



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade UnB de Planaltina - FUP
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP

TATIANA DE OLIVEIRA DE ALMEIDA

**GESTÃO DE RISCOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL:
FATORES PERCEBIDOS COMO MAIS COMPLEXOS DE SEREM
IMPLEMENTADOS**

Brasília - DF

2024

TATIANA DE OLIVEIRA DE ALMEIDA

**GESTÃO DE RISCOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL:
FATORES PERCEBIDOS COMO MAIS COMPLEXOS DE SEREM
IMPLEMENTADOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília.

Modalidade: Mestrado Profissional

Área de Concentração: Gestão Pública e Territórios

Linha de Pesquisa: Estado, Território e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Felipe Cabello

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

dA447g de Oliveira de Almeida, Tatiana
Gestão de Riscos no Poder Executivo federal: fatores percebidos como mais complexos de serem implementados / Tatiana de Oliveira de Almeida; orientador Andrea Felipe Cabello. -- Brasília, 2024.
142 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. Gestão Pública. 2. Gestão de Riscos. 3. Gestão de Riscos no Setor Público. I. Felipe Cabello, Andrea, orient. II. Título.

TATIANA DE OLIVEIRA DE ALMEIDA

**GESTÃO DE RISCOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL:
FATORES PERCEBIDOS COMO MAIS COMPLEXOS DE SEREM
IMPLEMENTADOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Gestão
Pública pelo Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública, da Universidade de Brasília.

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do
Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília:

Profa. Dra. Andrea Felipe Cabello
PPGP/FUP/UnB
Orientadora

Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Júnior
PPGP/FUP/UnB
Examinador Interno

Prof. Dr. Helano Borges Dias
Examinador Externo

Profa. Dra. Michele Cristina Silva Melo
Examinador Suplente

Brasília - DF, 29 de janeiro de 2024.

Dedico este trabalho aos meus filhos, Leo e Cadu,
que me ensinam todos os dias a transformar riscos
em oportunidades.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que é bom e cujo amor leal dura para sempre, agradeço, em nome do teu filho Jesus, por me fortalecer de acordo com a tua palavra.

Ao Leandro, que me inspira e me faz querer ser melhor, por ter me levantado tantas vezes.

Aos meus pequenos Leo e Cadu, que me motivam a seguir diariamente, por terem suportado a minha ausência em tantas noites de estudo.

À minha família, por estar disposta a me ajudar. À minha mãe, especialmente, por me apoiar tanto no meu momento mais difícil.

Ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Faculdade UnB de Planaltina, por proporcionar essa oportunidade de crescimento.

À minha orientadora, Profa. Dra. Andrea Felipe Cabello, pelos esclarecimentos objetivos e assertivos que tornaram esse processo muito mais leve.

Aos colegas de turma do PPGP/FUP/UnB, por compartilharem as dificuldades e as alegrias, de forma *online* ou presencial.

Aos colegas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por terem contribuído com sua percepção.

*Para tudo há um tempo determinado;
Há um tempo para toda atividade debaixo dos céus.
Eclesiastes 3:1*

RESUMO

A gestão de riscos é inerente às atividades humanas, sendo também parte integrante de qualquer organização, seja ela pública ou privada. No âmbito da governança, a gestão de riscos insere-se como elemento que auxilia na tomada de decisão e dá segurança razoável ao atingimento de objetivos previamente definidos. No setor público, a gestão de riscos apoia a geração e a preservação de valor público, contribuindo com o alcance de resultados relacionados à entrega de bens e serviços públicos para atendimento das demandas da sociedade. Em que pese a sua relevância, a gestão de riscos, bem como as dificuldades de sua implantação/implementação, ainda são pontos pouco explorados no âmbito da administração pública brasileira. Ademais, observa-se que os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal apresentam fragilidades e baixa maturidade em gestão de riscos, o que reforça a necessidade de estudos sobre o tema. Considerando esse cenário, o presente estudo teve por objetivo identificar, a partir da percepção das pessoas que atuam no Poder Executivo federal, quais fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos são mais complexos de serem implementados na administração pública. Para tanto, foi utilizada a abordagem de pesquisa quantitativa, com natureza exploratória e descritiva. A percepção dos servidores que atuam no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi coletada a partir de questionário elaborado com base na estrutura do referencial *Risk Management Assessment Framework* (UK, 2009) – dividido em cinco componentes: Liderança; Políticas e estratégias para a gestão de riscos; Pessoas; Parcerias; e Processos para gerenciamento de riscos, aos quais foram associados fatores que subsidiam a gestão de riscos em organizações públicas. A análise dos resultados foi feita a partir das técnicas estatísticas de análise de correspondência e análise de agrupamento. A partir dos dados coletados, observou-se que a maioria dos servidores associa a gestão de riscos no setor público aos conceitos de “governança”, “controle” e “tomada de decisão; por outro lado, “liderança”, “valor público” e “inovação” têm menor associação. Para a amostra analisada, verificou-se também que a formação acadêmica e o tempo de experiência com gestão de riscos não têm correspondência com o grau de complexidade dos fatores estudados; enquanto o tempo de atuação no setor público está relacionado a uma percepção de menor complexidade dos fatores associados à gestão de riscos. Ainda, os resultados obtidos evidenciaram que o grau de complexidade da gestão de risco está menos ligado aos seus componentes do que aos fatores individualmente considerados. Assim, há alguns fatores percebidos como menos complexos, que podem ser utilizados como ponto de partida para a implantação e à melhoria da arquitetura da gestão de riscos, bem como alguns fatores percebidos como mais complexos, que podem tornar-se limitadores ou dificultadores dessa implantação e do funcionamento dos componentes. Concluiu-se que esses fatores são relacionados aos papéis dentro da organização, de modo que os fatores de responsabilidade da alta administração são percebidos como mais complexos e os fatores de responsabilidade dos demais funcionários são percebidos como menos complexos de serem implementados.

Palavras-chave: Risco; Gestão de riscos; Administração pública; Implementação; Fatores; Complexidade; Análise de correspondência; Análise de agrupamento.

ABSTRACT

Risk management is inherent to human activities and is also an integral part of any organization, whether public or private. Within the scope of governance, risk management is an element that assists in decision-making and provides reasonable assurance of achieving previously defined objectives. In the public sector, risk management supports the generation and preservation of public value, contributing to the achievement of results related to the delivery of public goods and services to meet society's demands. Despite its relevance, risk management, as well as the difficulties of its implementation, are still little explored within the Brazilian public administration. Furthermore, it can be seen that the agencies and entities of the federal Executive Power have weaknesses and low maturity in risk management, which reinforces the need for studies on the subject. Considering this scenario, the aim of this study was to identify, based on the perception of people working in the federal Executive Power, which factors that influence the functioning of risk management are the most complex to implement in public administration. To this end, a quantitative, exploratory and descriptive research approach was used. The perception of civil servants working at the *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE) was collected using a questionnaire based on the *Risk Management Assessment Framework* (UK, 2009) – divided into five components: Leadership; Policies and strategies for risk management; People; Partnerships; and Processes for risk management, to which factors that support risk management in public organizations were associated. The results were analyzed using the statistical techniques of correspondence analysis and cluster analysis. From the data collected, it was observed that most civil servants associate risk management in the public sector with the concepts of “governance”, “control” and “decision-making”; on the other hand, “leadership”, “public value” and “innovation” are less associated. For the sample analyzed, it was also found that academic background and length of experience with risk management do not correspond to the degree of complexity of the factors studied; while length of experience in the public sector is related to a perception of less complexity of the factors associated with risk management. In addition, the results obtained showed that the degree of complexity of risk management is less linked to its components than to the individual factors considered. Thus, there are some factors perceived as less complex, which can be used as a starting point for implementing and improving the risk management architecture, as well as some factors perceived as more complex, which can become limiting or hindering to this implementation and to the functioning of the components. It was concluded that these factors are related to roles within the organization, so that the factors for which senior management is responsible are perceived as more complex and the factors for which other employees are responsible are perceived as less complex to implement.

Keywords: Risk; Risk management; Public administration; Implementation; Factors; Complexity; Correspondence analysis; Cluster analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxo de execução da pesquisa bibliográfica.....	7
Figura 2 – <i>Frameworks</i> sobre gestão de riscos (ano de publicação).....	15
Figura 3 – Cubo do COSO-IC.....	19
Figura 4 – Cubo do COSO-ERM.....	21
Figura 5 – Comparativo entre o COSO-IC e o COSO-ERM.....	22
Figura 6 – Integração do Gerenciamento de Riscos com a Estratégia e a Performance no COSO- SP.....	24
Figura 7 – Espiral do COSO-SP.....	25
Figura 8 – Princípios do COSO-SP.....	26
Figura 9 – Princípios, estrutura e processo da ISO 31000:2018.....	27
Figura 10 – Modelo de gerenciamento de riscos do <i>The Orange Book</i>	28
Figura 11 – Prática C1.1. Capacidade em estabelecer a estrutura de gestão de riscos.....	43
Figura 12 – Equivalências entre a gestão de riscos no setor privado e no setor público.....	48
Figura 13 – Modelo de avaliação da maturidade em gestão de riscos elaborado pelo TCU.....	49
Figura 14 – Organograma do FNDE.....	57
Figura 15 – Conceitos associados a “gestão de riscos no setor público”.....	68
Figura 16 – Relação entre a formação acadêmica e o grau de complexidade dos fatores.....	72
Figura 17 – Relação entre o tempo de atuação no setor público e o grau de complexidade dos fatores.....	74
Figura 18 – Relação entre o tempo de experiência em gestão de riscos e o grau de complexidade dos fatores.....	76
Figura 19 – Grau de complexidade dos fatores apresentados – Análise de correspondência.....	78
Figura 20 – Grau de complexidade dos fatores apresentados – Análise de agrupamento.....	80
Figura 21 – Prática 1130. Promover a capacidade da liderança.....	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos de “Gestão de riscos”	13
Quadro 2 – Conceitos de “Gerenciamento de riscos”	13
Quadro 3 – Comparativo dos <i>frameworks</i> sobre gestão de riscos	31
Quadro 4 – Aspectos relacionados à dimensão “Governança e ambiente organizacional”	32
Quadro 5 – Aspectos relacionados à dimensão “Integração e definição da estratégia”	34
Quadro 6 – Aspectos relacionados à dimensão “Processos de gerenciamento de riscos”	36
Quadro 7 – Aspectos relacionados à dimensão “Informação e comunicação”	38
Quadro 8 – Aspectos relacionados à dimensão “Monitoramento e melhoria contínua”	39
Quadro 9 – Comparativo do RMAF com os demais <i>frameworks</i>	52
Quadro 10 – Componentes do modelo e definições adotadas	53
Quadro 11 – Escala utilizada nos questionários	60
Quadro 12 – Variáveis consideradas no questionário a ser aplicado	60
Quadro 13 – Definição dos fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados dos participantes	67
Tabela 2 – Relação entre a formação acadêmica e o grau de complexidade dos fatores	123
Tabela 3 – Relação entre o tempo de atuação no setor público e o grau de complexidade dos fatores	123
Tabela 4 – Relação entre o tempo de experiência em gestão de riscos e o grau de complexidade dos fatores	123
Tabela 5 – Grau de concordância com os fatores apresentados	124

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CA	<i>Correspondence Analysis</i> (Análise de correspondência)
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria-Geral da União
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
COSO-IC	<i>Internal Control – Integrated Framework</i> (Controle interno: Estrutura Integrada)
COSO-ERM	<i>Enterprise Risk Management – Integrated Framework</i> (Gerenciamento de riscos corporativos: Estrutura integrada)
COSO-SP	<i>Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance</i> (Gerenciamento de riscos corporativos: integrado com estratégia e performance)
EUA	Estados Unidos da América
FERMA	Federation of European Risk Management Associations
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GRC	Gerenciamento de riscos corporativos
iGG	Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
IN	Instrução Normativa
ISO	<i>International Organization for Standardizations</i>
ISO 31000	ISO 31000 <i>Risk Management – Principles and Guidelines</i> (ISO 31000 Gestão de riscos – Princípios e diretrizes)
LOA	Lei de Diretrizes Orçamentárias

PL	Projeto de lei
PPA	Plano Plurianual
RMAF	<i>Risk Management Assessment Framework – RMAF</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
UK	<i>United Kingdom</i> (Reino Unido)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Objetivos.....	3
1.1.1. Objetivo geral.....	3
1.1.2. Objetivos específicos.....	3
1.2. Justificativa.....	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1. Pesquisa bibliográfica.....	6
2.2. Risco e gestão de riscos.....	9
2.3. <i>Frameworks</i> sobre gestão de riscos.....	14
2.3.1. COSO-IC – Controles Internos.....	17
2.3.2. COSO-ERM – Gerenciamento de Riscos Corporativos.....	20
2.3.3. COSO-SP – Integrado com Estratégia e Performance.....	23
2.3.4. ISO 31000.....	26
2.3.5. <i>The Orange Book</i>	28
2.3.6. Comparativo entre os modelos analisados.....	29
2.4. Gestão de riscos no setor público brasileiro.....	40
3. METODOLOGIA.....	50
3.1. Tipo da pesquisa.....	50
3.2. Referencial adotado e hipóteses da pesquisa.....	51
3.3. Caracterização da organização.....	55
3.4. Participantes da pesquisa.....	58
3.5. Coleta de dados.....	59
3.6. Análise dos dados.....	61
3.6.1. Análise de correspondência.....	62
3.6.2. Análise de agrupamento (<i>Cluster</i>).....	63
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	66
4.1. Estatística descritiva.....	66
4.1.1. Análise do perfil dos participantes.....	66
4.1.2. Análise dos conceitos associados a “gestão de riscos no setor público”.....	68

4.2. Estatística multivariada.....	70
4.2.1. Relação entre a trajetória profissional e o grau de complexidade dos fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos	70
4.2.2. Identificação dos fatores percebidos como mais complexos de serem implementados.	77
4.2.3. Resultados da exploração das hipóteses de pesquisa	100
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS	109
APÊNDICES	116
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA	116
APÊNDICE B – TABELAS DE SAÍDA DO SPSS®	123
APÊNDICE C – BANCO DE DADOS UTILIZADO	125

1. INTRODUÇÃO

A gestão de riscos é parte de qualquer tipo de organização, seja ela grande ou pequena, pública ou privada, dado que o risco é inerente a todas as atividades humanas. Riscos são gerenciados, por exemplo, desde que os primeiros reis e líderes tribais decidiram proteger seus limites territoriais, de modo que atividades relacionadas a gestão de riscos podem ser rastreadas mesmo em civilizações mais antigas, como a Babilônia (COVELLO e MUMPOWER, 1985; REMENYI e HEAFIELD, 1996; HUBBARD, 2009; JOHNSTON e DJURIĆ, 2011; MCNEIL, FREY e EMBRECHTS, 2015).

Outros autores preferem abordar o surgimento do tema a partir de diferentes óticas, como: os estudos matemáticos sobre a teoria da probabilidade, entre os séculos XVII e XVIII (BERNSTEIN, 1997; COOPER e GRINDER, 2009); os estudos do período pós 2ª Guerra Mundial (CROCKFORD, 1982; DIONNE, 2013); os estudos da área financeira (POWER, 2004; BODNAR *et al.*, 2011; DIONNE, 2013; MCSHANE, 2018); e os estudos iniciados a partir das regulações internacionais sobre riscos (POWER, 2007; ARENA, ARNABOLDI e AZZONE, 2010; MIKES e KAPLAN, 2012; DIONNE, 2013).

Modernamente, credita-se a Frank H. Knight (2012) e à sua obra *Risk, Uncertainty and Profit*, a primeira referência literária sistematizada que aborda o tema “risco” (BERNSTEIN, 1997; BRASIL, 2018c), separando-o da “incerteza”, que não é mensurável. Já em 1956, é publicado o artigo *Risk Management: A New Phase of Cost Control* (GALLAGHER, 1956), trazendo as primeiras explorações acadêmicas sobre a temática “gestão de riscos”.

No entanto, somente a partir da década de 1970 o tema começa a ser alavancado enquanto área de estudo (FRASER e SIMKINS, 2010), ganhando maior relevância da década de 1990 em diante, como reação a seguidos escândalos corporativos. Destaca-se, porém, que ainda hoje os trabalhos acadêmicos sobre o tema se encontram em fase introdutória e em estado fragmentado (MCSHANE, 2018).

Isso posto, a expressão “gestão de riscos” pode ser conceituada como um conjunto de “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos” (ABNT, 2018, p. 1). Risco, por sua vez, é conceituado como “o efeito da incerteza nos objetivos” (*idem*, *ibidem*, p. 1). No âmbito da governança, a gestão de riscos auxilia, então, na tomada de decisões e aumenta a probabilidade de alcance de objetivos operacionais e estratégicos (MCSHANE, 2018).

No setor público, a gestão de riscos está bastante associada à melhoria contínua do desempenho da organização e de seus processos de governança e gestão (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017b).

No contexto mundial, diversos são os modelos referenciais (*frameworks*) que buscam amparar a implantação e o aprimoramento da gestão de riscos, a partir da apresentação de conceitos, princípios e diretrizes norteadores para as organizações, destacando-se os seguintes: ISO 31000 *Risk Management: Principles and Guidelines*, no Brasil: ABNT NBR ISO 31000:2018 - Gestão de riscos - Princípios e diretrizes (ABNT, 2018); *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, conhecido como COSO II (COSO, 2007); e *The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts* (UK, 2023).

No contexto brasileiro e no âmbito do Poder Executivo federal, somente a partir de 2015 as discussões sobre gestão de riscos ganharam mais relevância, com base nos trabalhos do Tribunal de Contas da União (TCU), notadamente a partir do Acórdão 1273/2015-Plenário-TCU (BRASIL, 2015), que tratou de levantamento de governança pública em âmbito nacional.

Após, com a publicação da Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, estabeleceu-se a obrigatoriedade de que órgãos e entidades do Poder Executivo federal implementem, mantenham, monitorem e revisem processos de gestão de riscos compatíveis com sua missão e seus objetivos estratégicos (BRASIL, 2016). No entanto, em que pese a obrigatoriedade legal, verifica-se que ainda há dificuldades relacionadas ao funcionamento da gestão de riscos nesses órgãos e entidades.

Relatório do TCU (BRASIL, 2021), que apresenta o Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – iGG 2021, concluiu que a gestão de riscos ainda se mostra frágil em mais da metade das organizações que participaram do levantamento (51% das 378 organizações jurisdicionadas do TCU, entre órgãos e entidades da administração pública federal). Ademais, apontou que a baixa maturidade da gestão de riscos dessas organizações tem o potencial de dificultar ou até mesmo impossibilitar a adequabilidade de seus modelos de governança e gestão, bem como de impactar a adoção de controles e o tratamento de riscos.

Nesse cenário, faz-se importante a tentativa de compreender quais fatores podem auxiliar as organizações públicas a alavancarem suas práticas de gestão de riscos, bem como quais fatores podem impossibilitar o sucesso dos processos de gerenciamento de riscos nessas organizações.

Para tanto, o presente estudo se propôs a explorar o fenômeno em questão, a partir de pesquisa junto a servidores que atuam em uma organização pública federal.

Como referencial, foi adotado o guia *Risk Management Assessment Framework – RMAF* (UK, 2009), publicado pelo *HM Treasury*, uma ferramenta de avaliação do desempenho e do progresso da gestão de riscos em organizações. O guia fornece uma base para a identificação de fatores-chave relacionados ao bom desempenho e ao progresso da gestão de riscos, especialmente considerando o setor público e suas organizações.

Com base nessa exposição, a presente pesquisa buscou responder à seguinte questão: dentre os fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos, quais são percebidos como mais complexos de serem implementados por parte das pessoas que atuam no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE?

1.1. Objetivos

1.1.1. Objetivo geral

O objetivo geral do presente estudo é identificar, a partir da percepção das pessoas que atuam no FNDE, quais fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos são mais complexos de serem implementados em uma organização pública.

1.1.2. Objetivos específicos

Como objetivos específicos para alcance do objetivo geral, delimitou-se:

- i. Identificar, a partir dos modelos referenciais (*frameworks*) sobre o tema, os fatores essenciais relacionados ao funcionamento da gestão de riscos;
- ii. Levantar e analisar a percepção das pessoas que atuam no FNDE sobre os fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos, bem como sobre os conceitos relacionados ao tema;
- iii. Explorar a relação entre a trajetória profissional das pessoas e o grau de complexidade dos fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos;
- iv. Identificar, dentre os fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos, quais são percebidos como mais complexos de serem implementados; e
- v. Explorar as seguintes hipóteses:

H₀₁: os fatores associados aos componentes “Liderança”, “Pessoas” e “Parcerias” são percebidos como mais complexos de serem implementados; e

H₀₂: os fatores associados aos componentes “Políticas e Estratégias para Gestão de Riscos” e “Processos de Gestão de Riscos” são percebidos como menos complexos de serem implementados.

1.2. Justificativa

Anton e Nucu (2020), a partir de revisão de literatura sobre gerenciamento de riscos corporativos, destacaram que há uma predominância de estudos sobre o tema nos países desenvolvidos em comparação ao número de estudos nos países em desenvolvimento.

Artigo de Souza e Souza (2019, p. 32), que tratou de pesquisa bibliométrica com enfoque nos termos “gestão” e “gerenciamento” de riscos e na ABNT ISO 31000 no período entre 2000 e 2019, concluiu que a maior parte das obras sobre o tema tem um cunho financeiro e que “o conceito, no caso brasileiro, ainda está ligado a esse setor, sendo que é necessária uma ampliação para as demais organizações considerando a relevância da discussão”.

Adicionalmente, Nunes *et al.* (2020), fazendo uma análise da produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público, chegaram à conclusão de que os setores mais estudados costumam ser a administração pública municipal e a estadual (correspondendo a 20,9% e 28,6% dos estudos analisados no período entre 2008 e 2016, respectivamente), com apenas 2 estudos identificados que tratam da administração pública federal (correspondendo a 4,7%). Já em relação aos principais eixos temáticos, identificaram que a maioria dos artigos têm como tema central a “gestão ambiental” ou a “tecnologia da informação” (juntos, correspondem a 46,5% dos estudos que tratam de gestão de riscos na produção brasileira).

Diante do exposto, verifica-se que há poucos estudos sobre o tema no âmbito da administração pública brasileira, especialmente quando considerada a esfera federal. Destaca-se, ainda, que se trata de temática recente no Poder Executivo federal, que ganhou relevância somente a partir de 2016, com a publicação da IN nº 01/2016, que trouxe a obrigatoriedade da implementação, da manutenção, do monitoramento e da revisão de processos de gestão de riscos (BRASIL, 2016).

Cabe destacar também o cenário encontrado quando observados os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, que mostra que a gestão de riscos ainda é uma fragilidade na maior parte das organizações públicas e que a obrigatoriedade legal ainda não surtiu efeitos na prática. Nessa linha, o TCU (BRASIL, 2021) já destacou a baixa maturidade da gestão de riscos das organizações públicas e os impactos dessa constatação, o que reforça a importância de estudos sobre o tema.

No mesmo sentido, McShane (2018, p. 141), em estudo que investiga a evolução do gerenciamento de riscos corporativos (GRC), destaca que a gestão de riscos “parece ser uma aspiração e não uma realidade”, concluindo que ou a filosofia de GRC é falha, ou as organizações não implementaram a GRC de forma eficaz, ou, ainda, há uma combinação desses dois cenários.

Ademais, é importante destacar que os diversos *frameworks* que tratam do tema têm enfoque principalmente nas boas práticas que precisam estar presentes nas organizações para o sucesso da gestão de riscos. Na contramão, há poucos estudos acerca dos fatores dificultadores (ou facilitadores) para a implementação de práticas de gestão de riscos.

Nesse contexto, esta pesquisa pretende contribuir com as discussões sobre o tema, a partir da identificação dos fatores que podem trazer maior complexidade para as organizações do Poder Executivo federal lançarem as bases necessárias para a gestão de riscos e alavancarem seus processos de gerenciamento de riscos (bem como os que apresentam menor complexidade e podem servir de apoio para ações de implantação e de aprimoramento desses processos).

Assim, parte-se do pressuposto de que entender melhor o tema em questão (com base no entendimento dos fatores atrelados à implementação de políticas e práticas gestão de riscos) tem potencial de ajudar as organizações a saberem onde concentrar seus esforços. Ainda, considera-se importante analisar o fenômeno a partir da percepção das pessoas que atuam nessas organizações, dado que elas são as responsáveis por conduzir a gestão de riscos (COSO, 2007, p. 18).

No âmbito do FNDE, entende-se que os resultados apresentados têm potencial para contribuir com a implantação, a continuidade e o aprimoramento do desempenho de seus processos de gestão de riscos. Nessa linha, o presente estudo poderá auxiliar a alta administração a identificar os fatores percebidos como mais complexos pelos servidores que atuam na autarquia – fatores estes que precisarão de maior atenção e, possivelmente, de maiores providências para o adequado desenvolvimento das atividades relacionadas à gestão de riscos da organização.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo apresenta a revisão de literatura sobre o tema objeto de estudo, sistematizada a partir dos seguintes eixos: risco e gestão de riscos; *frameworks* sobre gestão de riscos, incluindo um comparativo dos modelos pesquisados; e gestão de riscos no setor público.

A seção 2.1 apresenta o *modus operandi* da pesquisa bibliográfica realizada para seleção de referências conexas aos eixos definidos. As seções seguintes (2.2 a 2.4), apresentam as principais informações extraídas da produção teórico-científica encontrada, com a vistas a subsidiar o entendimento dos conceitos e das definições abordados nesta dissertação.

2.1. Pesquisa bibliográfica

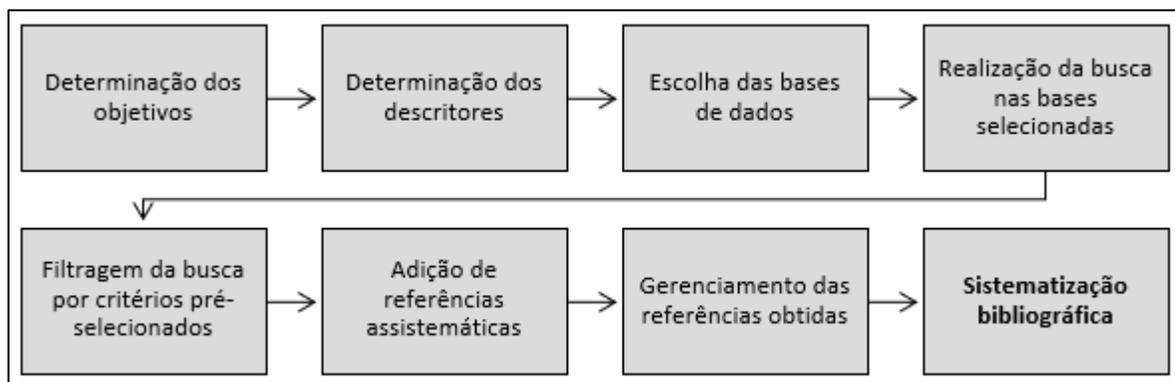
Marconi e Lakatos (2021) ensinam que a pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) consiste no levantamento de referências já publicadas, as quais podem vir em forma de livros, artigos científicos, teses de doutorado ou dissertações de mestrado.

A finalidade dessa pesquisa é dar embasamento teórico para o pesquisador, por intermédio do conhecimento das principais contribuições sobre o assunto pesquisado, de modo a oferecer “meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas, onde os problemas ainda não se cristalizaram suficientemente” (MANZO, 1971, p. 32 *apud* MARCONI e LAKATOS, 2021, p. 44).

Com vistas a melhor compreender os fatores que influenciam a gestão de riscos, especialmente no contexto do setor público, foi realizado, em 2022, levantamento sistemático em bases de dados e bibliotecas eletrônicas. O propósito do levantamento bibliográfico foi selecionar referências que tratassem do tema de estudo.

Para tanto, foi utilizado o protocolo de revisão sistemática e análise bibliométrica desenvolvido por De Medeiros *et al.* (2015), cujo fluxo operacional é resumido na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Fluxo de execução da pesquisa bibliográfica



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do protocolo de De Medeiros *et al.* (2015).

As sete etapas do fluxo acima demonstrado foram executadas da seguinte forma:

- i. A revisão sistemática iniciou-se com a *determinação dos objetivos* da pesquisa a ser realizada. A partir do tema “gestão de riscos”, com foco no contexto do setor público, buscou-se: encontrar referências científicas a partir de publicações sobre o tema; compreender os conceitos relacionados à área de pesquisa; e identificar lacunas e questões ainda não estudadas;
- ii. Em seguida, passou-se à *determinação dos descritores* a serem utilizados. Para tanto, primeiramente testaram-se alguns termos no *Google Scholar*, de modo a checar sua pertinência e compreender como são usualmente utilizados na literatura acadêmica, a saber: “setor público”, “gestão de riscos” / “gerenciamento de riscos” e “fatores determinantes”. Posteriormente, esses termos foram consultados em bases Thesaurus¹, a fim de determinar quais constituíam descritores já estruturados. Assim, definiram-se os seguintes descritores: “administração pública” e “gestão de riscos” / “gerenciamento de riscos”. Também foram utilizados os mesmos descritores em língua inglesa com a finalidade de ampliar os resultados: “*public administration*” e “*risk management*”;
- iii. Na terceira etapa, fez-se a *escolha das bases de dados* pertinentes. As buscas ocorreram a partir do Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (<http://novo.periodicos.capes.gov.br>), que reúne 455 bases de dados de referências e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD

¹ Nessa etapa, foram consultadas as seguintes bases: Thesaurus da UNESCO, EuroVoc e ERIC Thesaurus.

