

GESTÃO DE RISCOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Risk management in the field of public administration of the Federal District

Maria Ester Lessa Brandão Nogueira de Oliveira Moraes¹

Felipe Lopes da Cruz²

Resumo: Este artigo teve como principal objetivo identificar os principais aspectos que influenciaram os resultados alcançados por três Unidades do Governo do Distrito Federal: Fundação Hemocentro de Brasília (FHB), Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) e Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI) após a implantação da Política de Gestão de Riscos, com base na NBR ISO 31000, mediante consultoria prestada pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF). A metodologia utilizada foi o Estudo de Caso múltiplos. Como fontes de evidência, a pesquisa se valeu da análise documental, da entrevista com gestores das Unidades distritais e da CGDF e da aplicação de questionário para captar a percepção dos servidores impactados pela implantação da política. Resultados: liderança, internalização do programa e capacitação em gestão de riscos foram os fatores mais influentes.

Palavras-chave: Gestão de Riscos; Implantação no setor público; Liderança; Internalização; Capacitação.

Abstract: This article's main objective was to identify the main aspects that influenced the results achieved by three Government Units in the Federal District: Fundação Hemocentro de Brasília (FHB), Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) and State Secretary of Agriculture, Supply and Rural Development (SEAGRI) after the implementation of the Risk Management Policy, based on NBR ISO 31000, through consultancy provided by the Comptroller General of the Federal District (CGDF). The methodology used was the multiple case study. As sources of evidence, the research used documentary analysis, interviews with managers of the District Units and CGDF and the application of a questionnaire to capture the perception of the employees impacted by the implementation of the policy. Results: leadership, internalization of the program and training in risk management were the most influential factors.

Keywords: Risk Management; Implementation in the public sector; Leadership; Internalization; Training.

1. INTRODUÇÃO

O gerenciamento de riscos vem ganhando importância na gestão das organizações do setor público. A partir de experiências exitosas no manejo de incertezas a que estão sujeitas quaisquer organizações, a gestão de riscos no setor público se apresenta como

¹ Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: moraesmariaester@gmail.com

² Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: felipe.cruz@idp.edu.br

importante instrumento gerencial para os administradores públicos, em especial, para aumentar a segurança e o desempenho na consecução das políticas públicas.

No âmbito da administração pública distrital, o ensejo de ter a capacidade de identificar e lidar com incertezas no complexo administrativo local foi impulsionado por uma deliberação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)³, que recomendou à Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), Órgão Central de Controle Interno, aprimorar a gestão de riscos – de modo a contribuir para a criação de mecanismos de controle que funcionem concomitantemente à execução dos contratos – e, ainda, fortalecer os controles internos associados.

O Decreto nº 37.302, de 29 de abril de 2016⁴ estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados nos órgãos e entidades da administração pública do Distrito Federal e delega à CGDF a responsabilidade de implantação do programa nas Unidades distritais.

Os modelos de instrumentos de boas práticas técnicas e gerenciais escolhidos pelo Poder Executivo distrital são as normas ISO 31000 – Gestão de Riscos e ISO 19011 – Diretrizes para Auditoria de Sistemas de Gestão, editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e, ainda, o relatório Controle Interno – Estrutura Integrada – 2013 do Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway*, ou seja, *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO).

A ISO⁵ e o COSO⁶ são algumas das organizações que têm se dedicado a estruturar mecanismos destinados ao gerenciamento de riscos.

O objetivo do estudo foi identificar os fatores que influenciaram os diferentes resultados alcançados por três unidades do Governo do Distrito Federal (GDF): Fundação

³ Decisão nº 3.320/2015 proferida no Processo nº 5.750/2013. Disponível em: http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/TCDF-3320_2015.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.

⁴ Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/62b125e556c2408ba49802520e9f96e4/exec_dec_37302_2016.html. Acesso em: 5 jun. 2019.

⁵ A *International Organization for Standardization* (ISO), organização independente e não governamental, criada em 1946, com sede na Suíça, composta por organismos de normalização de 164 países, desenvolve, através de seus membros, normas internacionais, baseadas em consenso e relevantes para o mercado, que apoiam a inovação e fornecem soluções para os desafios globais. Fonte: www.iso.org. Acesso em: 14 set. 2019.

⁶ O COSO é formado por representantes da American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accounting, Financial Executives International, Institute of Management Accountants e pelo Institute of Internal Auditors, ao qual está ligado o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (AUDIBRA), através da Federação Latino-Americana de Auditores Internos (FLAI). Dedicar-se a fornecer liderança de pensamento por meio do desenvolvimento de estruturas e orientações sobre gerenciamento de riscos corporativos, controle interno e dissuasão de fraudes. Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>. Acesso em: 14 set. 2019.

Hemocentro de Brasília (FHB), Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) e Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI), após a implantação do programa.

Essas Unidades foram submetidas ao exame da CGDF, que, ao elaborar os Relatórios de Auditoria Baseada em Riscos e de Monitoramento em Gestão de Riscos e indicar o andamento do programa em cada Unidade, de um lado, apontou que a FHB obteve avanço na implementação da política, considerando a ampliação dos trabalhos voltados à gestão de riscos após a consultoria prestada pela CGDF e, de outro, que o Metrô-DF pouco avançou na implementação da política, sendo constatadas ações pontuais de gerenciamento de riscos na Unidade e que na SEAGRI houve a descontinuidade do programa, ante a ausência de qualquer atividade relacionada ao desenvolvimento da política de gestão de riscos.

A questão central que permeou o trabalho foi a identificação dos fatores influenciaram os resultados obtidos por diferentes organizações distritais após a implantação da Política de Gestão de Riscos, considerando a relevância da implementação de uma política que visa ao aprimoramento da gestão pública mediante mecanismos de antecipação a incertezas e a perspectiva de aprimoramento do programa, por meio da disseminação das melhores práticas.

Para a realização da pesquisa foi utilizado o método Estudo de Caso que, conforme Yin (2005), permite a análise profunda do fenômeno, com o emprego de fontes múltiplas de evidências, que possibilitam o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação e a triangulação dos dados durante a realização da pesquisa.

O estudo se baseou na análise documental, com especial enfoque no exame dos relatórios elaborados pela CGDF, na realização de entrevistas voltadas aos gestores das Unidades distritais e da CGDF e na aplicação de questionários junto aos servidores impactados pela implantação da política.

Liderança, internalização da política de gestão de riscos e capacitação em gestão de riscos foram as categorias de análise que serviram de fio condutor para a realização da pesquisa e identificadas como os fatores com maior influência nos resultados alcançados pelas Unidades objeto de estudo.

2. OS DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO

Embora não façam distinção entre a gestão de riscos dos setores público e privado, Ahmeti e Vladi (2017) alertam para a maior complexidade que envolve o gerenciamento de riscos no setor público e para o alcance do seu impacto, que é social.

