



# GERENCIAMENTO DE RISCOS E DE STAKEHOLDERS NO PROJETO DE UM NOVO PRODUTO FINANCEIRO

Área temática: Gestão do Produto

**Luciano Quinto Lanz**

lqlanz@yahoo.com.br

**Patricia Amelia Tomei**

patomei@iag.puc-rio.br

**Resumo:** *Este artigo analisa a gestão de riscos e das partes interessadas no projeto de implantação de um produto criado pelo BNDES para prestar garantias complementares para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI). O projeto passou por uma série de mudanças durante sua implantação para adequá-lo às alterações no mercado de crédito, nas demandas dos agentes financeiros e na política pública de acesso ao crédito. Para esta análise foram utilizados modelos de gestão de risco, de gerenciamento de stakeholders em projetos e de sistemas de garantia complementar. Foi utilizada a metodologia de estudo de caso único, junto ao administrador do fundo, com análise documental e entrevistas semi-estruturadas. Os resultados da análise indicam que as correções na direção e a adequação do ritmo do projeto de implantação do fundo, em conjunto com a utilização de técnicas de gerenciamento das partes interessadas (stakeholders) e a gestão de riscos do projeto, levou a uma maior segurança na implantação do fundo, minimizando a necessidade de retrabalho e os atrasos no cronograma. Este contexto favoreceu a prevenção de diversos riscos ligados à operação e a adequação do produto final, contribuindo para um processo gradual, mas contínuo de adoção da garantia do Fundo pelos agentes financeiros.*

**Palavras-chaves:**

## 1. INTRODUÇÃO

A crise financeira iniciada em 2008, segundo Freitas (2009), levou a uma “virtual paralisia no mercado de crédito doméstico”. A retração no mercado de crédito afeta especialmente a sobrevivência das empresas de menor porte. Segundo o Sebrae (2013), 24,4% das micro e pequenas empresas (MPEs) encerram suas atividades em até dois anos após a sua criação. Entre as causas apontadas pelos empresários para o encerramento das atividades, uma das principais é a falta de acesso a linhas de crédito, especialmente pela insuficiência de garantias (SEBRAE; FUBRA, 2004).

Segundo Lopes et al. (2007), sistemas de garantia complementares para MPMEs implantados no âmbito de políticas públicas, podem suprir as deficiências do mercado de crédito. Os fundos garantidores (ou fundos de aval), cobrem parte do risco de crédito dos bancos (também chamados de agentes financeiros) nas operações de financiamento e tem papel importante nesse sistema.

Este artigo analisa, segundo as práticas de gerência de projetos, a implantação do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), um fundo de aval administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social (BNDES), criado pelo governo brasileiro com uma das reações à crise de 2008. Para tanto, a ênfase recairá no gerenciamento de riscos, decorrentes das mudanças no produto para sua adequação às necessidades dos agentes financeiros, principais *stakeholders* do FGI.

Este artigo está estruturado em cinco partes: introdução, revisão da literatura metodologia, apresentação e discussão do resultados e conclusões e recomendações para pesquisas futuras.

## 2. Referencial Teórico

Para análise do projeto de implantação do FGI foi conduzida uma revisão da literatura sobre: sistemas de garantia complementar, gerenciamento de riscos e de partes interessadas (*stakeholders*) associados a processo de mudanças em projetos.

## 2.1. Sistemas de Garantia Complementar

Segundo Lanz e Perufo (2013), os esquemas de garantia complementar podem ser classificados em três tipos: fundos garantidores (FGs), programas de garantia (PGs) e sociedades de garantia de crédito (SGCs). A partir de Lanz e Tomei (2014) é possível identificar algumas vantagens dos fundos garantidores sobre as demais modalidades:

- Os FGs podem ter recursos estatais e privados, as SGCs usualmente somente têm recursos privados (com a exceção de eventual aporte de recursos públicos não reembolsáveis) e os PGs somente contam com recursos públicos orçamentários em seu capital.
- OS FGs contam com maior liquidez de recursos, pois após sua constituição não dependem do orçamento público (como os PGs) e nem de captações junto a seus associados (SGCs), por terem um modelo que busca ser autossustentável.
- Os FGs, por serem entidades privadas, tem maior liberdade de delegação de atividades operacionais que os PGs, que tem caráter público, e maior capilaridade que as SGCs, usualmente constituídas com características regionais ou ligadas a arranjos produtivos locais (APLs).

Segundo Chieza e Ambros (2006) um marco nos sistemas de garantia no Brasil é a criação de fundos garantidores públicos a partir de 1996, como uma alternativa para as MPEs apresentarem garantias para os bancos. No entanto, os fundos tiveram atuação limitada pois estavam ligados às operações de determinadas instituições como o SEBRAE, com o Fundo de Aval da Micro e Pequena Empresa [FAMPE], BNDES com o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade [FGPC] e Banco do Brasil, com o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda [FUNPROGER], além de sua estruturação, pelo caráter público, estar mais próxima do modelo de um programa de garantias, do que de um fundo propriamente dito, por serem fundos orçamentários, de baixa liquidez.

## 2.2. Stakeholders e Mudanças na Gestão de Projetos

Segundo as práticas do *A guide to the Project management body of knowledge* [PMBOK] do Project Management Institute [PMI] (2013), a gerência de projetos pode ser dividida em dez áreas de conhecimento: integração, escopo, tempo, custo, qualidade, recursos humanos, comunicações, risco, aquisições e *stakeholders*. Pode-se analisar a implantação de novo produto sob três perspectivas: o

escopo do projeto, o escopo do produto e as relações destes escopos com as necessidades e demandas dos *stakeholders*, em especial, os clientes. A partir dessas perspectivas o processo de implementação do FGI foi analisado em termos de gestão de mudanças no escopo do projeto e do produto para sua adequação às necessidades e demandas dos *stakeholders*, especialmente os agentes financeiros e seus impactos no risco do projeto e produto.

