

Fatores de Risco no Gerenciamento de Projetos em Instituições Públicas

Rodrigo Rorato
roratto_rs@hotmail.com
UFSM

Evandro Dotto Dias
evandrodotto@yahoo.com.br
UFSM

Resumo: Atualmente, a gestão de projetos tem sido de fundamental importância para o sucesso das organizações em geral. No entanto, tão importante quanto a adoção de boas práticas de gerenciamento de projetos é a análise dos riscos envolvidos, principalmente em relação aos aspectos que podem influenciar negativamente nesse processo. Cabe ressaltar que são poucos os estudos realizados direcionados ao gerenciamento de projetos no setor governamental, principalmente em relação aos riscos, pelo fato da complexidade existente na sua identificação. Assim, o presente trabalho trata dessa problemática e tem como objetivo geral elaborar um diagnóstico dos principais fatores de risco de um processo de gerenciamento de projetos em instituições públicas, tendo por base uma pesquisa bibliográfica de caráter descritivo-qualitativo. Como resultado, obteve-se a identificação de doze fatores genéricos de risco, os quais foram dispostos em um quadro para uma avaliação qualitativa que apresentou um panorama sobre as condições de gestão de projetos na Administração Pública, além de que posteriormente esses fatores foram analisados numa tabela de intensidade de risco, proposta pelo PMBOK® (2008), a qual demonstrou um método para a mensuração do impacto de riscos em determinadas áreas de um projeto.

Palavras Chave: Gestão de Projetos - Fatores de Risco - Setor Público - -

1. INTRODUÇÃO

No contexto de um mercado empresarial altamente competitivo, as políticas de gestão que visam a agilidade de processos, a facilidade de adaptação e implementação de estratégias com a capacidade de oferecer novos produtos e serviços tornam-se vantagens relevantes e, em alguns setores, pré-requisitos para a sobrevivência das organizações.

Sendo assim, atualmente as boas práticas de gestão adotadas pelo meio empresarial tem sido cada vez mais absorvidas pela Administração Pública; dentre elas destacam-se algumas técnicas de gerenciamento de projetos aplicadas com sucesso em empresas, como o PMBOK® por exemplo, e que tem sido utilizadas no setor público para transformar o planejamento em resultados, otimizar a alocação de recursos, diminuir as surpresas e trazer maior eficiência à administração como um todo. Conforme SELLA (2008), um projeto é concebido para a implementação de uma ou mais estratégias organizacionais a fim de levar uma organização de um determinado posicionamento presente para outro mais vantajoso no futuro. Já PIETRO (2010) declara que a ação de coordenar ou gerir um projeto é a aplicação de técnicas, conhecimento e habilidades específicas para a garantia de que esse projeto obtenha sucesso na sua execução, que poderá resultar num produto/serviço final útil para a empresa e/ou sociedade.

No entanto, todo esse avanço não conseguiu minimizar os riscos no processo de projetos nas organizações públicas em geral, que em virtude de suas características peculiares e por uma série de fatores, não possibilitam a plena adoção de modernas ferramentas de gestão. Sabendo-se da importância de uma boa gestão de projetos nas organizações é fundamental o conhecimento dos pontos problemáticos que podem prejudicar a aplicação desse tipo de ferramenta em entidades do setor público.

Nesse contexto, o presente trabalho apresenta como problema de pesquisa a dificuldade de identificação dos riscos presentes num processo de gerenciamento de projetos em organizações públicas brasileiras, tendo como objetivo geral apresentar um diagnóstico dos principais fatores de risco existentes nesse processo no setor público, além dos seguintes objetivos específicos: (a) esboçar um panorama sobre as condições de gestão de projetos na Administração Pública e (b) apresentar um método para a mensuração do impacto de riscos nas principais áreas de um projeto. A justificativa para um estudo dessa natureza estaria na necessidade de se conhecer os pontos cruciais que influenciam negativamente na implementação de um gerenciamento de projetos, a fim de contribuir com a minimização de incertezas de gestores e analistas em decisões sobre o assunto em instituições públicas.