Os autores afirmam que a principal diferença está na responsabilidade e na necessidade de prestação de contas. Nesse sentido, aduzem que, enquanto organizações do setor privado respondem aos acionistas, que investem capital, voluntariamente, para o estabelecimento e operação do negócio, as instituições públicas prestam contas dos recursos coletados do público, principalmente de forma não voluntária, impostos, por exemplo (DOBREA & ENE, 2006 e VICENT, 1996 *apud* AHMETI e VLADI, 2017, p. 323 e 327).

Para Hood e Rothstein (2000), o que distingue a gestão de riscos no setor público é que, neste âmbito, o objetivo principal é o bem-estar dos cidadãos, o interesse coletivo prevalece, a regra é a transparência e a divulgação das ações governamentais e, ainda, que o escopo da gestão de riscos é multiorganizacional, o que exige mais articulação entre os diversos atores envolvidos.

A fim de evitar uma abordagem inadequada da gestão de risco no setor público, os autores advertem que é preciso reunir em torno de um projeto de gerenciamento de riscos toda a instituição, para que, de forma transversal, os diferentes atores responsáveis por estabelecer metas, coletar informações, influenciar o comportamento ou impor regras sejam ouvidos e possam influir no estabelecimento da gestão de riscos; também é necessário que os procedimentos de gestão de riscos sejam voltados ao gerenciamento do risco sistêmico e não de riscos isolados da organização e, ainda, é desejável a adoção de procedimentos de gestão de riscos que promovam a deliberação inteligente e sustentada sobre o risco, ao invés de rotinas irrefletidas. Hood e Rothstein (2000) alertam que, para serem eficazes, tais procedimentos precisam de tempo, confiança e compromisso institucional com a gestão de riscos.

Os autores concordam que, apesar da possibilidade de adequação das estruturas de gerenciamento de riscos corporativos a quaisquer tipos de organização, é preciso superar alguns desafios para a sua implantação no setor público, dentre os quais, destacam-se: 1) frequentes mudanças de liderança e posições de liderança vagas; 2) líderes que não possuem conhecimento sobre gerenciamento de riscos e negócios; 3) interferência política: descontinuidade e instabilidade na gestão; 4) falta de engajamento do servidor; 5) estabilidade do servidor; 6) burocracia excessiva (mais um trabalho); 7) falta de incentivo (recompensa); 8) falta de conhecimento da ferramenta; 9) perpetuação

de antigos modelos de gestão; 10) coexistência de culturas e climas organizacionais impróprios, que implica a desmotivação de servidores, incongruência entre objetivos pessoais e organizacionais e resistência a mudanças no trabalho; 11) nomeação de integrantes de equipe desqualificados, em razão de indicações políticas na equipe sem a consideração de conhecimento técnico necessário (BRAIG, GEBRE & SELLGREN, 2011 *apud* AHMETI e VLADI, 2017; OLIVEIRA, 2016; RORATTO E DIAS, 2012 *apud* LOPES, 2016).

Lopes (2016) encontra justificativa para a limitada prática de gerenciamento de riscos na administração pública em Abrucio (1997), que assim sustenta:

[...] as instituições governamentais são tradicionalmente estruturas administrativas burocráticas, rígidas e centralizadoras, direcionadas à execução de procedimentos administrativos e cumprimento de regulamento. Nesse ambiente, o desempenho da gestão é avaliado apenas em relação à observância das normas legais e éticas, não havendo estímulo para a adoção de modernas técnicas de gestão, onde inclui-se o gerenciamento de riscos (ABRUCIO, 1997 *apud* LOPES, 2016, p. 31).

Vencidos os desafios, os autores são uníssomos em reconhecer as vantagens da adoção do gerenciamento de riscos no âmbito público, cujas organizações podem experimentar melhoria no seu desempenho, especialmente na prestação dos serviços públicos em razão da adoção de medidas de mitigação de riscos previamente avaliados; na gestão da mudança, considerando que examinar os efeitos decorrentes de alterações nos ambientes interno e externo às organizações facilita o dimensionamento dos recursos necessários, além de possibilitar a antecipação de medidas que minimizem possíveis efeitos negativos; na otimização quanto ao uso dos recursos, que poderão ser direcionados aos setores mais críticos e suscetíveis a riscos, que impeçam o atingimento dos objetivos dos programas e atividades; na melhor delimitação de responsabilidades na gestão de riscos de projetos da organização; no combate a fraudes, desvios e desperdícios de recursos; e, ainda, no estímulo à inovação no setor público, já que o acompanhamento da introdução de novas tecnologias minimiza a ocorrência de reveses, o que contribui para a atuação de vanguarda dos gestores públicos; apoio à tomada de decisão da alta administração e à identificação de oportunidades de ganhos e de redução da probabilidade e/ou impacto das perdas (NAO, 2000; OCDE, 2011; VIEIRA, 2019; IBGC, 2007).

Um estudo realizado com organizações da administração pública da Inglaterra elencou seis elementos considerados essenciais para uma gestão de riscos efetiva no setor público:

- As políticas de gestão de risco e os seus benefícios devem ser amplamente comunicados a todos os níveis organizacionais;
- A alta administração deve liderar, promover, apoiar as iniciativas de gestão de risco;
- A cultura da organização deve estimular a assunção de riscos e a inovação;
- A gestão de risco deve fazer parte do processo gerencial dos órgãos governamentais;
- A gestão de risco está intimamente associada ao atingimento de objetivos e metas;
- Os riscos advindos do trabalho conjunto de outras organizações devem ser avaliados e gerenciados (NAO, 2000, p. 69) (Tradução nossa)⁷

Braga (2017), por sua vez, ao propor um diagnóstico do processo de implementação da gestão de riscos na administração pública brasileira, destaca as limitações decorrentes das peculiaridades do setor em relação aos modelos privados e sugere uma contribuição à melhoria do processo de gestão de riscos mediante a complementação das abordagens *Top Down* com ações na linha *Bottom Up*.

O autor alega que, diante das fragilidades de planejamento, de incentivos e da cultura organizacional para a gestão de riscos no setor público, as estratégias clássicas desta ferramenta podem se tornar uma prática meramente formal e dissociada dos problemas cotidianos das organizações. A exemplo, cita a NBR ISO 31000, que indica a necessidade de a gestão de riscos ter comprometimento sustentado da alta gestão, com planejamento rigoroso, para se ter efetividade em todos os níveis, e com a implementação partindo do topo da organização.