Mitchell, Agle e Wood (1997) propuseram um modelo dinâmico para classificação dos *stakeholders* segundo sua relevância em um projeto baseado em três fatores: poder, urgência e legitimidade. O poder do *stakeholder* é a sua habilidade para levar a organização a fazer alguma coisa que esta não teria que fazer se não fosse solicitado. Esse poder pode ser normativo (baseado na legislação e normatização), coercitivo (através de força ou de ameaça) ou utilitário (por reter recursos ou informações) A legitimidade do *stakeholder* está ligada a percepção de que as ações são desejáveis ou apropriadas, em um determinado contexto social. Pode ser classificado em individual, organizacional ou social. A urgência indica a necessidade de uma ação imediata às solicitações do *stakeholder*. O tempo de resposta da organização deve levar em conta a sensibilidade de tempo e a criticidade. (Bourne, 2009; Mainardes, Alves, Raposo & Domingues, 2010; Teixeira, 2010).

A análise de *stakeholders*, segundo o PMI (2013), usualmente tem três etapas: identificação de todos os *stakeholders* potenciais e de suas informações relevantes, análise do impacto ou suporte potencial de cada *stakeholder* ao projeto e avaliar como provavelmente responderão em várias situações. De acordo com Noro (2012) as organizações deveriam desenvolver um plano de comunicação eficiente e eficaz com seus *stakeholders*-chave, o que tornaria possível torná-los apoiadores de seus projetos.

Noro (2012) propõe uma metodologia com cinco etapas para gerenciar os stakeholders: (1) identificar os stakeholders relevantes para a organização, quer sejam externos, internos, ou que façam interface; (2) Identificar o subconjunto de stakeholder-chave, isto é, que podem ameaçar a organização; (3) Diagnosticar os stakeholders-chave que apoiam a empresa, os que não apoiam os que apresentam aspectos positivos e negativos e os que se posicionam de forma marginal; (4) Formular estratégias genéricas que envolvam os stakeholders apoiadores, que defendem a empresa contra os não-apoiadores, de colaboração com os que apresentam pontos fortes e fracos no relacionamento com a empresa e de monitoramento dos que se posicionam a margem (5) Implementar estratégias genéricas e desenvolver táticas específicas, assumindo a responsabilidade pelo gerenciamento dos stakeholders-chave.

O processo de requisição de mudanças em um projeto pode incluir: ações corretivas, que realinham a performance com seu plano de gerenciamento; ações preventivas, que asseguram que a

performance futura permaneça alinhada ao plano, correção de defeitos e melhoria ou atualizações, que reflitam novas ideias ou conteúdos. As requisições de mudanças devem ser revisadas, aprovadas, refletidas nos entregáveis e na documentação do projeto e comunicadas aos *stakeholders* (PMI, 2013). De acordo com Noro (2006), a mudança não é mais vista como algo ruim, pois hoje em dia ela se remete ao aperfeiçoamento contínuo.

A gestão de mudanças pode ser classificada, de várias formas, por exemplo, pelo esforço necessário para sua realização e seu impacto, podendo ter caráter incremental ou inovador. A mudança incremental ou melhoria contínua são pequenas mudanças, geralmente com escopo de prazo curto, mas que conjuntamente tem impacto no desempenho da organização. A mudança inovadora ou melhoria radical tem grande porte, escopo de prazo longo e alto risco associado, podendo afetar radicalmente a organização. Outra forma de classificar a mudança é em reativa ou proativa, isto é, respectivamente como resposta a um problema ou crise ou como uma oportunidade de melhoria (Wood, 2009; Igbal, 2011; Banutu-Gomez, 2007; Kirsch, Chelliah, & Parry, 2011; Oswick, Grant, Marshak & Wolfram Cox, 2010).

### 2.3. Gerenciamento de Riscos

O PMI (2013) identifica seis processos de gerenciamento de riscos: planejar o gerenciamento de riscos, identificar os riscos, realizar a análise qualitativa dos riscos, realizar a análise quantitativa, planejar as respostas e controlar os riscos.

Jerônimo et al. (2011) identificam alguns fatores de risco ligados ao desenvolvimento de novos produtos e processos com alta incerteza, difíceis de definir e de estabelecer objetivos realísticos. Entre estes fatores podemos citar fatores políticos, sociais, mercadológicos e econômicos. É necessária flexibilidade para lidar com as mudanças.

De acordo com Mulisani e Garcez (2014), projetos de alta tecnologia e inovação trazem grandes incertezas, sendo necessário um número maior de interações e habilidades técnicas, além de flexibilidade e interatividade no planejamento. Shenhar e Dvir (2007) propuseram uma abordagem para o gerenciamento de projetos em que consideram quatro dimensões conceituais – Novidade, Tecnologia, Complexidade e Ritmo.

Segundo os mesmos autores, quanto maior a Novidade de seu produto, menos claras serão as informações iniciais, com impacto nas estimativas que serão menos precisas além de um risco maior,

necessitando de maior flexibilidade e criatividade para levar os projetos a uma conclusão bem sucedida.

Para Vencato (2014), a administração e o gerenciamento dos riscos em projetos só podem ser definidos a partir da atividade de medição. A administração do risco surge a partir da atividade de previsão, da necessidade de controlar o futuro, para assegurar a entrega dos insumos dentro dos prazos, por exemplo, e com os resultados esperados.

Os riscos podem ser de dois tipos: risco interno do projeto, aquele que está ligado ao processo de desenvolvimento, ou seja, ligado às áreas de conhecimento definidas no Guia PMBOK (2013), e risco externo ou de negócio, aquele risco que está ligado ao produto final do projeto (PMI, 2013).

Segundo Napolitano e Rabechini Junior (2012), as organizações estão inseridas num ambiente sócio técnico, sujeito a uma complexa estrutura de normas, modelos e ações os quais estão sujeitos às decisões de diversos atores com os mais variados interesses e critérios de julgamento. Nessa abordagem, são modeladas as inúmeras decisões e julgamentos que se iniciam nas altas esferas governamentais, passam por órgãos reguladores e percorrem por toda a estrutura organizacional numa rede de decisões sucessivas, até que se chega ao executor da tarefa.