Assim, o presente artigo inicia-se por esta Introdução e segue com a contextualização do Gerenciamento de Projetos na Gestão Pública, Materiais e Métodos de Pesquisa, Aspectos de Risco no Gerenciamento de Projetos no Setor Público, Conclusão e Referências.

2. GERENCIAMENTO DE PROJETOS NA GESTÃO PÚBLICA

Embora o gerenciamento de projetos já ocorra desde a antiguidade, seu tratamento como área de conhecimento é recente. Sua origem ocorreu na área militar no período pós-Segunda Guerra e por anos esteve relacionado a projetos espaciais, de veículos de guerra, de armamentos e a grandes obras de engenharia civil. Foi a partir dos anos 70 que o gerenciamento de projetos começou a ser utilizado em diversos setores da economia mundial.

Nessa perspectiva, é importante destacar que seja qual for o perfil de uma organização, tanto do setor privado quanto público, e seja com ou sem fim lucrativo, é necessário que ela adote uma metodologia para gestão de seus projetos com o intuito de gerenciar a aplicação

dos recursos disponíveis, que normalmente são limitados e/ou escassos (SANTOS, N. C. et al., 2008).

O Guia PMBOK® (2008), que é um dos padrões mais utilizados na gestão de projetos pelas organizações privadas, apresenta uma visão geral de fundamentos aplicáveis também à maioria das organizações de governo e que são normalmente reconhecidos como boas práticas de gestão na área, isto é, que existe um consenso geral em relação ao seu valor e utilidade. O PMBOK® (2008) apresenta nove áreas de conhecimento compostas por uma série de conhecimentos, técnicas e práticas que, juntamente com os processos, auxiliam no gerenciamento de projetos, são elas:

- a) **Integração:** refere-se o nível de agregação dos membros no controle dos processos necessários ao desenvolvimento do projeto.
- b) **Escopo:** descreve as atividades que deverão ser executadas para a realização e conclusão do projeto.
- c) **Tempo:** inclui os processos necessários para garantir que o projeto será executado no prazo previsto no planejamento do projeto inicialmente definido.
- d) **Custo:** são os processos que envolvem o planejamento, a estimativa, o orçamento e o controle, de um cronograma de custos aprovado.
- e) **Qualidade:** abrange as atividades da organização executora que definem as responsabilidades, os objetivos e as políticas de qualidade.
- f) **Recursos Humanos:** proporciona o melhor aproveitamento do potencial das pessoas envolvidas através de sua organização e gestão.
- g) **Comunicação:** apresenta os processos necessários para assegurar que a coleta, o armazenamento, a distribuição, a apresentação e a destinação das informações.
- h) **Risco:** identifica, avalia, monitora e responde aos riscos do projeto (pontos de influência).
- i) **Aquisição:** abrange os processos de compras ou aquisição de produtos, serviços ou resultados externos à equipe.

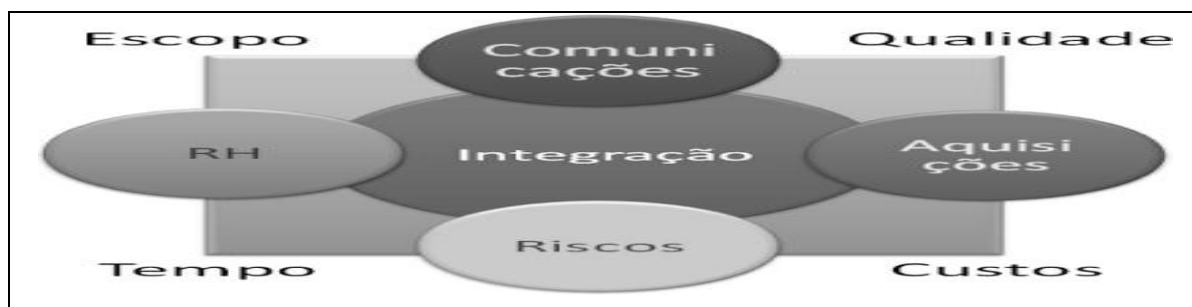


Figura 1 – Áreas do conhecimento em gestão de projetos.

Fonte: Ávila (2011).