Para Braga (2017), estratégias dessa natureza precisam ser alteradas, pois podem não ser das mais efetivas, já que vincula o engajamento da alta gestão como fator indispensável ao sucesso da iniciativa, atribuindo a este *staff* a responsabilidade pelo avanço e, também, pelo fracasso, com base não nas condições reais de adoção da ferramenta, “[...] mas em uma visão a partir da novidade que tenta ser implantada, que deve ser comprada de uma vez só e ao todo para ser efetiva” (BRAGA, 2017, p. 691).

⁷ “[...] risk management policies and the benefits of effective risk management should be clearly communicated to all staff; senior management need to own, support, promote and lead on risk management; the department's culture should support well thought through risk taking and innovation; risk management should be fully embedded in the management processes of government departments; the management of risks should be closely linked to the achievement of objectives; and the risks associated with working with other organisations should be assessed and managed.”

Nesse sentido, pondera que tais iniciativas devem permear a base das organizações de modo que os problemas da ponta, do chão de fábrica, sejam ouvidos e os agentes destes setores percebam que a abordagem de riscos pode ser útil para o tratamento das incertezas, considerando seus objetivos e seus contextos em relação aos objetivos globais da organização.

Dessa forma, Braga (2017) propõe que iniciativas de gerenciamento de riscos não se iniciem por meio do mapeamento, identificação e avaliação de riscos, com o propósito da construção de uma matriz de todos os riscos. Ao contrário, na visão do autor, a gestão de riscos deve se basear nos processos mais relevantes da organização, que possam servir de exemplo e ter efeito indutor na gestão. Isto é, os resultados servirão de incentivo para que outros setores busquem a utilização da ferramenta não por determinação da alta direção, mas por se mostrar instrumento útil e eficaz na tratativa de suas questões.

Para o autor:

[...] é possível a implementação da gestão de riscos pelo complementar aspecto Bottom Up, de atenção aos arranjos locais que vão validando e amadurecendo essas iniciativas, sendo então replicadas para toda a organização, de forma mais efetiva, dado que a “virada de mesa” de um paradigma é fruto de forças que se organizam no tempo e que forcem um ponto de inflexão, que se constrói em um novo normal, a se moldar aos poucos no cotidiano. É preciso saber fazer a revolução, para se ter evolução (BRAGA, 2017, p. 694).

Vieira (2019) defende que a gestão de riscos é um processo estratégico para as agências do setor público. Consoante o IBGC (2007), o autor assevera que o gerenciamento de riscos é instrumento que apoia a tomada de decisão da alta administração e tem por finalidade melhorar o desempenho da organização mediante a identificação de oportunidades de ganhos e de redução da probabilidade e/ou impacto das perdas.

Ademais, pondera que, embora a alta administração seja diretamente responsável pela concepção, estruturação e implementação da gestão de riscos, os demais gestores da organização devem apoiar a cultura e gerenciar o sistema dentro de suas esferas de responsabilidade. Neste sentido, aduz que:

Como os gestores operacionais tratam com as questões operacionais críticas, eles estão em melhores condições para reconhecer e comunicar os riscos que podem surgir a nível tático e estratégico. Essa responsabilidade é atribuída a todos os agentes, e seu cumprimento exige canais de comunicação e clara disposição para ouvir (INTOSAI, 2007) (VIEIRA, 2019, p. 103).

A fim de facilitar o processo de implantação da gestão de riscos, Vieira (2019) adverte que, se houver necessidade, é possível a criação de uma unidade exclusiva para coordenar as atividades desta natureza em toda a organização. Caso contrário, a atribuição pode ficar a cargo dos setores de planejamento, ou de controle ou, ainda, de uma assessoria vinculada à alta direção do órgão, cujas principais responsabilidades são: (i) fornecer metodologias e ferramentas para os outros setores, com a finalidade de identificar, avaliar e gerenciar riscos; (ii) definir funções e responsabilidades pela gestão de riscos nos demais setores; (iii) promover capacitação em gerenciamento de riscos; (iv) orientar a integração da gestão de riscos com outros processos de gestão; (v) estabelecer uma linguagem uniforme de gestão de riscos; e (vi) comunicar o andamento do gerenciamento de riscos à alta direção e aos demais membros do nível estratégico (VIEIRA, 2019, p. 104).

O autor também enfatiza que o gerenciamento de riscos é processo contínuo, que impõe mudanças institucionais, de procedimentos e de cultura, as quais perpassam toda a organização.

Ainda, alerta que as recomendações da OCDE, no tocante ao comprometimento com o desenvolvimento de uma cultura de gestão de riscos, à incorporação da gestão de riscos às responsabilidades gerenciais, à implantação de um controle interno baseado em riscos e à inserção desta competência nos programas de formação dos gestores, favorecem o aprimoramento do desempenho e da conformidade das organizações públicas.

Por fim, Vieira (2019) destaca que a gestão de riscos exige dos responsáveis por sua implementação capacidades específicas que devem ser desenvolvidas. Neste sentido, aponta para a necessidade de os gestores superarem alguns mitos que envolvem o processo de gerenciamento de riscos no setor público.

Conforme Miranda (2017 *apud* VIEIRA, 2019), o primeiro mito é de que a gestão de riscos aumenta o trabalho. Tal percepção, além de equivocada, demonstra desconhecimento do propósito e do funcionamento da gestão de riscos, que, em verdade, deve estar integrada à gestão dos processos das organizações e não ser mais um processo a ser acumulado com os demais.

O segundo mito destacado pelo autor é de que haverá incremento de custos da agência por causa da gestão de riscos. Esta ideia é facilmente rechaçada porque o maior benefício de uma gestão de riscos eficaz é justamente tornar a gestão mais eficiente e efetiva.

Por sua vez, o terceiro mito é o de que a gestão de riscos vai paralisar os processos e impor mais controles. Ao contrário desta percepção, o autor ressalta a importância de entender que, por proporcionar a melhoria dos processos, a gestão de riscos contribui para a redução dos controles e demais tarefas burocráticas que não agregam valor à organização pública.

Já o quarto mito é o de que a gestão de riscos só pode ser implantada por meio de uma consultoria ou de um sistema de tecnologia. A ideia não corresponde à realidade, especialmente porque a gestão de riscos precisa ser incorporada à organização de forma contínua, estimulando o aprendizado e a capacitação dos gestores. Além disso, conforme assevera o autor, um sistema informatizado pode auxiliar, mas, a implementação da gestão de riscos em nada depende de sistemas de informação (VIEIRA, 2019, p. 107-108).