(<http://bdtd.ibict.br>), que integra os sistemas de informação de teses e dissertações das instituições de ensino e pesquisa do Brasil;

- iv. A partir dos descritores definidos, procedeu-se a *realização da busca* em todas as bases de dados escolhidas na etapa anterior;
- v. Dada a quantidade expressiva de resultados obtidos apenas com a utilização dos descritores, passou-se à *filtragem da busca por critérios pré-selecionados* para fins de aprimorar os resultados obtidos. Assim, utilizaram-se como filtro nas bases de dados escolhidas os seguintes critérios: periódicos revisados por pares; áreas do conhecimento incluindo Ciências Sociais, Ciências Humanas, Administração, Administração Pública e áreas afins; recorte temporal nos últimos 10 (dez) anos; e “título contém”;
- vi. Prosseguiu-se com o *gerenciamento das referências obtidas*, por intermédio da organização dos arquivos em repositório unificado e da exclusão de documentos repetidos. A partir do portal da Capes, foi feito o *download* dos arquivos “.ris”² referentes aos resultados encontrados para cada conjunto de descritores e palavras-chave utilizados. Posteriormente, foi feito o *upload* desses arquivos para o *software* Zotero³, no qual os artigos foram pré-analisados a partir do título, das palavras-chave e do resumo. Também foi feito o *upload* para esse *software* das teses e dissertações encontradas na BDTD; e
- vii. Com os resultados da etapa anterior, procedeu-se à *sistematização bibliográfica*. Nessa etapa, analisaram-se os documentos selecionados, com leitura em profundidade, seguida pela elaboração de fichamentos de citações relevantes e pela categorização das referências.

Adicionalmente, de maneira assistemática, a partir principalmente das referências apresentadas nos documentos selecionados, acrescentaram-se outros documentos considerados relevantes para o presente estudo, entre livros, artigos, *frameworks*, dissertações e teses.

² RIS (*Information Systems Research*) é uma extensão de arquivo utilizada para recursos de citações e bibliografias em documentos de texto. Sua utilização a partir de uma aplicação, como um *software* gerenciador de referências, auxilia na organização e no gerenciamento de materiais de pesquisa.

³ Zotero é um *software* livre e de código aberto para gerenciamento de referências bibliográficas e organização de materiais de pesquisa (como arquivos PDF).

2.2. Risco e gestão de riscos

A partir da análise de diversos estudos publicados, verifica-se que não existe consenso acerca do surgimento da gestão de riscos. Assim, observa-se uma evolução complexa, fragmentada e multidisciplinar dos estudos sobre a temática (MCSHANE, 2018).

Para abordar uma revisão sobre esses estudos, há que se destacar preliminarmente a premissa apresentada por Aven (2012), que relata a dificuldade de definir “risco” de forma que seja possível distinguir entre o risco em si e como ele é gerenciado. Esse cenário reflete-se também na dificuldade para separar os estudos sobre *risco* dos estudos que tratam de *gerenciamento/gestão de riscos*. Pode-se, no entanto, distinguir as principais referências da literatura em alguns grupos, conforme as diferentes abordagens apresentadas pelos seus autores.

Entre essas referências, há autores que remontam a história do risco desde as civilizações mais antigas, apresentando exemplos da Babilônia (REMENYI e HEAFIELD, 1996; JOHNSTON e DJURIĆ, 2011; MCNEIL, FREY e EMBRECHTS, 2015), bem como das funções de “consultores para riscos, incertezas e decisões difíceis” desempenhadas pelos *ašipu*, sacerdotes que viviam no vale do Tigre-Eufrates no século IV (COVELLO e MUMPOWER, 1985, p. 103, tradução nossa) ou da publicação do Código de Hamurabi, em vigor entre 1792 e 1750 a.C., que previa “compensações e indenizações para pessoas prejudicadas por bandidos ou inundações” (HUBBARD, 2009, p. 22, tradução nossa).

Outros autores preferem destacar a influência dos estudos matemáticos sobre as teorias da probabilidade, especialmente a partir dos séculos XVII e XVIII (BERNSTEIN, 1997; COOPER e GRINDER, 2009). Em extensa obra nessa linha, Bernstein (1997) detalha os acontecimentos e os estudiosos que influenciaram a história do risco, destacando os seguintes marcos ocorridos em linha cronológica:

- i. a derivação extraída dos jogos de azar e da Matemática, que culminou nas noções de chance e probabilidade;
- ii. os anos do Renascimento, marcados pela investigação, pela experimentação e pela demonstração, que levaram a pensar no reconhecimento da probabilidade e na forma de o homem reagir a ela;

- iii. a história da amostragem estatística, aliada ao aumento do comércio na Idade Média e ao crescimento das finanças e das companhias seguradoras, que culminou nas formas financeiras de administração do risco;
- iv. o reconhecimento, baseado nos estudos do matemático Daniel Bernoulli, de que os seres humanos possuem um conjunto de valores único, aos quais respondem, e que influenciam as decisões e opções em face do risco;
- v. os estudos que ligam a probabilidade e a qualidade das informações às dificuldades de mensuração da incerteza, bem como os estudos que tratam dos conceitos de média e de desvios de normalidade; ainda, os estudos que culminaram no conceito de correlação e os estudos sobre regressão; e
- vi. até se chegar à gestão de riscos, com base na exploração sobre como as pessoas tomam decisões e fazem escolhas e no reconhecimento de que a administração do risco pode ser tratada como uma habilidade.

Artigo de Aven (2012), escolhe revisar a definição e o significado do conceito de *risco* sob uma perspectiva histórica e de tendências de desenvolvimento. Tomando por base uma análise linguística, o autor destaca as origens do termo, a partir do *Oxford English Dictionary*:

[...] é amplamente sugerido que o latim pós-clássico *resicum*, *risicum*, etc., no sentido de “perigo, risco”, originou-se do substantivo latino pós-clássico *resicum*, um derivado proposto do latim clássico *resicare*, que significa “aquilo que corta” e, portanto, “rocha, penhasco, recife” [...] com alusão aos riscos de viagens ou transporte marítimo (AVEN, 2012, p. 35, tradução nossa).

O mesmo autor acrescenta que há outras explicações provenientes que projetam que o latim pós-clássico *resicum*, *risicum* etc. deriva do árabe *rizq*, com o sentido de “fortuna, sorte, destino, acaso; ou que o grego medieval *r'i'zikon* é proveniente do latim pós-clássico *resicum*, *risicum*; ou ainda, que o empréstimo foi feito no sentido inverso, de *resicum*, *risicum* para *r'i'zikon*” (AVEN, 2012). Em suma, conclui-se que não há como determinar conclusivamente a etimologia do termo *risco*, mas que há argumentos que associam os primeiros usos da palavra em inglês e nas línguas românicas no contexto das navegações marítimas.

Ainda sob o contexto das navegações marítimas, Boudia e Jas (2007, p. 330, tradução nossa) apresentam que “a partir do século XVI, após a destruição de navios em tempestades, a resposta para obter alguma medida de controle sobre os perigos naturais sem penalizar o comércio foi a ‘socialização’ e a ‘mutualização’ do perigo”.

Outros autores preferem destacar os estudos surgidos no período pós Segunda Guerra Mundial, especialmente entre 1955-1964 (CROCKFORD, 1982; DIONNE, 2013), ressaltando a influência das publicações do artigo “*Risk Management: A New Phase of Cost Control*” (GALLAGHER, 1956) e dos primeiros livros acadêmicos sobre o tema – “*Risk Management in the Business Enterprise*” (MEHR e HEDGESK, 1963) e “*Risk Management and Insurance*” (WILLIAMS e HEINS, 1964).

Em outra vertente, encontram-se os estudos do risco e da gestão de riscos que se concentram na ótica da área das finanças (POWER, 2004; BODNAR *et al.*, 2011; DIONNE, 2013; MCSHANE, 2018), com a temática ganhando destaque a partir da década de 1970, predominantemente na área de seguros.

McShane (2018, p. 137, tradução nossa) destaca as “raízes nas finanças acadêmicas/disciplina de gestão de riscos e seguros (RMI)”, com trabalhos que se concentram quase que exclusivamente em riscos financeiros. Nesse cenário, o autor observa o surgimento dos estudos sobre gestão de riscos a partir de três grupos principais:

- i. a gestão de riscos corporativos “original”, conhecida como “gestão de seguros”, que envolve a compra de seguros para transferência de riscos “puros”, como p. ex. danos de propriedade, indenizações trabalhistas e interrupção de negócios;
- ii. a evolução da gestão de riscos financeiros, a partir do modelo de *Black-Scholes*, na década de 1970, que trouxe uma ferramenta de precificação e permitiu avanços na indústria de derivativos, com a cobertura e o gerenciamento coordenado de “riscos financeiros” e “riscos de crédito”; e
- iii. os estudos na área da contabilidade e de controle/auditoria interna, impulsionados no final da década de 1980, a partir de escândalos financeiros ocorridos em grandes corporações, que destacaram as funções de gestão de riscos e governança corporativa nos trabalhos de auditoria, como forma de fornecer garantia de conformidade e de apoiar o alcance de objetivos.

Seguindo o último grupo identificado no artigo de McShane (2018), destacam-se os estudos que abordam as regulações internacionais sobre riscos firmadas a partir da década de 90 (POWER, 2007; ARENA, ARNABOLDI e AZZONE, 2010; MIKES e KAPLAN, 2012; DIONNE, 2013), decorrentes de um contexto de escândalos e fraudes financeiras. Tais escândalos, culminaram na publicação de diversos *frameworks* sobre o tema, bem como na publicação Lei Sarbanes-Oxley

(nos EUA, em 2002) – um marco expressivo para proteger investidores, que estabeleceu regras de governança e responsabilização.

Partindo-se desse histórico, é possível conceituar, em linhas gerais, que *risco* é a probabilidade de que algo diferente do planejado ou do esperado possa vir a acontecer. Nesse sentido, o risco é intrínseco a todas as atividades humanas, aparecendo como “um mal necessário, inerente à vida social” (BOUDIA e JAS, 2007, p. 332, tradução nossa).

Da mesma forma, todas as atividades desenvolvidas em uma organização, seja ela privada ou pública, envolvem riscos. Assim, “a cada tomada de decisão, a cada movimento que executamos, ou deixamos de executar, alteramos a probabilidade de ocorrência de eventos futuros e, por conseguinte, ampliamos ou reduzimos o nível de riscos a que estamos expostos” (BRASIL, 2018c).

Considerando, ainda, que as organizações existem para gerar valor às partes interessadas, o desafio de seus administradores é determinar até que ponto aceitar “incertezas”⁴, assim como definir como essas incertezas podem interferir no esforço para a criação e a manutenção de valor (COSO, 2007). Por isso, “o propósito da gestão de riscos é a criação e proteção de valor” (ABNT, 2018, p. 2).

Nesse contexto, as organizações podem ser afetadas por eventos que geram impacto negativo, impacto positivo ou ambos. Quando o impacto é negativo, costuma-se denominar os eventos de *riscos*⁵, os quais impedem a criação de valor ou até mesmo destroem o valor existente (COSO, 2007). Em contraponto, quando o impacto é positivo, os eventos são denominados *oportunidades*, favorecendo a criação ou a preservação de valor e podendo, inclusive, contrabalancear eventos de impacto negativo (*idem, ibidem*). Para entender como esses eventos afetam as organizações e o atingimento de seus objetivos, utiliza-se, então, a *gestão de riscos*.

Souza e Souza (2019, p. 22), a partir do disposto na ISO 31000:2009, explicam a diferença entre as expressões *gestão de riscos* e *gerenciamento de riscos*: enquanto a primeira “refere-se à arquitetura (princípios, estruturas e processos) para gerenciar riscos eficazmente”, a segunda “refere-se à aplicação desta arquitetura para riscos específicos”.

⁴ Em que pese a utilização do termo “incerteza” em diversos referenciais e artigos sobre o tema, é preciso ressaltar que, de forma geral, “risco” está associado a variáveis conhecidas (ou previsíveis) e mensuráveis, podendo ter sua ocorrência calculada em termos de probabilidade e impacto, por exemplo; enquanto “incerteza” está associada a variáveis imprevisíveis e não mensuráveis.

⁵ Alguns autores diferenciam o risco usando os termos “ameaças” e “oportunidades”, para representar os eventos negativos e positivos, respectivamente.

A seguir, os Quadros 1 e 2 apresentam alguns conceitos encontrados na literatura de referência para essas expressões:

Quadro 1 – Conceitos de “Gestão de riscos”

Autor(es)	Conceitos
FERMA (2003, tradução nossa)	É o processo através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respectivas atividades, com o objetivo de atingirem uma vantagem sustentada em cada atividade individual e no conjunto de todas as atividades.
Brasil (2017a)	Processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.
ABNT (2018)	Atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.
Vieira e Barreto (2019)	Conjunto de procedimentos por meio dos quais as organizações identificam, analisam, avaliam, tratam e monitoram os riscos que podem afetar negativamente o alcance dos objetivos.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 2 – Conceitos de “Gerenciamento de riscos”

Autor(es)	Conceito
COSO (2007)	Processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.
Hubbard (2009, tradução nossa)	A identificação, avaliação e priorização dos riscos, seguida pela aplicação coordenada e econômica de recursos para minimizar, monitorar e controlar a probabilidade e/ou o impacto de eventos desfavoráveis.
IIA (2009)	Processo estruturado, consistente e contínuo que percorre toda a organização para identificar, avaliar, decidir quais as respostas e reportar as oportunidades e ameaças que afetam o cumprimento de seus objetivos.
Canadá (2010, tradução nossa)	O gerenciamento de riscos, que envolve uma abordagem sistemática para definir o melhor curso de ação sob incerteza por meio da identificação, avaliação, compreensão, tomada de decisões e comunicação de questões de risco, é um componente integral da boa gestão. Não significa necessariamente evitar riscos no caso de ameaças potenciais. Em vez disso, o gerenciamento de riscos capacita as organizações a tomar decisões informadas por uma compreensão de seus riscos e, em última análise, a responder proativamente às mudanças, mitigando as ameaças e capitalizando as oportunidades que a incerteza apresenta aos objetivos da organização.
Brasil (2016)	Processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.
IIA (2016)	Processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer uma razoável certeza em relação ao cumprimento dos objetivos da organização.

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos conceitos levantados, quase não é possível perceber diferenças entre as expressões *gestão de riscos* e *gerenciamento de riscos*. Nos dois quadros, observa-se que o foco dos conceitos

costuma ser o “processo”, ou seja, o conjunto de atividades a serem desenvolvidas nas organizações – geralmente englobando identificação, análise, avaliação, priorização e definição de respostas (tratamentos) para os riscos. Na prática, também se observa o seu uso indistinto na literatura, de modo que, eventualmente, as duas expressões são usadas quase como sinônimos em artigos e referenciais sobre o tema.

Para fins do presente estudo, no entanto, adotar-se-á a diferenciação feita pela ISO 31000:2009 (ABNT, 2009). Assim, quando utilizada neste trabalho, a expressão “gestão de riscos” estará associada não só ao processo, mas também aos princípios e às estruturas que norteiam o “gerenciamento de riscos”, este por sua vez entendido como o conjunto de atividades coordenadas e sistematizadas para lidar com oportunidades e ameaças nas organizações, de modo a dar segurança razoável do alcance de objetivos previamente definidos.

Ainda, será adotada a diferenciação feita em artigo de Furlan e Pacheco (2020) sobre os termos “implantação” e “implementação” no contexto da gestão de riscos. Os autores apontam que o termo “implantação” está associado à estruturação de procedimentos, envolvendo “ações a serem adotadas pelos gestores públicos no sentido de preparar o ambiente interno para a Gestão de Riscos da organização” (como a aprovação de uma Política de Gestão de Riscos, a promoção do engajamento da média direção, a alocação de recursos, entre outros); por outro lado, o termo “implementação” está relacionado à continuidade desse processo administrativo, a partir do “alinhamento entre organização, pessoal, processos e infraestrutura” (FURLAN e PACHECO, 2020, p. 7-8).

Dessa forma, quando utilizado o termo “implantação” no presente estudo, o enfoque será dado ao processo inicial de criação de mecanismos, arranjos e normativos para suportar a gestão de riscos. Quando utilizado o termo “implementação”, o enfoque será dado à operacionalização da gestão de riscos, a partir das atividades permanentes, contínuas e rotineiras necessárias.

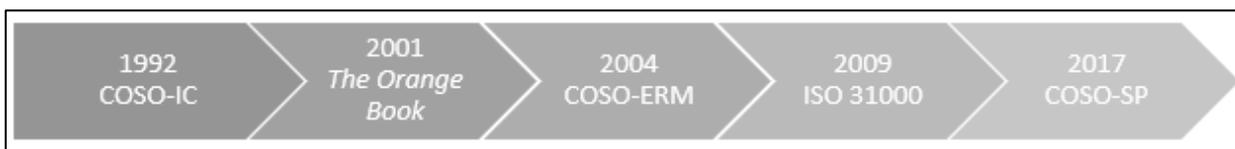
2.3. Frameworks sobre gestão de riscos

No contexto mundial, diversos são os modelos e os referenciais que buscaram amparar a implementação de processos de gerenciamento de riscos e o aprimoramento da gestão de riscos, a partir da apresentação de conceitos, princípios e diretrizes norteadores para as organizações, destacando-se no presente estudo os seguintes *frameworks*:

- *Internal Control – Integrated Framework* (COSO I ou COSO-IC), em português: *Controle interno: Estrutura integrada* – lançado em 1992 e republicado em 2013 (COSO, 2013a e 2013b);
- *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (COSO II ou COSO-ERM), em português: *Gerenciamento de riscos corporativos: Estrutura integrada* – lançado em 2004 e republicado em 2007 (COSO, 2007);
- *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance* (COSO-SP); em português: *Gerenciamento de riscos corporativos: integrado com estratégia e performance* (COSO, 2017);
- *ISO 31000 Risk Management – Principles and Guidelines*, no Brasil: *ABNT NBR ISO 31000 Gestão de riscos – Princípios e diretrizes* – lançado em 2009 e republicado em 2018 (ABNT, 2018); e
- *The Orange Book – Management of Risk – Principles and Concepts* – lançado em 2001 e republicado em diversos períodos (UK, 2023).

A linha do tempo a seguir (Figura 2) posiciona esses *frameworks* segundo suas datas originais de publicação:

Figura 2 – Frameworks sobre gestão de riscos (ano de publicação)



Fonte: Elaborado pela autora.

Os referenciais posicionados na Figura 2 acima mostram que a partir da década de 90, “as bases para o que conhecemos como gestão de risco foram estabelecidas” (TCU, 2018b, p. 13). Além do COSO-IC, também foram publicados dois documentos de referência na mesma década: o Relatório Cadbury, na Inglaterra, em 1992, como um código de práticas de governança corporativa surgido no contexto da má atuação dos conselhos de administração das corporações do Reino Unido; e a norma AS/NZS 4360, de 1995, na Austrália, como um modelo padronizado e oficial para a gestão de riscos no país.

Nos anos seguintes, “houve a consolidação e disseminação de práticas de gestão de risco corporativo” (*idem, ibidem*, p. 13), especialmente no contexto de alguns escândalos financeiros e de fraudes ocorridos em grandes corporações, destacando-se, além das publicações do COSO-ERM, da ISO 31000 e do *The Orange Book*: a) a lei Sarbanes-Oxley, nos EUA, em 2002, prevendo a responsabilização de diretores executivos e financeiros pela eficácia dos controles internos e sobre os relatórios financeiros, buscando, assim, mitigar riscos e evitar fraudes; b) o Acordo de Basileia II, em 2004, no âmbito de um fórum internacional para discussões sobre regulação prudencial e cooperação para supervisão bancária, trazendo orientações sobre previsão de capital regulatório para mitigar riscos operacionais, de mercado e de crédito; e c) a atualização da AS/NZS 4360, ocorrida em 2004.

Artigo de Mikes e Kaplan (2012) discute a gestão de riscos enquanto disciplina, bem como as descobertas empíricas sobre o tema, argumentando que, em que pese a abundância de *frameworks* que podem ser encontrados, não se pode dizer que a disciplina “gestão de riscos” é madura, de modo que as abordagens ainda estão surgindo e carecem de comprovação acerca da sua utilidade.

Adicionalmente, os autores explicam que a eficácia do gerenciamento de riscos depende menos do *framework* utilizado e mais das pessoas que o conduzem. Isso porque, “são as pessoas, não as estruturas, que identificam, analisam e atuam nas informações sobre riscos”, de modo que um mesmo *framework* utilizado por organizações diferentes, com diferentes contextos, pode levar a resultados diferentes (MIKES e KAPLAN, 2012, p. 10, tradução nossa).

Na mesma linha, Klein Júnior (2019, p. 4), citando estudos de outros autores, argumenta que existe “um *gap* entre *frameworks* de gestão de riscos e como esses são articulados na prática, o que leva atores situados a questionamentos e inovações quando envolvidos na implementação”.

No entanto, é inegável que a adoção de referenciais sobre gestão de riscos tem relevância e auxilia as organizações a estruturarem seus processos. Nesse sentido,

Adotar padrões e boas práticas estabelecidos em modelos reconhecidos é uma maneira eficaz de estabelecer uma abordagem sistemática, oportuna e estruturada para a gestão de riscos, que contribua para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes (ABNT, 2009), evitando que a organização seja aparelhada com uma coleção de instrumentos e procedimentos burocráticos, descoordenados, que mais dão a falsa impressão da existência de um sistema de gestão de riscos e controle do que garantam efetivamente os benefícios desejados (TCU, 2018b, p. 29).

Assim, apesar da utilização de um *framework* não ser suficiente para garantir o sucesso da gestão de riscos em uma organização, entende-se o seu papel no direcionamento e no auxílio da estruturação da arquitetura necessária para que as pessoas exerçam seus papéis e responsabilidades de gerenciamento de riscos.

Por isso, os próprios referenciais destacam as limitações da gestão de riscos, de modo que:

[...] o efetivo gerenciamento de riscos corporativos, não importa o quanto seja bem projetado e operado, apenas proporcionará uma segurança razoável, à administração e ao conselho de administração, quanto ao cumprimento dos objetivos de uma organização. A realização dos objetivos é afetada por limitações inerentes a todos os processos administrativos. Essas limitações incluem o fato que o julgamento humano no processo decisório pode falhar, e que os colapsos podem ocorrer em decorrência dessas falhas humanas, como erros ou equívocos simples. Além disso, os controles podem ser neutralizados por conluio de dois ou mais indivíduos, e a administração dispõe da capacidade de desabilitar o processo de gestão de riscos corporativos, inclusive decisões de resposta a risco e atividades de controle. Outro fator limitante é a necessidade de considerar os custos e os benefícios associados às respostas a riscos (COSO, 2007, p. 101).

Com vistas a aumentar a compreensão sobre as contribuições e as limitações desses referenciais, os subtítulos a seguir (2.3.1 a 2.3.6) apresentam um resumo dos principais pontos abarcados nos supracitados *frameworks*.

2.3.1. COSO-IC – Controles Internos

O referencial *Internal Control – Integrated Framework* (em português, *Controle interno – Estrutura integrada*), também conhecido como COSO-IC ou COSO I, foi primeiramente publicado em 1992, pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*, uma organização norte-americana sem fins lucrativos, criada para prevenir e evitar fraudes nos procedimentos internos de empresas e patrocinada por cinco das principais associações de classe de profissionais ligados à área financeira nos EUA.

Em 2013, uma versão atualizada do documento foi publicada, considerando, principalmente, diversas mudanças ocorridas nos ambientes operacionais e corporativos das organizações, como: maior complexidade desses ambientes, transformações decorrentes do processo de globalização, novas tecnologias, publicação da Lei Sarbanes-Oxley, entre outras. Ainda, foram incluídos esclarecimentos e melhorias para facilitar seu uso e sua aplicação.

A publicação tem como objetivo orientar as organizações quanto a princípios e melhores práticas de controle interno, em especial para assegurar a produção de relatórios financeiros confiáveis e para prevenir fraudes. O *framework* tem grande aceitação e aplicação ampla em todo o mundo, sendo descrito como “uma estrutura modelo para desenvolvimento, implementação e condução do controle interno, bem como para a avaliação de sua eficácia” (COSO, 2013a, p. 5).

Em que pese esse ser um importante referencial, cuja adoção é mundialmente aceita, ele não foi elaborado especificamente como um modelo de gestão de riscos e nem deve ser utilizado para tanto, dado que não abordada todas as atividades necessárias para um processo completo de gerenciamento de riscos. Porém, entende-se que sua aplicação é subsidiária, visto que pode fornecer importantes contribuições, especialmente no que se refere às práticas de avaliação de riscos.

Seu foco é o “controle interno”, termo para o qual o *framework* traz a seguinte definição:

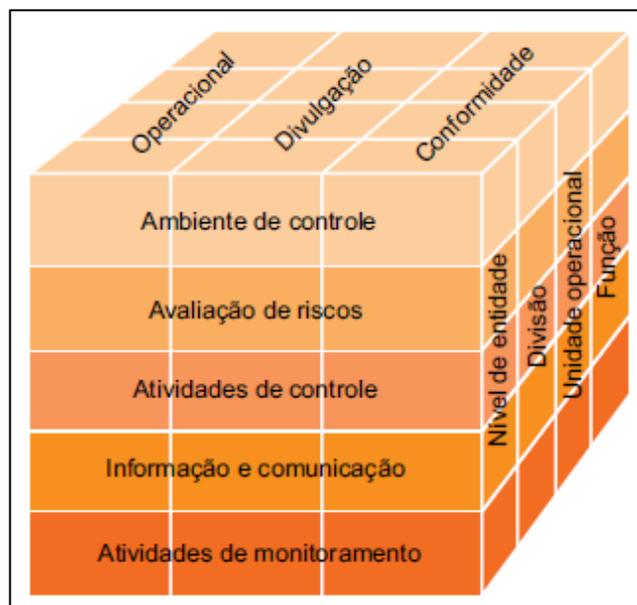
Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade (COSO, 2013a, p. 7).

O Sumário Executivo do COSO-IC define ainda que:

O controle interno auxilia as entidades a alcançar objetivos importantes e a sustentar e melhorar o seu desempenho. O material *Internal Control – Integrated Framework* (Estrutura) do COSO permite que as organizações desenvolvam, de forma efetiva e eficaz, sistemas de controle interno que se adaptam aos ambientes operacionais e corporativos em constante mudança, reduzam os riscos para níveis aceitáveis e apoiem um processo sólido de tomada de decisões e de governança da organização (COSO, 2013b, p. 4).

O modelo do COSO-IC é apresentado em forma de cubo, no qual as três faces visíveis apresentam: a) as categorias de “objetivos” (o que a entidade busca alcançar); b) os “componentes” integrados do controle interno (o que é necessário para atingir esses objetivos); e c) os níveis da “estrutura” organizacional da entidade (unidades operacionais, entidades legais entre outras). A Figura 3 a seguir delinea esse modelo:

Figura 3 – Cubo do COSO-IC



Fonte: *Internal Control – Integrated Framework* (COSO, 2013a).

Dentre as categorias de objetivos apresentadas no topo do cubo, estão: a) *operacional*, ligada a eficácia e eficiência das operações; b) *divulgação*, relacionada a divulgações financeiras e não financeiras, internas e externas; e c) *conformidade*, abrangendo o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis.

Os componentes apresentados na face frontal são conceituados da seguinte maneira (COSO, 2013a, p. 7-8):

- *Ambiente de Controle*: “conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a aplicação do controle interno para toda a organização”;
- *Avaliação de Riscos*: “processo dinâmico e iterativo para identificar e analisar os riscos à realização dos objetivos da entidade”;
- *Atividades de Controle*: “ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos, que ajudam a assegurar que as diretrizes da administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos sejam cumpridas”;
- *Informação e Comunicação*: relaciona-se com as informações necessárias “para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos”, bem como com a comunicação (interna e externa) que fornece à organização as informações necessárias para conduzir os seus controles; e

- *Atividades de Monitoramento*: avaliações contínuas, avaliações independentes, ou alguma combinação dessas duas, utilizadas para “se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente”.

Adicionalmente, a versão atualizada em 2013 associou aos componentes supracitados 17 *princípios* para um controle interno eficaz.