Outrossim, com o intuito de complementar as questões relativas à área de risco em projetos, o PMBOK® (2008) apresenta seis fases importantes no processo de gerência de riscos, tais como: plano de gerência de riscos, identificação de riscos, análise quantitativa de riscos, análise qualitativa de riscos, plano de respostas aos riscos e monitoramento e controle de riscos.

Para SILVA & COSTA (2010), a existência do gerenciamento de projetos numa organização permite respostas mais rápidas nas mudanças das condições dos projetos,

melhoria da produção com menores recursos e redução das perdas financeiras por monitoração da execução do projeto, de forma a aumentar as possibilidades do processo alcançar os seus objetivos.

Nessa perspectiva, os órgãos da Administração Pública vêm sofrendo pressões para sua modernização administrativa, ocorrendo, de forma diferenciada, o envolvimento de cada órgão com as técnicas do Gerenciamento de Projetos conforme sua natureza. As empresas públicas com atividade econômica e que disputam o mercado para a colocação de seus produtos, aplicam há mais tempo essas técnicas. Já as instituições prestadoras de serviços (que são a grande maioria), sejam da administração direta ou indireta como as Autarquias, mesmo dotadas de certa autonomia administrativa, e, em muitos casos, apoiadas em novos recursos da tecnologia da informação, ainda fazem uso incipiente dessas técnicas para a modernização dos processos administrativos (ARAÚJO, 2005).

Tradicionalmente, as estruturas administrativas burocráticas predominantes nas instituições governamentais são rígidas e centralizadoras, direcionadas à execução de procedimentos administrativos e cumprimento de regulamentos, de maneira a não estimular a adoção de modernas técnicas de gestão, dentre elas a gerência de projetos. Nessas estruturas, o desempenho da gestão é avaliado apenas em relação à observância das normas legais e éticas. (ABRUCIO, 1997).

Na esfera pública, outrossim, segundo FIGUEIREDO (2002, *apud* MONTEIRO, 2008), o ambiente de incerteza eleitoral proporciona um torpedeamento das ações de um grupo político em relação a outro contrário e acaba por interromper a realização de estratégias de médio e longo prazo de governo, bem como o *design* institucional provoca o insulamento das unidades de gestão, de forma a degradar a constância dos cargos e decisões.

Nesse contexto, a verificação do risco é considerada por AGUIAR (2011) uma das tarefas de gerenciamento de projetos mais importantes, pois trata de questões para antecipação e minimização de eventos que possam impactar negativamente nos objetivos de um projeto, principalmente no que diz respeito a entidades da área governamental, onde alguns aspectos comuns nesse setor geralmente proporcionam o insucesso no gerenciamento de um projeto.

3. MATERIAIS E MÉTODOS DE PESQUISA

Quanto aos procedimentos metodológicos, o presente trabalho é considerado como uma pesquisa bibliográfica e descritiva, pelo fato de que busca descrever, por meio de uma análise nos referenciais teóricos pertinentes, os pontos de risco na prática do gerenciamento de projetos em organizações públicas. A realização de um levantamento descritivo, segundo VERGARA (2006), possibilita a exposição de atributos do fato em estudo, sem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.



Figura 2 – Instrumentos de coleta de dados em pesquisa bibliográfica.

Fonte: O próprio autor.

Além disso, esta pesquisa pode ser considerada também como um estudo de caráter exploratório, visto que o assunto é pouco explorado e não esgota a possibilidade de existência de outros resultados complementares, ou seja, pode haver outros fatores de risco além dos já encontrados por este trabalho que venham a influenciar negativamente no êxito da gestão de projetos em instituições públicas. Segundo GIL (1999), uma pesquisa exploratória visa proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do assunto, a fim de que esse possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores. Ainda conforme o autor, as pesquisas exploratórias têm por objetivo proporcionar uma visão geral de um determinado fato, do tipo aproximativo.

Quanto à abordagem, este estudo apresenta enfoque predominantemente qualitativo, pois procura conhecer as principais razões que podem levar ao insucesso o gerenciamento de projetos no setor público, sem o intuito de mensurá-las. De acordo com TERENCE & ESCRIVÃO FILHO (2006), uma das vantagens da pesquisa qualitativa está no fato de que ela permite uma maior proximidade do pesquisador com a realidade, em virtude de não limitar numericamente os resultados. Quanto aos dados coletados no estudo, estes foram tabulados e organizados num quadro explicativo a fim de melhor expor os resultados obtidos.