A OCDE recomendou que o Brasil integrasse a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção. A propósito da implementação da gestão de riscos no setor público, a Organização aduz que:

A implementação do controle interno baseado no risco destina-se a assegurar que o controle da gestão seja proporcional às vulnerabilidades em potencial de cada órgão público. Não se trata apenas de regulamentar práticas e procedimentos internos. Depende da adoção de um processo sistemático e de capacidades adequadas (conhecimento, recursos etc.) de avaliação e de ajuste dos sistemas de gestão, mediante a aplicação dos resultados dos processos de avaliação, com o objetivo de prevenir a ocorrência ou a reincidência de riscos da forma mais economicamente eficiente, em termos de custo e benefício. Requer, também, a realização de avaliações *ex post* sobre a eficácia das ações de mitigação, baseadas no reconhecimento de que nem sempre os diagnósticos e as ações originais surtem o efeito desejado. Nesse sentido, é necessário promover uma liderança comprometida com a criação de uma cultura de gestão que promova a gestão de riscos como ferramenta estratégica, e não como processo destinado apenas a destacar as deficiências existentes e a identificar as partes responsáveis por eventuais falhas (OCDE, 2011, p. 29-30).

Na óptica dos órgãos de controle, “[...] estabelecer uma estrutura de gestão de riscos, bem como monitorá-la e avaliá-la, são boas práticas que contribuem para a eficácia e melhoria do desempenho organizacional.” (BRASIL, 2018, p. 63).

Para a CGDF, gestão de riscos:

É um processo sistemático para identificar, analisar, avaliar e tratar riscos de qualquer natureza, com o objetivo de minimizar ou aproveitar os riscos sobre uma organização. Tal metodologia possibilita aos gestores diminuir as incertezas na tomada de decisões, mitigando os riscos e potencializando as

oportunidades a elas associadas, a fim de controlar o impacto, obter qualidade no gasto público e melhorar a capacidade de gerar valor (CGDF, 2018).

A implantação da gestão de riscos implica a modernização das técnicas de auditoria, com base nas boas práticas de governança corporativa, cujo foco é agregar valor à gestão, aperfeiçoando os controles e, por consequência, auxiliar no combate à improbidade, aos desvios e à corrupção (CGDF, 2018).

3. METODOLOGIA

Na condução do estudo, a pesquisa valeu-se de três fontes de evidência: i) a análise documental; ii) as entrevistas semiestruturadas voltadas aos gestores das Unidades objeto da pesquisa e da CGDF; e iii) a aplicação de questionários junto aos servidores impactados pela implantação da política.

Para o desenvolvimento da pesquisa documental, serviram de fontes de dados: os documentos relacionados à implantação da gestão de risco nas Unidades distritais (normativos de instituição da Política de Gestão de Riscos e de designação dos Comitês Gestão de Riscos, relatórios de contexto; matrizes de riscos) e os Relatórios de Auditoria Baseada em Riscos e de Monitoramento em Gestão de Riscos, que avaliam a execução do programa em cada Unidade. A análise documental possibilitou entendimentos necessários à identificação dos mecanismos de implantação da gestão de riscos e dos elementos concernentes à sua execução nas Unidades objeto de estudo.

As entrevistas, apoiadas em questionários semiestruturados, foram realizadas com gestores das Unidades distritais estudadas e tiveram por objetivo conhecer o processo de implantação e implementação da Política de Gestão de Riscos e, ainda, se propuseram a captar a percepção dos gestores no concernente aos principais fatores que influenciaram os resultados alcançados com a execução do programa por meio da validação e da expansão dos achados obtidos em decorrência da análise documental.

Quanto à aplicação da entrevista junto ao Coordenador da Coordenação de Auditoria de Riscos e Integridade da CGDF, buscou-se identificar a compreensão do órgão de Controle Interno em relação a esses resultados, assim como conhecer eventuais encaminhamentos adotados junto às Unidades objeto de estudo.

Os entrevistados foram selecionados levando-se em conta a arguição proposta por Minayo (2019, p. 44) “Quais indivíduos sociais têm uma vinculação mais significativa para o problema a ser investigado?”.

O público-alvo original do levantamento estruturado (questionário) era composto por servidores das três Unidades objeto de estudo. No entanto, a falta de acesso à SEAGRI inviabilizou a aplicação do instrumento na Unidade. Deste modo, foi possível alcançar somente os servidores da FHB e do Metrô-DF.

O envio dos formulários teve o propósito de captar o entendimento daqueles que são diretamente impactados pela implantação da política de gestão de riscos. Especificamente, o levantamento pretendeu avaliar a percepção de servidores das Unidades objeto de estudo em relação às impressões extraídas das entrevistas realizadas com os gestores de média gerência no que se refere aos fatores de influência nos resultados alcançados com a execução da política.

3.1 Coleta e Análise dos Dados

Na condução do estudo, a pesquisa valeu-se de três fontes de evidência: i) a análise documental; ii) as entrevistas semiestruturadas voltadas aos gestores das Unidades objeto da pesquisa e da CGDF; e iii) a aplicação de questionários junto aos servidores impactados pela implantação da política.

Para o desenvolvimento da pesquisa documental, serviram de fontes de dados: os documentos relacionados à implantação da gestão de risco nas Unidades distritais (normativos de instituição da Política de Gestão de Riscos e de designação dos Comitês Gestão de Riscos, relatórios de contexto; matrizes de riscos) e os Relatórios de Auditoria Baseada em Riscos e de Monitoramento em Gestão de Riscos, que avaliam a execução do programa em cada Unidade. A análise documental possibilitou entendimentos necessários à identificação dos mecanismos de implantação da gestão de riscos e dos elementos concernentes à sua execução nas Unidades objeto de estudo.

As entrevistas, apoiadas em questionários semiestruturados, foram realizadas com gestores das Unidades distritais estudadas e tiveram por objetivo conhecer o processo de implantação e implementação da Política de Gestão de Riscos e, ainda, se propuseram a captar a percepção dos gestores no concernente aos principais fatores que influenciaram os resultados alcançados com a execução do programa por meio da validação e da expansão dos achados obtidos em decorrência da análise documental.

Quanto à aplicação da entrevista junto ao Coordenador da Coordenação de Auditoria de Riscos e Integridade da CGDF, buscou-se identificar a compreensão do órgão de Controle Interno em relação a esses resultados, assim como conhecer eventuais encaminhamentos adotados junto às Unidades objeto de estudo.

Os entrevistados foram selecionados levando-se em conta a arguição proposta por Minayo (2019, p. 44) “Quais indivíduos sociais têm uma vinculação mais significativa para o problema a ser investigado?”.

O público-alvo original do levantamento estruturado (questionário) era composto por servidores das três Unidades objeto de estudo. No entanto, a falta de acesso à SEAGRI inviabilizou a aplicação do instrumento na Unidade. Deste modo, foi possível alcançar somente os servidores da FHB e do Metrô-DF.