Rabenschlag et al. (2012) analisaram os fatores de risco em projetos de TI de empresas públicas, e identificaram que as estruturas administrativas burocráticas predominantes nas instituições governamentais são rígidas e centralizadoras, sendo direcionadas à execução de procedimentos administrativos e cumprimento de normativos, de uma forma que não estimula a adoção de modernas técnicas de gestão, dentre elas a gerência de projetos. Nesse tipo de estrutura, o desempenho da gestão, na maioria das vezes, é avaliado apenas em relação à observância das normas legais e éticas.

Quando o produto depende do relacionamento entre organizações surge a necessidade de controles específicos. Das e Teng (2001) identificam três tipos de controle de riscos em relacionamentos interorganizacionais: saída, comportamento e social. O controle de saída é a avaliação do desempenho do parceiro. O controle de comportamento é utilizado para garantir que os processos são apropriados. E o controle social busca o desenvolvimento de valores compartilhados, crenças e objetivos comuns entre as partes.

### 3. Metodologia

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso único (Yin, 2001), conduzido junto ao administrador do fundo, o BNDES no Rio de Janeiro. A pesquisa analisa o processo de implantação do FGI com a utilização adotando uma estratégia sequencial de coleta de dados, segundo Creswell (2013), composta por duas etapas: (i) A análise das principais alterações de instrumentos contratuais e normativos do FGI (estatuto, regulamentos, manuais e circulares), avaliando seus impactos no escopo do projeto, nos riscos e no relacionamento com os *stakeholders*; (ii) entrevistas semiestruturadas com gestores e pessoal operacional do administrador da aliança, englobando os construtos da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas, num total de 10 pessoas, foram feitas utilizando como base o roteiro do Quadro 1. O roteiro base foi ajustado para obter as informações sobre os construtos da pesquisa. Os critérios de seleção dos sujeitos foram conveniência e acessibilidade. As entrevistas foram gravadas e foi utilizada análise de conteúdo para extrair as percepções dos entrevistados sobre os temas abordados.

**Quadro 1 – Roteiro de Entrevista**

<b>Pergunta</b>	<b>Objetivo da pergunta</b>
1. Como foi feita a definição do escopo inicial do projeto do fundo?	Entender como foi feita a definição do escopo do projeto.
2. Como é a estrutura do FGI? Como ela se diferencia de outros fundos ou sistemas de garantia? Explique.	Identificar o tipo de sistema de garantia utilizado. Identificar lições aprendidas.
3. Quais as principais partes interessadas no projeto? Qual o papel de cada <i>stakeholder</i> ?	Identificar os principais <i>stakeholders</i> e seu papel no projeto.
4. Como era o relacionamento e a comunicação com os <i>stakeholders</i> ?	Identificar como o relacionamento e comunicação com os <i>stakeholders</i> .
5. Como são tratadas e priorizadas as demandas e interesses dos <i>stakeholders</i> ?	Identificar como o fundo gerencia os <i>stakeholders</i> .
6. Como era o processo de mudança e gerenciamento do escopo?	Identificar como é o processo de mudança no projeto.
7. Quais as principais mudanças que ocorreram no fundo? Por que elas ocorreram?	Identificar as principais mudanças e sua causa.
8. Quais os principais riscos associados ao projeto? E ao produto?	Identificar os riscos e como eles são classificados no projeto.
9. Como é o monitoramento e controle de riscos FGI? Quais os principais mecanismos de controle usados?	Identificar como é o monitoramento e o controle de riscos.
10. Fale sobre o desempenho do FGI em	Identificar a percepção de desempenho.

termos financeiros, de clientes (participação no mercado) e em termos de satisfação dos bancos?	
---	--

Fonte: Elaborado pelos autores.

A limitação deste estudo de caso único, de não permitir a generalização estatística dos seus resultados, por sua abordagem qualitativa, a outros fundos garantidores ou outras entidades do setor como seguradoras, não foi considerada um problema, pois o objetivo da pesquisa era gerar proposições teóricas, que Yin (2001) classifica como generalizações analíticas, e contribuir a teoria sobre esquemas de garantia para acesso ao crédito por MPMEs, difusão de inovação em produtos e serviços financeiros e gerência de projetos.

#### 4. Análise e Discussão dos Resultados

A análise da implantação do fundo foi feita a partir da comparação entre as ações tomadas pelos gestores do Fundo, identificadas na documentação do FGI e nas entrevistas e as recomendações da literatura sobre sistemas de garantia para MPMEs, gerência de riscos e relacionamento com os *stakeholders* para adequação às mudanças no escopo do produto.

A base para definição do escopo inicial do projeto foi a Lei 12.087 (2009), autorizou a participação da União em fundos garantidores para MPMEs, com gestão de instituição pública federal e as lições aprendidas com o fundo anterior, o FGPC, que tinha a natureza de programa de garantia, conforme Chieza e Ambros (2006) e era avaliado e gerido de forma burocrática, com observância somente a regulamento, e normas legais, numa perspectiva compatível com Rabenschlag et al. (2012). A gestão do fundo está inserida em uma política pública de governo, numa perspectiva compatível com Lopes et al. (2007) e sujeito a uma estrutura de normas, conforme Napolitano e Rabechini Junior (2012). Segundo um dos entrevistados:

...a criação do escopo inicial do FGI teve como base as lições dos erros e acertos do FGPC, que foi um fundo que já não estava mais operando, que era um fundo público, com recursos públicos, ou seja, e por causa disso tinha restrições orçamentárias do governo...

Nas entrevistas foram mencionadas as principais características que diferenciam os fundos garantidores de outros esquemas de garantia, conforme proposto por Lanz e Perufo (2013) e Lanz e

Tomei (2014), como ser um fundo de natureza privada, com recursos públicos e privados, alta liquidez e operação delegada aos agentes financeiros.