É importante ressaltar que a presente pesquisa, além das limitações que as próprias técnicas adotadas apresentam, está delimitada por uma avaliação genérica de fatores risco em projetos no setor público, de modo que as características citadas e os pontos abordados no estudo podem não ser totalmente compatíveis com os obtidos numa análise de uma organização pública específica, em função de que, dependendo da natureza, um projeto nesse setor pode apresentar atributos peculiares e requerer uma avaliação mais detalhada do ambiente organizacional em que está inserido, de maneira a apresentar outros fatores além dos obtidos neste trabalho. Ademais, o presente estudo trata apenas dos aspectos relativos a duas das seis fases para o processo de gerência de riscos (conforme PMBOK®, 2008): identificação e análise qualitativa dos riscos.

4. ASPECTOS DE RISCO NO GERENCIAMENTO DE PROJETOS NO SETOR PÚBLICO

Neste tópico é apresentado o resultado do diagnóstico dos principais fatores que podem impactar negativamente no processo de gerência de projetos numa organização pública, sendo que a análise desses pontos críticos, conforme SANTOS & CABRAL (2008), é considerada a base para a construção de uma política de gestão de riscos na área. No quadro a seguir, é apresentada uma sintetização das exposições de alguns autores acerca do assunto, entre eles: COELHO (2004), VALERIANO (2002) e CATELLINO, BOTTER & ITELVINO (2009):

Quadro 1 - Principais Fatores de Risco na Gestão de Projetos no Setor Público e Descrição de seus Respectivos Sub-Fatores.

FATORES	SUB-FATORES
1. Desprestígio moral do Estado	<p>1.1 Descrença histórica de servidores públicos e sociedade no êxito de projetos governamentais;</p> <p>1.2 Divulgação constante de atos ilícitos praticados por entes públicos, que acaba por dificultar a imagem de seriedade de projetos.</p>
2. Perpetuação de antigos modelos de gestão	<p>2.1 Ausência de estímulo a novas idéias e a existência de apegos burocráticos;</p> <p>2.2 Gestores há muito tempo no cargo, sem atualização profissional.</p>
3. Problemas éticos, legais e de legitimação	<p>3.1 Limitações de atuação da gestão pública, pelo fato de se fazer somente aquilo previsto em lei;</p> <p>3.2 Conflitos constantes entre discussões éticas e morais.</p>
4. Desequilíbrio entre cargos	<p>4.1 Existência de cargos com grande volume de trabalho em detrimento de outros com pouco;</p> <p>4.2 Existência de cargos estáveis e não-estáveis, de modo a prejudicar a legalidade da composição de uma equipe de projeto.</p> <p>4.3 Problemas com a constante troca de cargos em comissão, dependendo do prazo do projeto;</p>
5. Descontinuidade administrativa	<p>5.1 Mudança constante dos planos de governo, em virtude de eleições;</p> <p>5.2 Carência de autonomia administrativa em vários órgãos.</p>
6. Inadequação do quantitativo de pessoal	<p>6.1 Carência de mão-de-obra para a destinação específica no trabalho em um projeto e/ou para a concepção de novos projetos.</p>
7. Falta de adequação da infraestrutura	<p>7.1 Ausência de um layout favorável a comunicação entre equipes do projeto;</p> <p>7.2 Estruturas hierárquicas que não favorecem uma gestão por projetos.</p>
8. Fragilidade do sistema de recompensas	<p>8.1 Políticas de remuneração por desempenho inconsistentes;</p> <p>8.2 Ausência de planos de recompensa atrelados ao êxito de um projeto;</p>
9. Coexistência de culturas e climas organizacionais impróprios	<p>9.1 Insatisfação profissional de servidores - falta de motivação;</p> <p>9.2 Incongruência entre objetivos pessoais e organizacionais;</p> <p>9.3 Resistência a mudanças no trabalho.</p>

10. Nomeação de integrantes de equipe desqualificados	10.1 Probabilidade de indicações políticas na equipe sem a consideração do conhecimento técnico necessário.
11. Pouca flexibilidade orçamentária	11.1 Ajustes ou correções financeiras no projeto dependem de aprovações legislativas ou a inúmeras autorizações hierárquicas; 11.2 Excesso de economicidade sobre tudo aquilo que é adquirido.
12. Processo de aquisições moroso	12.1 Por regra, todas as aquisições devem passar por licitação, que geralmente prejudica compras de urgência (imprevistos); 12.2 O direito de recurso por parte de empresas perdedoras de uma licitação pode incorrer em atraso no planejamento do projeto.