2.3.2. COSO-ERM – Gerenciamento de Riscos Corporativos

Publicado em 2004 e atualizado pela primeira vez em 2007, também pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), o guia *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, em português *Gerenciamento de riscos corporativos – Estrutura integrada* (COSO-ERM ou COSO II), é uma conhecida referência para gerenciamento de riscos corporativos.

A nova publicação amplia o alcance da anterior, “oferecendo um enfoque mais vigoroso e extensivo no tema mais abrangente de gerenciamento de riscos corporativos” (COSO, 2007, Prefácio). O COSO II não se propõe a substituir a estrutura do COSO I, mas incorpora todo o modelo anterior em seu conteúdo e agrega ferramentas complementares, sendo possível a sua utilização “tanto para atender às suas necessidades de controle interno quanto para adotar um processo completo de gerenciamento de riscos” (*idem, ibidem*, Prefácio).

Dessa forma, diferentemente do modelo COSO-IC apresentado anteriormente, o modelo do COSO-ERM destina-se especificamente à gestão de riscos, podendo ser adotado como referencial na construção de uma metodologia própria por parte das organizações.

Segundo o Sumário Executivo do COSO-ERM:

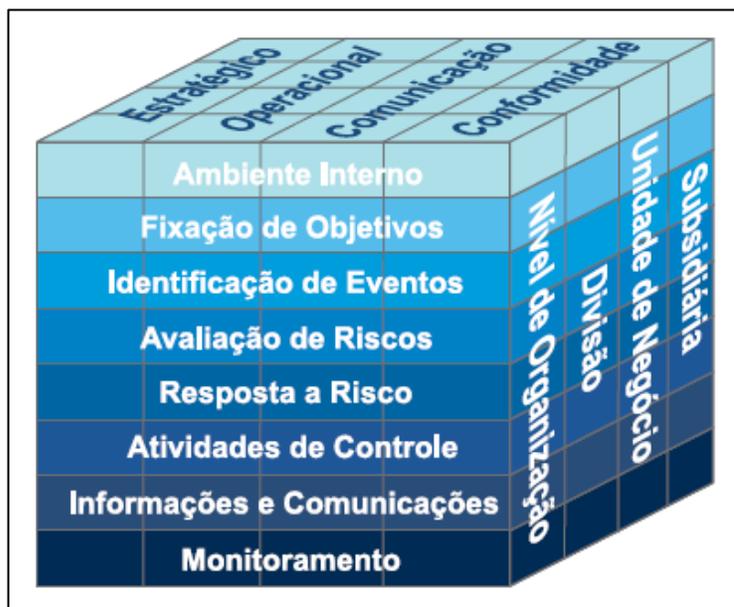
A premissa inerente ao gerenciamento de riscos corporativos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Todas as organizações enfrentam incertezas, e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto aceitar essa incerteza, assim como definir como essa incerteza pode interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas. Incertezas representam riscos e oportunidades, com potencial para destruir ou agregar valor. O gerenciamento de riscos corporativos possibilita aos administradores tratar com eficácia as incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a elas associadas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor (COSO, 2007, p. 3).

Em relação à definição de gerenciamento de riscos corporativos, conforme já apresentado no Quadro 2 deste estudo, o referencial conceitual:

O gerenciamento de riscos corporativos é um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos (COSO, 2007, p. 4).

No que se refere ao modelo visual, novamente a estrutura é apresentada em uma matriz tridimensional em forma de cubo, conforme a Figura 4:

Figura 4 – Cubo do COSO-ERM



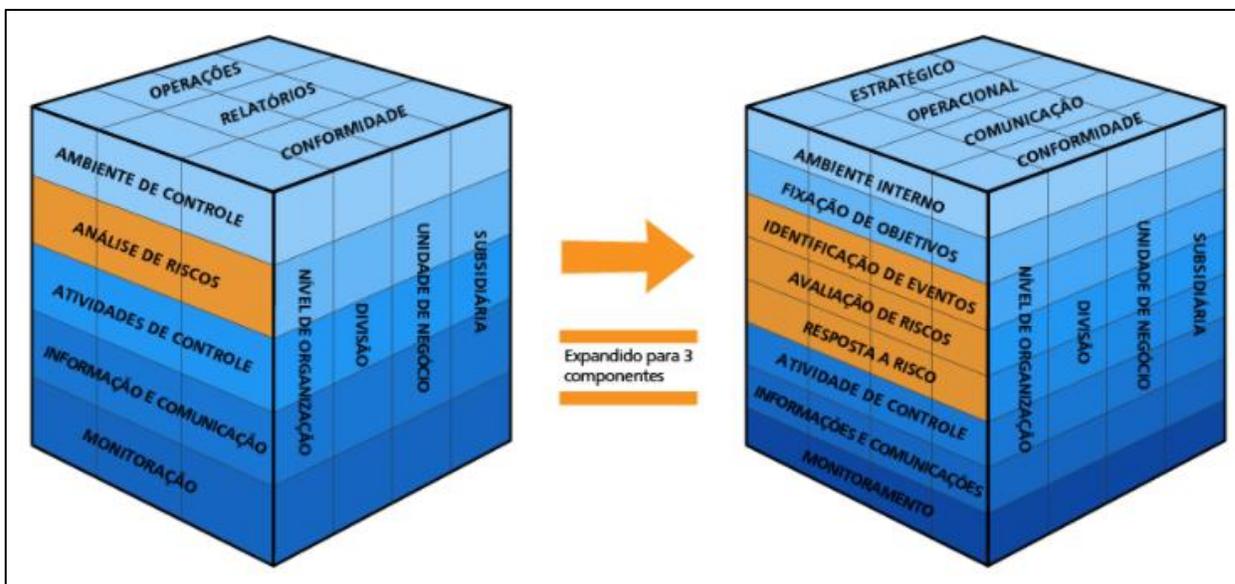
Fonte: *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (COSO, 2007).

Percebe-se que foi incluída uma nova categoria de objetivo a ser assegurado, que não era listado no COSO-IC. Dessa forma, são quatro categorias de objetivos apresentadas: novamente os objetivos *operacionais*, de *divulgação* (agora, *comunicação*) e de *conformidade*; e os acrescidos objetivos *estratégicos*, relacionados a metas gerais alinhadas e suportando a missão da organização.

Em relação aos componentes, também houve mudança: foi incluído o componente “fixação de objetivos” e o componente “análise de riscos” foi desdobrado em três componentes – “identificação de eventos”, “avaliação de riscos” e “resposta a risco”.

A comparação entre os dois modelos explicita-se na Figura 5:

Figura 5 – Comparativo entre o COSO-IC e o COSO-ERM



Fonte: “Modelos de referência de gestão corporativa de riscos”, disponível no site do TCU.

Assim, são definidos oito componentes no modelo (COSO, 2007, p. 22):

- *Ambiente Interno*: que “determina os conceitos básicos sobre a forma como os riscos e os controles serão vistos e abordados pelos empregados da organização”;
- *Fixação de Objetivos*: estabelecidos previamente para propiciar suporte e se alinharem com a missão da organização, de forma compatível com o apetite a risco;
- *Identificação de Eventos*: identificação dos “eventos em potencial que podem impactar a organização” (riscos, oportunidades ou ambos);
- *Avaliação de Riscos*: análise dos riscos identificados “com a finalidade de determinar a forma como serão administrados e, depois, serão associados aos objetivos que podem influenciar”;
- *Resposta a Riscos*: “conjunto de ações destinadas a alinhar os riscos às respectivas tolerâncias e ao apetite a risco”, enquadrando-se em “evitar, aceitar, reduzir ou compartilhar” os riscos identificados e avaliados;

- *Atividades de Controle*: etapa na qual “políticas e procedimentos são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos selecionados pela administração sejam executadas com eficácia”;
- *Informações e Comunicações*: identificação, coleta e comunicação de informações relevantes, que permitam que as pessoas cumpram suas atribuições, bem como comunicação eficaz destas em todas as direções da organização; e
- *Monitoramento*: “atividades gerenciais contínuas, avaliações independentes ou uma combinação desses dois procedimentos”, com vistas a monitorar e efetuar modificações necessárias no processo de gerenciamento de riscos.

Importante destacar também que os componentes não se realizam de forma sequencial, não sucedendo um processo no qual um componente afeta apenas o seguinte. O que ocorre é um “processo multidirecional e interativo segundo o qual quase todos os componentes influenciam os outros” (COSO, 2007, p. 23).

2.3.3. COSO-SP – Integrado com Estratégia e Performance

Após consulta pública ocorrida em 2016, o modelo do COSO-ERM foi revisado e aprimorado, culminando no referencial *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance – COSO-SP*, em português *Gerenciamento de riscos corporativos – Integrado com estratégia e performance* (COSO, 2017).

A principal contribuição da nova versão é destacar o alinhamento do gerenciamento de riscos com o planejamento estratégico e a sua incorporação em toda a organização para aprimoramento do desempenho (performance) organizacional. De modo que:

Com a incorporação dessa perspectiva, o modelo proporciona maior alinhamento às expectativas em torno das responsabilidades da governança e da alta administração no cumprimento das suas obrigações de “*accountability*” (TCU, 2018b).

Segundo o *framework*:

A estratégia escolhida precisa suportar a missão e a visão da organização. Uma estratégia desalinhada aumenta a possibilidade de a organização não conseguir concretizar sua missão e sua visão, ou comprometer seus valores mesmo que a estratégia seja executada satisfatoriamente (COSO, 2017, p. 5).

Nesse contexto, a versão revisada atualiza os componentes anteriormente definidos, que passam a ser cinco, agregando também um conjunto de princípios. Além disso, insere o gerenciamento de riscos em três dimensões – *missão, visão e valores fundamentais; objetivos estratégicos e de negócios; e desempenho otimizado* – cuja relação é representada na Figura 6:

Figura 6 – Integração do Gerenciamento de Riscos com a Estratégia e a Performance no COSO-SP



Fonte: “Modelos de referência de gestão corporativa de riscos”, disponível no site do TCU.

Fazendo referência à visualização gráfica do modelo, destaca-se que a versão atual não é mais apresentada como um cubo. O novo *framework* é apresentado por uma espiral dupla – em alusão às moléculas do ácido desoxirribonucleico, dando a ideia de que o processo de gerenciamento de riscos deve perpassar toda a organização, estando “no seu DNA”. Assim, as espirais correspondem aos componentes do novo modelo, representados pelas distintas cores, conforme demonstrado na Figura 7 a seguir:

Figura 7 – Espiral do COSO-SP



Fonte: *Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance* (COSO, 2017).

Os cinco novos componentes do modelo (COSO, 2017, p. 6) são:

- *Governança e cultura*: o tom da organização (governança), bem como os valores éticos, os comportamentos esperados e o entendimento do risco em toda a entidade (cultura);
- *Estratégia e definição de objetivos*: contemplando o processo de estabelecimento do apetite a risco e seu alinhamento com a estratégia, bem como a definição de objetivos de negócio para colocar a estratégia em prática e servir de base para identificar, avaliar e responder aos riscos;
- *Performance*: que implica que “os riscos que podem impactar a realização da estratégia e dos objetivos de negócios precisam ser identificados e avaliados”, além de “priorizados com base no grau de severidade, no contexto do apetite a risco” e tratados com base nas respostas a riscos determinadas, o que permite que a organização alcance “uma visão consolidada do portfólio e do montante total dos riscos assumidos”;
- *Análise e revisão*: referindo-se à análise da performance, ou seja, à reflexão sobre “até que ponto os componentes do gerenciamento de riscos corporativos estão funcionando bem ao longo do tempo e no contexto de mudanças relevantes, e quais correções são necessárias”; e
- *Informação, comunicação e divulgação*: “um processo contínuo de obtenção e compartilhamento de informações precisas, provenientes de fontes internas e externas, originadas das mais diversas camadas e processos de negócios da organização”.

Aos componentes acima descritos, está agregado um conjunto de vinte “princípios”, que abrangem desde a governança até o monitoramento, conforme se observa na Figura 8:

Figura 8 – Princípios do COSO-SP



Fonte: *Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance* (COSO, 2017).

Por fim, destaca-se que, em que pese a publicação ter avançado em aspectos importantes – como, por exemplo, na ênfase sobre a necessidade de gerenciar riscos de forma alinhada com a definição de objetivos estratégicos e com o desempenho organizacional, além do destaque sobre o papel da cultura nesse processo –, sua estrutura é muito geral e não aborda de forma mais detalhada o “como fazer”.

2.3.4. ISO 31000

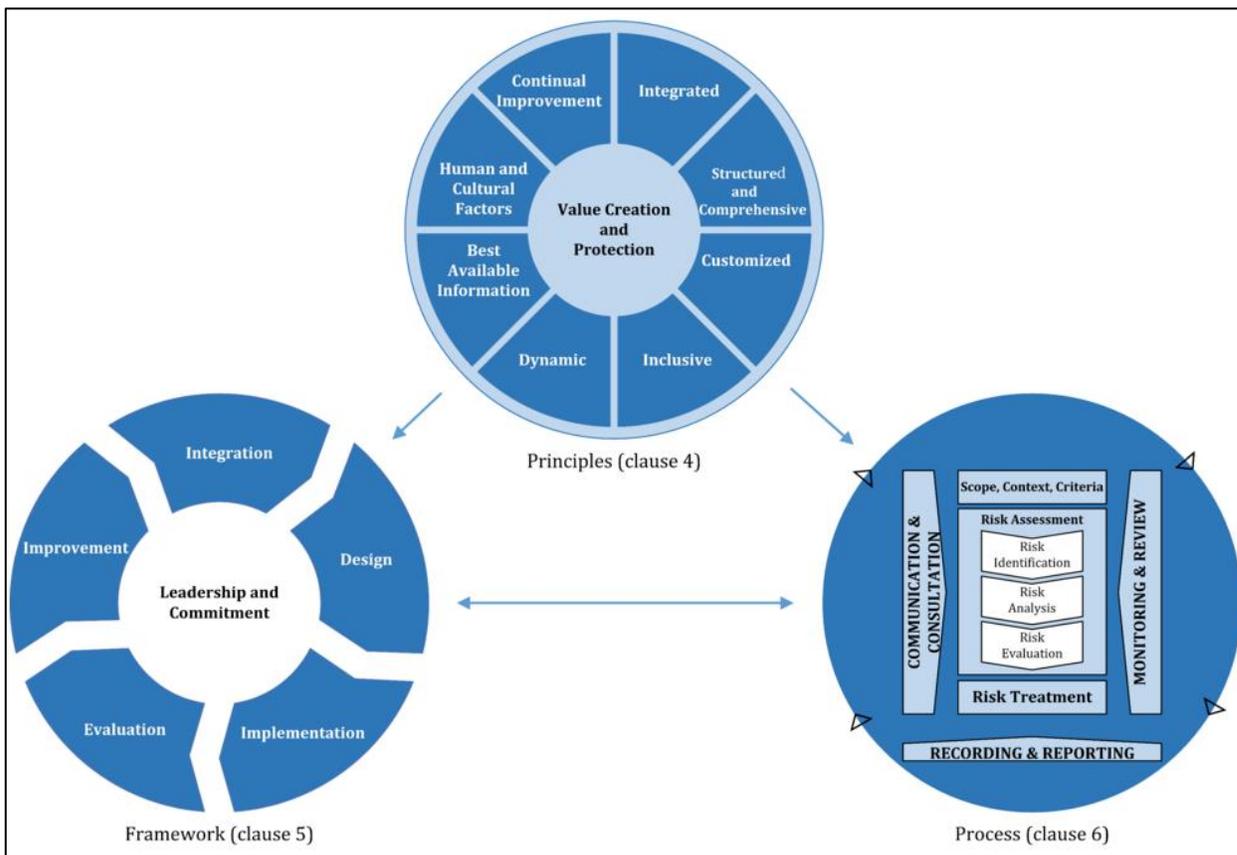
A Norma Técnica ISO 31000, elaborada pelo *International Organization for Standardizations* (ISO) e publicada inicialmente em 2009 (no Brasil, sob o nome *ABNT NBR ISO 31000:2009 – Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes*), é um padrão internacional para gestão de riscos corporativos. Em 2018, após revisão técnica, uma nova versão foi publicada – *ABNT NBR ISO 31000:2018* – cancelando e substituindo a versão anterior.

O escopo da norma define que o documento “fornece diretrizes para gerenciar riscos enfrentados pelas organizações” e que “a aplicação dessas diretrizes pode ser personalizada para qualquer organização e seu contexto” (ABNT, 2018, p. 1).

A ISO 31000:2018 apresenta *princípios* para uma gestão de riscos eficaz e eficiente (representados no topo da Figura 9); uma *estrutura* para apoiar a organização na integração da

gestão de riscos em atividades significativas e funções (representada no canto inferior esquerdo da figura); e a descrição do *processo* de gerenciamento de riscos (representada no canto inferior direito da figura):

Figura 9 – Princípios, estrutura e processo da ISO 31000:2018



Fonte: ABNT NBR ISO 31000:2018 (ABNT, 2018).

No que se refere ao processo, ressalta-se que ele engloba a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto, avaliação (a partir da identificação, da análise e da avaliação de riscos), tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos.

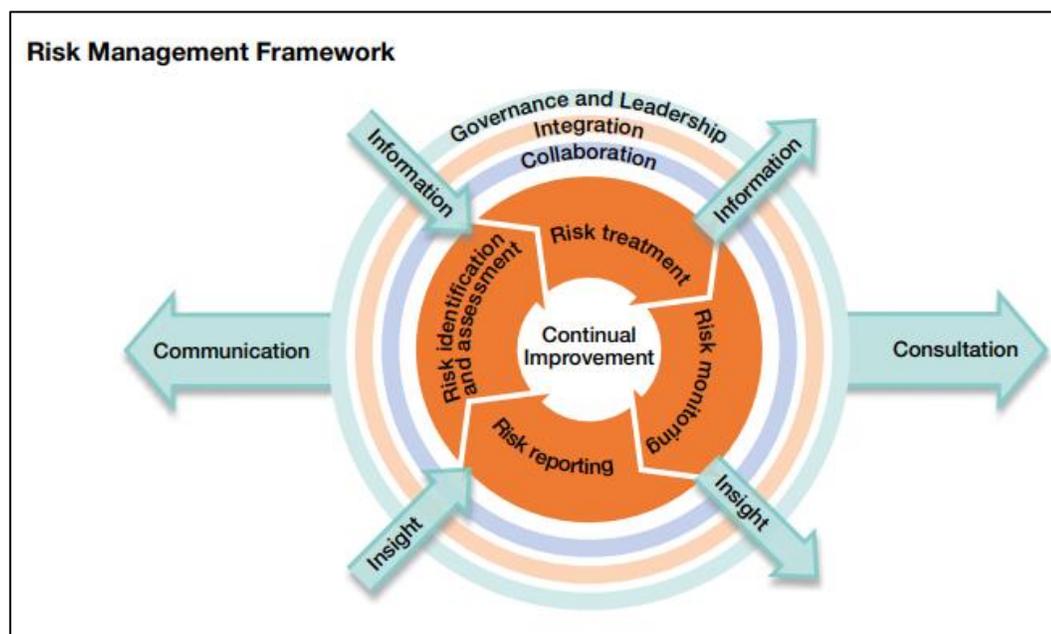
Por fim, destaca-se que a ISO 31000:2018 traz uma abordagem comum para gerenciar riscos em qualquer indústria ou setor, aplicável a qualquer atividade, em todos os níveis.

2.3.5. *The Orange Book*

A publicação *The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts*, do *HM Treasury Britânico*, foi a principal referência utilizada pelo programa de gestão de riscos iniciado em 2001 pelo governo do Reino Unido. O guia apresenta orientações sobre os conceitos, o desenvolvimento e a implementação de processos de gestão de riscos em organizações governamentais.

É um referencial baseado em princípios, cujo processo de gerenciamento de riscos se resume no círculo central da Figura 10:

Figura 10 – Modelo de gerenciamento de riscos do *The Orange Book*



Fonte: *The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts* (UK, 2023).

Observa-se da Figura 10 que são quatro etapas, descritas resumidamente como (UK, 2023):

- *Identificação e avaliação de riscos*, com o objetivo de entender o perfil de risco da organização e de determinar e priorizar como os riscos serão gerenciados;
- *Tratamento de riscos*, com vistas a selecionar as opções de tratamento mais adequadas, equilibrando custos e benefícios, a fim de suportar a realização dos resultados pretendidos e gerenciar os riscos a um nível aceitável;

- *Monitoramento de riscos*, para apoiar a compreensão acerca do perfil de riscos (se e como este muda ao longo do tempo) e verificar até que ponto os controles internos desenhados operam de forma adequada para fornecer garantia razoável na realização dos objetivos organizacionais; e
- *Reporte de riscos*, para garantir que as informações sobre riscos sejam transmitidas e compreendidas, de modo a apoiar a tomada de decisão e o alcance dos objetivos.

Em anexo, o *Orange Book* (UK, 2023) traz, ainda, uma série de perguntas que podem ajudar a avaliar como os princípios de gerenciamento de risco são aplicados em uma organização.

2.3.6. Comparativo entre os modelos analisados

Dos referenciais analisados, observou-se que os modelos têm em comum a apresentação de: *definições* sobre gestão de riscos (conforme já apresentado nos Quadros 1 e 2 do presente estudo); *princípios* que servem de guia para a gestão de riscos; e uma *estrutura* que direciona as atividades a serem desempenhadas para o gerenciamento de riscos.

No que se refere aos princípios trazidos pelos *frameworks* referenciados neste título, o COSO-IC destaca que uma abordagem baseada em princípios “fornece flexibilidade e permite exercitar julgamento no desenvolvimento, na implementação e na condução” do processo (COSO, 2013b, p. 4). Adicionalmente, o COSO-SP orienta que seus princípios “podem ser aplicados desde a tomada de decisões estratégicas, até a performance” (COSO, 2017, p. 1).

No mesmo sentido, o *Orange Book*, que estabelece uma abordagem baseada em princípios de aplicação geral, destaca que estes fornecem “flexibilidade e julgamento na concepção, implementação e operação da gestão de riscos, informada por padrões relevantes e boas práticas” (UK, 2023, p. 3, tradução nossa).

A ISO 31000, por sua vez, destaca o papel orientativo dos princípios em relação às “características da gestão de riscos eficaz e eficiente”, constituindo uma “base para [a organização] gerenciar os efeitos da incerteza nos seus objetivos” (ABNT, 2018, p. 3).

Em relação à estrutura, observa-se que os modelos do COSO dividem-se em *componentes* inter-relacionados, que representam o que é necessário para atingir os objetivos de uma entidade. No caso da ISO 31000, a estrutura também é subdividida em componentes que funcionam em conjunto e de forma personalizada para as necessidades da organização. Já no *Orange Book* a

divisão não é por componentes, de modo que o documento é estruturado em seções, baseadas nos princípios que respondem “o quê” e “porquê” (mas não “como”), no âmbito da gestão de riscos.

De maneira geral, os *frameworks* ressaltam alguns pontos em comum, necessários para a estruturação da gestão de riscos e de seus processos. Também destacam uma premissa importante, referente à *personalização* dos modelos dentro do contexto de cada organização.

Nesse sentido, o COSO-ERM destaca que, apesar de os conceitos por ele apresentados aplicarem-se a todas as organizações, independentemente do seu tamanho, a implementação de seus componentes pode ocorrer de forma variada. Desse modo, “a metodologia para cada componente será provavelmente menos formal e menos estruturada em pequenas organizações do que nas maiores, porém os conceitos básicos devem estar presentes em todas as organizações” (COSO, 2007, p. 25).

Na mesma linha, o COSO-SP destaca que organizações de qualquer porte poderão se beneficiar da gestão de riscos, pois “se a organização tiver uma missão, uma estratégia e um objetivo – e a necessidade de tomar decisões que levem em conta o risco – ela poderá aplicar o gerenciamento de riscos corporativos” (COSO, 2017, p. 3).

A ISO 31000 também aborda a necessidade de personalizar a gestão de riscos para cada tipo de organização e para o seu contexto, o que possibilita a aplicação no âmbito de qualquer atividade e em todos os níveis (ABNT, 2018).

O Quadro 3, a seguir, apresenta um comparativo entre os *componentes* descritos nos modelos COSO e ISO e as seções do *The Orange Book*, a partir das semelhanças encontradas nas suas *estruturas* e nos seus *processos*⁶, bem como nos princípios balizadores:

⁶ Destacando-se que estrutura da gestão de riscos não pode ser confundida com o processo e as respectivas atividades de gerenciamento de riscos, e que, tendo em vista que os referenciais levantados não fazem essa distinção, o quadro elaborado apresenta, para fins didáticos, uma comparação entre os *frameworks*, de modo a permitir uma visão mais completa dos modelos, bem como permitir a extração dos fatores essenciais, que perpassam tanto o processo de gerenciamento de riscos quanto a gestão de riscos da organização como um todo. Complementarmente, no caso do *Orange Book*, os princípios também foram enquadrados nas definições de estrutura/processo para fins comparativos.

Quadro 3 – Comparativo dos *frameworks* sobre gestão de riscos

Dimensão	COSO-IC	COSO-ERM	COSO-SP	ISO 31000:2018	<i>The Orange Book</i>
Governança e ambiente organizacional	Ambiente de controle (p. 7 e 9)	Ambiente interno (p. 6, 22, 27-35, 109, 120)	Governança e cultura (p. 6-7 e 10)	Liderança e comprometimento (p. 5)	Governança e liderança (p. 9 e 10-13)
				Escopo, contexto e critério (p. 10-12)	
Integração e definição da estratégia	“Uma condição prévia à avaliação de riscos é o estabelecimento de objetivos” (p. 7)	Fixação de objetivos (p. 6, 22, 37-43, 112, 121)	Estratégia e definição de objetivos (p. 6-7 e 10)	Concepção (p. 6-7)	Integração (p. 9 e 15)
				Integração (p. 6)	
				Implementação (p. 8)	
Processo de gerenciamento de riscos	Avaliação de riscos (p. 7 e 10)	Identificação de eventos (p. 6, 22, 45-52, 111)	Performance (p. 6-7 e 10)	Identificação de riscos (p. 12)	Processo de gerenciamento de riscos: a. identificação e avaliação de riscos (p. 9 e 22)
		Avaliação de riscos (p. 6, 22, 53-59, 113, 121)		Análise de riscos (p. 13)	
		Resposta a risco (p. 6, 22, 61-66, 113, 121)		Avaliação de riscos (p. 13-14)	
	Atividades de controle (p. 7 e 10)	Atividades de controle (p. 6, 22, 67-74, 114, 121)		Tratamento de riscos (p. 14)	Processo de gerenciamento de riscos: b. tratamento de risco (p. 9 e 23)
Informação e comunicação	Informação e comunicação (p. 8 e 10)	Informações e comunicações (p. 6, 22, 75-82, 114-115, 122)	Informação, comunicação e divulgação (p. 6-7 e 10)	Comunicação e consulta (p. 10)	Colaboração e melhor informação (p. 17-19)
				Registro e relato (p. 16)	Processo de gerenciamento de riscos: d. relatórios de risco (p. 24-25)
Monitoramento e melhoria contínua	Atividades de monitoramento (p. 8 e 10)	Monitoramento (p. 6, 22, 83-90, 115-116)	Análise e revisão (p. 6-7 e 10)	Avaliação (p. 8)	Processo de gerenciamento de riscos: c. monitoramento de risco (p. 23-24)
				Melhoria (p. 9)	Melhoria contínua (p. 29)
				Monitoramento e análise crítica (p. 16)	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos *frameworks* consultados.

Com base nos componentes e nas seções referenciados no Quadro 3, que apresenta a estrutura dos principais *frameworks* sobre o tema, é possível extrair alguns aspectos relacionados à implantação e à implementação da gestão de riscos nas organizações.

Em uma primeira dimensão, destacam-se aspectos relacionados à *governança* e ao *ambiente organizacional*. Para o COSO-IC, esse ambiente compreende “um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização” (COSO, 2013a, p. 7). Extrapolando essa ideia para o contexto da gestão de riscos, pode-se dizer também que esse ambiente é a sua base, no que o COSO-ERM caracteriza como “o tom de uma organização” (COSO, 2007, p. 6). Esse “tom” da organização é dado pela “governança”⁷, motivo pelo qual o COSO-SP e o *Orange Book* a incluem nessa dimensão, destacando também o papel da liderança, responsável pela supervisão da governança.

Complementarmente, a ISO 31000 destaca o papel da liderança e do seu comprometimento para a integração da gestão de riscos em todos os níveis da organização, o que se reflete, para o processo de gerenciamento de riscos, no “estabelecimento do escopo, contexto e critérios” que irão permitir “um processo de avaliação de riscos eficaz e um tratamento de riscos apropriado” (ABNT, 2018, p. 10).