Principalmente em relação ao FGPC, como eu tinha te dito, que era um fundo público, que tinha contingenciamento orçamentário do governo, o FGI trouxe como, na minha opinião, uma grande evolução, foi o fato dele ser um fundo privado.

...e pelo fato do fundo ser privado permite a ele ser muito mais ágil no pagamento das honras para as operações que sofrem inadimplência. Isto é um diferencial que o fundo apresentou com o aprendizado dos erros do FGPC, que tinha muita dificuldade de acionamento das honras, justamente pelo contingenciamento orçamentário do governo.

Ele tem aportes da União, do BNDES, que são os recursos que permitem ao fundo ofertar garantia, mas em paralelo também tem o aporte dos agentes financeiros, que apesar de não serem estes recursos que acabam permitindo ao fundo fazer... realizar a garantia das operações, existe o risco compartilhado.

Então os próprios agentes financeiros, tendo que aportar para poder operar com o fundo... tem uma divisão de risco junto com os agentes financeiros...

Pelas entrevistas, percebe-se que o FGI é um produto significativamente melhorado e, mas que se aproveitou da experiência e lições aprendidas com o FGPC. Sua lógica de contratação e operação é basicamente a mesma do FGPC, mas são introduzidas melhorias, como a natureza privada, com aportes dos agentes financeiros e segregação de patrimônio, que geraram dificuldades de entendimento pelos agentes financeiros e trouxeram dúvidas regulatórias, que tiveram que ser endereçadas ao Bacen e ao Governo, pois apesar de ser um fundo privado é gerido por uma instituição pública.

...o BNDES, como administrador do fundo encaminhou consulta ao Banco Central com os principais questionamentos apresentados pelos agentes financeiros em relação a contabilização e provisionamento das operações com garantia do FGI...

O uso do FGI garante as instituições um provisionamento mais favorável das operações de acordo com as regras do Banco Central, por meio da Circular CMN 3.644/2013 (que revogou e substituiu a Circular 3.360/2007, que havia sido modificada em 2009 pela Circular 3.471, que inclui os fundos garantidores com stop loss).

Os principais *stakeholders* na visão dos entrevistados eram a União, o BNDES, as MPMEs beneficiárias da garantia e os agentes financeiros, sendo os últimos os mais relevantes para definição de mudanças no escopo do projeto (PMI, 2013, NORO, 2012). O Fundo opera com 3 tipos de agentes

financeiros: bancos comerciais, agências de fomento e bancos de desenvolvimento e bancos de montadoras (caminhões).

...os *stakeholders* são o próprio DEPOG, que é quem faz o gerenciamento do fundo, tanto do FGI, quanto do FGPC. Os agentes financeiros, que operam o fundo, os beneficiários finais destas operações e também os seus outros cotistas, que são no caso a própria União e o BNDES, que participam do Conselho de Acionistas. Na minha visão são estes os *stakeholders*. Talvez também possam ser incluídas aí outras instâncias da hierarquia do próprio BNDES, como superintendência da área de crédito, a qual o DEPOG está subordinado, o diretor responsável pela área de crédito e a diretoria como um todo e o presidente do banco.

Temos três tipos de agentes financeiros: os bancos comerciais, as agências de desenvolvimento e os bancos de montadora, que aderiram ao fundo especialmente pela garantia compulsória ao programa Procaminhoneiro.

Uma gerência trata exclusivamente do relacionamento com os agentes financeiros. Ela é responsável pela captação de novos agentes, pelo treinamento e pela difusão do fundo. O BNDES tem procurado simplificar os processos para torná-los mais compatíveis com as rotinas de negócio dos agentes financeiros.

A análise da relevância dos *stakeholders* segue uma lógica próxima da proposta por Mitchell et al. (1997) e das práticas do PMBOK do PMI (2013), como se pode notar nos processos de priorização, que levam em conta a urgência, legitimidade e o poder, com destaque para os aspectos normativos e de ameaça potencial ao fundo, que pode ser associado ao poder coercitivo (Bourne, 2009; Mainardes et al., 2010; Teixeira, 2010).

Bem as demandas que surgem através dos agentes financeiros, elas são solicitações, então elas não têm necessariamente que serem atendidas e nem todas são viáveis, até porque os agentes financeiros buscam facilidades para suas próprias operações. Então as solicitações dos agentes financeiros, elas são mapeadas e são avaliadas se podem ou não serem atendidas, a partir do momento em que se tornam solicitações de mais de um agente, elas começaram a ganhar força e aí passam a entrar no ranking de prioridade do departamento em relação a implementação destas alterações.

Outras alterações operacionais, elas têm prioridade alta, muito em função, das consequências jurídicas que a gente pode sofrer em relação à determinada ausência de controle, ou de repente, alguma brecha jurídica que pode não ter sido atendida que nosso departamento jurídico mapeia e nos alerta, então eu acho que a prioridade em relação ao atendimento das solicitações de alteração elas vão primeiro por questão de risco operacional e jurídico.

O FGI opera mediante o compartilhamento de riscos com os agentes financeiros, inclusive no seu desenho inicial os bancos comerciais eram estimulados por um mecanismo de fixação de *spread*

atrelado ao percentual de garantia assumido pelo banco comercial. Há a delegação das atividades de contratação e análise de crédito aos agentes financeiros, o que minimiza os custos de transação do fundo, o FGI também conta com uma limitação do nível de cobertura em 7% da carteira contratada, o que diminui o efeito da assimetria de informação, contornando as dificuldades para atuação dos bancos de desenvolvimento e poder público junto às MPMEs.

O fundo garante de 20% a 80% do valor do crédito na ponta passiva, isto é, junto ao BNDES. O fato do agente financeiro sempre assumir uma parcela do risco minimiza a seleção adversa e o risco moral.