O envio dos formulários teve o propósito de captar o entendimento daqueles que são diretamente impactados pela implantação da política de gestão de riscos. Especificamente, o levantamento pretendeu avaliar a percepção de servidores das Unidades objeto de estudo em relação às impressões extraídas das entrevistas realizadas com os gestores de média gerência no que se refere aos fatores de influência nos resultados alcançados com a execução da política.

3.2 Liderança

A referida categoria está relacionada à atuação dos gestores da alta direção das Unidades objeto de estudo frente à implantação e à execução da Política de Gestão de Riscos. Consoante especificado pela ABNT:

Convém que a Alta Direção e os órgãos de supervisão, onde aplicável, assegurem que a gestão de riscos esteja integrada em todas as atividades da organização, e convém que demonstrem liderança e comprometimento por:

- personalizar e implementar todos os componentes da estrutura;
- emitir uma declaração ou política que estabeleça uma abordagem, plano ou curso de ação da gestão de riscos;
- assegurar que os recursos necessários sejam alocados para gerenciar riscos;
- atribuir autoridades, responsabilidades e responsabilização nos níveis apropriados dentro da organização (ABNT, NBR ISO 31000, 2018, p. 5).

No mesmo sentido, o relatório emitido pelo NAO (2000) aponta como elemento essencial para a efetividade da gestão de riscos no setor público o papel da alta administração, a quem compete liderar, promover e apoiar as iniciativas de gestão de risco.

Nessa categoria optou-se por inserir a atuação dos Comitês de Gestão de Riscos constituídos nas Unidades objeto de estudo, em cuja composição estão servidores de segundo escalão, envolvidos, portanto, com o núcleo de gestão de cada uma delas. Ademais, as competências desses colegiados são voltadas ao fomento das práticas de

gestão de riscos; ao acompanhamento e monitoramento da execução do programa; à promoção de sua revisão, quando necessário; e ao estímulo à cultura de gestão de riscos.

3.3 Internalização da Política de Gestão de Riscos

A segunda categoria apresentada é a Internalização da Política de Gestão de Riscos, que está relacionada ao processo de incorporação da política nas Unidades objeto de estudo. A categoria engloba a comunicação e a divulgação do programa internamente, contribuindo para a assimilação e a disseminação da cultura de gerenciamento de riscos nas organizações.

De acordo com o estudo realizado pelo NAO (2000), convém que a cultura da organização estimule a assunção de riscos e a inovação e que o gerenciamento de riscos faça parte do processo de gestão dos órgãos governamentais.

No mesmo sentido, a despeito do protagonismo da alta administração na concepção, estruturação e implementação da gestão de riscos, Vieira (2019) assente que os demais gestores da organização devem apoiar a cultura e gerenciar o sistema dentro de suas esferas de responsabilidade, já que tratam diretamente com as questões operacionais mais críticas. O autor alerta para a exigência de canais de comunicação e disposição para ouvir.

A OCDE (2011, p. 29-30) recomenda que “[...] é necessário promover uma liderança comprometida com a criação de uma cultura de gestão que promova a gestão de riscos como ferramenta estratégica”.

3.4 Capacitação dos Servidores no Tema Gestão de Riscos

A terceira categoria, capacitação dos servidores no tema gestão de riscos, envolve a difusão dos conceitos associados à gestão de riscos nas Unidades objeto de estudo, mediante apoio técnico, treinamento e afins. A categoria é um dos aspectos salientados nos Relatórios de Auditoria Baseada em Risco com impacto nos resultados atingidos pelas Unidades distritais estudadas.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

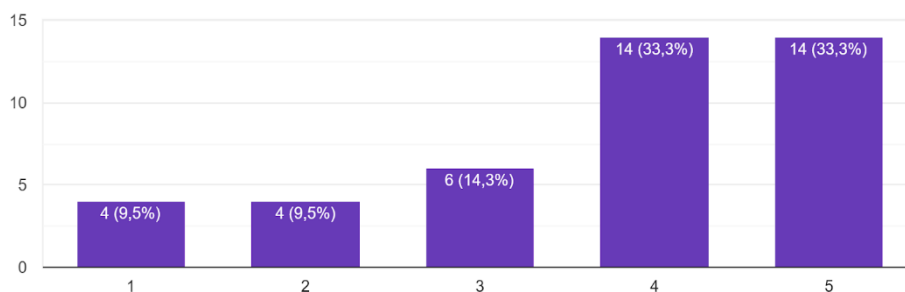
Tomando por base as categorias de análise ora descritas e a triangulação das fontes de evidência da pesquisa, foi possível identificar que o papel da liderança na FHB foi determinante nos resultados alcançados pela entidade após a implantação do programa. A FHB contou com o apoio e o comprometimento da alta direção da entidade e com a

efetiva atuação do Comitê de Gestão de Riscos desde a implantação da política na Unidade. Esta condição perdurou mesmo após as eleições de 2018. Conforme alertado por Vieira (2019), a designação de um setor específico, no caso da FHB, a Assessoria de Planejamento e Gestão, como área responsável pelo acompanhamento e execução do programa foi um aspecto que contribuiu fortemente para o avanço da política na Unidade.

A percepção dos entrevistados, tanto da FHB “[...] o apoio da presidência na implementação do programa foi fundamental”, quanto da CGDF “[...] fatores de sucesso. Primeiro, comprometimento da alta gestão” e dos respondentes é uníssona quanto ao engajamento da liderança da entidade na condução do programa:

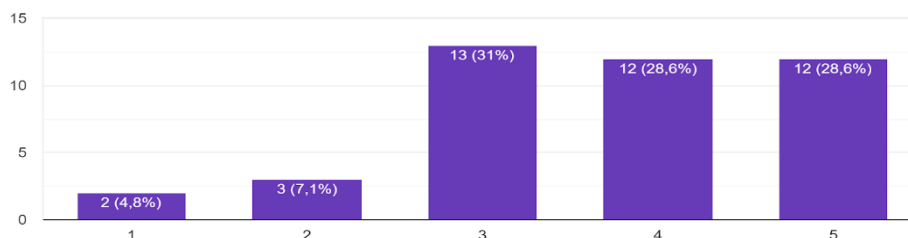
1. Há, por parte da alta direção da FHB, incentivo para que a política de gestão de riscos seja implantada e executada nos diversos setores do Hemocentro.

42 respostas



3. O Comitê de Gestão de Riscos da FHB foi atuante na implantação da política.

42 respostas



Fonte: Elaboração própria da autora (2020).

Em relação ao Metrô-DF, a percepção dos entrevistados da Companhia é de que houve o apoio da alta direção da Companhia quando da implantação da política: “A alta direção da Companhia, à época, era uma entusiasta do modelo proposto”. No entanto, o programa foi fortemente impactado em razão das alterações ocorridas após as eleições de 2018. De acordo com os entrevistados:

[...] com a mudança de governo, o ano de 2019 foi um período de reconhecimento do processo, especialmente para os novos gestores que passaram a integrar os quadros da Companhia, empregados sem conhecimento

ou experiência com as atividades do Governo do Distrito Federal (ENTREVISTADO).