Assim, a partir dessa primeira dimensão definida com base nos referenciais analisados, destacam-se aspectos como: cultura organizacional, comportamentos esperados (incluindo valores éticos e de integridade), relações externas e internas da organização, liderança, definição de responsabilidades e supervisão da governança, conforme demonstrado no Quadro 4:

Quadro 4 – Aspectos relacionados à dimensão “Governança e ambiente organizacional”

Dimensão: Governança e ambiente organizacional	
<i>Framework</i>	Aspectos relacionados à dimensão
COSO-IC	<ul style="list-style-type: none"> • comprometimento com a integridade e os valores éticos; • independência da estrutura de governança em relação aos executivos; • supervisão do desenvolvimento e do desempenho do controle interno; • estabelecimento de estruturas, níveis de subordinação e autoridades e responsabilidades adequadas na busca dos objetivos organizacionais; • comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos; e • assunção de responsabilidades pelas funções de controle interno na busca pelos objetivos.
COSO-ERM	<ul style="list-style-type: none"> • cultura da organização e filosofia de gestão de riscos; • influência sobre a consciência de risco de seu pessoal;

⁷ Conforme o *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* (IBGC, 2023, p. 17), governança corporativa é “um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral”.

	<ul style="list-style-type: none"> • filosofia administrativa de uma organização (em relação: aos riscos, ao seu apetite a risco, à supervisão do conselho de administração); • integridade e valores éticos; • compromisso com competência do pessoal da organização e com padrões de recursos humanos; • estruturação organizacional compatível com as necessidades; • forma de atribuição de alçadas e responsabilidades; e • forma de organizar e desenvolver seu pessoal.
COSO-SP	<ul style="list-style-type: none"> • supervisão da estratégia e cumprimento de responsabilidades de governança pelo conselho de administração, com vistas a ajudar a administração a atingir a estratégia e os objetivos de negócios; • estabelecimento de estruturas operacionais para atingir a estratégia e os objetivos de negócio; • definição dos comportamentos esperados que caracterizam a cultura desejada pela entidade; • compromisso com os valores fundamentais da entidade; e • compromisso de formar capital humano de acordo com a estratégia e os objetivos de negócios.
ISO 31000:2018	<ul style="list-style-type: none"> • integração da gestão de riscos em todas as atividades da organização; • demonstração de liderança e comprometimento por parte da Alta Direção e dos órgãos de supervisão; • definição do escopo das atividades de gestão de riscos; • estabelecimento dos contextos externo e interno no qual a organização procura definir e alcançar os seus objetivos; e • especificação da quantidade e do tipo de riscos que a organização pode ou não assumir em relação aos objetivos.
<i>The Orange Book</i>	<ul style="list-style-type: none"> • estabelecimento de acordos de governança apropriados; • apoio à cultura de gestão de riscos (comunicação dos valores e comportamentos esperados em todos os níveis da organização); • avaliação periódica do estilo de liderança, de oportunidades de debate e de políticas de recursos humanos; • ações corretivas para garantir que comportamentos e culturas desejados são promovidos; • definição de funções e responsabilidades para a gestão de riscos; • definição da abordagem global de gestão de riscos e definição de indivíduos responsáveis por liderar essa abordagem; • alocação de recursos apropriados, incluindo, dentre outros: pessoas, habilidades, experiências e competências; • liderança e comprometimento contínuo da alta administração com a gestão de riscos.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos *frameworks* consultados.

A segunda dimensão observada está relacionada à *definição da estratégia*, que permitirá o desenvolvimento de uma abordagem *integrada* para a gestão de riscos. Conforme o COSO-IC, o COSO-ERM e o COSO-SP, essa estratégia engloba, especialmente, a fixação prévia de objetivos, alinhados com a missão da organização e com o seu apetite a risco (COSO, 2013, 2007 e 2017). Já a ISO e o *Orange Book* complementam essa definição, destacando o papel da integração da gestão de riscos, em todos os níveis da organização, como uma forma de apoiar a tomada de decisão e permitir o atingimento dos objetivos (ABNT, 2018; UK, 2023).

Nessa dimensão, a ISO também ressalta a implantação da gestão de riscos, destacando algumas atividades para tanto, como: o “desenvolvimento de um plano apropriado, incluindo prazos e recursos”; a “identificação de onde, quando e como diferentes tipos de decisões são tomadas pela organização, e por quem”; a “modificação dos processos de tomada de decisão aplicáveis, onde necessário”; e a “garantia de que os arranjos da organização para gerenciar riscos sejam claramente compreendidos e praticados” (ABNT, 2018, p. 8).

Dessa forma, aparecem aspectos relacionados a: planejamento, fixação de objetivos estratégicos e objetivos operacionais, definição de metas e indicadores, apetite e tolerância a risco, instituição de políticas e metodologias de gestão de riscos, conforme o Quadro 5:

Quadro 5 – Aspectos relacionados à dimensão “Integração e definição da estratégia”

Dimensão: Integração e definição da estratégia	
<i>Framework</i>	Aspectos relacionados à dimensão
COSO-IC	<ul style="list-style-type: none"> estabelecimento prévio de objetivos dentro das categorias operacional, divulgação e conformidade.
COSO-ERM	<ul style="list-style-type: none"> fixação de objetivos estratégicos e correlatos (operacionais, de comunicação e de conformidade) como pré-requisito para identificação, avaliação e resposta a riscos; e definição do apetite a risco e da tolerância a risco.
COSO-SP	<ul style="list-style-type: none"> análise dos possíveis efeitos do contexto de negócios sobre o perfil de riscos; definição do apetite a risco no contexto da criação, da preservação e da realização de valor; avaliação de estratégias alternativas e de seu possível impacto no perfil de riscos; e consideração do risco no estabelecimento dos objetivos de negócios, que se alinham à estratégia e a suportam.
ISO 31000:2018	<ul style="list-style-type: none"> compreensão das estruturas e do contexto organizacionais; integração da gestão de riscos no propósito organizacional, na governança, na liderança e no comprometimento; definição de um plano apropriado para a gestão de riscos; identificação dos processos de tomada de decisões (e modificação desses processos, quando necessário); e compreensão clara e execução dos arranjos da organização para gerenciar riscos.
<i>The Orange Book</i>	<ul style="list-style-type: none"> escolha estratégica acerca do estilo, da forma e da qualidade da gestão de riscos; apetite ao risco; e garantia de que o planejamento e a tomada de decisões reflitam as avaliações da organização sobre a natureza e a extensão dos principais riscos enfrentados.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos *frameworks* consultados.

A terceira dimensão trata do *processo de gerenciamento*⁸ de riscos propriamente dito, com suas atividades características, bem como dos princípios e das estruturas que norteiam essas atividades. De maneira geral, todos os modelos convergem em relação a três etapas

⁸ Relembrando que o presente trabalho destaca a diferenciação entre os termos “gestão” e “gerenciamento”, que não é feita pelos *frameworks* aqui referenciados.

básicas que envolvem esse processo – identificação, avaliação e tratamento de riscos, ainda que possam utilizar diferentes nomenclaturas para essas etapas ou subdividi-las em outras etapas.

Nessa dimensão, o COSO-IC, por não ser um referencial para gestão de riscos, mas para controle interno aplica-se de forma subsidiária. Bem por isso, o COSO-ERM avançou, desdobrando o componente “avaliação de riscos” previsto no COSO-IC em três (“identificação de eventos”, “avaliação de riscos” e “resposta a risco”).

Assim, os referenciais preconizam que:

- i. A *identificação* envolve reconhecer os eventos em potencial que podem afetar a organização, separando-os em riscos e oportunidades (COSO, 2017), uma vez que esses eventos podem impedir ou ajudar o alcance dos objetivos (ABNT, 2018). O objetivo dessa etapa é entender “o perfil de risco geral da organização” (UK, 2023, p. 22, tradução nossa) e organizar os riscos segundo sua taxonomia – econômicos, políticos, sociais, tecnológicos, de processo, de pessoal etc. (COSO, 2007 e 2017; UK, 2023). Esses riscos são listados independentemente do controle direto que a organização tenha sobre eles (UK, 2023), por isso consideram-se os eventos externos e internos, bem como as respectivas mudanças no contexto. Ao final, espera-se que a organização tenha entendimento adequado a respeito: das fontes dos eventos que podem gerar riscos; das causas e consequências desses eventos; das vulnerabilidades e das capacidades da organização para lidar com eles, de limitações de conhecimento e de informação, dentre outras informações relevantes (COSO, 2007 e 2017; ABNT, 2018; UK, 2023);
- ii. A *avaliação* é uma análise acerca de até que ponto os eventos em potencial previamente identificados podem impactar o alcance dos objetivos da organização (COSO, 2007). Para isso, costuma-se avaliar a probabilidade de ocorrência do evento e o respectivo impacto, seja este positivo ou negativo (COSO, 2007). O objetivo é proporcionar um suporte à tomada de decisão, baseado na natureza e no nível do risco (UK, 2023). A ISO 31000 divide essa etapa em “análise de riscos” e “avaliação de riscos”: a primeira está relacionada à compreensão da natureza do risco e das suas características (fontes, causas, consequências etc., identificadas na etapa anterior); já a segunda envolve “a comparação dos resultados da análise de riscos com os critérios de risco estabelecidos” para decidir o que fazer (ABNT, 2018, p. 13); e
- iii. O *tratamento* refere-se à seleção e à implementação das opções para abordar riscos (ABNT, 2018). No geral, a literatura costuma destacar nessa etapa as quatro opções de tratamento categorizadas pelo COSO (2007) e denominadas pelo referencial como

“resposta a risco”: evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar o risco. A ISO 31000 complementa, listando que as opções para tratar o risco podem envolver remover a fonte de risco; mudar a probabilidade ou mudar as consequências do risco; ainda, recomenda que sejam elaborados “planos de tratamento de riscos” integrados aos planos e processos de gestão da organização (ABNT, 2018). Adicionalmente, o *Orange Book* ressalta que a seleção de tratamento mais apropriado envolve equilibrar os “benefícios potenciais” relacionados ao alcance dos objetivos com os “custos, esforços e desvantagens das ações propostas” (UK, 2023, p. 23, tradução nossa).

Ainda, o COSO-IC e o COSO-ERM tratam do componente “atividades de controle”, visto que essas atividades, mesmo não integrando o gerenciamento de riscos corporativos, asseguram que as respostas a riscos sejam realizadas com eficácia, fazendo parte, portanto, do processo (COSO, 2007 e 2013). Trata-se da elaboração de políticas e procedimentos que “contribuem para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas” (COSO, 2007, p. 67).

Portanto, a terceira dimensão envolve prioritariamente as etapas e as respectivas atividades necessárias para gerenciar riscos em uma organização, conforme o Quadro 6:

Quadro 6 – Aspectos relacionados à dimensão “Processos de gerenciamento de riscos”

Dimensão: Processos de gerenciamento de riscos	
Framework	Aspectos relacionados à dimensão
COSO-IC	<i>* tendo em vista não se tratar de referencial para gestão de riscos, mas para controles internos, as atividades do processo de gerenciamento de riscos não são completamente abordadas pelo COSO-IC</i>
COSO-ERM	<ul style="list-style-type: none"> • identificação dos eventos em potencial (internos ou externos) que podem afetar a organização (riscos ou oportunidades) – eventos econômicos, políticos, sociais, tecnológicos, relacionados a meio ambiente, pessoal, processos etc.; • avaliação dos riscos com base em probabilidade e impacto, separando-se os riscos inerentes dos residuais; • respostas a riscos, incluindo evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar os riscos avaliados, estabelecendo-se uma visão de portfólio dos riscos da organização; e • atividades de controle, envolvendo políticas e procedimentos que contribuem para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas.
COSO-SP	<ul style="list-style-type: none"> • identificação dos riscos que podem impactar a realização da estratégia e dos objetivos de negócios; • avaliação dos riscos, considerando sua severidade; • priorização dos riscos com base no grau de severidade e no contexto do apetite a risco, para seleção de respostas a eles; e • identificação e seleção das respostas aos riscos, com o alcance de uma visão consolidada do portfólio de riscos e do montante dos riscos assumidos.
ISO 31000:2018	<ul style="list-style-type: none"> • identificação dos riscos que possam ajudar ou impedir que uma organização alcance seus objetivos; • análise dos riscos, pela compreensão da natureza do risco e das suas características (incertezas, fontes de risco, consequências, probabilidade, eventos, cenários, controles e sua eficácia);

	<ul style="list-style-type: none"> • avaliação dos riscos, envolvendo a comparação dos resultados da análise de riscos com os critérios de risco estabelecidos para determinar onde é necessária ação adicional; e • tratamento de riscos, com a seleção e a implementação de opções para abordar riscos.
<i>The Orange Book</i>	<ul style="list-style-type: none"> • identificação e avaliação de riscos para determinar e priorizar como os riscos devem ser gerenciados; e • seleção, <i>design</i> e implementação de opções de tratamento de risco que apoiam o alcance dos resultados pretendidos e gerenciam os riscos a um nível aceitável.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos *frameworks* consultados.

A quarta e a quinta dimensões destacam atividades que ocorrem não em sequência e nem em momentos isolados, mas que permeiam todas as fases da gestão de riscos, a saber: *informação/comunicação e monitoramento/melhoria contínua*.

A respeito da informação e comunicação, o COSO-ERM destaca que as informações pertinentes – necessárias para identificar, avaliar e responder a riscos – devem ser “identificadas, coletadas e comunicadas de forma coerente e no prazo, a fim de permitir que as pessoas cumpram as suas responsabilidades” (COSO, 2007, p. 75). A partir dessas informações, a comunicação eficaz poderá ocorrer em todos os níveis da organização, permitindo que as pessoas cumpram suas responsabilidades de gestão de riscos.

Conforme o COSO-SP, “o gerenciamento de riscos corporativos demanda um processo contínuo de obtenção e compartilhamento de informações precisas, provenientes de fontes internas e externas, originadas das mais diversas camadas e processos de negócios da organização” (COSO, 2017, p. 6).

Na mesma linha, a ISO 31000 recomenda que seja estabelecida “uma abordagem aprovada para comunicação e consulta para apoiar a estrutura e facilitar a aplicação eficaz da gestão de riscos” (ABNT, 2018, p. 8). Ainda, trata da necessidade de “registro e relato”, com vistas a: a) “comunicar atividades e resultados da gestão de riscos”; b) “fornecer informações para a tomada de decisão”; c) “melhorar as atividades da gestão de riscos”; e d) “auxiliar a interação com as partes interessadas”.

Já o *Orange Book*, destaca como princípio: “a gestão de riscos deve ser colaborativa e informada pelas melhores informações e experiências disponíveis” (UK, 2023, p. 17, tradução nossa). Ademais, ao processo de gerenciamento de riscos, associa o princípio que recomenda o uso de “relatório de riscos oportuno, preciso e útil para melhorar a qualidade da tomada de decisão e para apoiar órgãos de administração e fiscalização no cumprimento de suas responsabilidades” (*idem, ibidem*, p. 18, tradução nossa).

Por isso, destacam-se como aspectos associados à gestão de riscos na dimensão “Informação e comunicação”: a utilização de sistemas de informações, incluindo decisões

referentes à escolha e à implementação de tecnologia; a integração desses sistemas nas operações da organização; a forma pela qual as informações serão comunicadas interna e externamente; a documentação dos processos de gestão de riscos; os arranjos organizacionais e a definição de responsabilidades para que a gestão de riscos ocorra de forma colaborativa, a partir das informações disponíveis.

O Quadro 7 a seguir resume os aspectos encontrados em cada *framework*:

Quadro 7 – Aspectos relacionados à dimensão “Informação e comunicação”

Dimensão: Informação e comunicação	
Framework	Aspectos relacionados à dimensão
COSO-IC	<ul style="list-style-type: none"> • obtenção e utilização de informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno; • transmissão interna de informações; e • comunicação com os públicos externos.
COSO-ERM	<ul style="list-style-type: none"> • identificação, coleta e comunicação de informações pertinentes; • sistemas de informática; • mensagem da alta administração alertando sobre a necessidade de levar a sério as responsabilidades de gestão de riscos; • entendimento de cada pessoa acerca da sua função no gerenciamento de riscos; e • formas de comunicar informações significativas dos escalões inferiores aos superiores, bem como a terceiros.
COSO-SP	<ul style="list-style-type: none"> • maximização da utilização de sistemas de informação e tecnologias existentes na entidade para impulsionar o gerenciamento de riscos; • utilização de canais de comunicação para suportar o gerenciamento de riscos; e • elaboração e divulgação de informações sobre riscos, cultura e performance.
ISO 31000:2018	<ul style="list-style-type: none"> • conscientização e entendimento do risco aliado ao auxílio à tomada de decisão; • troca de informações factuais, oportunas, pertinentes, precisas e compreensíveis; • documentação e relato do processo de gerenciamento de riscos por meio de mecanismos apropriados; e • criação, retenção e manuseio da informação documentada.
<i>The Orange Book</i>	<ul style="list-style-type: none"> • agregação de requisitos de tomada de decisão; • promoção da transparência e da compreensão da gestão de riscos; • evidenciação de informações e perspectivas sobre a gestão de riscos; • consulta a entidades externas e partes interessadas internas para facilitar a troca de informações; • comunicação contínua e iterativa; • garantia de que diferentes pontos de vista sejam considerados; • fornecimento de informações suficientes e de evidências que facilitem a supervisão de riscos e a tomada de decisão; e • construção de um senso de inclusão e propriedade por aqueles afetados pelos riscos.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos *frameworks* consultados.

No que se refere ao monitoramento e à melhoria contínua, verifica-se sua relação intrínseca com a melhoria do processo de gerenciamento de riscos. Nesse sentido, o COSO-ERM estabelece que “o gerenciamento de riscos corporativos é monitorado, avaliando-se a presença e o funcionamento de seus componentes ao longo do tempo [...] mediante atividades

contínuas de monitoramento, avaliações independentes ou uma combinação de ambas” (COSO, 2007, p. 83). Já a ISO 31000 destaca o propósito do que chama de “monitoramento e análise crítica”, cujo objetivo é “assegurar e melhorar a qualidade e a eficácia da concepção, implementação e resultados do processo” (ABNT, 2018, p. 165). Para tanto, o monitoramento deverá ser permanente e associado à análise crítica periódica.

Por sua vez, o *Orange Book* afirma que o monitoramento deve ocorrer antes, durante e depois da implementação do tratamento de riscos, para apoiar “a compreensão de *se* e *como* o perfil de risco está mudando e verificar “até que ponto os controles internos estão operando conforme pretendido para fornecer garantia sobre o gerenciamento de riscos para um nível aceitável na realização de objetivos organizacionais” (UK, 2023, p. 23, tradução nossa). Também trata da melhoria contínua por intermédio do princípio: “a gestão de riscos deve ser continuamente melhorada através do aprendizado e da experiência” (*idem, ibidem*, p. 6).

Entre os fatores que podem ser destacados na dimensão “Monitoramento e melhoria contínua” estão, por exemplo: o estabelecimento de atividades de monitoramento, sejam elas contínuas ou periódicas, realizadas por colaboradores internos ou independentes; a definição de metodologias e de ferramentas de monitoramento (como listas de verificação, questionários, processos de comparação etc.); e os relatos de deficiências no gerenciamento de riscos. O Quadro 8 explicita os aspectos encontrados:

Quadro 8 – Aspectos relacionados à dimensão “Monitoramento e melhoria contínua”

Dimensão: Monitoramento e melhoria contínua	
<i>Framework</i>	Aspectos relacionados à dimensão
COSO-IC	<ul style="list-style-type: none"> • seleção, desenvolvimento e realização de avaliações contínuas e/ou independentes para certificação da presença e do funcionamento dos componentes do controle interno; e • avaliação e comunicação das deficiências no controle interno em tempo hábil, com vistas a ações corretivas.
COSO-ERM	<ul style="list-style-type: none"> • avaliação da presença e do funcionamento dos componentes do gerenciamento de riscos ao longo do tempo, por meio de atividades contínuas de monitoramento, avaliações independentes ou uma combinação de ambas.
COSO-SP	<ul style="list-style-type: none"> • identificação e avaliação de mudanças capazes de afetar de forma relevante a estratégia e os objetivos de negócios; • análise da performance da entidade e consideração do risco como parte desse processo; e • busca do aprimoramento contínuo do gerenciamento de riscos.
ISO 31000:2018	<ul style="list-style-type: none"> • mensuração periódica do desempenho da estrutura de gestão de riscos em relação ao seu propósito, planos de implementação, indicadores e comportamento esperado, determinando se a estrutura permanece adequada para apoiar o alcance dos objetivos da organização; • monitoramento e adaptação contínua da adequação, suficiência e eficácia da estrutura de gestão de riscos e da forma como o processo de gerenciamento de riscos é integrado; e

	<ul style="list-style-type: none"> • assegurar e melhorar da qualidade e da eficácia da concepção, implementação e resultados do processo de gerenciamento de riscos.
<i>The Orange Book</i>	<ul style="list-style-type: none"> • compreensão das mudanças sobre o perfil de riscos e sobre a adequação dos controles internos, com vistas a fornecer segurança razoável acerca do gerenciamento dos riscos a um nível aceitável para a realização de objetivos organizacionais.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos *frameworks* consultados.

2.4. Gestão de riscos no setor público brasileiro

No setor público brasileiro, as primeiras menções ao tema *gestão de riscos* remontam ao Decreto-Lei nº 200/1967, que dispôs sobre a organização da Administração federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, além de outras providências. O referido decreto previa em seu artigo 14 a racionalização do trabalho administrativo mediante a simplificação de processos e a supressão de controles puramente formais ou cujo custo se mostrasse superior ao risco (BRASIL, 1967).

Após esse período, Souza *et al.* (2020) destacam o surgimento de iniciativas fragmentadas em algumas organizações do governo federal, como: o gerenciamento de riscos financeiros iniciado pelo Banco Central na década de 1990, após o Plano Real, e iniciativas no Ministério da Previdência, na Secretaria do Tesouro Nacional e na Receita Federal no início da década de 2000.

Entretanto, a primeira iniciativa sistematizada sobre o tema só é observada a partir de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública⁹, com o projeto de desenvolvimento do *Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos* (BRASIL, 2013).

O guia teve o objetivo de “apoiar o Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública no que tange ao tema de gerenciamento de riscos e prover uma introdução ao tema gerenciamento de riscos” (BRASIL, 2013, p. 8). O documento baseou-se no referencial *Orange Book*, a partir de trabalho desenvolvido pela Secretaria de Gestão Pública (Segep), do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em cooperação com o Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido.

No entanto, essa ação do GesPública não foi suficiente para alavancar a gestão de riscos no governo federal, especialmente considerando que “o uso da metodologia era voluntário, não ocorrendo disseminação relevante nessa ocasião” (SOUZA *et al.*, 2020, p. 66).

⁹ O GesPública foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, como um programa de melhoria e inovação administrativa.

Ademais, o Programa foi encerrado no ano de 2017, por intermédio da revogação do Decreto nº 5.378/2005, que instituiu o GesPública (BRASIL, 2005), pelo Decreto nº 9.094/2017, que dispôs sobre a simplificação do atendimento aos usuários de serviços públicos, dentre outras providências (BRASIL, 2017a).

A partir de estudos encontrados na literatura, é possível concluir que “a Administração Pública Federal não soube aplicar os princípios e objetivos estabelecidos dentro do Programa GesPública e pouco foi feito sobre isso” (NETO e LIMA FILHO, 2018, p. 183).

Ainda, verifica-se que o seu encerramento se deu por duas razões – que não excluem outras explicações: a) “o Programa caiu no ciclo vicioso da burocracia ao promover um eterno redesenho de si próprio, focando os esforços nos processos internos da administração pública e deixando em segundo plano a entrega concreta de valor para o cidadão” (VELOSO, 2019, p. 93); e b) “o Programa caiu na armadilha das políticas públicas de gestão que, por não ter uma entrega palpável, não foi capaz de gerar adesão da alta liderança do Ministério do Planejamento” (*idem, ibidem*, p. 93).

Ainda no âmbito federal, iniciativas mais estruturadas passaram a ser observadas a partir da atuação de órgãos de controle – como o TCU e a Controladoria-Geral da União (CGU), conforme observado por Souza *et al.* (2020, p. 66):

Por exemplo, em 2009, visando a subsidiar um anteprojeto de lei, o TCU realizou estudo sobre controles internos, explorando modelos e verificando que outros países ampliaram seu papel, passando a tratá-los como instrumentos de gerenciamento de riscos. Em 2011, o TCU estabeleceu a melhoria do gerenciamento de riscos corporativos como objetivo estratégico. [...]

Na CGU, um marco foi um convite à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2009. Realizou-se visita e produziu-se um relatório sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira [...]. O relatório apontou lacunas na gestão de riscos e destacou o papel de orientação da CGU. Com isso, o assunto passou a ser estudado de maneira mais intensa na CGU. [...] Em 2012 se formou um grupo de trabalho que buscava estabelecer um referencial metodológico de gestão de riscos para a administração pública.

A partir de 2015, com a divulgação do Acórdão nº 1273/2015-Plenário, do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2015) – que tratou de levantamento de governança pública em âmbito nacional e recomendou discussão de proposta legislativa para a definição de critérios gerais de controles internos, gestão de riscos e governança na administração pública brasileira

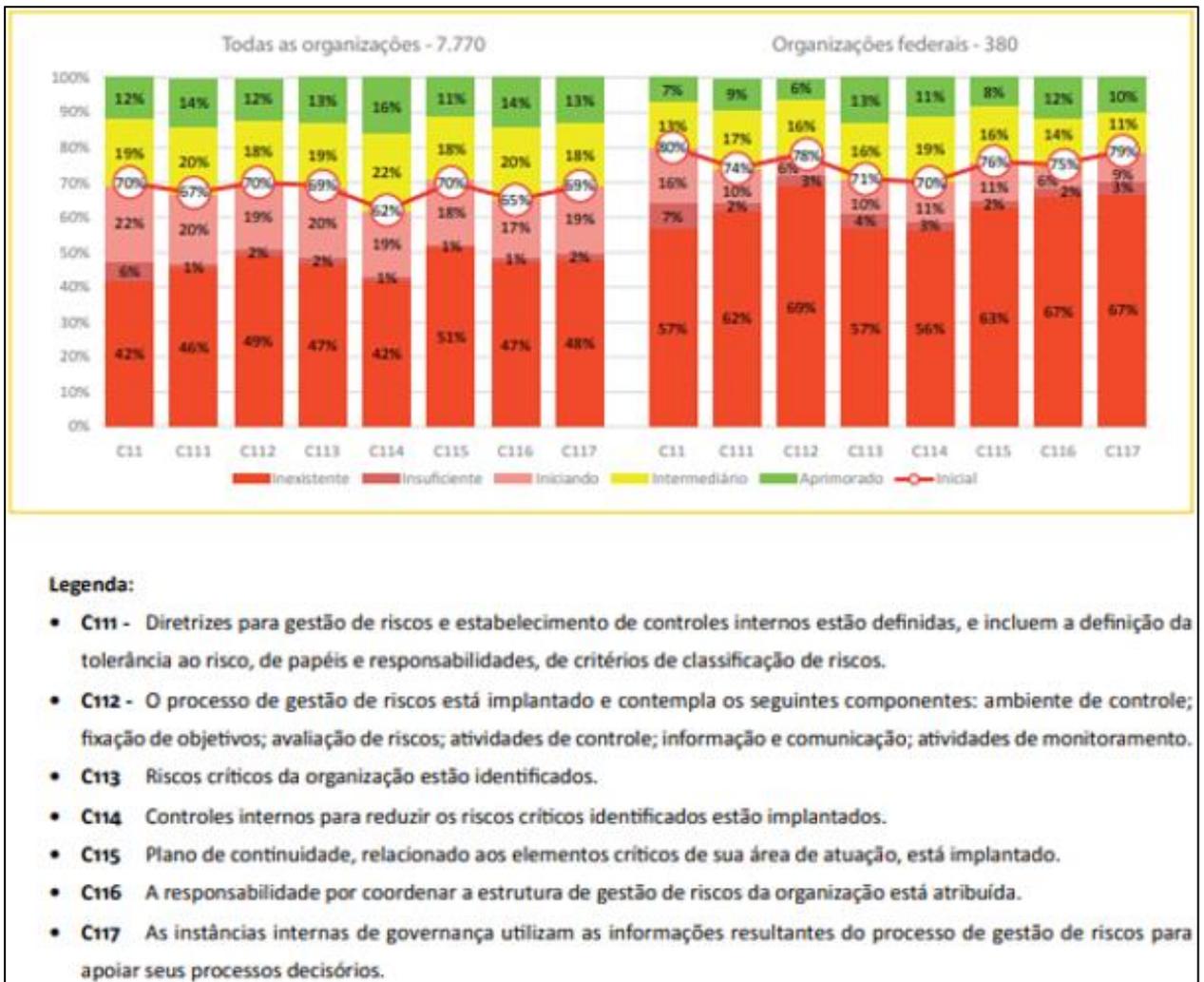
– as discussões sobre o tema “gestão de riscos” ganharam ainda mais relevância no âmbito federal.