Com relação ao gerenciamento durante o projeto, fica clara a preocupação manter o projeto dentro dos prazos e custos, conforme Vencato (2014) e em minimizar riscos operacionais futuros, através da automatização e simplificação do produto:

Eu acho que os principais riscos são em primeiro lugar prazo porque o projeto ele foi estruturado de um certa maneira no início depois foram vendo que precisava fazer certas adaptações então como o produto era inovador, não tinha sido feito antes aqui no Banco, muitas coisas tiveram que ser revistas ao longo do tempo, então isso acabou atrasando o projeto foi um dos principais riscos envolvidos e também tinha risco de aceitação dos agentes financeiros que são os clientes do fundo e de certa maneira custo já que a medida que o tempo passa e o projeto não termina e o custo vai aumentando, eu acho que esses são os principais riscos: aceitação do produto, tempo e custo.

O FGI procura sempre automatizar para minimizar risco operacional, então eu diria que hoje a única coisa que é manual são os procedimentos de auditoria, já que não tem como essa checagem ser automática, então se não houver mesmo como automatizar, não há automatização. Tudo que é possível automatizar o FGI automatizou dado que o processo do FGI é em larga escala e não possibilita manualização destes processos, seria muito custoso e não seria nem apropriado no sentido de risco, nem no sentido de custo e benefício.

O fundo desenvolveu ao longo do projeto utiliza uma série de controles relacionados ao produto. Existem controles de saídas, segundo os entrevistados, ligados a vários indicadores de performance, no entanto a maior parte deles parece estar ligado a indicadores de desempenho do próprio FGI, tendo em vista que parece não existir um trabalho ativo para estender a divulgação destes indicadores para os agentes financeiros, até por que a maior parte deles está automatizada.

Os indicadores do FGI servem mais para verificar se o fundo está cumprindo sua função de facilitar o acesso ao crédito do que para acompanhar o desempenho dos agentes financeiros. Temos indicadores de desconcentração regional, com foco no Norte e Nordeste, novos entrantes,

que são empresas que nunca contrataram operações com o BNDES, risco das operações do FGI em relação ao risco das operações do BNDES, participação do fundo em cada linha e programa.

Os casos em que são utilizados controles e indicadores para os agentes estão ligados à verificação se este está cumprindo as regras do fundo, como o *stop loss* de 7%, o volume de exposição, a margem para operar, o valor limite de garantia por operação e por beneficiária.

[...] trimestralmente nós levantamos algumas informações de desempenho dos agentes financeiros com FGI e definimos os nossos contatos, as nossas prioridades de contato e como vai ser exatamente também este contato em função disso, claro obviamente às vezes de maneira reativa também em função da demanda de algum agente financeiro, se um agente financeiro teve uma mudança de alguém na sua equipe e essa equipe nova não conhece nada sobre o FGI nós visitamos o agente financeiro e marcamos um treinamento para familiarizar esse pessoal com os nossos processos, então tem algumas questões claro que são reativas e sempre vão existir essas demandas que surgem de repente dos agentes financeiros, mas nós estamos tentando sim ter uma postura mais proativa e estratégica principalmente com base nesses relatórios trimestrais que nós estamos levantando.

O controle de saída é usado para monitorar o resultado da aliança, mas na perspectiva do administrador do fundo. Conforme Das e Teng (2001) estes controles são usados para os casos em que a medida é precisa, o que é o caso de todos os indicadores financeiros avaliados.

O fundo conta com uma série de controles automatizados que funcionam como reguladores do comportamento dos agentes financeiros. Há uma grande compreensão dos processos pelo administrador, que faz com que esta seja a principal forma de controle utilizada, pois existe alta programabilidade e baixa mensuração de saídas, situação em que segundo Das e Teng (2001) esta é a forma de controle mais apropriada.

A seleção adversa e o risco moral são mitigados pelo compartilhamento de risco em cada operação, pela existência do mecanismo de 'stop loss' que limita as perdas do fundo a 7% da carteira de cada agente.

...o fundo conta com uma série de limites que minimizam seu risco, como os limites de cobertura por carteira em cada tranche (período de 5 anos), a necessidade de garantias reais para operações superiores a R\$ 1 milhão e o limite de R\$ 10 milhões por beneficiária...

... há um limite de comprometimento da capacidade de conceder garantias por agente financeiro, que era de 2 vezes o patrimônio e está sendo ampliado para 4 vezes...

...o sistema verifica os limites na contratação da garantia.

Também existem controle comportamentais, nos quais fica clara uma busca pela simplificação dos processos, maior delegação e autonomia para os agentes financeiros, procurando criar flexibilidade, como proposto por Jerônimo et al. (2011):

Uma grande mudança foi no processo de honra, no desenho inicial o fundo previa o pagamento das honras parcela a parcela, de acordo com o cronograma original da operação de financiamento. Este processo, apesar de comprometer menos caixa do FGI, era muito complexo tanto para o fundo, quanto para o BNDES e os agentes financeiros, com a necessidade de cálculos e pagamentos mensais dos valores a pagar, isto para operações que podem chegar a até 120 meses. O processo foi simplificado para liquidação da parcela garantida da operação em uma única vez, mantendo o cronograma original da operação para a parcela de risco assumida pelo Agente Financeiro.

...o processo de recuperação foi alterado algumas vezes, todas visando sua simplificação.

Foram destacadas a maturidade nos processos internos e a melhoria gradual dos processos externos:

Processos internos e externos eu acho que a gente já está bastante maduro, teve uma época que durou bastante tempo de implantação desse processo que a gente está refinando o que existe, mas a gente tá bastante maduro nesse sentido, o desempenho vai muito bem e até em termos de performance não tem muito mais a ganhar, tem os processos internos, tem mais uma qualidade que dá uma efetividade e uma eficiência muito boa.