No mesmo relato, ficou evidenciado que o apoio da nova direção da Companhia adveio não de ações diretas e concretas para a prática da gestão de riscos, mas, sim, porque não houve reação contrária ao programa:

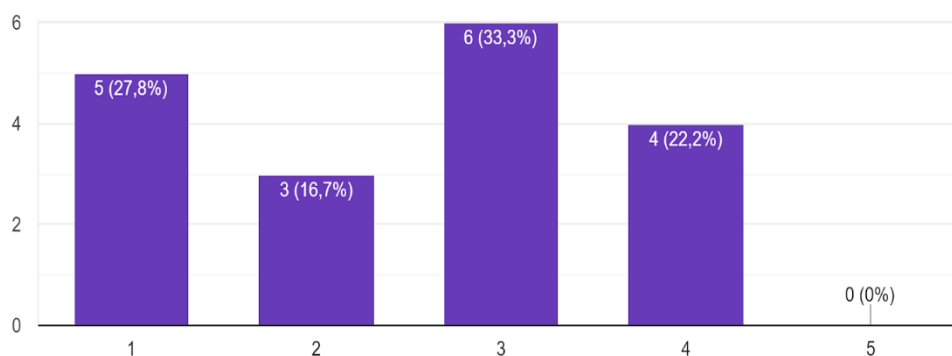
[...] a alta direção da Companhia, que assumiu o comando em 2019, quando da mudança do GDF, embora não tenha priorizado o processo de gestão de riscos no primeiro momento em que assumiu a gestão do Metrô-DF, já que passou o ano tomando conhecimento dos processos como um todo, e não um específico, atualmente, apoia o Programa, ou, pelo menos, não indica uma resistência em relação ao mesmo, pois não houve qualquer sinalização contrária ao processo (ENTREVISTADO).

O relato do entrevistado da CGDF, por sua vez, trouxe outra perspectiva relacionada ao apoio da alta administração do Metrô-DF na época da implantação da Política na Companhia. A este respeito, o entrevistado salientou que “[...] havia o apoio da alta gestão, só que era um apoio muito mais com uma visão de cobrança, não de participação”. Ademais, o entrevistado informou que a atuação do Comitê de Gestão de Riscos instituído à época foi prejudicada porque os seus membros ficaram com a responsabilidade de promover as alterações estatutárias e regimentais da empresa de acordo com os ditames da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais).

As respostas ao questionário indicam que houve baixa participação da direção nas atividades relacionadas ao programa e pouca atuação do Comitê de Riscos, além de evidenciar que, para os respondentes, a mudança de governo é fator com grande capacidade de influência no andamento da política na empresa.

1. Há, por parte da alta direção do Metrô-DF, incentivo para que a política de gestão de riscos seja implantada e executada nos diversos setores da Companhia.

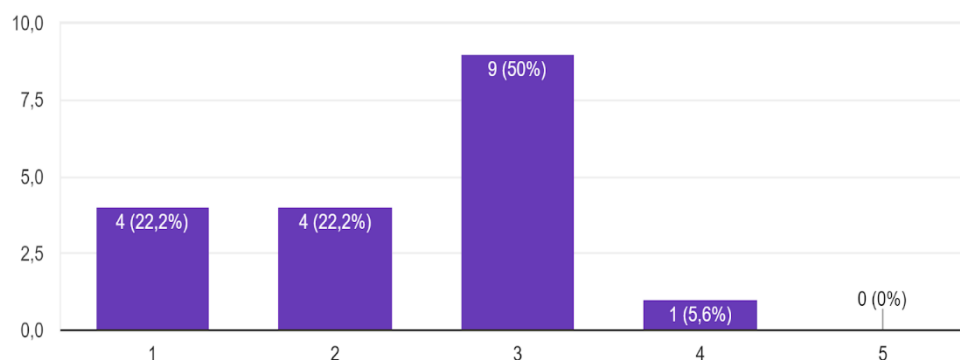
18 respostas



GESTÃO DE RISCOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

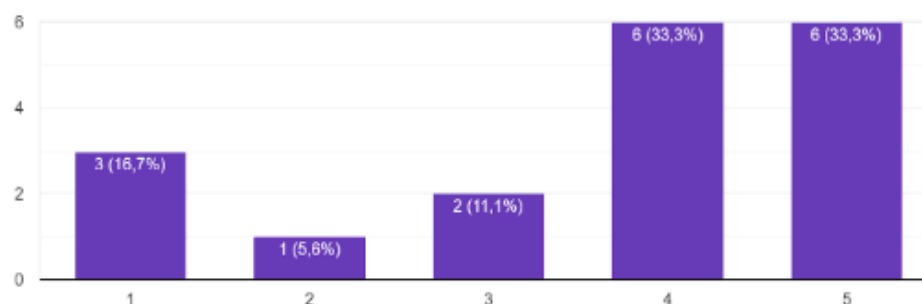
3. O Comitê de Gestão de Riscos do Metrô-DF foi atuante na implantação da política.

18 respostas



9. Mudanças de governo ocasionam forte impacto na execução da política de gestão de riscos no Metrô-DF.

18 respostas



Fonte: Elaboração própria da autora (2020).

Na SEAGRI, por sua vez, verificou-se que não houve apoio da alta direção e as ações do Comitê de Gestão de Riscos ficaram restritas ao Chefe da Unidade de Controle Interno à época da implantação da política. Também nesta Unidade, o programa de gestão de riscos sofreu forte impacto em decorrência das mudanças de líderes, conforme relatado na entrevista:

Em razão da mudança de Governo, houve a troca do Secretário de Agricultura [...] é necessário recomençar algumas etapas, [...] é preciso do comprometimento do gestor, é necessário reapresentar o projeto para a nova gestão, retomar, conquistar os novos gestores para o prosseguimento do programa. Neste sentido, aqueles que tocam o projeto, assemelham-se a vendedores da ideia (ENTREVISTADO).

Na transição de governo, essas questões estavam ficando mais evidentes, até em função do próprio processo eleitoral, uma série de questões que foram esfriando o processo, [...] (ENTREVISTADO).

