos específicos do projeto, e esses podem apresentar resistência quanto a identificar seus riscos, dado que serão monitorados pelos riscos que identificarem.

Por fim, é importante ressaltar o papel da alta administração (ou governo central) no gerenciamento dos riscos. Ainda que se possa perceber que são muito bem exercidas as atividades de gerenciamento de crises, de coordenação de ações e de teste regular dos julgamentos sobre os riscos-chave (com o balanço semanal do Plano de Ação), alguns papéis ainda devem ser aprimorados, de acordo com os parâmetros dos estudos da SU. Dentre tais papéis, é possível citar o provimento de um contexto estratégico para a tomada de decisões, a coordenação da comunicação e do aprendizado (melhores práticas), a avaliação e a responsabilidade sobre ameaças de larga escala, o gerenciamento e coordenação de riscos interdepartamentais e o estabelecimento de um centro de excelência em gerenciamento de riscos.

9.2. Sugestões para um gerenciamento de riscos mais efetivo nos Projetos Estruturadores do Estado de Minas Gerais

A partir das críticas feitas ao processo de gerenciamento de riscos hoje utilizado nos Projetos Estruturadores do Estado de Minas Gerais, algumas sugestões podem ser feitas no sentido de tornar o processo mais efetivo. São soluções simples e pouco ou nada dispendiosas, que podem trazer importante contribuição a um procedimento entendido como primordial pelos teóricos da Gestão de Projetos.

A primeira diz respeito ao processo propriamente dito. É de grande importância que o gerenciamento de riscos siga etapas que gerarão, ao seu fim, subsídios para o monitoramento por parte da SCGERAES e Estado para Resultados. Assim, seria interessante que as equipes de projeto realizassem a identificação, análise e planejamento de respostas a riscos, a partir de um processo estruturado e baseado na utilização de técnicas e ferramentas, conforme sugerido pelo PMBOK, contando, porém, com um tempo maior para a realização do planejamento. Para tanto, é necessário que se defina quais as técnicas e ferramentas são mais adequadas à

realidade e limitações da estrutura das equipes, adaptando as recomendações do PMBOK. Seria papel do governo central, representado aqui pela figura de seus escritórios de projetos e de portfólio, proceder à identificação das técnicas e ferramentas disponíveis, à análise das limitações e benefícios de cada uma destas técnicas e à consolidação do que foi entendido como melhores práticas na construção de um procedimento padrão a ser seguido pelas equipes de projeto. Dentre possíveis ganhos gerados com isso, identificamos o de tornar as equipes e gerentes de projetos mais capazes para lidar com o gerenciamento de riscos, o de garantir a efetividade do processo a partir de sua padronização e também o de tornar as equipes mais conscientes de seu papel no gerenciamento de riscos.

Os procedimentos padrão de gerenciamento de riscos elaborados pela SCGERAES e Estado para Resultados (ou um deles isoladamente) serviriam de subsídio para que as equipes desenvolvessem a identificação, análise e planejamento de respostas a riscos, informações que devem estar contidas no Plano de Projetos. Para que o trabalho realizado não se perca, é indispensável que tal plano seja utilizado como documento base de referência quando da realização de reuniões de *Status Report* e na construção dos planos de ação. Os riscos devem ser acompanhados e monitorados sistematicamente, assim como são acompanhados os marcos, as metas e as solicitações financeiras. Caso sejam identificados novos riscos ao longo do processo de monitoramento, esses devem ser acrescidos à listagem inicial que compõe o Plano de Projetos para serem acompanhados.