É vamos lá, do ponto de vista de processos, eu vou separar em processos internos e processos que favorecem a realização da operação pelos agentes financeiros. Em relação aos processos internos, eu entendo que seja bem sucedido o fundo porque nós sofremos auditorias internas e externas e até de controles internos que não é nem considerada uma auditoria, e sempre fomos bem avaliados, jamais tivemos um apontamento, já chegamos a ter pontos de melhoria, mas todos foram atendidos e já foram sanados, então do ponto de vista dos processos internos nós somos bem sucedidos. E do ponto de vista dos processos externos, que eu vou traduzir como procedimentos operacionais, que favorecem a realização das operações pelos agentes financeiros, eu entendo que a gente ainda tem muito a melhorar porque para facilitar a operação dos agentes, a gente entende que ainda tem muito potencial de melhoria de procedimentos, mas a gente vira e volta, a gente esbarra em questões jurídicas, riscos que a gente pode acabar gerando em determinadas alterações que gera a gente responder de forma negativa a solicitação de alguns agentes financeiros porque tem determinadas demandas que a gente não consegue atender por necessidades jurídicas, em função dos problemas judiciais brasileiros e em função disso a gente ainda tem que melhorar, mas a gente tem se esforçado para fazer as alterações que são possíveis, então eu diria que a gente ainda tem melhorias para realizar em procedimentos operacionais externos que favoreçam a realização da operação pelos agentes financeiros.

A tomada de decisões sobre os rumos do Fundo que em seu início estavam concentradas no gestor, o BNDES, passou gradualmente a envolver mais os parceiros, os agentes financeiros. Segundo

os gestores, as últimas alterações nas regras foram validadas com os agentes financeiros interessados antes de sua efetiva implementação.

No início era exigida a apresentação de medida judicial prévia a cada solicitação de honra ao fundo. Esta era uma herança do FGPC. Uma primeira medida foi dispensar a apresentação de medidas judiciais para valores de até R\$ 30.000,00, o mesmo valor utilizado como referência para dispensa de ações judiciais pelo Regulamento do Imposto de Renda. Mesmo este valor se revelou baixo, pois como o fundo honra operações vencidas entre 90 dias e um ano, nem sempre o agente financeiro já ajuizou a ação de cobrança antes de acionar o fundo. A regra foi flexibilizada para dispensar a comprovação de medida judicial prévia à solicitação de honra pelo agente financeiro para valores de até R\$ 300 mil. O agente pode seguir os prazos definidos em sua política de cobrança. O departamento jurídico do BNDES só manteve a exigência de que o agente financeiro não pode deixar o crédito prescrever.

As novas modalidades de garantia em implantação, como as operações com garantia indireta e o crédito livre, ou em processo de estruturação como a garantia a operações do cartão BNDES, buscam em grande parte a um alinhamento de interesses e objetivos entre o administrador e os agentes financeiros, como proposto por Das e Teng (2001).

Foi implantado recentemente um novo regulamento de garantia indireta para operações de comercialização de bens de capital por fabricantes para MPMEs, na elaboração deste regulamento tivemos uma participação efetiva de mais de um agente financeiro interessado em operar nesta nova modalidade. Está em implantação por nossa área de TI a possibilidade de garantia para operações de crédito livre, com recursos dos próprios agentes. Além disto estamos avaliando a possibilidade garantir operações do Cartão BNDES, que é hoje o produto com maior volume de operações no BNDES. Com estes novos produtos o interesse em operar com o fundo deve aumentar.

O BNDES assumiu o duplo papel de administrador do fundo e de primeira instituição a oferecer repasses com garantia do fundo, preparando a estrutura para o posterior uso do fundo como garantidor de créditos privados.

...o FGI atualmente garante somente linhas do próprio BNDES, repassadas às MPMEs por agentes financeiros...

O sistema Sebrae nacional / estadual e as agências de fomento estaduais foram utilizados como elemento de apoio ao FGI, facilitando sua divulgação e o acesso das MPMEs a sua garantia. O fundo também tem o menor custo para a beneficiária entre os fundos atualmente operando, o FGO e o Fampe.

...participamos de um grupo de trabalho com o Sebrae, que administra o Fampe e o Banco do Brasil que administra o FGO, que visa melhorar as condições de acesso ao crédito para as MPMEs ...

... a garantia do FGI tem hoje o menor custo do mercado...

Mantemos um grupo de discussão com o Banco do Brasil, gestor do FGO, e Sebrae, gestor do Fampe, para discutir a evolução dos fundos garantidores para MPMEs no Brasil. A troca de experiência nos processos de provisionamento contábil, recuperação de crédito e assuntos regulatórios tem sido muito rica.

A ABDE tem sido fortalecida, sendo uma das primeiras entidades a ter informações sobre o FGI. As solicitações das entidades participantes, por sua legitimidade, foram priorizadas entre as mudanças no fundo, como a alteração no prazo da tranche, que era um fator crítico para aumentar a participação destes agentes nas operações do FGI.

Outra mudança interessante foi o aumento da tranche do fundo de 3 para 5 anos que favoreceu a operação dos agentes financeiros de menor porte, como as agências de fomento e os bancos regionais de desenvolvimento...

...o aumento da tranche de 3 para 5 anos permite que os agentes menores componham uma carteira mais diversificada e tenham um prazo maior para montar esta carteira e compartilhar o risco e não parar no *stop loss* tão cedo.

O FGI para ter maiores chances de sucesso, buscando ser um serviço que atenda às necessidades dos clientes ainda não satisfeitas adequadamente e satisfaça às necessidades indo além do que as entidades consolidadas fornecem, tendo foco em operações de longo prazo, investimentos em modernização e aumento da capacidade produtiva, enquanto a maior parte dos sistemas de garantia acaba atendendo as necessidades de capital de giro de curto prazo.

...O FGI oferece garantias a operações de longo prazo ...

...o prazo médio das operações garantidas é de 70 meses, temos operações com prazo de até 120 meses...

... o FGO, do Banco do Brasil dá garantia a operações de curto prazo e o FGI dá garantia a operações de repasse do BNDES, para investimentos de longo prazo...