Conforme o vislumbrado no quadro anterior, todos esses pontos corroboram aquilo preconizado pelos pesquisadores da área e esboçam um panorama gerencial do setor, onde a dificuldade em se adotar boas práticas de gestão não tem se restringido somente à descontinuidade de programas e políticas, às mudanças de diretrizes e de ocupantes de cargos em comissão na alta administração a cada período eletivo (conforme FIGUEIREDO, 2002, *apud* MONTEIRO, 2008), mas também em virtude do enfraquecimento decisório das instituições e da função pública em geral, onde os gestores políticos, não afeitos a teorias administrativas, modelos e métodos inovadores de gestão, conduzem as instituições do setor a uma situação de vacuidade operativa, seja pelo contingenciamento de recursos, seja pela ausência de estruturas mínimas de funcionamento, seja pela falta de preservação do conhecimento técnico-administrativo e organizacional; situação essa que transformou os órgãos públicos em burocracias dotadas de um ambiente organizacional repleto de dificuldades para a adoção de um gerenciamento de projetos.

Nesse sentido, os fatores e sub-fatores encontrados sinalizam para uma ameaça maior em questões ligadas principalmente às áreas de custo, prazo, escopo e qualidade do projeto. Assim, o Guia PMBOK® (2008) propõe o relacionamento de fatores de risco com os impactos que estes venham a gerar nas áreas de um projeto, de maneira a mensurar esses impactos, conforme pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 01 – Intensidade dos riscos nas áreas de projetos, segundo um orçamento, tempo e características de escopo preestabelecidas.

Intens. Área	Muito baixa	Baixa	Moderada	Alta	Muito Alta
Custo	Incremento de custo insignificante	<5% de Incremento de custo	5 – 10% de Incremento de custo	10 – 20% de Incremento de custo	> 20% de Incremento de custo
Prazo	Atraso Insignificante	<5% de Atraso	5 – 10% de atraso	10 - 20% de Atraso	> 20% de atraso
Escopo	Variação dificilmente detectável	Áreas não críticas são afetadas	Áreas críticas são afetadas	Redução de escopo não aceitável pelo cliente	Redução de escopo não aceitável pelo cliente

Qualidade	Degradação da qualidade imperceptível	Apenas aplicações de alta demanda são afetadas	Redução da qualidade necessita de aprovação do cliente	Redução da qualidade inaceitável pelo cliente	Projeto perdido. Resultado desastroso
------------------	---------------------------------------	--	--	---	---------------------------------------

Fonte: PMBOK® (2008, adaptado).

A partir disso se verifica, num exemplo que poderia ser aplicado junto a uma organização pública, que pelo fato de um processo de aquisições ser moroso (fator de risco identificado), onde seja alta a probabilidade de determinada empresa usufruir de uma petição de recurso em uma licitação por ela perdida (sub-fator de risco), sendo que isso possa ocasionar um atraso superior a 20% no tempo preestabelecido do projeto (prazo), a intensidade de risco nesse processo seria considerada muito alta. Já um outro exemplo disso seria se com a chance de ocorrência de problemas éticos, legais e/ou de legitimação (fator de risco) viesse a serem afetadas as áreas críticas de um determinado projeto (escopo), o risco seria considerado moderado. Num estudo de caso que envolvesse também a mensuração das probabilidades de risco, a realização desse tipo de análise poderia evidenciar o tamanho do impacto dos riscos existentes nas principais áreas de um projeto.

Portanto, o diagnóstico de riscos, que inclui a identificação e a descrição dos fatores de influência negativa em projetos associadas com a verificação da intensidade desses riscos, contribui significativamente na construção de um plano de gestão de riscos, servindo de base para um gerenciamento de projetos bem sucedido no setor público.