É importante também delimitar quais riscos devem compor o Plano de Projetos e quais merecem acompanhamento efetivo dos escritórios especializados do Estado. Sugere-se que as equipes realizem um levantamento de riscos desde o nível mais baixo, o operacional (que, neste caso, devemos chamar de risco por ação do projeto) até o nível intermediário, o de programa (no caso, seria o nível do Projeto Estruturador). Muitas vezes, porém, é difícil definir quais são riscos gerais do projeto e quais são riscos específicos de uma ação. A sugestão é que, uma vez identificados todos os riscos nesses dois níveis, as equipes de projetos realizem reunião com a equipe da SCGERAES responsável pelo monitoramento, a fim de definir quais riscos do nível operacional são mais importantes e devem compor o Plano de Projetos para monitoramento efetivo. Existem critérios diversos para tanto, como, por exemplo, o impacto financeiro, a importância/visibilidade da entrega, os compromissos com a população, dentre tantos outros. O ideal é que os critérios já estejam definidos pelos

próprios escritórios no mesmo momento em que forem consolidados os procedimentos padronizados. Desta maneira, deveriam compor o Plano de Projetos todos os riscos que forem identificados no nível de programa e também os riscos no nível operacional que se encaixem nos critérios de definição de prioridades. Os demais riscos identificados não devem permanecer sem monitoramento, mas, por sua natureza e pelas limitações das estruturas de monitoramento, deve caber às equipes de projetos o seu acompanhamento. Importante que fique claro aqui que o gerenciamento dos riscos não deixa de ser de responsabilidade das equipes em momento algum. Porém, para riscos considerados de maior importância, o monitoramento deve ser acompanhado de maneira próxima pela SCGERAES e pelo EpR, que são auxiliares nesse processo. É recomendável, ainda, que as equipes de projetos preparem relatórios periódicos acerca do gerenciamento dos riscos operacionais não selecionados, remetendo esses relatórios à SCGERAES e ao EpR, que podem decidir pela inclusão de algum risco no Plano de Projetos, caso se verifique a necessidade de acompanhamento mais próximo. Além disso, ao final de cada ano, é importante que se reúna as lições aprendidas no gerenciamento de riscos, para que se realize uma revisão dos procedimentos padrão definidos, agregando a eles o que foi entendido como sendo as melhores práticas. A sugestão é que tal atividade seja realizada de maneira conjunta pelas equipes de projetos com a SCGERAES, ficando essa última responsável pela consolidação das informações.

Caso o processo seja realizado dessa maneira há um ganho também na qualidade da tomada de decisões, dado que os riscos prioritários são identificados e selecionados ainda no momento do planejamento de ações para o ano subsequente, permitindo um planejamento mais exequível. Possibilita-se, também, maior celeridade na realização de ações de enfrentamento de riscos ao longo da execução dos projetos, devendo o registro de riscos consolidado no Plano de Ação ser sempre consultado no processo decisório.

Até aqui a sistemática sugerida lidou com riscos nos níveis operacional e de projeto, sendo necessário, portanto, se pensar em uma solução para o gerenciamento de riscos no nível estratégico. Na estrutura do governo mineiro, o Estado para Resultados, como escritório de portfólio, que lida com projetos estruturadores e associados, exerce uma função mais estratégica. Dessa maneira, a sugestão é de que anualmente tal organismo proceda a uma análise do ambiente de desenvolvimento das políticas públicas, a fim de entender os riscos que cercam os

projetos de maneira mais ampla, sem descer ao nível de um projeto específico. Para a realização de um trabalho como esse, que é de grande complexidade e pode se tornar muito extenso, dependendo da profundidade da análise, podem ser selecionados alguns pontos a serem focados, entendidos como primordiais. Assim, deve-se concentrar o trabalho em questões-chave, previamente definidas junto à alta administração estadual, a serem examinadas com maior cautela (p. ex. riscos de ameaças diretas, riscos ambientais, riscos de segurança ou riscos políticos). O resultado de tal trabalho seria um “Registro de Riscos Estratégicos”, a ser gerenciado pelo próprio EpR, ao qual caberia a função de articulação com as equipes de projetos para o entendimento das ameaças, articulação da ação em ameaças que perpassem o âmbito de um único projeto, e auxílio para lidar com riscos estratégicos, quando esses afetarem diretamente os projetos ou ações. Além disso, seria interessante que se criasse uma sistemática de desenvolvimento de Planos de Ação para Riscos Estratégicos, ficando a responsabilidade pela realização de ações preventivas ou corretivas a cargo da alta administração estadual ou do próprio EpR. Ressaltamos aqui que um maior envolvimento por parte do Estado para Resultados e da alta administração estadual são essenciais para tornar o processo de gerenciamento de riscos mais efetivo, sendo, inclusive, primordial para se mudar a cultura de aversão a riscos, tão comum no setor público.