Apesar desta adequação às necessidades dos clientes o ritmo de difusão do FGI tem sido relativamente lenta, o que é compatível com a visão de Shenbar e Dyrir (2007). Na análise do processo

de adoção, foi identificado que primeiro é necessário que os agentes financeiros tomem conhecimento do fundo, tenham interesse em aderir, avaliando que a relação custo-benefício é interessante (pois existe o custo do aporte de capital além das adequações em seus sistemas de informática), mesmo após estas etapas, alguns agentes somente experimentam o fundo, mas demoram a adotá-lo como parte de sua linha regular de produtos oferecidos.

Entre os agentes financeiros menores a adoção do FGI tem sido bastante significativa, principalmente em função da não necessidade de desenvolvimento de plataforma de TI, de sistema para operar de forma automática o FGI.

...Já os grandes bancos comerciais pela dificuldade de sistema, eles têm tido um... eu acredito que adoção postergada.

...na minha avaliação o desempenho dos agentes financeiro menores tem sido uma participação significativa e dos maiores tem tido um desempenho um pouco inferior, muito em função da questão da TI e da questão das dificuldades de prazo de conclusão de processos no sistema judiciário brasileiro.

A gestão do FGI tem buscado demonstrar flexibilidade, adaptar as regras e características do fundo, através de mudanças para torná-lo mais atrativo para os agentes financeiros.

...eu consiga talvez destacar 2 ou 3 adaptações e mudanças que o fundo foi recebendo ao longo da sua vida. Uma delas é que todo o meio de ano a gente tem que fazer uma revisão do fator  $k$  que compõe o encargo do fundo, que é uma fórmula. E a gente tem que fazer esta revisão anualmente. Desde que o fundo foi criado, a gente já fez algumas reduções deste fator  $k$  para baratear o encargo pro agente financeiro e pro beneficiário final. Esta é uma mudança interessante.

A análise dos resultados indica que a busca de um equilíbrio entre o atendimento das demandas dos principais *stakeholders*, os agentes financeiros e a manutenção de controles adequados tanto de projeto quanto de produto parece ser o melhor caminho para o sucesso do projeto, minimizando os impactos em termos de riscos e prazos.

## 5. Conclusões

O artigo analisou a implantação do projeto FGI, através de análise documental e das entrevistas, demonstrando que o fundo, na definição de seu escopo, procurou endereçar os problemas conhecidos pelas experiências anteriores com fundos garantidores. O FGI é um produto significativamente melhorado em relação ao FGPC, tendo sido criado com natureza privada, participação dos agentes financeiros, estruturas de governança, acionamento de honras e recuperação de créditos simplificados.

Além disto os interesses dos principais *stakeholders* identificadas ao longo do projeto e suas necessidades foram endereçadas, com diversificação dos agentes financeiros para agências de fomento e bancos de montadora, além dos bancos comerciais, envolvimento do Sebrae e da ABDE no processo, regulamentação junto ao Banco Central do tratamento em termos de contabilização e capital regulatório do fundo. Os riscos que dificultam a atuação direta junto a MPMEs como custos de transação e assimetria da informação, foram tratados com a criação de mecanismos de contratação simplificados, limites de cobertura máxima por agente (7% da carteira) e compartilhamento de risco (80%)

Apesar deste cuidado na estruturação inicial, o processo de gestão e relacionamento com os *stakeholders* identificou diversas necessidades de mudanças no projeto, que foram avaliadas e implementadas, num processo de gerenciamento de mudanças, conforme proposto por Mitchell et al. (1997) e pelo PMI (2013) para tornar o fundo mais atrativo para os agentes financeiros, principal parte interessada, e responsável pela difusão deste novo produto. Foi criada uma estrutura para relacionamento, com pessoal especializado, que tem buscado utilizar as experiências e opiniões dos *stakeholders* para efetuar mudanças que ressaltem os pontos positivos do produto.

Entre estas mudanças podemos destacar, a ampliação do prazo da tranche de três para cinco anos, diminuição do custo da garantia, simplificação dos controles de saldo devedor e dos processos de acionamento de honra, que passou a ser simplificado para valores de até R\$ 300 mil reais, e de recuperação de crédito, que passou a ser mais aderente aos procedimentos usualmente adotados pelos agentes financeiros para suas operações sem a garantia do fundo.

Apesar das ações iniciais relativas a regulação, junto ao Banco Central; mercado, junto aos agentes financeiros; e tecnologia, com a criação e posterior simplificação da plataforma de relacionamento via web, permanecem desafios para ampliar a adoção do fundo. Estes desafios se referem especialmente à melhoria na regulação, com a busca de um menor provisionamento das perdas potenciais pelos agentes financeiros, hoje em 50% do valor da garantia e de isenções na tributação

incidente sobre o fundo, que está sujeito a imposto de renda, além de simplificações na recuperação de crédito e na plataforma de TI, que afetam os agentes por sua complexidade. Com estas alterações, a vantagem relativa e a compatibilidade do fundo com as práticas dos agentes financeiros aumentam, e o ritmo de difusão deve aumentar.

Como sugestões de pesquisas futuras poderiam ser feitos estudos comparativos entre o sistema brasileiro e as experiências internacionais, e entre as modalidades de garantia disponíveis no país, com abordagens qualitativa, através da avaliação de especialistas e participantes do mercado; e quantitativa, relacionando cada modalidade com seu desempenho em termos de número e perfil de beneficiários, volumes de garantias e inadimplência.

Na visão de políticas públicas de acesso ao crédito poderiam ser analisados outros fundos, como o FGO do Banco do Brasil e FAMPE do SEBRAE, e novas garantias como o Cartão BNDES, o microcrédito, as sociedades garantidoras e os arranjos produtivos locais.

Sob a perspectiva de gerência de projetos poderiam ser aprofundadas as análises sobre outras áreas de conhecimento do PMBOK, especialmente gerenciamento de comunicações e de integração e de outros instrumentos de garantia.