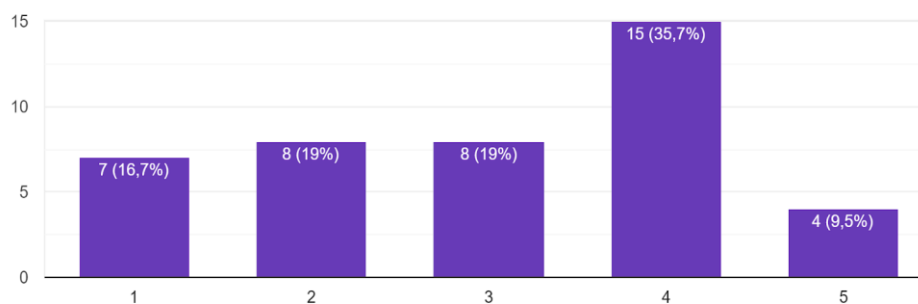
O relato do entrevistado da CGDF confirmou a baixa atuação dos dirigentes do órgão, quando asseverou que na SEAGRI “[...] nem a alta gestão dava apoio, [...] não tomava conhecimento”.

Essa categoria revelou diferentes contextos na implantação da política de gestão de riscos nas Unidades objeto de estudo. De um lado, a ingerência da alta direção da FHB impulsionou a execução do programa e facilitou sua continuidade após as mudanças decorrentes do pleito eleitoral ocorrido em 2018. De outro lado, tanto no Metrô-DF quanto na SEAGRI, o apoio da alta direção foi representado pela formalização da política nas Unidades, o que não permitiu uma boa execução, nem garantiu condições para a continuidade após as mudanças advindas das eleições distritais de 2018. Nestas duas Unidades observou-se que o programa foi fortemente impactado em decorrência de mudança de gestores.

Com relação à Internalização da política de gestão de riscos, os resultados indicam que a FHB se valeu da experiência prévia em gestão da qualidade para internalizar a gestão de riscos, por meio da divulgação dos bons resultados e a promoção de intercâmbio entre a área finalística e a área meio da Unidade.

As respostas ao questionário apontam que é perceptível uma mudança cultural na entidade decorrente da política de gestão de riscos, conforme gráfico a seguir:

5. É perceptível uma mudança cultural na FHB em razão da adoção da política de gestão de riscos.
42 respostas



Fonte: Elaboração própria da autora (2020).

De outro modo, a cultura organizacional do Metrô-DF e da SEAGRI foi aspecto que dificultou a internalização da política nas Unidades.

Nessas Unidades houve resistência por parte dos servidores à implantação da política. O relato das entrevistas demonstrou que tanto no Metrô-DF quanto na SEAGRI a percepção é de que o gerenciamento de riscos é mais um trabalho, estancando as atividades inerentes a cada setor, fator reconhecido pelos autores pesquisados como um

dos desafios para a implantação do gerenciamento de riscos no setor público. Nessa perspectiva, ações de implantação da gestão de riscos que possam permear a base das organizações, permitindo que os agentes destes setores percebam que a abordagem de riscos é útil para o tratamento das incertezas, podem facilitar a internalização da política em Unidades do âmbito público.

Por fim, a pesquisa demonstrou que a capacitação foi elemento essencial para o sucesso da implantação da política na FHB. O relato da entrevistada evidenciou que a entidade contou com importante suporte da CGDF:

[...] a FHB sempre conta o apoio da CGDF, os servidores da CGDF são muito solícitos e promovem o treinamento e acompanhamento da equipe da FHB, o que possibilita a melhoria na implementação do programa na entidade (ENTREVISTADA).

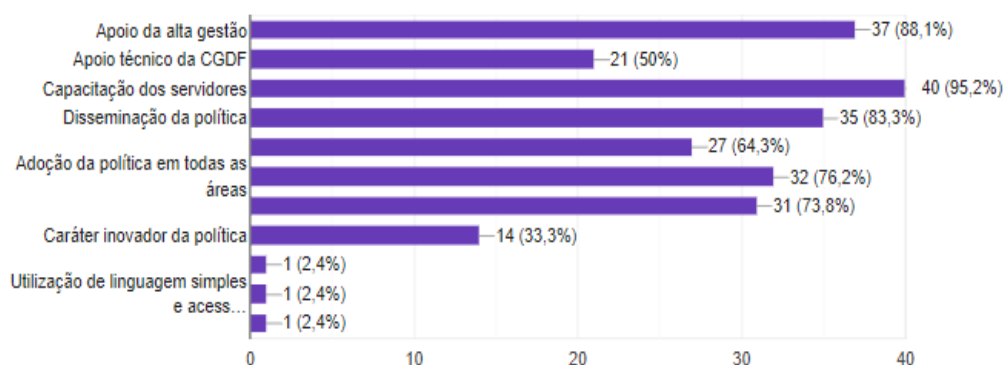
[...] o apoio da CGDF, a ausência de custos na consultoria prestada pela CGDF e o apoio da alta direção da FHB são os principais pilares para o sucesso na implementação do programa na entidade (ENTREVISTADA).

[...] o apoio da CGDF é constante [...] esse apoio é muito importante para a entidade (ENTREVISTADA).

Ainda, nesse aspecto, o levantamento evidenciou que mais de 70% dos respondentes ao questionário participou de curso relacionado ao tema gestão de riscos, seja ministrado pela CGDF ou por outra instituição. Além disso, o quesito capacitação foi considerado como o mais importante para o sucesso na implementação da política de gestão de riscos, conforme a seguir:

10. Entre as opções a seguir, marque aquelas que, em sua opinião, representam os principais fatores que podem contribuir para a boa execução da política de gestão de riscos na FHB.
(Obs.: É possível escolher mais de uma alternativa)

42 respostas

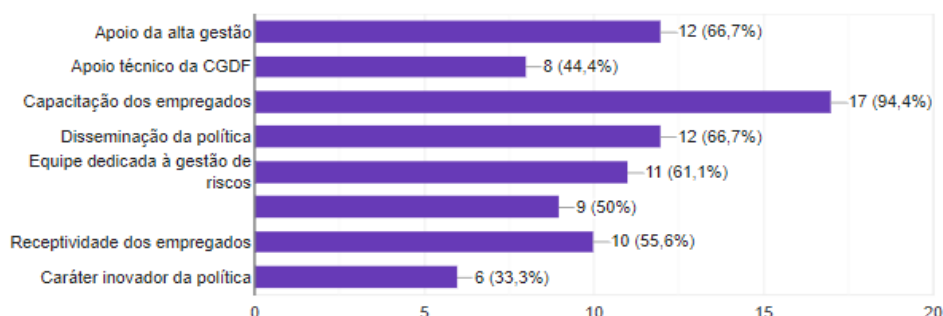


Fonte: Elaboração própria da autora (2020).