Problemas Identificados	Soluções Apontadas
Não há uma divisão clara das etapas de gerenciamento de riscos	GERAES e EpR podem estudar e definir as técnicas de gerenciamento de riscos mais adequado à realidade e
Não há utilização de ferramentas para cada um dos itens que compõem o gerenciamento de riscos	limitações da estrutura das equipes dos projetos, definindo de maneira clara as etapas a serem seguidas e
O Plano de Projetos não é utilizado como um registro de riscos, de tal forma que os riscos identificados não são monitorados pelo GERAES no <i>Status Report</i> e nem pelo Estado para Resultados nos Planos de Ação	O Plano de Projetos deve servir de base para um acompanhamento efetivo dos riscos, de tal forma que esses sejam monitorados sistematicamente e que cada novo risco percebido seja incorporado à lista inicial para acompanhamento futuro.
Há uma tendência de identificação apenas parcial dos riscos, de tal forma que os riscos não são identificados em todos os seus níveis e não são identificados riscos de naturezas diversas	As equipes devem realizar um levantamento de riscos desde o nível mais baixo, o operacional, até o nível intermediário, o de programa. Em reunião com a SCGERAES serão definidos quais riscos devem compor o Plano de Projetos. Os riscos que não compuserem o Plano de Projetos devem ser acompanhados pela própria equipe, que deve passar relatório periódico à SCGERAES e EpR.
	O EpR deve proceder anualmente a uma análise do ambiente de desenvolvimento das políticas públicas a fim de entender os riscos que cercam os projetos de maneira mais ampla, sem descer ao nível de um projeto específico, consolidando-os em um "Registro de Riscos Estratégicos".
Os procedimentos de gerenciamento de riscos não são de fato executados pelas equipes dos projetos, mas sim conduzidos pelos escritórios de projetos do Estado (GERAES e EpR), de tal forma que a responsabilidade sobre o gerenciamento de riscos não está alinhada à responsabilidade pela entrega de resultados	Com a definição da rotina e dos processos de gerenciamento de riscos pelo GERAES e EpR as equipes de projetos tendem a se tornar mais aptas à liderar tais processos, tomando para si a responsabilidade sobre o gerenciamento dos seus riscos. O levantamento de melhores práticas por esses escritórios também tende a auxiliar nesse processo.
O papel da Alta Administração sobre o gerenciamento de riscos deve ser aprimorado	Com a existência de um "Registro de Riscos Estratégicos", os riscos de tal natureza podem ser monitorados pelo EpR, que elaboraria Planos de Ação específicos, ficando a responsabilidade sobre ações preventivas ou corretivas a cargo da Alta Administração.

Quadro 5: Quadro-resumo dos problemas identificados no processo de gerenciamento de riscos nos projetos estruturadores em Minas Gerais e soluções apontadas pela autora.

10. Conclusão

O Estado de Minas Gerais avançou muito em direção a uma Administração Pública mais moderna com a realização do chamado Choque de Gestão. Dentre as muitas ações realizadas neste contexto, temos a criação de uma carteira de Projetos Estruturadores, considerados prioritários pela sua capacidade de produzir resultados realmente inovadores para a Administração Pública estadual e para a população em geral.