O referido Acórdão, baseado em autoavaliação¹⁰ em gestão de riscos aplicada junto a 7.770 organizações públicas em todo o país, identificou que, de forma geral, havia uma situação de baixa capacidade em praticamente todos os controles e as práticas sugeridos nos modelos de autoavaliação de governança pública. Ainda, concluiu que a maioria das organizações se encontrava em estágio inicial em relação às suas práticas de gestão de riscos e que apenas 10% estavam no estágio de capacidade aprimorada da prática C1.1 – Capacidade em estabelecer a estrutura de gestão de riscos.

A Figura 11, na sequência, detalha os sete componentes da supracitada prática (C111, C112, C113, C114, C115, C116 e C117), mostrando a situação geral das organizações avaliadas, bem como a situação das 380 organizações federais que compuseram a amostra avaliada pelo TCU:

¹⁰ Por se tratar de ferramenta de autoavaliação, os resultados não devem ser percebidos como uma medida precisa da governança pública de uma dada organização, inclusive considerando que os índices são baseados em informações declaradas pelos próprios gestores, sem confirmação da real confiabilidade das respostas. No entanto, tais indicadores são uma referência de capacidade nas áreas avaliadas, sendo a primeira medida calculada nesse sentido no âmbito do setor público.

Figura 11 – Prática C1.1. Capacidade em estabelecer a estrutura de gestão de riscos



Fonte: Acórdão 1273/2015-Plenário-TCU (BRASIL, 2015).

A Figura 11 acima mostra que:

- 70% das organizações avaliadas estavam no estágio de capacidade inicial em “Estabelecer estrutura de gestão de riscos” (C11). Dentre as organizações federais, 80% estavam no estágio inicial. De acordo com o TCU, esses resultados sugerem ineficácia da gestão de riscos nessas organizações (BRASIL, 2015);
- 49% de todas as organizações e 69% das organizações federais declararam que o processo de “gestão” de riscos não estava implantado (estágio de capacidade inexistente, item C112). O Tribunal considerou esse cenário como crítico para a administração pública, interferindo diretamente na capacidade dessas organizações gerarem valor e cumprirem seus objetivos; e
- 47% de todas as organizações e 57% das organizações federais não identificavam riscos críticos (estágio de capacidade inexistente, item C113), de

modo que não teriam como estabelecer controles internos para mitigá-los, mantendo-se expostas a riscos, gerando impactos significativos aos objetivos organizacionais (no caso da ocorrência de eventos negativos) e impedindo o aproveitamento de oportunidades (no caso da ocorrência de eventos positivos).

Nesse contexto, foi publicada a Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da CGU, dispondo sobre controles internos, gestão de riscos e governança. O normativo é considerado um marco na instrumentalização da governança pública no país e está estruturado em cinco capítulos, dos quais o terceiro trata especificamente da gestão de riscos.

Assim, a IN apresentou os princípios a serem observados pelos órgãos e entidades para a gestão de riscos, a saber:

- I – gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;
- II – estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;
- III – estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização;
- IV – utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e
- V – utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais (BRASIL, 2016).

Ainda, o normativo determinou os seguintes objetivos para a gestão de riscos:

- I – assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso;
- II – aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e
- III – agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização (BRASIL, 2016).

A estrutura apresentada pela IN para o modelo de gestão de riscos partiu da definição de oito componentes (ambiente interno; fixação de objetivos; identificação de eventos; avaliação de riscos; resposta a riscos; atividades de controles internos; e informação e comunicação), baseando-se no COSO-ERM (COSO, 2007). Com isso, o normativo reforçou a importância da implementação de processos de gestão de riscos.

Adicionalmente, a IN nº 01/2016 determinou que, em até doze meses a contar da sua publicação, fossem instituídas Políticas de Gestão de Riscos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Tais políticas deveriam especificar, ao menos: princípios, objetivos organizacionais, competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no órgão ou na entidade.

Por fim, ficaram estabelecidas as responsabilidades para a implementação da gestão de riscos, com o dirigente máximo da organização como principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos; e a associação de um agente responsável formalmente identificado (“gestor de risco”) para cada risco mapeado e avaliado.

Na mesma linha, foi publicado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O normativo reforçou, em seu artigo 17, a importância de se “estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos” (BRASIL, 2017b), de modo a identificar, avaliar, tratar, monitorar e analisar criticamente eventuais riscos que possam impactar a implementação da estratégia e o alcance dos objetivos da organização.

Ademais, o normativo conceituou gestão de riscos como um processo permanente, “estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos” (BRASIL, 2017b).

O Decreto nº 9.203/2017 trouxe, ainda, princípios que devem ser observados ao sistema de gestão de riscos e controles internos das organizações da administração pública federal, a saber:

- I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;
- II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;
- III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e
- IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança. (BRASIL, 2017a).

Novamente, foi destacado o papel da alta administração dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal para “estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos”, cujo objetivo está relacionado “à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional” (BRASIL, 2017b).

Uma última iniciativa tramita desde 2017 na Câmara dos Deputados. Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O PL, cujo texto é bastante semelhante ao trazido pelo Decreto nº 9.203/2017, conceitua gestão de riscos e sugere novamente que a alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional estabeleça, mantenha, monitore e aprimore o sistema de gestão de riscos e controles internos “com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional” (BRASIL, 2017c).

Assim, verifica-se que as discussões sobre o assunto na Administração Pública brasileira são muito recentes, tendo sido mais difundidas somente a partir de 2016. Ademais, apesar de já haver regulamentação sobre gestão de riscos no Poder Executivo federal, ainda há muitos desafios a serem enfrentados.

Por isso, vislumbra-se que estudos sobre o tema têm grande potencial de contribuição, dado que as pesquisas sobre gestão de riscos no setor público ainda são restritas a países desenvolvidos, conforme apontado por artigo de Souza *et al.* (2020, p. 60).

Furlan e Pacheco (2020, p. 3) concordam que a gestão de riscos vem ganhando importância no setor público, tendo em vista que “as responsabilidades do governo em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão”.

Conforme exposto por Ávila (2016, p. 184), a gestão de riscos no contexto da administração pública envolve o “dever de cuidar do bem público”. Assim, tem-se um importante diferencial entre gerir riscos no setor privado e no setor público, dado que neste há sempre que se considerar a busca pelo bem comum e da justiça social, em conformidade com o princípio da supremacia do interesse público.

O autor destaca, ainda, que “em quase todos os casos, a gestão de riscos exige que os gestores públicos ponderem e avaliem entre os interesses conflitantes até identificarem uma

solução ótima e aceitável” e que “essas soluções quase sempre envolvem opções políticas e não técnicas” (ÁVILA, 2016, p. 185).

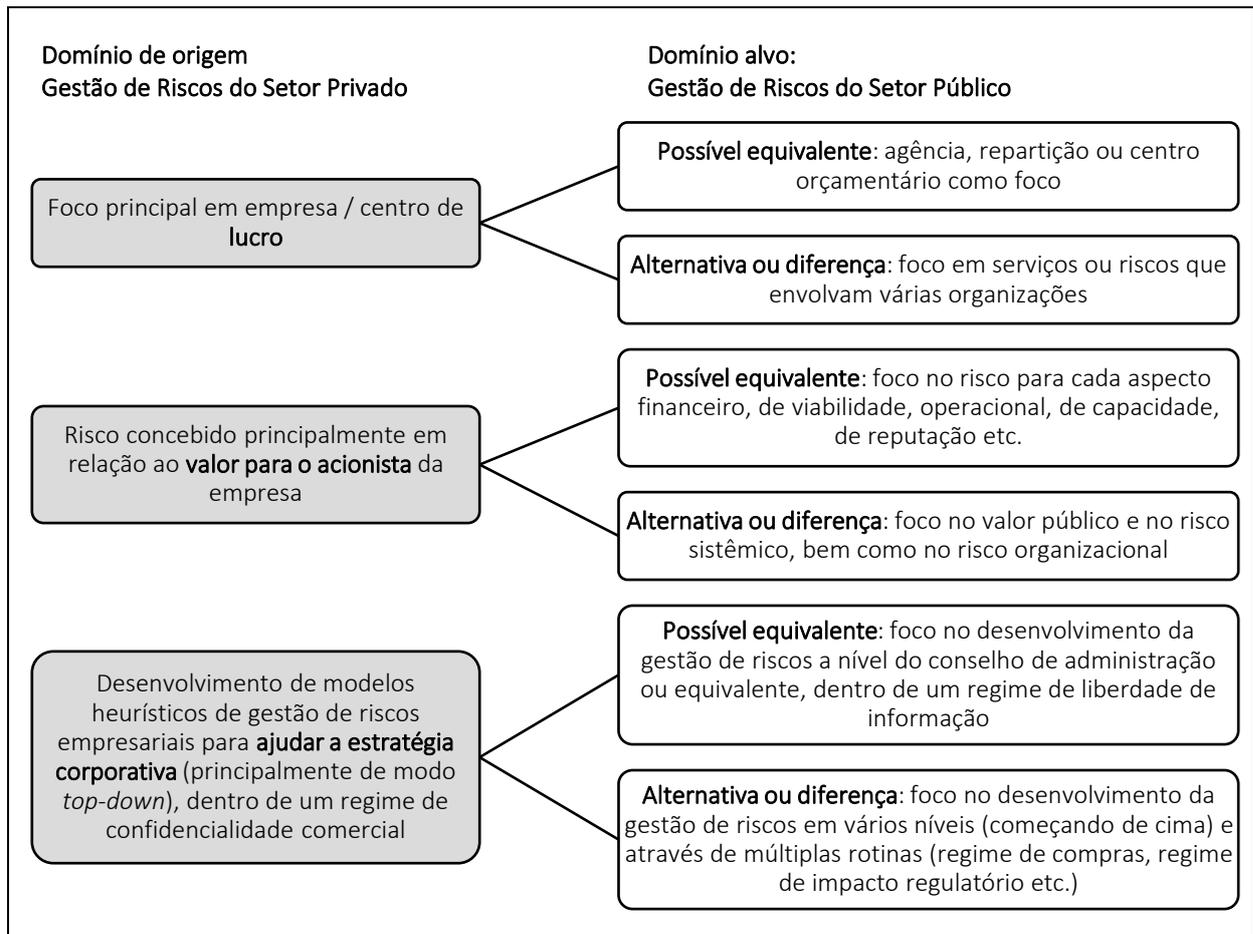
Daí a importância de existirem diretrizes gerais que possam orientar a atuação dos agentes públicos, para que estes não se desviem da busca pelo interesse público e tenham segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos das organizações em que atuam.

Adicionalmente, pesam algumas diferenças entre a gestão de riscos no setor privado e no setor público. Hood e Rothstein (2000) destacam três características presentes no gerenciamento de riscos do setor privado que nem sempre encontram correspondência exata no setor público, a saber:

- i. o foco principal em “centros de lucro” como unidade de decisão primária;
- ii. a concepção de riscos principalmente em termos de valor para os acionistas da empresa, associada a fatores que podem agregar ou diminuir esse valor; e
- iii. o desenvolvimento de ferramentas e abordagens para tomada de decisão sobre riscos a partir de *frameworks* heurísticos que auxiliem a alcançar a estratégia corporativa.

Com isso, os autores sugerem algumas equivalências que poderiam ser consideradas em relação a essas características, conforme demonstrado na Figura 12 em sequência:

Figura 12 – Equivalências entre a gestão de riscos no setor privado e no setor público



Fonte: Traduzido e adaptado de Hood e Rothstein (2000, p. 4).

Seabra (2007, p. 41) propõe uma adaptação do modelo de Hood e Rothstein, considerando os três domínios de origem acima apresentados e sugerindo as respectivas equivalências de domínio alvo para o gerenciamento de riscos no setor público brasileiro:

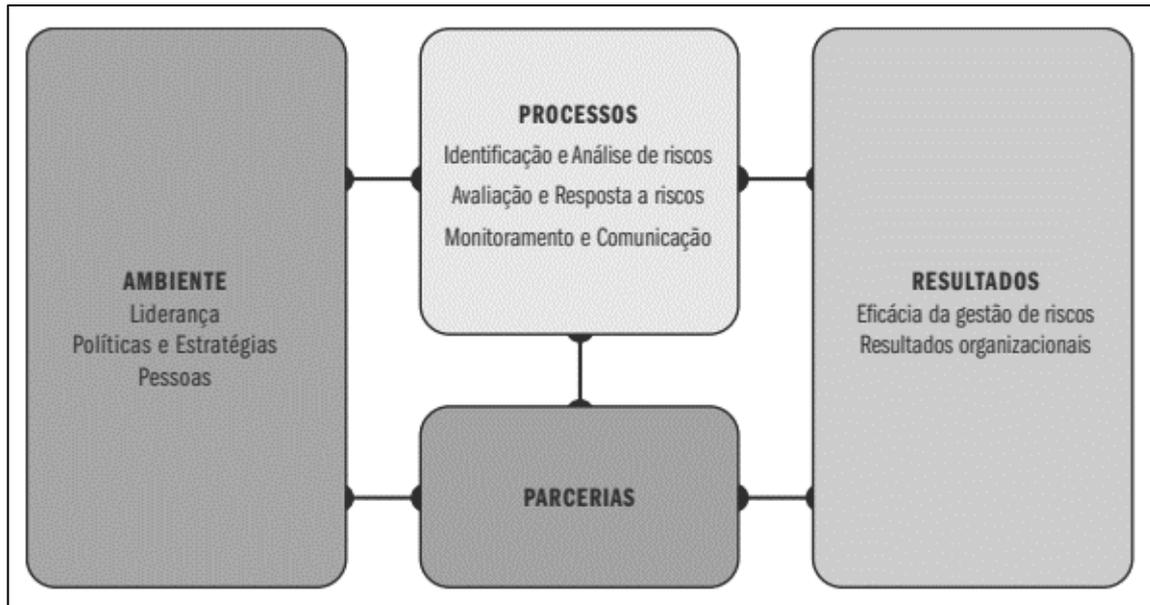
- i. “programas finalísticos e/ou administrativos contidos na LOA ou PPA”;
- ii. “objetivos dos programas”; e
- iii. “processo de gerenciamento de riscos em múltiplos níveis”, que envolveria a interação com todas as organizações envolvidas na implementação de um programa de governo.

Destaca-se, por fim, a publicação, pelo TCU, do guia “Gestão de Riscos – Avaliação da Maturidade” (BRASIL, 2018c), que tem por objetivo apoiar os auditores do setor público a avaliarem a maturidade da gestão de riscos nas organizações públicas, bem como identificarem aspectos que necessitam ser aperfeiçoados para melhorar a entrega de produtos e serviços à sociedade.

O guia apresenta um modelo de avaliação da maturidade organizacional em gestão de riscos, com base em boas práticas selecionadas a partir de *frameworks* de gerenciamento de riscos (COSO-ERM; ISO 31000; *The Orange Book* e RMAF) e da IN MP/CGU nº 01/2016.

Para tanto, o modelo de maturidade do TCU estabelece quatro “dimensões”, conforme a Figura 13:

Figura 13 – Modelo de avaliação da maturidade em gestão de riscos elaborado pelo TCU



Fonte: Brasil (2018c).

Em resumo, as dimensões estão relacionadas aos seguintes aspectos (BRASIL, 2018c):

- i. *Ambiente*: cultura, governança de riscos e definição de estratégia e objetivos;
- ii. *Processos*: processos estabelecidos para identificar, avaliar e tratar riscos, bem como para comunicar e monitorar os riscos;
- iii. *Parcerias*: aspectos que envolvem a gestão de riscos em políticas de gestão compartilhadas; e
- iv. *Resultados*: avaliação da eficácia da gestão de riscos para a melhoria dos processos de governança e gestão e aos resultados da gestão de riscos para os objetivos de eficiência de operações, qualidade de bens e serviços, transparência/prestação de contas e cumprimento de leis/regulamentos.

Com as instruções do guia, é possível avaliar o nível de maturidade de uma organização em relação a essas dimensões, bem como é possível calcular o nível de maturidade global da organização em relação à gestão de riscos, considerando todas as dimensões do modelo.

3. METODOLOGIA

3.1. Tipo da pesquisa

A abordagem utilizada para a presente pesquisa foi prioritariamente quantitativa, com vistas a “testar teorias objetivas, examinando a relação entre variáveis” (CRESWELL e CRESWELL, 2021, p. 3). Nesse contexto, o estudo esteve voltado ao entendimento dos fatores que trazem maior complexidade para a gestão de riscos, a partir da utilização de instrumentos estatísticos de coleta e análise de dados.

A natureza foi exploratória (GIL, 2017), dado que o tema ainda é pouco estudado, e teve como objetivo definir previamente as variáveis a serem pesquisadas. Assim, a partir da adoção de um modelo referencial, planejou-se compreender a percepção dos servidores que atuam em uma organização do Poder Executivo federal sobre essas variáveis.

Ainda, o estudo teve natureza descritiva, uma vez que se buscou a compreensão do fenômeno, bem como o seu registro, no contexto de uma organização, de modo a aprofundar a descrição de determinada realidade (TRIVIÑOS, 2010).

Tratou-se, por fim, de estudo transversal (SAMPIERI, COLLADO e LÚCIO, 2006), visto que os dados foram coletados em um único momento, como uma “fotografia” que representa os acontecimentos quando é tirada.

Para compreender o objeto de estudo, foi utilizado o *survey* enquanto desenho de pesquisa, aplicado sobre uma população no âmbito de uma organização pública federal. Conforme Freitas *et al.* (2000, p. 105), a pesquisa *survey* engloba “a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente um questionário”.

Desse modo, a pesquisa foi iniciada a partir de levantamento bibliográfico (com a análise de artigos científicos, dissertações, teses e livros) e pesquisa documental (considerando o levantamento de leis, decretos, portarias, resoluções, regulamentos, políticas e *frameworks*), sendo finalizada com a aplicação de técnicas estatísticas para analisar os resultados obtidos via questionário de pesquisa. Tais etapas possibilitaram o atingimento dos objetivos definidos e a exploração das hipóteses formuladas.

3.2. Referencial adotado e hipóteses da pesquisa

Para fins de embasar teoricamente o estudo e direcionar o questionário de pesquisa a ser aplicado, foi utilizado o guia *Risk Management Assessment Framework: a tool for departments* (UK, 2009).

Conforme o próprio RMAF, a sua utilização pode ser feita para “[...] revisar e relatar o desempenho e o progresso na melhoria da capacidade de gerenciamento de riscos e na avaliação de impacto da melhoria da gestão de riscos e dos resultados de desempenho” (UK, 2009, p. 6, tradução nossa), podendo “ajudar na identificação de áreas de bom ou mau desempenho e no estabelecimento de prioridades para ações de melhoria” (*idem, ibidem*, p. 6, tradução nossa).

Para tanto, o guia fornece uma ferramenta para aferição da gestão de riscos nas organizações governamentais do país, apresentando um modelo para a área pública e trazendo exemplos, ferramentas, técnicas e *templates* para gestão de riscos. Assim, sua utilização é recomendada para “substituir ou aumentar os mecanismos de avaliação existentes, quando apropriado” (UK, 2009, p. 3, tradução nossa).

Com isso, a estrutura do RMAF pode ser usada para avaliar o padrão de gerenciamento de riscos em uma organização, também sendo oferecido como ferramenta opcional para ajudar a coletar e a avaliar evidências, auxiliando na identificação do desempenho e no estabelecimento de prioridades para ações de melhoria.

O referencial abarca sete capítulos, nos quais são apresentadas sete perguntas-chave, além de um conjunto não exaustivo de perguntas auxiliares relacionadas¹¹, a saber:

1. A *liderança* (alta administração e responsáveis pela supervisão da governança) apoia e promove a gestão de riscos?
2. As *pessoas* estão equipadas e apoiadas para gerenciar bem riscos?
3. Existem *estratégias* e *políticas* de risco claras?
4. Existem arranjos eficazes para a gestão de riscos em *parcerias*?
5. Os *processos* da organização incorporam uma gestão de riscos eficaz?
6. Os riscos são bem *tratados*?
7. A gestão de riscos contribui para a obtenção de *resultados*?

Observando-se os componentes do RMAF, resumidos nas sete questões guias supracitadas, em comparação com as dimensões identificadas a partir dos *frameworks*

¹¹ As sete questões-chave podem ser usadas “com ou sem os conjuntos de perguntas de apoio” (UK, 2009, p. 3, tradução nossa).

analisados¹², verificou-se que o guia do governo britânico contempla a base comumente disseminada de componentes da gestão de riscos.

O Quadro 9 abaixo posiciona o referencial adotado nas dimensões sintetizadas no presente estudo para posterior atingimento do objetivo específico “Identificar, a partir dos modelos referenciais (*frameworks*) sobre o tema, os fatores essenciais relacionados ao funcionamento da gestão de riscos”:

Quadro 9 – Comparativo do RMAF com os demais *frameworks*

Dimensões identificadas ¹³	Equivalente no RMAF
Governança e ambiente organizacional	Liderança Pessoas
Integração e definição da estratégia	Políticas e estratégias de gestão de riscos
* <i>sem equivalência</i>	Parcerias
Processo de gerenciamento de riscos	Processos Tratamento de riscos
Informação e comunicação	Políticas e estratégias de gestão de riscos Processos
Monitoramento e melhoria contínua	Políticas e estratégias de gestão de riscos Processos
* <i>a equivalência seria feita a partir de aspectos relacionados a todos os componentes</i>	Resultados

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos *frameworks* consultados.

Do quadro comparativo acima percebe-se que, para além das dimensões usuais, o RMAF apresenta como diferencial a inclusão do componente “Parcerias”, tratando de arranjos de gestão de riscos com outras organizações (públicas e privadas).

Considerando tal diferencial e o fato de que esse *framework* é voltado especificamente para o setor público, entendeu-se a adequabilidade de sua utilização enquanto referencial deste estudo, permitindo-se, assim, uma abordagem consensual, amplamente aceita e adequada para o *locus* objeto da presente pesquisa.

Nesse contexto, dentre as sete questões utilizadas no guia, optou-se pela utilização de cinco questões, às quais foram associados conceitos explicativos para fins deste estudo e da melhor compreensão do questionário aplicado à amostra escolhida, conforme descrito no Quadro 10:

¹² Conforme comparativo consolidado no Quadro 3, do subtítulo 2.3.6, da presente dissertação.

Quadro 10 – Componentes do modelo e definições adotadas

Componente	Conceitos
Liderança	Atitude e interesse da alta administração na implementação e operação da gestão de riscos da organização.
Pessoas	Para além das pessoas que atuam na organização, inclui também os mecanismos necessários para ajudar as pessoas a entenderem o risco no contexto dos objetivos da organização, bem como suas responsabilidades e seus limites de autoridade.
Políticas e estratégias para gestão de riscos	Estratégias e planos definidos, comunicados e postos em prática, em todos os níveis críticos da entidade, para que o processo de gerenciamento de riscos possa ocorrer nas operações, funções e atividades relevantes nas diversas partes da organização.
Parcerias	Quaisquer arranjos estabelecidos para possibilitar relacionamento colaborativo entre partes interessadas (sejam elas organizações públicas ou privadas), visando o alcance de objetivos de interesse comum, no âmbito de políticas de gestão compartilhadas, para o alcance de objetivos comuns de um setor estatal ou de uma política pública.
Processos de Gerenciamento de Riscos	Processos (e suas respectivas atividades) estabelecidos para identificar riscos; avaliar a probabilidade de ocorrência e o impacto sobre os resultados pretendidos; escolher o tipo apropriado de resposta para cada risco; desenhar e implementar respostas para os riscos priorizados; comunicar os assuntos relacionados a risco às partes interessadas; e monitorar a integridade da estrutura e do processo de gerenciamento de riscos.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do guia RMAF (UK, 2009).

As questões do RMAF relacionadas a “tratamento de riscos” e “resultados” não foram abordadas na pesquisa, tendo em vista estarem mais associadas à efetividade da gestão de riscos, aspecto que não foi foco do presente estudo. Assim, optou-se por abordar somente as questões que permitiriam a coleta da percepção de complexidade dos fatores relacionados ao sucesso da implementação da gestão de riscos, objeto desta pesquisa.

Dando continuidade à adaptação do referencial para o presente estudo, as subquestões apresentadas pelo modelo e relacionadas às cinco questões utilizadas foram sintetizadas para compor as variáveis integrantes do questionário aplicado aos servidores do FNDE, com vistas a coletar suas percepções acerca de aspectos que tendem a equipá-las e apoiá-las no exercício de suas responsabilidades de gestão de riscos.

As questões (denominadas no presente estudo “componentes”) e subquestões (denominadas no presente estudo “fatores”) do RMAF que foram utilizadas no questionário de pesquisa são apresentadas na Seção II do Apêndice A do presente trabalho.

Por fim, com base no referencial teórico estabelecido e na literatura sobre o tema objeto de estudo, foram elaboradas as seguintes hipóteses alternativas a serem exploradas:

H₀₁: os fatores associados aos componentes “Liderança”, “Pessoas” e “Parcerias” são percebidos como mais complexos de serem implementados

Essa hipótese foi estabelecida com base na literatura pesquisada, considerando que tais componentes – e conseqüentemente seus fatores associados – ultrapassam as atividades rotineiras de gerenciamento de riscos e envolvem a interação entre os diversos níveis da organização, bem como a interação com parceiros externos, demandando uma maior maturidade da gestão de riscos e dos processos de gerenciamento de riscos.

Nesse sentido, a liderança organizacional eficaz depende, para além do desenvolvimento de interações diárias e rotineiras, do aproveitamento adequado de conhecimentos e habilidades e do enfoque voltado para o alcance de resultados (BORGELT e FALK, 2007).

No que se refere às pessoas da organização, pode-se pressupor a interação entre os diferentes atores – inclusive a interação dos gestores de risco com as lideranças da organização – como um fator dificultador, que agrega complexidade à implantação e à implementação da gestão de riscos. Isso porque a decisão de iniciar mudanças por conta própria não é racional, nem para os indivíduos, nem para as organizações, dependendo também de outros tipos de apoio, como apoio político, por exemplo (POWER, 2004).

Já em relação ao componente “Parcerias”, a interação com atores externos e as decisões a serem tomadas em relação aos riscos compartilhados envolvem “a negociação e o claro entendimento das funções de cada parte, bem como dos benefícios decorrentes” (BRASIL, 2009, p. 21 *apud* BRASIL, 2018c, p. 56). Envolvem, ainda, arranjos claros, mecanismos de troca de informações e um entendimento comum sobre os riscos e o seu gerenciamento (BRASIL, 2018c).

H₀₂: os fatores associados aos componentes “Políticas e Estratégias para Gestão de Riscos” e “Processos de Gestão de Riscos” são percebidos como menos complexos de serem implementados

Já a segunda hipótese considerou, também como base na literatura, os componentes (e os seus fatores associados) que seriam, a princípio, mais fáceis para implementar, dada a sua característica inicial e estruturante, que demanda ações mais simples, a partir de decisões gerenciais e da publicação de normativos e instruções para a organização.

No caso de uma Política de Gestão de Riscos, destaca-se que esse já é um fator obrigatório no âmbito do Poder Executivo federal desde 2016, conforme a IN nº 01/2016. Ainda, a definição de uma estratégia gerencial é praxe na administração pública, com a publicação de planos de desenvolvimento, de planos plurianuais e de planejamento estratégico (TONI, 2021), podendo a gestão de riscos ser incorporada nessas definições de direcionamento estratégico já existentes (COSO, 2017).

Adicionalmente, para os processos de gestão de riscos, demonstrou-se a existência de diversos *frameworks* que orientam como implantar e desenvolver atividades de gerenciamento de riscos (COSO, 2007; COSO, 2017; ABNT, 2018; UK, 2023). Dessa forma, as organizações públicas podem contar com o suporte da literatura científica que analisa processos de gestão de riscos em entidades ou segmentos específicos. Também podem contar com a experiência de outras organizações, sejam elas públicas ou privadas.

3.3. Caracterização da organização

Para fins de observação do tema e de desenvolvimento dos objetivos traçados, utilizou-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação (FNDE), entidade do Poder Executivo federal, como *locus* de aplicação do questionário.

Optou-se pela observação em uma entidade com baixo grau de maturidade relacionado à gestão de riscos e com pouca implementação de processos relacionados ao tema, a fim de explorar a percepção dos servidores acerca dos fatores que lhes parecem mais complexos e, portanto, tendem a dificultar o desenvolvimento das atividades requeridas.

Nesse sentido, destaca-se trabalho publicado pela Auditoria Interna da autarquia (FNDE, 2022), que tratou de avaliação da maturidade da gestão baseada em riscos no FNDE e cujas conclusões apontam que o índice de maturidade global da organização no que se refere à gestão de riscos é de 11,42%. A partir da avaliação realizada, apontou-se que existem “fragilidades que impactam o adequado funcionamento da gestão de riscos e garantia razoável de atingimento dos objetivos da organização” (FNDE, 2022, p. 162).

Assim, partiu-se do pressuposto de que entender o que é visto como mais complexo tem potencial de auxiliar a compreender quais atividades podem gerar mais resistência e tender a obstaculizar a implementação dos componentes e atividades de gestão de riscos; por outro lado, entender o que é visto como menos complexo pode indicar atividades que terão maior grau de

aceitação e poderão principiar o processo de mudança cultural necessário para o sucesso da gestão de riscos numa organização.

Criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e com as alterações posteriores trazidas pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, e pelo Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, o FNDE é uma autarquia federal, cuja responsabilidade principal é a execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

Conforme apresentado no Plano Estratégico do FNDE 2023¹⁴, sua missão institucional é “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos” (FNDE, 2023, p. 23). Como visão de futuro, a organização foca em “ser referência na implementação de políticas educacionais” (*idem, ibidem*, p. 23). Para tanto, foram definidos os valores: compromisso, ética, integridade, transparência e inovação.

A atuação principal da entidade está voltada para o financiamento da Educação Básica, em consonância com o artigo 211, da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre o sistema colaborativo da educação no Brasil, com a União organizando o sistema federal de ensino e financiando as instituições de ensino públicas federais, bem como prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

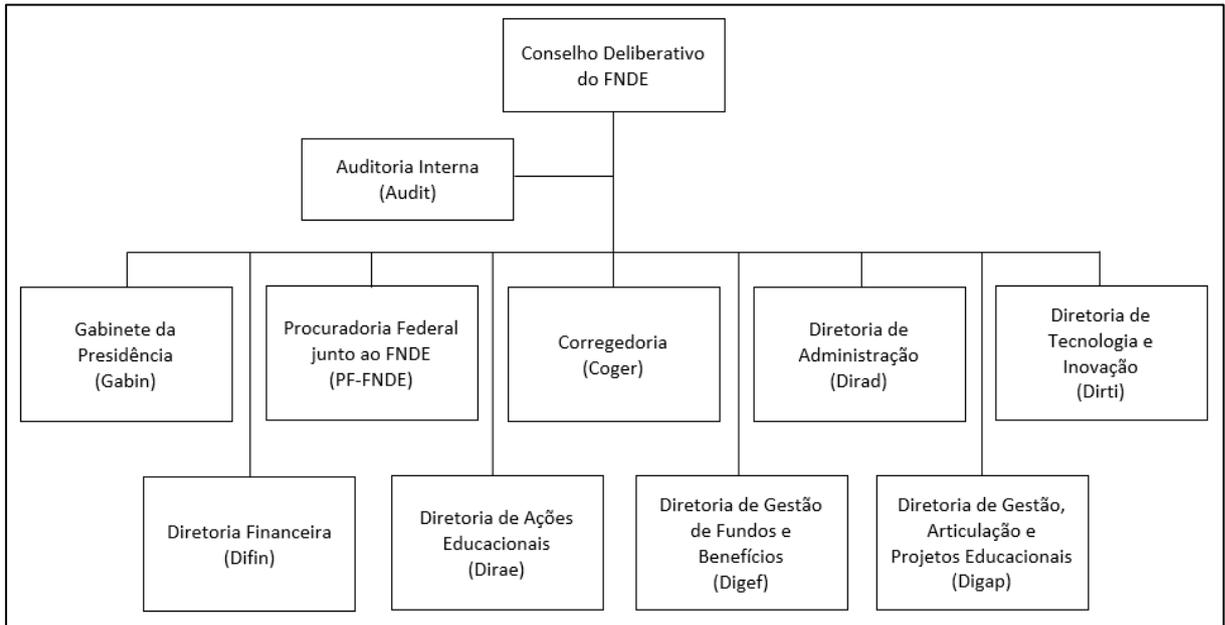
Ao longo dos anos, a autarquia tem sido responsável pela execução de importantes programas para a educação básica, como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola; o Plano de Ações Articuladas (PAR); e o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Além disso, o FNDE atua no Ensino Superior, por intermédio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); transfere recursos financeiros para a execução de programas suplementares cuja gestão compete às secretarias do MEC, bem como é responsável pelo pagamento de bolsas e auxílios; e presta apoio em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Nesse contexto, conforme estrutura organizacional descrita no Decreto nº 11.196/2022 (BRASIL, 2022), o FNDE se organiza da forma representada na Figura 14 na sequência:

¹⁴ Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-estrategia/plano-estrategico/sumario_executivo_pei_2023.pdf. Acesso em 08 nov. 2023.

Figura 14 – Organograma do FNDE



Fonte: Adaptado de <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura>, com base no Decreto nº 11.196/2022. Acesso em 08 nov. 2023.

Verifica-se que sua estrutura organizacional é formada por uma instância máxima organizada em forma de colegiado – o Conselho Deliberativo do FNDE; pelo Gabinete, órgão de assistência direta e imediata ao Presidente do FNDE; por “áreas-meio”, responsáveis por atividades de suporte ao trabalho da autarquia (Difin, Dirad e Dirti); e por áreas finalísticas (Digap, Digef e Dirae), responsáveis por gerir os programas. Ainda, há a atuação dos demais órgãos seccionais: Auditoria Interna (Audit), Corregedoria (Coger) e Procuradoria Federal junto ao FNDE (PF-FNDE), com vistas a garantir a aderência da atuação da entidade aos princípios da Administração Pública e aos objetivos institucionais.

Em relação à sua força de trabalho, no exercício de 2023 o FNDE contava com 364 servidores ativos¹⁵, dos quais 188 estavam alocados em funções comissionadas ou cargos de confiança, restando 536 postos de trabalho desocupados. A entidade contava, ainda, com contratados terceirizados, estagiários e consultores para compor sua força de trabalho.

No que tange às principais referências encontradas na literatura acadêmico-científica sobre o FNDE, destaca-se o enfoque em temas como “relações federativas” e “financiamento da educação pública”, principalmente a partir de análises acerca do gasto público e de ações e programas específicos executados pela autarquia. Neste último aspecto, aparecem em maior

¹⁵ Dados obtidos a partir do Boletim “Pessoas em Foco”, ed. 48, ano 08, fev. 2023, publicado pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do FNDE na *intranet* do FNDE. Acesso em 28 fev. 2023.

número os estudos sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no contexto das políticas públicas educacionais.

Assim, observa-se uma carência de estudos que abordem aspectos organizacionais internos, não tendo sido encontradas, nas bases pesquisadas, referências que abordassem a gestão de riscos da organização.

Ainda, em que pese a obrigatoriedade trazida pela IN MP/CGU nº 01/2016, a Política de Gestão de Riscos do FNDE somente foi publicada em agosto de 2023¹⁶, demonstrando que a atuação da entidade no tema é recente.

Considerando esse cenário – bem como o supracitado trabalho realizado pela Auditoria Interna da autarquia (FNDE, 2022) –, reforça-se a importância de compreender os fatores que levam a uma maior complexidade da disseminação das práticas de gestão de riscos na organização em comento.

3.4. Participantes da pesquisa

Os participantes da pesquisa foram os servidores em exercício no FNDE, seguindo a sugestão de Creswell e Creswell (2021) de selecionar pessoas que estejam diretamente envolvidas com o fenômeno a ser investigado.

Assim, dado que a gestão de riscos é uma responsabilidade compartilhada em todos os níveis de uma organização, a seleção contemplou todo o universo de servidores em exercício na autarquia, entre técnicos, especialistas e ocupantes de funções de confiança e cargos em comissão.

Na data de aplicação da pesquisa, o FNDE possuía 364 (trezentos e sessenta e quatro) servidores ativos em exercício na organização, dos quais 308 (trezentos e oito)¹⁷ foram convidados a participar da pesquisa. A partir da aplicação do questionário elaborado (Apêndice A), obteve-se a participação de 50 (cinquenta) indivíduos, o que representa uma amostra de 16,23% da população.

¹⁶ Portaria nº 435, de 2 de agosto de 2023, disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-435-de-2-de-agosto-de-2023-501178041>. Acesso em 11. dez. 2023.

¹⁷ O número representa os servidores cadastrados na lista de distribuição de e-mails corporativos.

3.5. Coleta de dados

Os dados utilizados nesta pesquisa foram primários, coletados a partir de questionário enviado no *Google Forms* aos servidores em exercício no FNDE, que compuseram a população do presente estudo. As respostas foram recebidas entre 25 de agosto e 08 de setembro de 2023.

O questionário elaborado (Apêndice A do presente estudo) foi o instrumento utilizado para a realização do objetivo específico “Levantar e analisar a percepção das pessoas que atuam no FNDE sobre os fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos, bem como sobre os conceitos relacionados ao tema”, apresentado no tópico 1.1.2 da presente dissertação.

Antes da aplicação do instrumento de pesquisa, para fins de validação do modelo construído, foi conduzido um pré-teste junto a 10 servidores alocados na Auditoria Interna do FNDE, obtendo-se nove respostas ao questionário enviado. A seleção da unidade se deu pela familiaridade dos seus servidores com o assunto a ser discutido e pelo conhecimento mais aprofundado desses indivíduos sobre o tema, uma vez que a função de auditoria interna governamental é utilizada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos das organizações. O *feedback* recebido levou a ajustes para melhor compreensibilidade do questionário.

O questionário aplicado (replicado no Apêndice A do presente estudo) foi estruturado a partir do referencial teórico analisado, especialmente com base no guia *Risk Management Assessment Framework – RMAF* (UK, 2009), e dividido em 2 seções: a primeira, contendo perguntas relacionadas à trajetória profissional dos sujeitos respondentes; e a segunda contendo perguntas voltadas a coletar a percepção dos respondentes sobre os fatores associados à gestão de riscos.

Na segunda seção, foram utilizadas perguntas fechadas, a partir da utilização de escala de resposta qualitativa ordinal, com seis categorias de respostas, escalonadas quanto ao grau de concordância em relação às variáveis apresentadas. Para as respostas possíveis, foram associadas cinco notas, conforme a escala exibida no Quadro 11:

Quadro 11 – Escala utilizada nos questionários

Nota	Grau de concordância	Sigla
-	Não sei dizer	NS
1	MUITO FÁCIL para implementar	MF
2	FÁCIL para implementar	FA
3	NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar	NN
4	COMPLEXO para implementar	CO
5	MUITO COMPLEXO para implementar	MC

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a resposta “não sei dizer”, optou-se por não estabelecer uma nota associada, de modo a não alterar o nível de percepção¹⁸ e assim evitar um possível aumento artificial em relação às variáveis. Entendeu-se que tal resposta poderia advir tanto da não opinião do respondente quanto da falta de conhecimento suficiente para responder sobre o assunto. Por isso, optou-se por avaliar posteriormente seu impacto como eventuais dados perdidos, conforme será abordado no título 3.6. deste trabalho (“Análise dos dados”).

O questionário foi formado por dezoito variáveis, as quais são relacionadas aos fatores que subsidiam a implementação e o desenvolvimento da gestão de riscos, com base nos cinco componentes selecionados do RMAF, conforme Quadro 12:

Quadro 12 – Variáveis consideradas no questionário a ser aplicado

Componente	Variáveis	Sigla
1) Liderança	A) <u>Mecanismos para priorização dos principais riscos</u> e ações periódicas para identificá-los e monitorá-los.	MPR
1) Liderança	B) <u>Crítérios de apetite e tolerância a riscos</u> (a quantidade de riscos que a organização está disposta a enfrentar e o grau de variação do apetite a risco, respectivamente).	CAT
1) Liderança	C) Mecanismos de <u>apoio e recompensa para a inovação</u> e o aproveitamento de oportunidades.	ARI
1) Liderança	D) <u>Assunção de responsabilidades</u> , por parte da alta administração, para avaliar, relatar e gerenciar riscos.	RAA
1) Liderança	E) <u>Garantia, pela alta administração</u> , de que os servidores sejam encorajados e estejam preparados para gerenciar riscos.	GAA
2) Políticas e estratégias para gestão de riscos	F) Formalização da <u>Estratégia de Gestão de Riscos</u> , especificando a maneira pela qual os riscos serão considerados em cada nível do planejamento e das entregas da organização, desde os processos estratégicos até os processos operacionais, incluindo, ainda a definição de objetivos individuais de gestão de riscos para os servidores.	EGR

¹⁸ A atribuição de uma nota “0” para essa opção poderia tender as análises para um menor grau de complexidade das variáveis associadas à gestão de riscos; por outro lado, a atribuição de uma nota “5” tenderia para maior grau de complexidade. No entanto, vislumbrou-se que essa opção também poderia ser utilizada pelos respondentes que não tivessem conhecimento sobre o tema ou que não saberiam posicionar a variável em relação à sua complexidade.

2) Políticas e estratégias para gestão de riscos	G) Formalização de uma <u>Política de Gestão de Riscos</u> , contendo a declaração das intenções e diretrizes gerais da organização relacionadas à gestão de riscos.	PGR
3) Pessoas	H) Incorporação da gestão de riscos na <u>cultura</u> da organização.	CGR
3) Pessoas	I) <u>Delegação formal de responsabilidades</u> para gerenciar riscos.	DFR
3) Pessoas	J) <u>Conscientização, por parte dos servidores</u> , acerca da importância de lidar bem com os riscos, de serem inovadores e identificar e aproveitar oportunidades para melhorar o desempenho dos resultados.	CSR
3) Pessoas	K) <u>Garantia de treinamento adequado</u> e da alocação de pessoas com conhecimento, experiência e habilidades apropriados em gestão de riscos.	GTA
4) Parcerias	L) <u>Processos</u> para identificar, avaliar e tratar riscos <u>no âmbito de parcerias</u> , ou seja, em programas/projetos de gestão compartilhados com outras entidades, públicas ou privadas.	PAP
4) Parcerias	M) <u>Mecanismos para troca de informações</u> confiáveis e regulares sobre riscos entre o FNDE e as organizações parceiras.	MTI
4) Parcerias	N) Formalização de <u>Planos e Medidas de Contingência</u> entre o FNDE e as organizações parceiras com vistas a minimizar efeitos adversos de eventuais eventos de risco na prestação de serviços públicos.	PMC
4) Parcerias	O) Definição dos <u>riscos que serão transferidos para outras organizações</u> , públicas ou privadas, mais bem posicionadas para gerenciá-los.	RTO
5) Processos de gerenciamento de riscos	P) <u>Abordagens disseminadas</u> por toda a organização (como políticas, sistemas e procedimentos) para identificar, avaliar e tratar riscos.	ADR
5) Processos de gerenciamento de riscos	Q) <u>Procedimentos que garantam a eficiência</u> dos arranjos de gestão de riscos (p. ex., avaliações de auditoria interna, Comitês ou Coordenação de Gestão de Riscos, <i>benchmarking</i> com outras organizações).	PGE
5) Processos de gerenciamento de riscos	R) <u>Planos de continuidade de negócios</u> ou outros mecanismos para lidar com as consequências de eventuais eventos de risco.	PCN

Fonte: Traduzido e adaptado de RMAF (UK, 2009).

Adicionalmente, foi formulada uma questão balizadora, para compreender melhor a visão dos respondentes sobre os conceitos relacionados à temática “gestão de riscos”. Assim, solicitou-se que os participantes associassem três conceitos principais ao termo “gestão de riscos” no setor público, dentre os seguintes conceitos: 1. Acesso a informações; 2. Alcance de objetivos; 3. Controle; 4. Distribuição de recursos; 5. Estratégia; 6. Fiscalização; 7. Governança; 8. Indicadores; 9. Inovação; 10. Liderança; 11. Melhoria contínua; 12. Redução de prejuízos; 13. Resultados; 14. Tomada de decisão; e 15. Valor público.

3.6. Análise dos dados

Os dados obtidos via questionário do *Google Forms* foram extraídos, tratados e carregados nos *softwares* IBM® SPSS® *Statistics* 20 e Statistica™, com vistas às análises

estatísticas descritivas, relacionadas ao perfil dos participantes e aos conceitos associados à gestão de riscos, bem como às análises estatísticas multivariadas, que permitiram explorar as hipóteses formuladas.

Previamente, avaliou-se a necessidade de tratamento de dados perdidos¹⁹, conforme orientações de Hair *et al.* (2009, p. 60-61), determinando-se o tipo de dados perdidos e a sua extensão, a fim de detectar os impactos da resposta “não sei dizer” para as variáveis e para os componentes do estudo.

A análise dos dados apontou que 9% dos dados foram perdidos, considerando que o respondente optou pela resposta “não sei dizer” – possivelmente por não ter opinião ou não ter conhecimento suficiente para responder. Tal situação pode ser classificada como um processo desconhecido de perda de dados (HAIR *et al.*, 2009, p. 56).

Por variável, o percentual de dados perdidos ficou dentro da margem de 20%, considerado aceitável (HAIR *et al.*, 2009, p. 59). Avaliou-se, portanto, que a diminuição dos dados perdidos não foi grande o suficiente para justificar a eliminação de casos (variáveis) da base a ser utilizada. Assim, optou-se por manter todos os casos para que não ocorresse diminuição no tamanho da amostra.

A partir da base de dados tratada e organizada (Apêndice C), foram feitas as análises estatísticas planejadas.

3.6.1. Análise de correspondência

Procedeu-se a análise descritiva e exploratória dos dados por intermédio da técnica estatística de análise de correspondência (CA), que “permite a visualização das relações mais importantes de um grande conjunto de variáveis entre si” (CARVALHO e STRUCHINER, 1992, p. 288).

Hair *et al.* (2009, p. 502), explicam que a CA, também conhecida como escalonamento ou escore ótimo, caracteriza-se como uma técnica de interdependência para redução dimensional e mapeamento percentual, de modo que “sua aplicação mais direta é na retratação da correspondência de categorias variáveis, particularmente aquelas medidas em escalas nominais”. Conforme os autores:

¹⁹ Dados perdidos podem ser conceituados como a “informação não-disponível de um indivíduo (ou caso) sobre o qual outra informação está disponível. Os dados perdidos frequentemente ocorrem quando um respondente deixa de responder uma ou mais questões em uma pesquisa” (HAIR *et al.*, 2009, p. 46).

Com essas medidas de associação/similaridade, a CA cria um mapa perceptual usando a medida padronizada para estimar dimensões ortogonais sobre as quais as categorias podem ser colocadas para explicar melhor a intensidade de associação representada pelas distâncias qui-quadrado (HAIR *et al.*, 2009, p 505).

Assim o principal produto da CA é o mapa perceptual, gerado a partir da elaboração de uma tabela de contingência contendo as frequências absolutas das variáveis categóricas (CUNHA JÚNIOR, 2000 *apud* DA SILVA *et al.*, 2007). A interpretação desse mapa apoia-se na literatura de referência e permite mostrar a existência de dependência entre as variáveis e as categorias relacionadas.

No presente estudo, o primeiro conjunto de mapas perceptuais gerados pela análise de correspondência buscou explorar possíveis relações entre a trajetória profissional dos participantes da pesquisa e o grau de complexidade dos fatores associados à implementação da gestão de riscos em uma organização pública.

Por intermédio das respostas obtidas em relação ao nível de formação acadêmica, ao tempo de atuação no serviço público e ao tempo de experiência em gestão de riscos, explorou-se como essas características tendem a afetar o nível de percepção dos sujeitos, avaliando, por exemplo: se um maior nível de formação acadêmica está associado a uma percepção de menor ou maior complexidade para as variáveis componentes da gestão de riscos; se um maior tempo de atuação no serviço público está associado a uma percepção de menor ou maior complexidade das variáveis; e se um tempo maior de experiência com gestão de riscos está associado a uma percepção de menor ou maior complexidade.

Já o último mapa gerado serviu para explorar a interdependência entre as variáveis do modelo de referência e o grau de concordância oriundo das respostas dos servidores do FNDE, considerando a escala aplicada, de modo a identificar em que medida de complexidade os fatores são percebidos. Ainda, serviu para subsidiar a análise seguinte – Análise de Agrupamento.

3.6.2. Análise de agrupamento (*Cluster*)

Conforme explicado por Da Silva *et al.* (2007), após a análise de correspondência, outras técnicas estatísticas podem ser necessárias para auxiliar nas interpretações. Assim, no presente estudo, procedeu-se a análise de agrupamento, que teve como ponto de partida as coordenadas do mapa de correspondência gerado para as variáveis do modelo de referência e o grau de concordância a partir da escala aplicada.

Também conhecida como análise de *cluster* ou análise de conglomerados, essa técnica exploratória tem por finalidade “agregar objetos com base nas características que eles possuem” (HAIR *et al.*, 2009, p. 425). Por isso, a análise de agrupamento é utilizada para “definir a estrutura dos dados colocando as observações mais parecidas em grupos” (*idem, ibidem*, p. 427).

O objetivo é reunir agrupamentos que possuam elevada homogeneidade interna (em cada agrupamento considerado) e elevada heterogeneidade externa (considerando a comparação entre os agrupamentos gerados).

Para o presente estudo, seguiram-se as orientações de Hair *et al.* (2009), que explicam detalhadamente como funciona a análise, quais as etapas necessárias para sua execução, bem como as vantagens e desvantagens de cada método empregado.

Assim, a medição de similaridade foi feita a partir da *distância euclidiana*, ou seja, da distância em linha reta de cada par de variáveis observadas. A opção por esse tipo de medida deu-se pelo fato de que a distância euclidiana é a medida de similaridade mais comumente usada e a melhor representativa do conceito de proximidade (fundamental para agrupar os fatores do presente estudo e atingir os objetivos propostos).

A formação dos agrupamentos utilizou o *procedimento hierárquico*, em *stepwise*, comumente empregado nos *softwares* estatísticos disponíveis. Esse tipo de procedimento envolve a combinação dos objetos em agrupamentos, sem a definição *a priori* da quantidade de grupos a serem formados. Tal procedimento aplicou, ainda, o método aglomerativo, a partir do *algoritmo de Ward*, no qual a similaridade é utilizada para juntar os agrupamentos, resultando em grupos de tamanhos aproximadamente iguais (reduzindo, assim, a variação interna).

Por fim, como não foi definido previamente o número de agrupamentos a constarem na solução final (e considerando que não existe uma técnica capaz de determinar o número “correto” de agrupamentos), optou-se por fazer a interpretação dos resultados a partir da literatura científica sobre o tema, de modo a validar os agrupamentos formados.

Para apresentação dos resultados, optou-se pela representação gráfica em um dendrograma (gráfico em árvore), que separou os grupos a partir de suas similaridades. No gráfico em questão, “começando com cada objeto representado como um agrupamento separado”, mostra-se “como os agrupamentos são combinados em cada passo do procedimento até que todos estejam contidos em um único agrupamento” (HAIR *et al.*, 2009, p. 423).

Desse modo, puderam ser explorados os fatores que apresentam maior complexidade para a gestão de riscos no FNDE e que demandam, portanto, maior atenção da organização para

o sucesso da gestão de riscos, bem como os fatores com menor complexidade, que podem ser interpretados como facilitadores ou pontos de partida para a implantação da gestão de riscos e para o desenvolvimento de ações que reforcem a implementação dos fatores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente capítulo apresenta os resultados obtidos a partir da coleta de dados e da sua análise, subdividindo-se em duas seções.

A primeira seção (4.1. Estatística descritiva) contempla a estatística descritiva, utilizada para sumarizar o conjunto de dados analisados a partir do perfil geral dos sujeitos participantes do questionário e dos que conceitos que estes associaram à gestão de riscos.

Na segunda seção (4.2. Estatística multivariada), os resultados são expressos a partir das relações encontradas para os fatores definidos a partir do modelo referencial adotado. Ainda, são expressos os resultados referentes à exploração das hipóteses. As análises são feitas a partir das técnicas estatísticas descritas na metodologia – análise de correspondência e análise de agrupamento. A discussões baseiam-se na literatura de referência coletada em levantamento bibliográfico e em pesquisa documental.

4.1. Estatística descritiva

4.1.1. Análise do perfil dos participantes

Conforme citado no capítulo anterior, a amostra da pesquisa contemplou 50 servidores em exercício no FNDE, os quais responderam ao questionário eletrônico encaminhado (replicado no Apêndice A do presente estudo).

Na Seção 1, associada à trajetória profissional dos participantes da pesquisa, perguntou-se o nível de formação acadêmica dos participantes, a área de formação, o tempo de atuação no serviço público, o nível de atuação no FNDE e o tempo de experiência em gestão de riscos. A Tabela 1, em sequência, apresenta os dados obtidos:

Tabela 1 – Dados dos participantes

Dados dos participantes	Descrição/Faixa	Quantidade	Percentual
Nível de formação acadêmica	Mestrado	16	32%
	Especialização	29	58%
	Graduação	4	8%
	Ensino Médio (2º Grau)	1	2%
Área de formação	Ciências Exatas e da Terra	4	8%
	Ciências Biológicas	1	2%
	Engenharias	1	2%
	Ciências da Saúde	4	8%
	Ciências Agrárias	1	2%
	Ciências Sociais Aplicadas	10	20%
	Ciências Humanas	20	40%
	Linguística, Letras e Artes	3	6%
	Outras	5	10%
Tempo de atuação no setor público	6 a 10 anos	6	12%
	11 a 15 anos	20	40%
	16 a 20 anos	9	18%
	Mais de 20 anos	15	30%
Nível de atuação no FNDE	Especialista	18	36%
	Técnico	15	30%
	Cargo comissionado	2	4%
	Função comissionada	7	14%
	Outros	8	16%
Experiência em Gestão de Riscos no setor público	Possui experiência, mas não no setor público	1	2%
	Não possui experiência	28	56%
	Até 1 ano	2	4%
	1 a 3 anos	8	16%
	3 a 5 anos	7	14%
	5 a 10 anos	2	4%
	Mais de 10 anos	2	4%

Fonte: Elaborado pela autora.

Pela Tabela 1, verifica-se a predominância de participantes pós-graduados, sendo 58% no nível de especialização e 32% no nível de mestrado. Em relação à formação, as maiores concentrações foram nas áreas “ciências humanas” e “ciências sociais aplicadas”, totalizando 40% e 20%, respectivamente.

Sobre o tempo de atuação no setor público, a maioria ultrapassa 10 anos, com 58% dos participantes tendo entre 11 e 20 anos de atuação e 30% tendo mais de 20 anos de atuação.

Já em relação ao nível de atuação no âmbito do FNDE, a maioria (66%) pertence às carreiras de financiamento e execução de programas e projetos educacionais, do plano especial de cargos da autarquia, dos quais 36% são especialistas e 30% são técnicos.

Verifica-se, por fim, uma predominância de participantes sem experiência em gestão de riscos, totalizando 56%. Dentre os que relataram ter experiência, o maior percentual está na faixa de 1 a 3 anos (16%), seguidos pela faixa de 3 a 5 anos (14%).

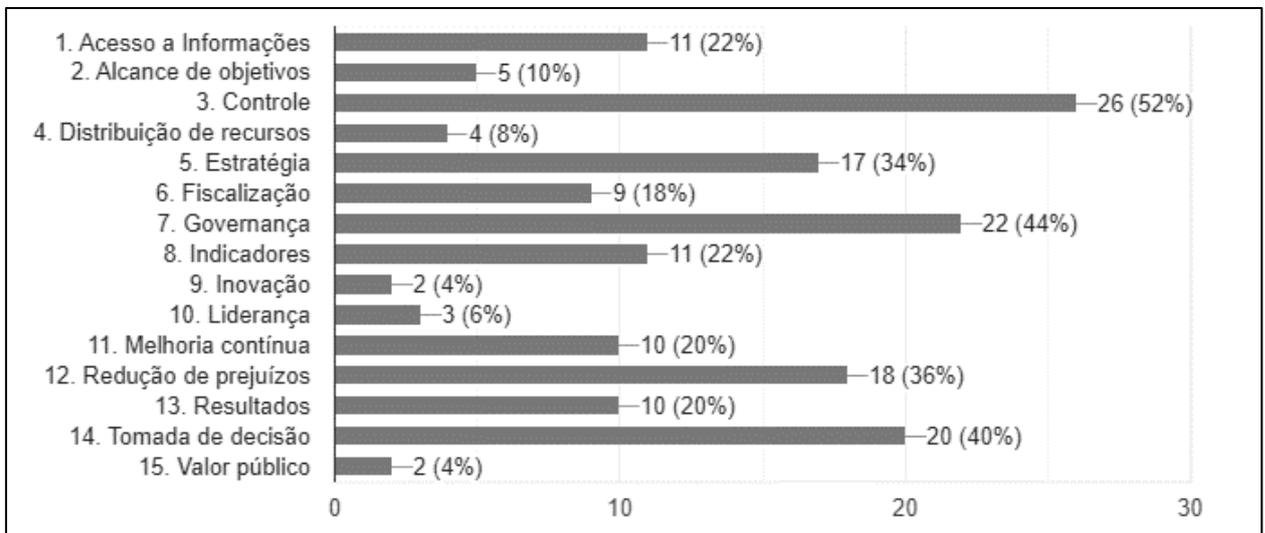
4.1.2. Análise dos conceitos associados a “gestão de riscos no setor público”

Adicionalmente, para fins de explorar a percepção dos servidores do FNDE em relação ao tema objeto de estudo, foi perguntado aos participantes quais os três principais conceitos que eles relacionavam à expressão “gestão de riscos no setor público”.

Como resultado, obteve-se que a maioria associa a gestão de riscos no setor público aos conceitos de “controle”, “governança” e “tomada de decisão” (52%, 44% e 40%, respectivamente). Enquanto os termos com menor percentual de associação foram “inovação”, “valor público” e “liderança” (4%, 4% e 6%, respectivamente).