5. CONCLUSÃO

Como visto no tópico anterior, este trabalho alcançou os seus objetivos, de maneira que apresentou um diagnóstico dos principais fatores de risco comuns no gerenciamento de projetos em organizações públicas brasileiras, onde os doze aspectos levantados revelaram um panorama administrativo do setor repleto de riscos para a gestão e execução de projetos. O diagnóstico realizado permitiu a revelação de uma série de atributos relativos à infraestrutura, legislação, orçamento, clima e cultura organizacionais, dentre outros que tornam o setor público inane à adoção de boas práticas de gestão de projetos.

Além disso, através da tabela de intensidade de riscos foi possível analisar o impacto dos fatores nas principais áreas de um projeto, dentro de uma classificação padrão proposta pelo Guia PMBOK® (2008), servindo de base para um projeto de gestão de riscos em uma organização. É importante ressaltar que através deste trabalho não se pretende encerrar os estudos do tema em questão, até porque o assunto é vasto, mas sim, contribuir à gestão de projetos na esfera pública com um estudo que poderá servir de apoio a outros que venham a ser desenvolvidos posteriormente. Assim, os resultados obtidos nesta pesquisa poderão servir de base num gerenciamento de riscos em projetos de qualquer instituição pública, vindo a colaborar com a redução do tempo incorrido na atividade de identificação e análise qualitativa desses riscos.

Para trabalhos futuros, recomendar-se-ia a realização de estudos de caso que permitissem uma avaliação quantitativa desses aspectos de risco junto a um órgão público específico, como forma a incrementar os resultados obtidos por esta pesquisa.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública, nº10. Brasília: 1997.

AGUIAR, M. Gerenciando riscos nos projetos de software. Disponível em: <http://www.bfpug.com.br/islig-rio/Downloads/Gerencia_de_Riscos.pdf>. Acesso em: 30/05/2011.

ÁVILA, M. PMBOK e gerenciamento de projetos. Disponível em: <<http://www.augustovespermann.com/2009/10/entenda-o-que-e-pmi-pmbok-e-pmp-na-gerencia-de-projetos>>. Acesso em 31/05/2011.

CATELLINO, G. G.; BOTTER, R. C.; ITELVINO, L. S. Fatores críticos de sucesso para a implantação de sistemas integrados de gestão no setor público. Anais do VI SEGeT, 2009.

COELHO, E. M. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. Revista do serviço público, p. 89-114, n. 1 e 2. Brasília: ENAP, 2004

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.

MONTEIRO, J. V. Disfunções de Processo. Revista de Administração Pública, vol. 42, n. 5. Rio de Janeiro: set/out, 2008.

PIETRO, A. Gestão de projetos. Disponível em: <<http://www.gp3.com.br/Proage/exe/empresa/publicacoes/artigo>>. Acesso em: 18/10/2010.

PMBOK®, G. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. 4rd ed. Newtown Square: Project Management Institute, 2008.

SANTOS, F. R. S.; CABRAL, S. FMEA e PMBOK aplicada ao projeto de gestão de riscos. Jornal de sistemas de informação e gestão tecnológica (online), vol. 5, n. 2. São Paulo, 2008.

SANTOS, N. C. et al. Captação de recursos financeiros em organizações sem fins lucrativos: a utilização de indicadores de gestão para os doadores e beneficiários dos projetos sociais. Revista de Gestão da USP, v. 15, n. especial, p. 75 – 91. São Paulo: Editora da USP, 2008.

SELLA, D. (Coord.). Gerenciamento de projetos. Revista Promon Business & Technology Review. São Paulo: Promon, 2008.

SILVA, P. G.; COSTA, S. R. R. Gerenciamento de projetos em instituições públicas: um estudo de caso. Anais do VII SEGeT, 2010.

TERENCE, A. C. F.; ESCRIVÃO F., E. Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais. Anais do XXVI ENEGEP, 2006.

VALERIANO, D. L. Gerenciamento estratégico e administração por projetos. São Paulo: Pearson Education, 2002.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2006.