Para garantir que tais projetos surtiram os efeitos esperados, optou-se pelo estabelecimento de uma estrutura de gerenciamento através da criação de um escritório de projetos responsável pela carteira, o GERAES. Para a atuação deste escritório foi desenvolvida, em conjunto com o Instituto de Desenvolvimento Gerencial, metodologia própria para a gestão dos projetos, baseada na metodologia MECPC, de Darci Prado, que alia os preceitos do PMBOK aos do ciclo PDCA. Tal escritório foi concebido para atuar ativamente no monitoramento dos Projetos Estruturadores, além de fornecer suporte às equipes de projetos e subsídio à tomada de decisão em diversos níveis. A estrutura de acompanhamento de tais projetos foi complementada, ainda, com a criação de um escritório de portfólio, o Estado para Resultados, que atua de maneira estratégica em relação tanto aos projetos estruturadores quanto aos associados, sendo responsável pelo acompanhamento de indicadores e gerenciamento de grandes restrições e dificuldades, sendo também fornecedor de subsídio indispensável à tomada de decisões. Como parte indispensável de uma gestão de projetos adequada, as duas estruturas citadas trabalham de maneira conjunta no gerenciamento de riscos dos projetos estruturadores.

O gerenciamento de riscos é atividade complexa, porém indispensável à realização bem sucedida de qualquer projeto. Uma análise de diversos autores que trabalham com gestão de projetos permitiu perceber que existem tarefas diversas a serem desempenhadas para tornar o gerenciamento de riscos mais efetivo, sendo as melhores práticas reunidas no PMBOK, uma boa fonte no reconhecimento de tais tarefas. Além disso, a análise das experiências do Reino Unido e da Austrália permitiu perceber as particularidades do gerenciamento de riscos pela Administração Pública que deveriam ser observadas para a construção de um processo de gerenciamento de riscos mais adequado à realidade do setor público.

À luz dos preceitos levantados tanto pelos teóricos de gestão de projetos quanto pelos estudos específicos de riscos na Administração Pública foi possível analisar o processo existente hoje no Estado de Minas Gerais para o gerenciamento dos riscos dos Projetos Estruturadores e perceber que tal processo está ainda incompleto e existe um grande espaço para modificações e melhorias. Algumas sugestões foram feitas, e, ainda que não sejam seguidas, o importante é perceber onde estão as falhas no processo, pois só assim outras, e possivelmente melhores, sugestões podem surgir. Assim, pesquisas futuras podem ser desenvolvidas com o intuito de validar e aprimorar as sugestões apontadas.

11. Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Antônio Roberto; REIS, Adalberto F. **O Estado da arte em gerenciamento de riscos em projetos.** – XI SIMPEP, Bauru, 2004.

BORGES, Thiago. **A construção do alinhamento estratégico no Estado de Minas Gerais.** 2008. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Tadeu B; ALMEIDA, Bernardo T. **Da Estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de minas (2003-2005).** In. CADERNOS BDMG. N1(mar)1968: Belo Horizonte: BDMG, 2006.p.7-76.

HOOD, Christopher. **The new public management in the 1980's: Variations on a theme.** Londres: Elsevier, 1995.

KERZNER, Harold. **Gestão de Projetos: As melhores práticas.** 2ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2006.

McPHEE, Ian. **Risk and risk management in the public sector.** Canberra: Australian National Audit Office, 2005.

McPHEE, Ian. **Risk management and governance.** Canberra: Australian National Audit Office, 2002.

PRADO, Darci. **Planejamento e controle de projetos.** Belo Horizonte: INDG, 2004.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. **Government extension to A guide to the Project management body of knowledge (PMBOK Guide) – 2000 edition: managing government projects.** Newton Square: Project Management Institute – PMI, 2002

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos: Guia PMBOK.** Newton Square: Project Management Institute – PMI, 2004

REINO UNIDO. Cabinet Office. Strategy Unit. **Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty.** Londres: Strategy Unit, 2002.

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts. **Managing Risks to improve public services.** Londres: The Stationery Office Limited, 2005.

REINO UNIDO. National Audit Office. **Supporting invation: Managing risk in government departments.** Londres: The Stationery Office Limited, 2000.

VERZUH, Eric. **MBA Compacto: Gestão de Projetos.** Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2000.

VILHENA, Renata *et al* (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.