A Figura 15 consolida os resultados obtidos com essa questão:

Figura 15 – Conceitos associados a “gestão de riscos no setor público”



Fonte: Elaborado pela autora.

Interpretando-se os dados coletados, destaca-se que, de fato, a gestão de riscos no setor público é parte da governança, sendo fundamental para “apoiar os agentes de governança das agências públicas no cumprimento de suas responsabilidades de gerar, preservar e entregar valor público em benefício da sociedade (*accountability*)” (VIEIRA e BARRETO, 2019, p. 97).

Ademais, de acordo com o TCU, com base no que dispõe o Decreto nº 9.203/2017:

O conceito fundamental subjacente à política de governança e à gestão de riscos na administração pública é o de **valor público**: produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (BRASIL, 2018a, p. 5).

As respostas obtidas junto aos servidores do FNDE mostram que, em que pese a associação da gestão de riscos ao termo “governança” ser alta, a percepção em relação ao “valor público” gerado, preservado e entregue é baixa.

Assim, tendo em vista que valor público é algo que as pessoas atribuem como valor percebido em relação ao público (MEYNHARDT, 2009), os resultados obtidos mostram que ainda não há uma ampla percepção dos servidores do FNDE em relação às contribuições e aos benefícios da gestão de riscos para a sociedade (usualmente, os servidores tendem a pensar mais em termos das contribuições para os seus processos e atividades).

Por isso, esse pode ser um ponto a ser destacado pela alta gestão do FNDE quando da execução de ações para fomento da gestão de riscos na autarquia: uma maior percepção de entrega para a sociedade pode ser uma motivação para o engajamento dos servidores na implantação e no desenvolvimento de processos de gerenciamento de riscos.

Em relação à associação da gestão de riscos com o controle e com a tomada de decisão, é importante ressaltar a análise feita por Klein Júnior (2020) sobre as limitações na capacidade dos órgãos prestarem contas e se responsabilizarem com base no risco:

- i. os agentes do setor público encontram dificuldades para avançar “além da perspectiva de controle de natureza financeira-contábil”, dado que os controles sobre pessoas têm prevalência sobre os controles da gestão, o que faz com que a gestão de riscos acabe sendo incorporada como uma atividade secundária (KLEIN JÚNIOR, 2020, p. 9);
- ii. ainda, existe um desalinhamento entre os altos gestores e os agentes de controle interno no tocante ao *disclosure* de informações: visto que aqueles evitam compartilhar informações que possam prejudicar seu capital político ou sua reputação, estes ficam limitados na produção de informações relevantes que auxiliem os níveis estratégicos a “pensarem em termos de risco” (*idem, ibidem*, p. 9).

Com base nisso, destaca-se que, embora os servidores costumem fazer a associação da gestão de riscos com o “controle” e a “tomada de decisão”, é preciso pensar formas de avançar, para que esses processos possam se retroalimentar, com a gestão de riscos auxiliando na

melhoria do controle *a priori* (e não somente *a posteriori*), produzindo, assim, informações relevantes para a tomada de decisão.

Por fim, a partir dos dados da Figura 15, verifica-se que ainda existe uma baixa percepção de como a gestão de riscos pode contribuir com a “inovação”.

Artigo de Seabra (2017, p. 47) destaca que os gestores e profissionais do setor público costumam ter um “comportamento pouco empreendedor e inovador”. O autor explica que tal fato deve-se não à natureza do servidor público, mas ao “ambiente legal e formal das organizações públicas, no qual iniciativas não previstas nos normativos de gestores bem-intencionados, mas que foram mal sucedidas, podem resultar em comissão de inquéritos e punições”. Assim, “esse ambiente tem o efeito de reduzir o empreendedorismo sadio e a inovação nas organizações públicas” (*idem, ibidem*, p. 47).

A partir desse resultado, destaca-se também a possibilidade de a alta gestão do FNDE atuar na disseminação da gestão de riscos como propulsora da inovação na entidade.

De modo geral, os resultados aqui descritos trazem importantes pontos de reflexão, que podem ser utilizados pelo FNDE quando da implantação/implementação de processos e atividades relacionados à gestão de riscos.

Tais resultados podem auxiliar a compreender eventuais pontos críticos para o sucesso desses processos e atividades, bem como demonstrar pontos a serem reforçados junto às pessoas que atuam na organização.

4.2. Estatística multivariada

4.2.1. Relação entre a trajetória profissional e o grau de complexidade dos fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos

Utilizou-se a técnica de análise de correspondência (CA) para consecução de um dos objetivos específicos da presente pesquisa: “Explorar a relação entre a trajetória profissional das pessoas e o grau de complexidade dos fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos”.

A partir de mapas perceptuais, foram exploradas possíveis relações de dependência entre a trajetória profissional dos sujeitos respondentes do questionário e a escala que representa o grau de concordância em relação às variáveis apresentadas (MF – MUITO FÁCIL para implementar; FA – FÁCIL para implementar; NN – NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO

COMPLEXO para implementar; CO – COMPLEXO para implementar; e MC – MUITO COMPLEXO para implementar).

A CA também foi utilizada para atingir outro objetivo específico da presente pesquisa: “Identificar, dentre os fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos, quais são percebidos como mais complexos de serem implementados”. Para esse objetivo, exploraram-se as relações entre as variáveis do modelo e a escala utilizada para medir o grau de concordância.

Por fim, a CA serviu como base para a análise de agrupamento (*Cluster*), tratada no subtítulo 4.2.2.

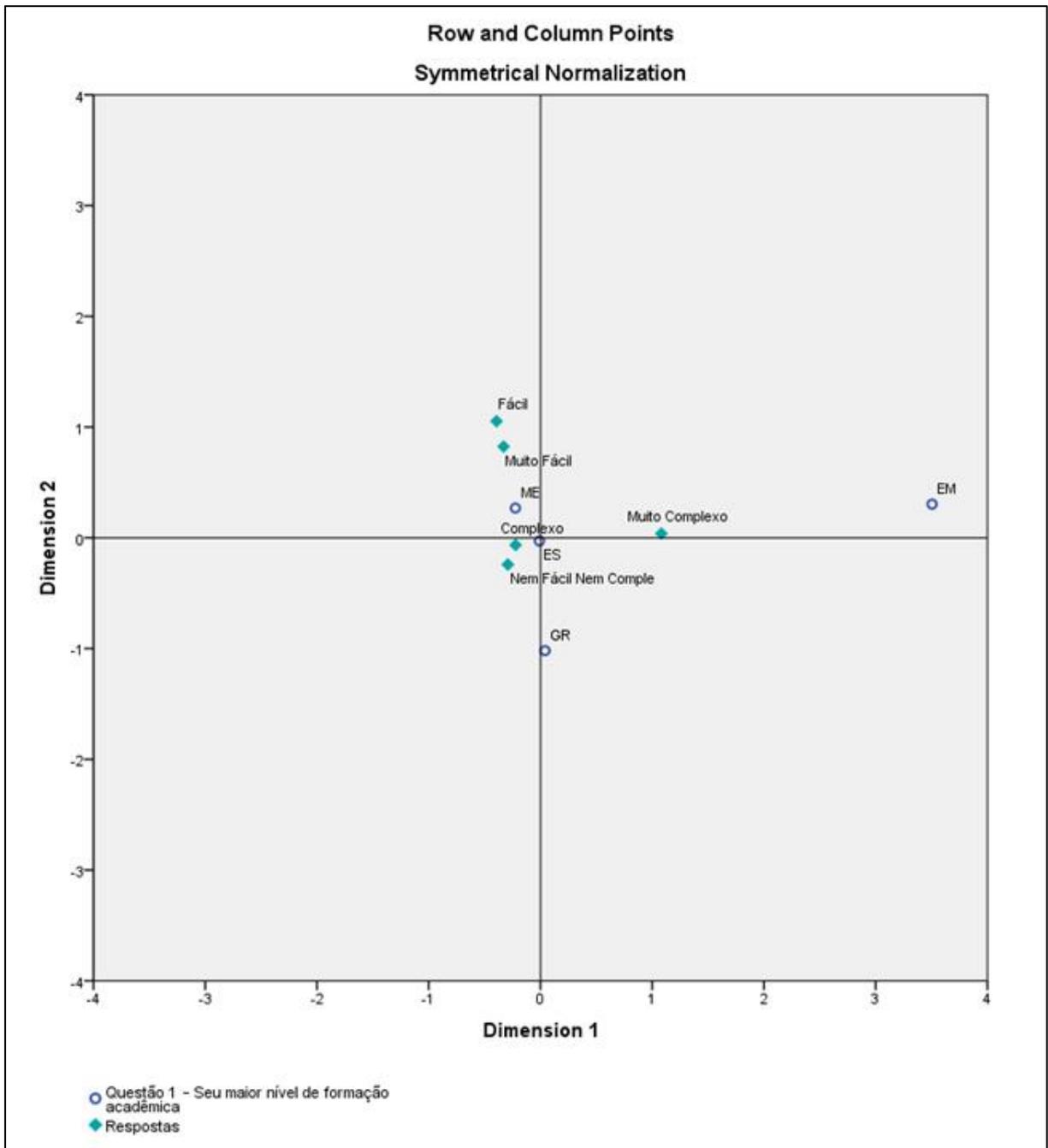
4.2.1.1. Relação entre a formação acadêmica e o grau de complexidade dos fatores

Inicialmente, foi explorada a relação entre o nível de formação acadêmica dos participantes (EM – Ensino Médio; GR – Graduação; ES – Especialização; e ME – Mestrado)²⁰ e as respostas apresentadas para as variáveis do estudo (grau de complexidade dos fatores), aplicando-se a técnica de análise de correspondência.

Os resultados encontrados são apresentados na Figura 16, a seguir:

²⁰ Para a amostra analisada, não houve participantes nos níveis Ensino Fundamental, Ensino Profissional de Nível Técnico e Doutorado, conforme Tabela 2 do Apêndice B.

Figura 16 – Relação entre a formação acadêmica e o grau de complexidade dos fatores



Fonte: Elaborado pela autora.

A partir da Figura 16, gerada a partir das tabelas de contingência encartadas no Apêndice B, verifica-se que não há uma correspondência positiva entre o nível de formação acadêmica e o grau de complexidade dos fatores associados à gestão de riscos.

Em outras palavras, com base na amostra considerada, observa-se que um maior nível de formação acadêmica não está associado a uma percepção de menor ou maior complexidade referente à implementação dos fatores atrelados à gestão de riscos.

Tal situação é explicada em relatório do *Privy Council Office*²¹ (PCO, 2000 *apud* HILL e DINSDALE, 2001), que associa a relação da capacidade de um governo gerir riscos a partir das competências de seu pessoal. Segundo o relatório, a capacidade de gerir riscos é mais ampla do que a preocupação relacionada à capacidade científica.

Por isso, no contexto das políticas públicas e de uma gestão de riscos eficaz, além da capacidade de se conduzir uma “boa ciência”, também há a necessidade de reunir as questões da ciência ao risco, às percepções públicas e às opções políticas, de modo a se entender como essas questões se inter-relacionam (PCO, 2000 *apud* HILL e DINSDALE, 2001).

Na mesma linha, Slovic (1999 *apud* HILL e DINSDALE, 2001, p. 16, tradução nossa), mostra, especificamente em relação ao processo de avaliação de riscos, que essa é uma atividade subjetiva, que mistura ciência e julgamento com fatores “psicológicos, sociais, culturais e políticos”. Especialmente no âmbito do setor público, “a definição de risco é, portanto, um exercício de poder” (*idem, ibidem*, p. 16, tradução nossa).

Portanto, é plausível que um maior nível de formação acadêmica (ou uma maior prática acadêmico-científica), por si só, não possa ser visto como um fator que traga menor complexidade para a implementação da gestão de riscos.

Assim, passou para a análise seguinte, que buscou identificar se um maior tempo de atuação no serviço público poderia ser um diferencial na percepção dos sujeitos entrevistados.

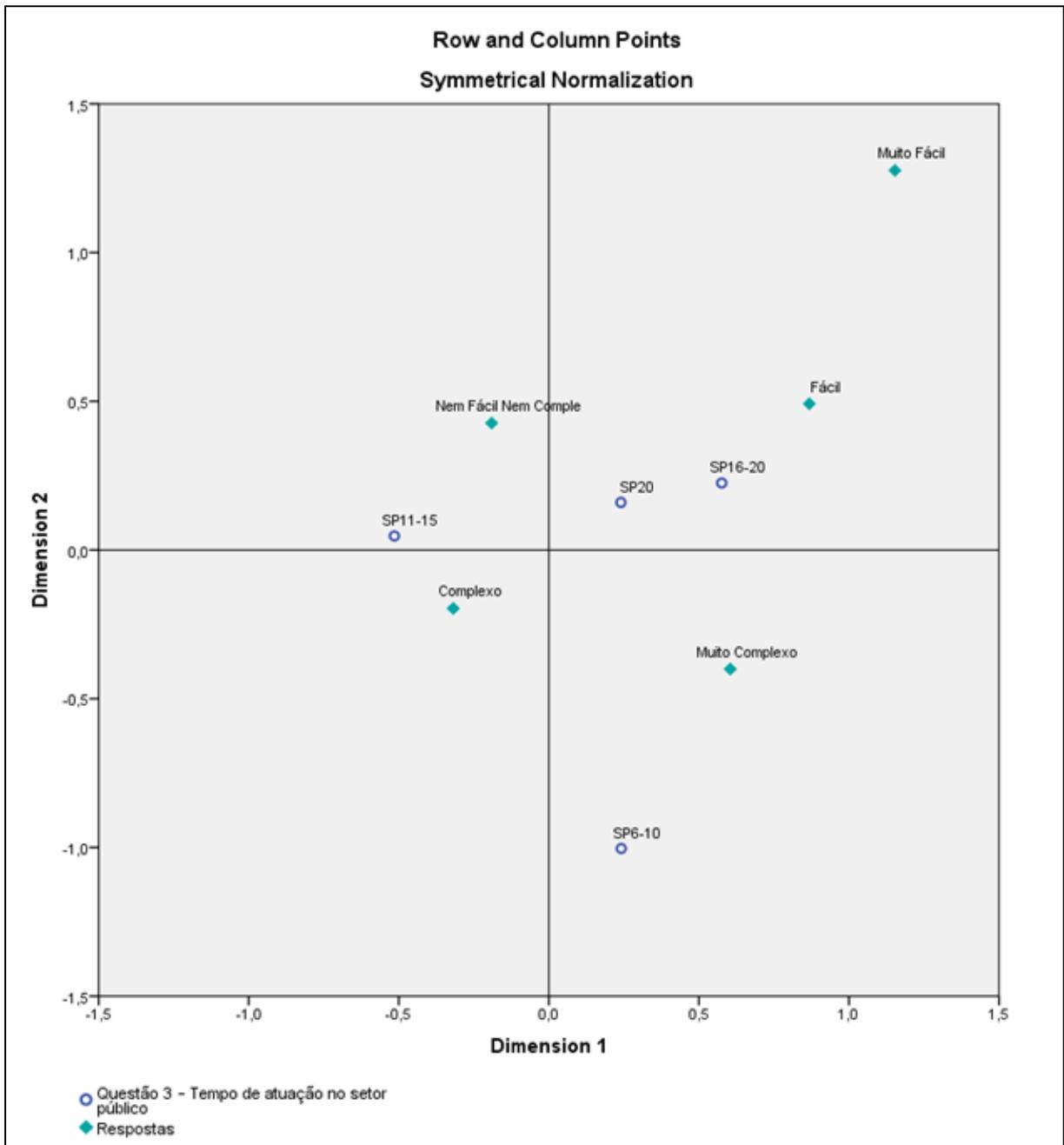
4.2.1.2. Relação entre o tempo de atuação no setor público e o grau de complexidade dos fatores

Na sequência, foi explorada a relação do tempo de atuação no serviço público (SP6-10 – entre 6 e 10 anos; SP11-15 – entre 11 e 15 anos; SP 16-20 – entre 16 e 20 anos; SP20 – mais de 20 anos)²² e a percepção do grau de complexidade dos fatores associados à gestão de riscos. Tal relação é expressa nas tabelas de contingência do Apêndice B e na Figura 17 na sequência:

²¹ Departamento canadense que apoia o Primeiro-Ministro do país e seu gabinete em questões relacionadas a implementação da visão e dos objetivos do governo.

²² Para a amostra analisada, nenhum participante declarou se enquadrar na faixa “SP0-5 – de 0 a 5 anos”, conforme Tabela 3 do Apêndice B.

Figura 17 – Relação entre o tempo de atuação no setor público e o grau de complexidade dos fatores



Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados encontrados a partir do questionário aplicado demonstram uma correspondência positiva, permitindo concluir que pessoas com maior tempo atuando no serviço público têm uma percepção de menor complexidade dos fatores relacionados à gestão de riscos (conforme observado no quadrante superior direito da Figura 17); por outro lado, pessoas com os menores tempo de atuação no serviço público tenderam para uma percepção de maior complexidade dos fatores relacionados à gestão de riscos (conforme observado no quadrante inferior direito da Figura 17).

Tais resultados podem ser explicados a partir dos achados apresentados em estudo de Palermo (2014), que investigou a adoção formal da gestão de riscos em uma grande organização do setor público do Reino Unido. De acordo com o autor, o uso de ferramentas de gerenciamento de riscos depende das competências relacionais, do conhecimento das atividades empresariais e da experiência profissional anterior dos sujeitos.

Assim, pode-se dizer que indivíduos com maior tempo de atuação no serviço público são mais propensos a possuírem conhecimentos, competências e experiências que os preparam para gerir riscos e lhes dão, portanto, uma percepção de menor complexidade desse processo.

Em seguida, optou-se por explorar uma questão adicional, de modo a entender se, além do tempo de experiência no serviço público, o tempo de experiência em atividades específicas de gestão de riscos é encarado como facilitador ou dificultador.

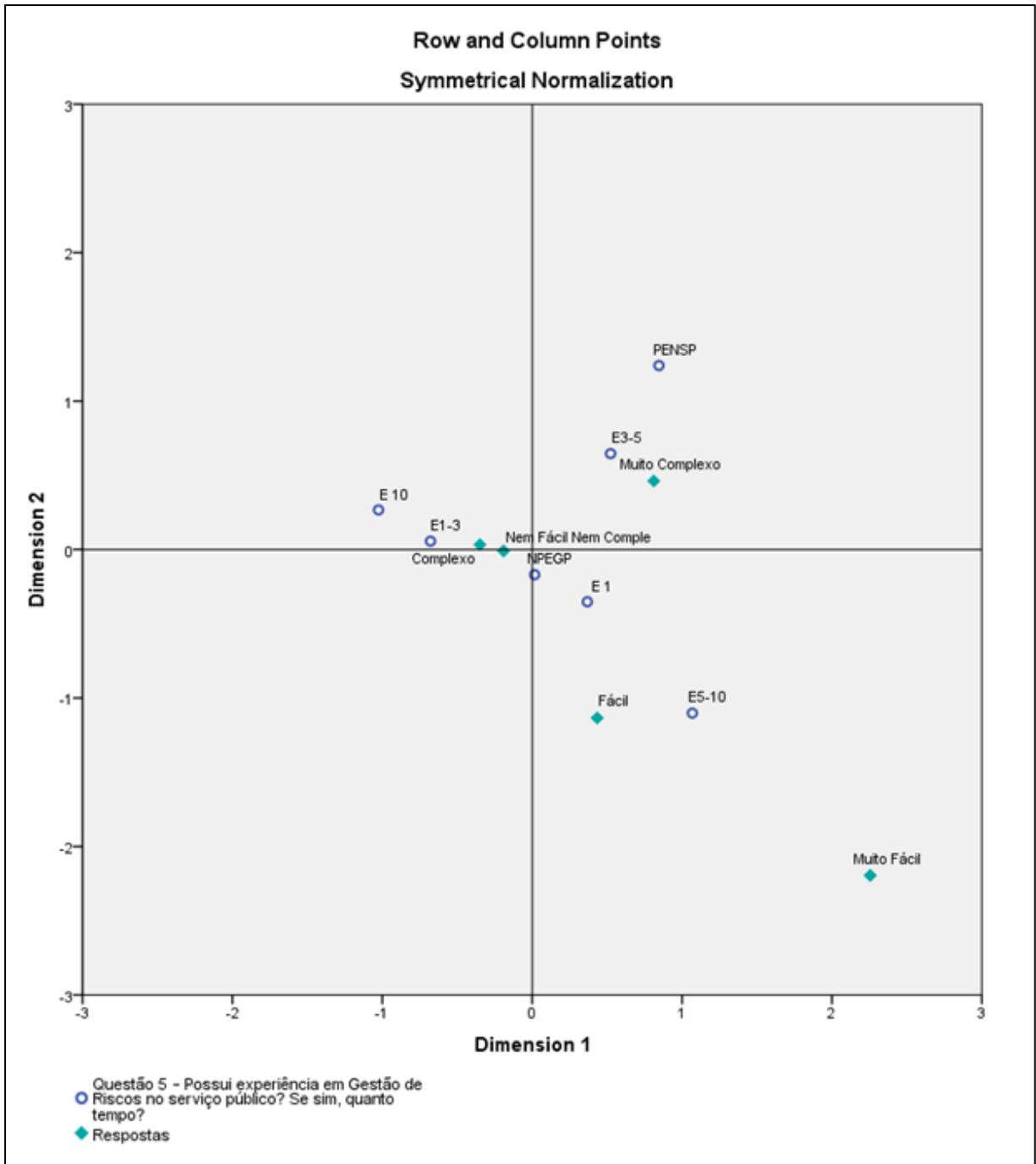
4.2.1.3. Relação entre o tempo de experiência em gestão de riscos e o grau de complexidade dos fatores

Por fim, foi feita a correlação entre o tempo de experiência em gestão de riscos (NPEGP – não possuo experiência em gestão de riscos; E1 – até 1 ano; E1-3 – entre 1 e 3 anos; E3-5 – entre 3 e 5 anos; E5-10 – entre 5 e 10 anos; E10 – mais de 10 anos; PENSP – possuo experiência, mas não no setor público) e o grau de complexidade dos fatores apresentados em questionário.

Os resultados estão apresentados nas tabelas de contingência do Apêndice B e na Figura 18 a seguir, que demonstram, para a amostra analisada, não ter sido encontrada correspondência positiva entre o maior tempo de experiência com gestão de riscos e o menor ou maior grau de complexidade dos fatores apresentados.

Assim, a partir da Figura 18, verifica-se que indivíduos com os menores tempos de experiência (até 1 ano e de 1 a 3 anos) se mantiveram próximos tanto da faixa “Fácil” (quadrante inferior direito da Figura 18) quanto da faixa “Complexo” (quadrante superior esquerdo da figura); ainda, indivíduos com um pouco mais de experiência (3 a 5 anos) se mantiveram próximos da faixa “Muito Complexo” (conforme apresentado no quadrante superior direito); por fim, indivíduos sem experiência com gestão de riscos no setor público se mantiveram próximos da faixa “Nem tão fácil, nem tão complexo” (posicionados próximos ao centro da figura) e indivíduos com experiência, mas não no setor público, se mantiveram próximos da faixa “Muito complexo” (quadrante superior direito).

Figura 18 – Relação entre o tempo de experiência em gestão de riscos e o grau de complexidade dos fatores



Fonte: Elaborado pela autora.

Ainda com base nos estudos de Hill e Dinsdale (2001), encontra-se uma possível explicação para essa situação. Além da dimensão relacionada às pessoas de uma organização, há que se considerar também a dimensão dos processos, envolvendo “os sistemas, as estratégias e as estruturas que moldam o ciclo da gestão de riscos” (*idem, ibidem*, p. 13, tradução nossa).

Os autores explicam, no tocante à gestão de riscos, que, por mais capazes que sejam os indivíduos, estes estão inseridos no contexto de suas organizações. Desse modo, a capacidade de lidar com riscos de forma eficaz “depende muito da estrutura da organização e dos sistemas pelos quais os servidores desempenham suas funções” (HILL e DINSDALE, 2001, p. 38, tradução nossa).

Adicionalmente, o livro supramencionado discorre sobre as dificuldades na criação de equipes eficazes para melhorar a coordenação interdisciplinar necessária para a gestão de riscos. Senge (1990, p. 24 *apud* HILL e DINSDALE, 2001, p. 40, tradução nossa) explica que existe uma luta por fatias de poder dentro das organizações, o que faz com que os membros não queiram comprometer sua imagem e “finjam” apoiar as estratégias coletivas de grupo, “mantendo a ‘aparência’ de uma equipe coesa”. Consequentemente, os indivíduos deixam de aprender importantes lições geradas em contextos de trabalho em equipe.

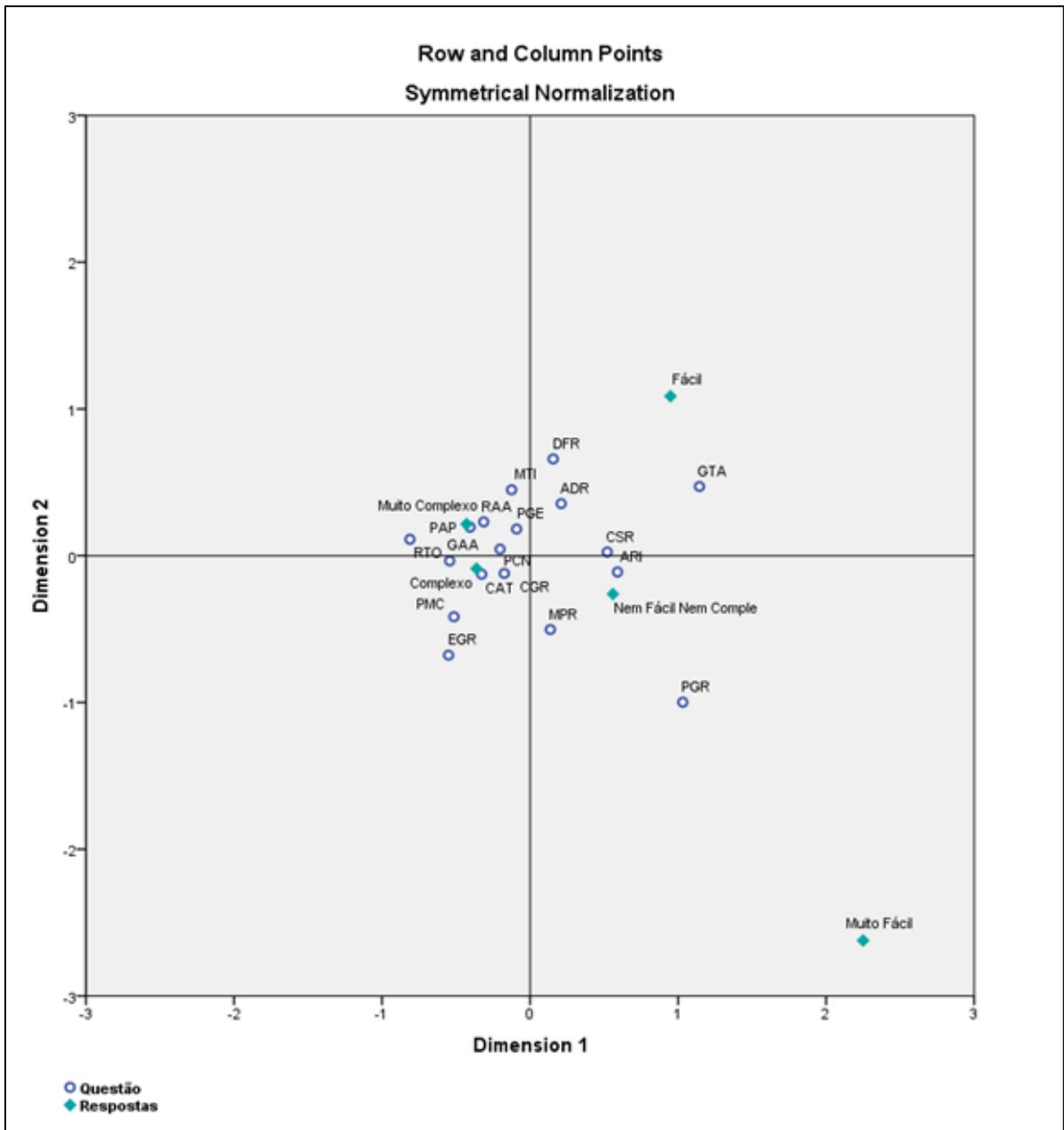
Com esses dois pontos em consideração, estima-se que, mesmo indivíduos com certo grau de experiência em gestão de riscos podem achar o tema muito complexo – seja pelo contexto incipiente para a gestão de riscos dentro das organizações que estejam inseridos, seja pelas experiências que tiveram nas equipes em que trabalharam o tema. Por outro lado, indivíduos com menor tempo de experiência podem achar o tema mais fácil – aqui considerando, ainda, que sua inexperiência pode levá-los a não saber mensurar adequadamente esse grau de complexidade.