De outro modo, os resultados da pesquisa apontam que o suporte do Controle Interno não foi tão efetivo em relação ao Metrô-DF e à SEAGRI. Nada obstante, na empresa estatal foi possível constatar que os servidores também buscaram por qualificação em gestão de riscos. O levantamento identificou que 77,7 % dos respondentes participou de curso relacionado ao tema gestão de riscos e, igualmente, a capacitação foi considerada por quase a totalidade dos respondentes quesito de maior relevância para a boa execução do programa.

10. Entre as opções a seguir, marque aquelas que, em sua opinião, representam os principais fatores que podem contribuir para a boa execução da política de gestão de riscos no Metrô-DF. (Obs.: É possível escolher mais de uma alternativa)

18 respostas



Fonte: Elaboração própria da autora (2020).

No que concerne à SEAGRI, entretanto, a pesquisa evidenciou que o treinamento da CGDF foi insuficiente, já que não alcançou os níveis estratégico e operacional do órgão, conforme o relato obtido na entrevista: “[...] na SEAGRI, as equipes eram preparadas mais em nível médio e faltou a capacitação no nível técnico, em que pese terem ocorrido alguns encontros, mas não no nível técnico”.

Nessa Unidade, os dados levantados indicam que a capacitação em gestão de riscos ficou restrita ao ex-Chefe da UCI e que o desconhecimento do tema pelos dirigentes e demais gestores foi um dos fatores que impediu o avanço do programa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, analisando os protocolos de implantação da política de gestão de riscos no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, verificou-se que, de um lado, a implantação da gestão de riscos no setor público enfrenta desafios em razão de alterações na liderança; ausência de cultura voltada à gestão de riscos; estrutura

burocrática, rígida e centralizadora, sem incentivo a processos de inovação; desconhecimento do tema por seus gestores, de outro, encontra suporte na liderança comprometida com o desenvolvimento de uma cultura de gestão riscos, com a incorporação da gestão de riscos às responsabilidades gerenciais, com a implantação de um controle interno baseado em riscos e com a inserção desta competência nos programas de formação dos gestores.

Como conclusão final, evidenciou-se que três elementos em destaque, liderança, internalização e capacitação em gestão de riscos, nos contextos específicos das Unidades objeto de estudo, FHB, Metrô-DF e SEAGRI, contribuíram para os diferentes resultados alcançados após a implantação do programa pela CGDF.

No tocante à liderança, observou-se que a FHB contou com o apoio e o comprometimento da alta direção da entidade e com a efetiva atuação do Comitê de Gestão de Riscos desde a implantação da política na Unidade. De outro lado, tanto no Metrô-DF quanto na SEAGRI, o apoio da alta direção foi representado pela formalização da política nas Unidades, o que não permitiu uma boa execução, nem garantiu condições para a continuidade após as mudanças advindas das eleições distritais de 2018. A esse propósito, nestas duas Unidades, observou-se que o programa foi fortemente impactado em decorrência de mudança de gestores

No tocante à internalização, os resultados da pesquisa indicam que a FHB se valeu da experiência prévia em gestão da qualidade para internalizar a gestão de riscos, por meio da divulgação dos bons resultados e a promoção de intercâmbio entre a área finalística e a área meio da Unidade. De outro modo, a cultura organizacional do Metrô-DF e da SEAGRI foi aspecto que dificultou a internalização da política nas Unidades

Por fim, a pesquisa demonstrou que a capacitação foi elemento essencial para o sucesso da implantação da política na FHB. Ainda, os resultados obtidos apontam que o referido suporte do Controle Interno não foi tão efetivo em relação ao Metrô-DF e à SEAGRI. Nada obstante, na empresa estatal, a falta de apoio serviu de estímulo para que os servidores buscassem a qualificação em gestão de riscos em outras fontes.

Ainda, vale enfatizar que os resultados obtidos pelas Unidades objeto de estudo deram ensejo para que a CGDF ajustasse o modelo de implantação da Política de Gestão de Riscos nas Unidades da administração distrital, desta feita, com ênfase em uma atuação de supervisão e orientação, com retorno às Unidades em menor tempo, a fim de dirimir dúvidas e corrigir eventuais distorções na execução do programa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000 Gestão de Riscos** – Diretrizes. *Risk management – Guidelines*. 2. ed. 28.03.2018. ICS 03.100.01 ISBN 978-85-07-07470-0. 17p. Disponível em: <https://iso31000.net/norma-iso-31000-de-gestao-de-riscos/>. Acesso em: 15 set. 2019.

AHMETI, Remzi; VLADI, Dra. Besarta. Gerenciamento de Riscos no Setor Público: Uma Revisão da Literatura. **European Journal of Multidisciplinary Studies**, [Sl], v. 2, n. 5, p. 323-329, maio de 2017. ISSN 2414-8385. Disponível em: <http://journals.euser.org/index.php/ejms/article/view/2353>. Data de acesso: 14 out. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.26417/ejms.v5i1.p323-329>.

BRAGA, M. V. A. Risco *Bottom Up*: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. **Rev. Da CGU** – Brasília v. 9, n. 15, p. 682-699, jul./dez. 2017. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/103. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018. 154 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CGDF - Controladoria-Geral do Distrito Federal. 2018. Disponível em: <http://www.cg.df.gov.br/gestao-de-riscos/>.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 37.302**, de 29 de abril de 2016. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/62b125e556c2408ba49802520e9f96e4/Decreto_37302_29_04_2016.html. Acesso em: 04 fev. 2019.

HOOD, C. C.; ROTHSTEIN, H. **Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities**. Londres: NAO, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228216337_Business_Risk_Management_in_Government_Pitfalls_and_Possibilities. Acesso em: 12 dez. 2019.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa **Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos**. Eduarda La Rocque (coord.). Instituto Brasileiro de Governança Corporativa São Paulo, SP: IBGC, 2007. (série de Cadernos de Governança Corporativa, 3).

LOPES, Isadora Ribeiro. **Gerenciamento de riscos [manuscrito]: um estudo de caso do Projeto de Modernização na Administração dos Serviços e Sistemas de Pessoal do Estado de Minas Gerais**. 2016. Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2258/3/Gerenciamento%20de%20riscos.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; Gomes, Romeu. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2019.

NAO - NATIONAL AUDIT OFFICE. **Supporting innovation: Managing risk in government departments.** England: NAO, 2000. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/report/supporting-innovation-managing-risk-in-government-departments/>. Acesso em: 2 dez. 2019.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira** – Gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra. OCDE, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2020.

OLIVEIRA, Sergio Jorge Ramos de. **Gestão de riscos em organizações públicas:** o caso da Superintendência de Seguros Privados. Rio de Janeiro: FGV EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2016. 68 f. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18365>. Acesso em: 04 out. 2019.

VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade** / James Batista Vieira, Rodrigo Tavares de Souza Barreto -- Brasília: Enap, 2019. 240 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 6 jun. 2020.

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