### Referências

- BANUTU-GOMEZ, M. B.; BANUTU-GOMEZ, S. M. T. Leadership and Organizational Change in a Competitive Environment, *Business Renaissance Quarterly*; ABI/INFORM Global, 2007.
- BNDES, *FGI- Fundo Garantidor para investimentos*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Programas\\_e\\_Fundos/FGI/index.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/FGI/index.html)>, Acesso em 03/07/2013.
- BNDES, *FGPC – Fundo de Aval*. Rio de Janeiro. 2012. Recuperado em 10/06/2013, de <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Instituicao\\_Financeira\\_Credenciada/FGPC/index.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Instituicao_Financeira_Credenciada/FGPC/index.html)>, Acesso em 10/06/2013.
- BOURNE, L. *Stakeholder Relationship Management: a Maturity model for Organisational Implementation*. Goer Publishing Ltd, UK, 2009.
- CHIEZA, R. A.; AMBROS, J. O. A importância do Crédito na visão Schumpeteriana e a experiência gaúcha na busca de alternativas à ampliação do acesso ao crédito para empresas de menor porte. *III*

- Encontro de Economia Gaúcha*. Porto Alegre, 2006. Disponível em <<http://www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m09t03.pdf>>. Acesso em 12/01/2011.
- CRESWELL, J. W. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications, 2013.
- DAS, T. K.; TENG, B. S. Trust, Control and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework. *Organization Studies*. V. 22(2): 251-83, 2001.
- FREITAS, M. C. P. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. *Estudos avançados*, v. 23, n. 66, p. 125-145, 2009.
- IGBAL, R. Impact of Organizational Change to Achieve Competitive Edge, *European Journal of Business and Management*, vol.3, n.4, 2011.
- JERÔNIMO, T. B.; SILVA, L. C.; BATISTA, D. A.; GALVÃO, M. B. Avaliação Do Risco Gerencial Na Elaboração De Projetos De Inovação Em Pequenas E Médias Empresas De Alta Tecnologia Sob A Ótica Da Metodologia Prism. *Revista de Gestão e Projetos - GeP*, São Paulo, v. 2, n. 1, p 52-68, jan./jun. 2011.
- KIRSCH, C.; CHELLIAH, J.; PARRY W. Drivers of change: a contemporary model. *Journal of Business Strategy*, 32(2), p. 13-20, 2011.
- LANZ, L. Q.; PERUFO, J. V. Risco de crédito e estimativa de alavancagem de um fundo de aval. *Revista do BNDES*. BNDES. Rio de Janeiro. n. 40. Dezembro de 2013. p. 194-230.
- LANZ, L. Q.; TOMEI, P. A. Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. *Revista de Eletrônica de Estratégia e Negócios*. v. 7, n.1., jan./abr. 2014. p. 105-136.
- LEI N. 12.087, de 11 de Novembro de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 2009
- LOPES, S.; LAGOA, J. C. S, JR; CARDOSO, M. P.; PICCININI, M. S. Fundos de garantia e acesso ao crédito das micro, pequenas e médias empresas. A experiência do FGPC: sucesso ou fracasso? *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 4-23, 2007.
- MAINARDES, E. W.; ALVES, H.; RAPOSO, M.; DOMINGUES, M. J. Categorização por Importância dos Stakeholders das Universidades. *RIAE – Revista Ibero-Americana de Estratégia*. São Paulo, v. 9, n.3 p 05-40, 2010.
- MITCHELL, R. AGLE, B.; WOOD, D. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22 (4) 853-858, 1997.

- MULISANI, R. V.; GARCEZ, M. P. A Influência Dos Principais Fatores De Risco Nas Diferentes Fases Do Ciclo De Vida Dos Projetos De Capital Em Uma Empresa De Mineração De Grande Porte. *Revista de Gestão e Projetos – GeP*, Vol. 5, N. 1. Janeiro/Abril. 2014
- NAPOLITANO, D. M.; RABECHINI JUNIOR, R. Gestão de Risco e Desempenho de Projetos Complexos: O Grid das Competências. *Revista Gestão & Tecnologia*, Pedro Leopoldo, v. 12, n. 3, p. 287-310, set./dez. 2012.
- NORO, G. A Gestão de Stakeholders em Gestão de Projetos. *Revista de Gestão e Projetos – GeP*. São Paulo, v. 3, n 1, p 127-158, 2012.
- NORO, G. *A maturidade em gerenciamento de projetos logísticos: o caso América Latina Logística*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Maria - Centro de Tecnologia - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2006.
- OSWICK, C.; GRANT, D.; MARSHAK, R. J.; WOLFRAM C. J. Organizational discourse and change: Positions, perspectives, progress, and prospects. *Journal of Applied Behavioral Science*, 46, 8-15, 2010
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). *A guide to the Project management body of knowledge (PMBOK Guide)*. 5ª edição, 2013.
- RABENSCHLAG, D. R.; RORATTO, R.; DIAS, E. D. Fatores de risco no gerenciamento de projetos de tecnologia da informação no setor público brasileiro. *Revista Espacios*. Vol 33 (Nº 8) Año 2012 <http://www.revistaespacios.com/a12v33n08/12330812.html> 1/11
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APÓIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. *Taxa de Sobrevivência das Empresas no Brasil. Coleção Estudos e Pesquisas*. Brasília: Sebrae. 2013.
- SEBRAE; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2012*. 5 ed. Brasília; Sebrae; Dieese. 2012
- SEBRAE; FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA DE BRASÍLIA - FUBRA. *Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil*. Brasília: Sebrae e Fundação Universitária de Brasília. 2004.
- SHENHAR, A. J.; DVIR, D. *Reinventing Project Management: The Diamond Approach to Successful Growth and Innovation*. Boston: Harvard Business School. 2007.
- TEIXEIRA, D. P. *Gerenciamento de Expectativas dos Stakeholders em um Empresa de Serviços*. Monografia. FGV, Rio de Janeiro, 2010.

VENCATO, M. F. Ferramenta para Análise e Avaliação de Riscos no Planejamento de Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento, Revista de Gestão e Projetos – GeP, Vol. 5, N. 2. Maio/Agosto. 2014,

WOOD, T., Jr. *Mudança Organizacional*. São Paulo. 5ª Edição. Editora: Atlas. 2009.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 2a ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.