4.2.2. Identificação dos fatores percebidos como mais complexos de serem implementados

Em seguida, com vistas a iniciar a exploração necessária para o atingimento do objetivo específico “Identificar, dentre os fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos, quais são percebidos como mais complexos de serem implementados”, realizou-se nova análise de correspondência (CA), verificando-se a interdependência entre as dezoito variáveis do modelo – no âmbito dos cinco componentes selecionados – e o grau de concordância oriundo das respostas dos servidores (considerando as cinco opções da escala aplicada).

A Figura 19 apresenta as correspondências encontradas:

Figura 19 – Grau de complexidade dos fatores apresentados – Análise de correspondência



Fonte: Elaborado pela autora.

Com base no mapa perceptual apresentado (Figura 19), gerado a partir das tabelas de contingência encartadas no Apêndice B, observou-se que houve uma concentração de variáveis nos quadrantes superior e inferior à esquerda, atrelados às faixas “MC – MUITO COMPLEXO para implementar” e “CO – COMPLEXO para implementar”. No quadrante inferior direito, observa-se a ausência de variáveis próximas à faixa “MF – MUITO FÁCIL para implementar”. Ainda no quadrante inferior direito, observam-se as variáveis que se relacionaram à faixa “NN – NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar”, com algumas delas

próximas também ao quadrante superior direito, que trouxe a faixa “FA – FÁCIL para implementar”.

Em resumo, o mapa perceptual da Figura 19 apresenta a representação das variáveis, que correspondem aos fatores associados à gestão de riscos, calculada a partir da distância qui-quadrado. Considerando tal representação não estar bem tipificada, com algumas variáveis não sendo prontamente identificadas entre uma ou outra faixa de correspondência, optou-se por analisá-las a partir de outra técnica – a análise de agrupamento – a fim de desambiguar eventuais resultados em relação às faixas de complexidade estabelecidas neste estudo.

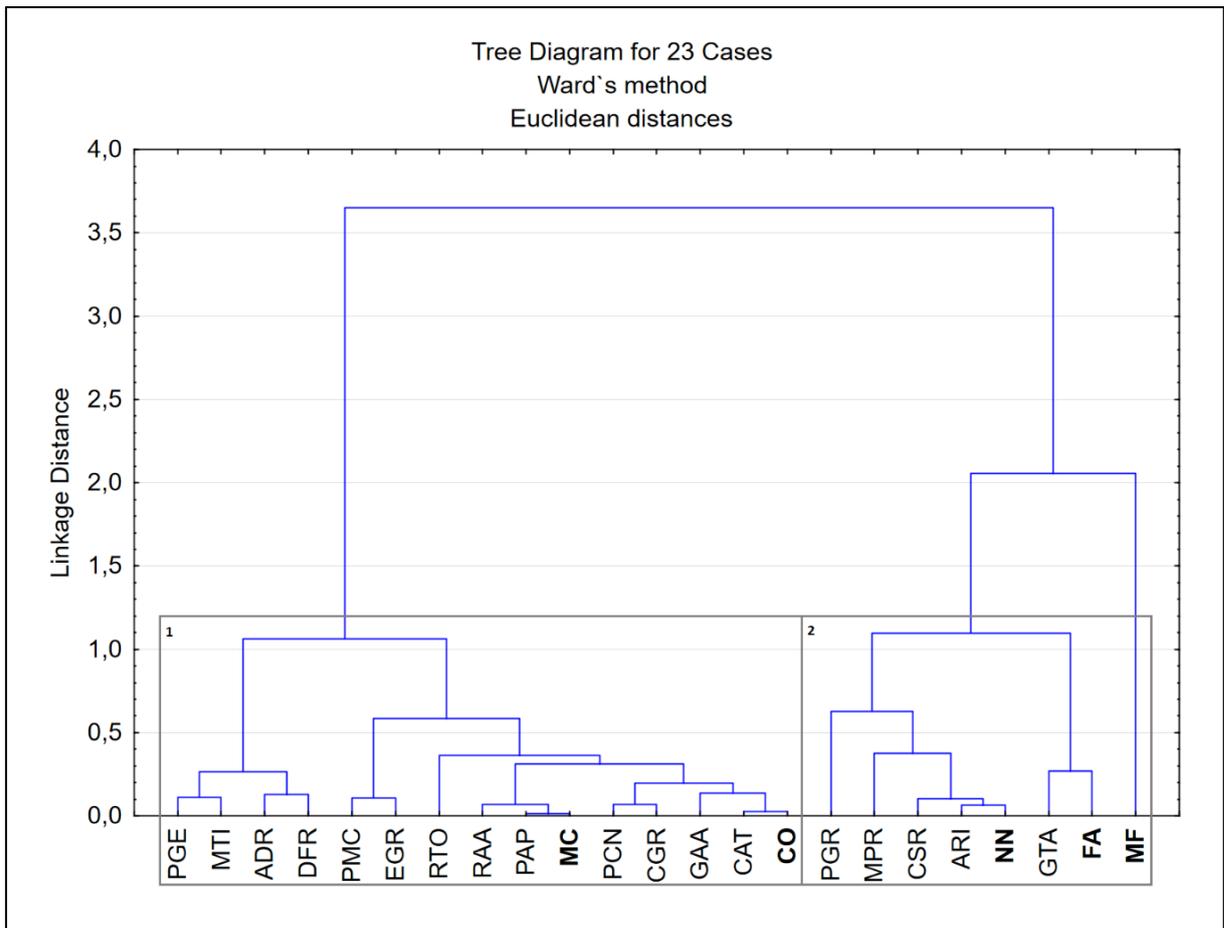
Por isso, com vistas ao alcance do objetivo específico “iv”, apresentado no tópico 1.1.2, bem como de explorar as hipóteses formuladas para o presente estudo (objetivo específico “v”), optou-se por utilizar a análise de correspondência como base para a aplicação da técnica de análise de agrupamento (*cluster*).

Assim, as coordenadas das variáveis (representadas no mapa perceptual da Figura 19) foram utilizadas para a geração dos *clusters* (agrupamentos), de modo a facilitar a identificação das variáveis e das suas respectivas faixas de alocação, a partir das medidas de similaridades – calculadas no método Ward, pela distância euclidiana.

Com isso, foi possível refinar as análises dos fatores, explicitando-se as relações obtidas com base na literatura acadêmica sobre o tema. Assim sendo, considerou-se que as duas técnicas estatísticas combinadas forneceram elementos suficientes para a discussão dos resultados do presente estudo.

Com a aplicação da técnica de análise de *cluster*, foi obtido um dendograma com os agrupamentos dos fatores. A Figura 20, a seguir, apresenta o resultado dos agrupamentos gerados:

Figura 20 – Grau de complexidade dos fatores apresentados – Análise de agrupamento



Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que o dendrograma expresso na Figura 20 diferenciou dois grupos (*clusters*), a partir de suas medidas de complexidade, separando os fatores classificados como MC e CO (“MUITO COMPLEXO para implementar” e “COMPLEXO para implementar”), dos fatores classificados como NN, FA e MF (“NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar”, “FÁCIL para implementar” e “MUITO FÁCIL para implementar”). Com a ressalva de que, para a amostra analisada, nenhum fator foi enquadrado como MF²³.

Assim, optou-se por definir duas novas faixas para interpretação dos resultados: MAI_CO, para representar os fatores com MAIOR grau de complexidade para implementar, e MEN_CO, para representar os fatores com MENOR grau de complexidade para implementar.

Para melhor entendimento do dendrograma, o Quadro 13, na sequência, detalha os resultados da Figura 20, a partir das novas faixas definidas:

²³ Conforme se observa da tabela de correspondência 5, encartada no Apêndice B desta dissertação.

Quadro 13 – Definição dos fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos

Componente	Fator	Grau de complexidade
Liderança	RAA - <u>Assunção de responsabilidades</u> , por parte da alta administração, para avaliar, relatar e gerenciar riscos.	Mais complexo para implementar (MAI_CO)
	GAA - <u>Garantia, pela alta administração</u> , de que os servidores sejam encorajados e estejam preparados para gerenciar riscos.	
	CAT - <u>Crítérios de apetite e tolerância a riscos</u> (a quantidade de riscos que a organização está disposta a enfrentar e o grau de variação do apetite a risco, respectivamente).	
Políticas e Estratégias para Gestão de Riscos	EGR - Formalização da <u>Estratégia de Gestão de Riscos</u> , especificando a maneira pela qual os riscos serão considerados em cada nível do planejamento e das entregas da organização, desde os processos estratégicos até os processos operacionais, incluindo, ainda a definição de objetivos individuais de gestão de riscos para os servidores.	
Pessoas	DFR - <u>Delegação formal de responsabilidades</u> para gerenciar riscos.	
	CGR - Incorporação da gestão de riscos na <u>cultura</u> da organização.	
Parcerias	MTI - <u>Mecanismos para troca de informações</u> confiáveis e regulares sobre riscos entre o FNDE e as organizações parceiras.	
	PMC - Formalização de <u>Planos e Medidas de Contingência</u> entre o FNDE e as organizações parceiras com vistas a minimizar efeitos adversos de eventuais eventos de risco na prestação de serviços públicos.	
	RTO - Definição dos <u>riscos que serão transferidos para outras organizações</u> , públicas ou privadas, mais bem posicionadas para gerenciá-los.	
	PAP - <u>Processos</u> para identificar, avaliar e tratar riscos <u>no âmbito de parcerias</u> , ou seja, em programas/projetos de gestão compartilhados com outras entidades, públicas ou privadas.	
Processos de Gerenciamento de Riscos	PGE - <u>Procedimentos que garantam a eficiência</u> dos arranjos de gestão de riscos (p. ex., avaliações de auditoria interna, Comitês ou Coordenação de Gestão de Riscos, <i>benchmarking</i> com outras organizações).	
	ADR - <u>Abordagens disseminadas</u> por toda a organização (como políticas, sistemas e procedimentos) para identificar, avaliar e tratar riscos.	
	PCN - <u>Planos de continuidade de negócios</u> ou outros mecanismos para lidar com as consequências de eventuais eventos de risco.	
Liderança	MPR - <u>Mecanismos para priorização dos principais riscos</u> e ações periódicas para identificá-los e monitorá-los.	Menos complexo para implementar (MEN_CO)
	ARI - Mecanismos de <u>apoio e recompensa para a inovação</u> e o aproveitamento de oportunidades.	
Políticas e Estratégias para Gestão de Riscos	PGR - Formalização de uma <u>Política de Gestão de Riscos</u> , contendo a declaração das intenções e diretrizes gerais da organização relacionadas à gestão de riscos.	
Pessoas	CSR - <u>Conscientização</u> , por parte dos servidores, acerca da importância de lidar bem com os riscos, de serem inovadores e identificar e aproveitar oportunidades para melhorar o desempenho dos resultados.	
	GTA - <u>Garantia de treinamento adequado</u> e da alocação de pessoas com conhecimento, experiência e habilidades apropriados em gestão de riscos.	

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados apresentados no Quadro 13 revelam que treze fatores foram considerados mais complexos para implementar (MAI_CO), enquanto cinco fatores foram considerados menos complexos (MEN_CO). Com base nisso, verifica-se que os servidores que atuam no FNDE têm uma percepção de alta complexidade em relação à maioria dos fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos.

Os próximos subtítulos (4.2.2.1 a 4.2.2.5) referem-se aos resultados e às discussões dos resultados relacionados à essa percepção, para cada componente do modelo referencial adotado, a partir dos fatores que os compõem. O último subtítulo (4.2.2.6) apresenta os resultados da exploração das hipóteses do presente estudo.

4.2.2.1. Resultados do componente “Liderança”

No âmbito do componente *Liderança* destacado na presente pesquisa, dos cinco fatores apresentados, três foram percebidos como MAI_CO e dois como MEN_CO. Os fatores de maior complexidade estiveram relacionados ao papel da alta administração e à definição de critérios para analisar riscos, este último também considerado uma responsabilidade da alta administração no contexto da gestão de riscos (COSO, 2007). Os fatores de menor complexidade estiveram relacionados ao estabelecimento de mecanismos para a gestão de riscos e para a inovação, que podem ser explicados pela lógica da responsabilidade atribuída aos servidores que atuam em uma organização pública.

Artigo de Summerill, Pollard e Smith (2010, p. 4320, tradução nossa) define “liderança” a partir do estudo de Bnet (2009), explicando que “os líderes têm a capacidade de estabelecer uma direção e de influenciar e alinhar os outros em direção a um objetivo comum, motivando-os e comprometendo-os com a ação e tornando-os responsáveis pelo seu desempenho”.

Os *frameworks* costumam abordar a questão da liderança, destacando que, no âmbito de qualquer organização, a responsabilidade pela gestão de riscos é de seus dirigentes máximos (COSO, 2007; ABNT, 2018; UK, 2023) – no setor público podendo ser considerados a alta administração e os órgãos de supervisão da governança. É isso o que a ISO 31000 busca fomentar quando afirma que a alta administração e os órgãos de supervisão precisam demonstrar “liderança e comprometimento” nos aspectos relacionados à gestão de riscos (ABNT, 2018, p. 5).

Assim, deve-se considerar que a gestão de riscos é parte integrante da estratégia de uma organização e que os seus líderes precisam estabelecer o “tom” que influencia os componentes

dessa gestão, garantindo que todos eles estejam implementados e incorporados à gestão de riscos em todas as atividades – inclusive no processo de tomada de decisão (COSO, 2007; UK, 2023).

Daí decorre a importância das ações que partem da alta administração para o sucesso da gestão de riscos do setor público. Decorre também a importância de os líderes conhecerem os fatores que facilitam ou dificultam a implementação da gestão de riscos em suas organizações, pois assim eles serão capazes de “moldar a cultura organizacional” para suportar seus projetos (SUMERILL, POLLARD e SMITH, 2010, p. 4326, tradução nossa).

No que tange aos fatores do componente *Liderança* analisados no presente estudo, os resultados obtidos demonstram que esse papel da alta administração – a partir das variáveis ligadas à assunção de responsabilidades (RAA) e à garantia de engajamento e preparação dos servidores (GAA) – está associado com a percepção de maior complexidade.

Em relação ao fator RAA, destaca-se que a alta administração é “responsabilizada”²⁴ por gerenciar riscos, dado que essa é, em última instância, diretamente responsável por todas as atividades de uma organização (COSO, 2007).

Esse senso de *accountability*, pode ser difícil de ser alcançado, especialmente no âmbito do setor público onde ele decorre mais de uma obrigação legal do que da vontade de apresentar os resultados da gestão (SIU, 2011). Da mesma forma, a gestão de riscos pode acabar sendo um processo mais impositivo, em decorrência normativa (no âmbito federal, da IN nº 01/2016), do que da assunção de uma responsabilidade que possibilitará a garantia razoável do cumprimento da missão institucional e do atingimento de objetivos associados à geração, à preservação e à entrega de valor público (BRASIL, 2018c).

Já no que se refere ao fator GAA, destaca-se que a ação inicial para obter comprometimento com a gestão de riscos é a publicação de uma Política de Gestão de Riscos (BRASIL, 2016; ABNT, 2018). No entanto, diversas outras iniciativas precisam ser implementadas pela alta administração para que esta possa exercer suas responsabilidades de governança de riscos e para que seja obtido o mais alto grau de engajamento, proveniente da conscientização dos servidores de que seus deveres contribuem para a estratégia da organização (COSO, 2013) e para a entrega de bens e serviços para a sociedade.

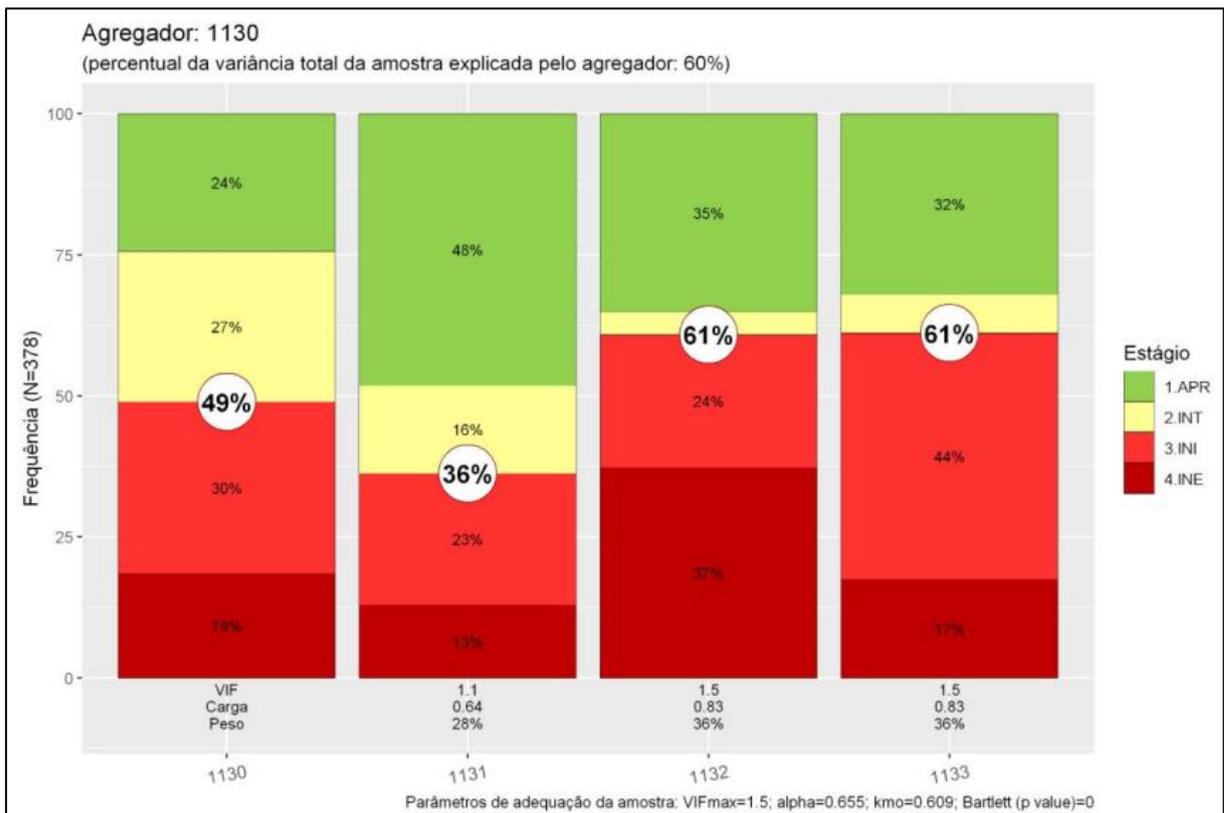
²⁴ Aqui, diferenciando-se “responsável” de “responsabilizada”. Todos as pessoas que atuam em uma organização são “responsáveis” pela gestão de riscos, considerando que a atuação integrada de todos os indivíduos é que contribui para a eficácia da gestão de riscos (COSO, 2007). Entretanto, a “responsabilização” – no sentido de prestação de contas, ou, mais amplamente *accountability* – é da alta direção (ISO 31000).

Esse deve ser, portanto, um fator de atenção para as organizações, considerando que a falta de engajamento pode ser um aspecto crítico, que compromete a gestão de riscos (Montezano *et al.*, 2019; Araújo e Gomes 2020).

Assim, o resultado de maior complexidade para ambos os fatores pode ser explicado pelo cenário de atuação deficiente da alta administração encontrado no âmbito do Poder Executivo federal, com instâncias superiores que apresentam baixa maturidade para direcionar e para avaliar a estrutura de gestão de riscos das organizações – e, portanto, para assumir responsabilidades e promover engajamento.

Conforme apresentado no Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – iGG/TCU (BRASIL, 2021), 49% das organizações jurisdicionadas ao TCU têm uma atuação “inexistente” ou “inicial” relacionada à prática “promover a capacidade de liderança”, conforme demonstrado na Figura 21 a seguir:

Figura 21 – Prática 1130. Promover a capacidade da liderança



Fonte: iGG/TCU (BRASIL, 2021, p. 26).

A constatação do TCU é de que ainda há “bastante espaço para aprimoramento na prática 1130” (BRASIL, 2021, p. 26). Considerando as questões abrangidas por essa prática, verifica-se que: 36% das organizações estão em estágio inexistente ou inicial em relação à

escolha dos membros da alta administração com base em critérios e procedimentos definidos (1131); 61% em estágio inexistente ou inicial em relação à avaliação do desempenho dos membros da alta administração (1132); e 61% em estágio inexistente ou inicial no que tange ao aprimoramento das competências dos membros da alta administração (1133).

Assim, conclui-se – conforme também já constatado em levantamento do TCU (Acórdão 1.273/2015 – TCU Plenário) – que a atuação deficiente da alta administração pode ser encarada como um fator determinante para deficiências na gestão de riscos, com consequências para a atuação deficiente também nos controles internos (BRASIL, 2015).

Por isso, essa atuação deficiente pode ser entendida como uma causa da maior complexidade para a implementação da gestão de riscos numa organização pública, o que foi percebido pelos servidores do FNDE participantes da presente pesquisa.

Já em relação ao fator relacionado aos critérios necessários para “pensar” riscos (CAT), também considerado como mais complexo pelos servidores do FNDE, uma possível explicação decorre das dificuldades relacionadas ao processo de definição do apetite a risco²⁵ e da determinação de níveis de tolerância de risco²⁶, que ultrapassam conhecimentos cotidianos dos servidores que atuam na administração pública e exigem noções mais técnicas e especializadas.

Destaca-se, inicialmente, que não há uma definição padrão de apetite a risco (e, conseqüentemente, de níveis de tolerância a riscos) que possa ser aplicada a todas as organizações²⁷. Por isso, cada órgão ou entidade do setor público que tenta implementar o gerenciamento de riscos precisa considerar o seu contexto e os seus objetivos, compreendendo o impacto dessas definições, o que acaba gerando dificuldades.

O COSO (2012, p. 4, tradução nossa) dá uma visão geral das considerações que precisam ser feitas para determinar o apetite a risco, destacando que é preciso analisar, dentre outros: i) “o nível atual e na distribuição de riscos na entidade e nas várias categorias de risco”; ii) “a quantidade de risco que a entidade é capaz de suportar na busca de seus objetivos”; iii) “o nível aceitável de variação que a entidade está disposta a aceitar em relação à busca de seus objetivos”; e iv) “nas atitudes em relação a crescimento, risco e retorno”²⁸.

²⁵ Definido como a “expressão ampla de quanto risco uma organização está disposta a enfrentar para implementar sua estratégia, atingir seus objetivos e agregar valor para as partes interessadas, no cumprimento de sua missão” (BRASIL, 2018c, p. 9).

²⁶ Definido como o “nível de variação aceitável no desempenho em relação à meta para o cumprimento de um objetivo específico, em nível tático ou operacional” (*idem, ibidem*, p. 9, grifo nosso). A tolerância está alinhada ao apetite a risco, de modo aquela representa a variação aceitável em relação a este.

²⁷ O COSO, no entanto, buscou dar diretrizes para o entendimento, a formalização e a comunicação do apetite a risco por intermédio do documento *ERM – Understanding and Communicating Risk Appetite* (COSO, 2012).

²⁸ Esse último ponto mais aplicável ao setor privado, sob a lógica do lucro. De modo que uma possível adaptação para o setor público deve considerar atitudes em relação ao valor público gerado/preservado.

Adicionalmente, destaca-se que a eficácia do apetite a risco, bem como da tolerância a risco, depende da sua comunicação eficaz. Desse modo, essas definições precisam ser suficientemente específicas: i) para serem compreendidas e operacionalizada pelos funcionários da organização em suas atividades diárias (COSO, 2012; DELOITTE, 2014); e ii) para serem monitoráveis pela alta administração – sendo ajustadas e revisadas quando o contexto e os objetivos da organização mudam (COSO, 2012).

Por isso, mesmo no caso de organizações privadas, cujo tema “gestão de riscos” é mais discutido e mais valorizado pela natureza do setor, verificam-se dificuldades no que tange à definição desses critérios. Pesquisa publicada pela Delloite (2022) mostra que, em um universo de 130 empresas dos mais diversos setores de atuação, 55% não possuem tolerância e apetite a riscos formalizados.

Em última análise, considerando que a definição dessas medidas é uma responsabilidade da cúpula da organização – uma vez que se trata de direcionamento estratégico –, sua maior complexidade pode também ser explicada pela lógica do que compete à alta administração (e da percepção de sua atuação deficiente) já abordada para os fatores RAA e GAA.

Já para os fatores do componente *Liderança* que apresentaram menor grau de complexidade, observa-se a sua ligação com mecanismos cujas responsabilidades estão explícita ou implicitamente relacionadas às funções táticas e operacionais de uma organização. Em suma, ainda que a implantação (estabelecimento) desses mecanismos seja de responsabilidade da alta administração (no âmbito de funções estratégicas), sua implementação (funcionamento) está interligada às atividades dos demais funcionários da organização (COSO, 2007).

O fator MPR – mecanismos para priorização dos principais riscos e ações periódicas para identificá-los e monitorá-los –, apresenta-se como uma boa prática para apoiar a gestão de riscos. Usualmente, são estabelecidos níveis de risco – baixo, médio, alto e extremo, p. ex. – aos quais são associadas ações de tratamento a serem adotadas no caso da materialização de eventos negativos que tenham impactos nos objetivos da organização (BRASIL, 2018c). Um mecanismo de priorização consiste na elaboração de uma lista de riscos que demandam tratamento, com suas respectivas classificações e prioridades (*idem, ibidem*).

Ressalta-se que as diretrizes para a definição desses mecanismos, bem como das ações periódicas de identificação e monitoramento de riscos, é responsabilidade da alta administração. No entanto, são as linhas operacionais da organização que detêm os conhecimentos necessários para ajudar a construir os critérios de priorização adequados para suas atividades.

Assim, a partir do adequado estabelecimento dos critérios de priorização, é possível definir um processo de retroalimentação, a ser desempenhado por todos aqueles que atuam na organização, no qual sejam desenvolvidas ações periódicas para identificar novos riscos e monitorar tanto os riscos identificados preliminarmente quanto os novos riscos incorporados e priorizados na atividade de gerenciamento. Uma vez implantada e integrada às atividades de uma organização, essa passa a ser uma atividade de rotina, facilmente executada e que pode contar inclusive com o apoio de sistemas informatizados.

Já para o fator ARI – mecanismos de apoio e recompensa para a inovação e o aproveitamento de oportunidades –, destaca-se que existe uma relação intrínseca entre a gestão de riscos e os projetos de inovação, de modo que uma gestão de riscos mais eficiente tem potencial de auxiliar projetos de inovação, enquanto uma gestão de riscos “excessiva ou inadequada pode sufocar a criatividade que é fundamental para a inovação” (BOWERS e KHORAKIAN, 2017, p. 25, tradução nossa).

Em que pese a definição de mecanismos relacionados à inovação e ao aproveitamento de oportunidades também ser uma responsabilidade da alta administração, os servidores que atuam no FNDE entenderam tal fator como menos complexo. Isso pode ser explicado pela mesma lógica do fator MPR, dado que, uma vez implantados esses mecanismos, sua implementação passa a ser uma rotina operacional, inserida nas atividades das pessoas que atuam na organização.

Outra possível explicação pode ser dada a partir da análise apresentada no tópico 4.1.2 do presente estudo, que mostrou que os servidores do FNDE apresentaram uma baixa percepção de como a gestão de riscos pode contribuir com a “inovação”. Assim, a menor complexidade pode ser proveniente do desconhecimento desses servidores sobre o tema “inovação no setor público”.

4.2.2.2. Resultados do componente “Políticas e estratégias para a gestão de riscos”

No âmbito do componente *Políticas e estratégias para gestão de riscos*, foram feitas duas perguntas via questionário, uma relacionada à formalização da *estratégica* para a gestão de riscos e outra relacionada à formalização de uma *Política de gestão de riscos*, as quais foram percebidas como MAI_CO e MEN_CO, respectivamente.

De acordo com o RMAF (UK, 2009, p. 11-12, tradução e adaptação nossa), a estratégia de gestão de riscos envolve:

- i. o estabelecimento das atitudes da organização em relação ao risco;
- ii. as estruturas necessárias para gerenciar riscos;
- iii. a definição de “proprietários do risco”, ou seja, daqueles que terão a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos – inclusive assegurando que o risco seja gerenciado conforme a Política de Gestão de Riscos da organização (BRASIL, 2016);
- iv. a especificação da maneira pela qual o risco será considerado em cada nível da organização (do planejamento à execução das atividades da entidade, desde o nível estratégico até o operacional);
- v. a avaliação do risco enquanto ameaça e/ou enquanto oportunidade;
- vi. a possibilidade de revisão dos riscos por pares, bem como de *benchmarking* de riscos, quando apropriado;
- vii. a especificação de como novas atividades serão avaliadas quanto ao risco e sobre como serão incorporadas às estruturas de gerenciamento de riscos da organização;
- viii. a garantia de entendimento comum da terminologia usada em relação às questões de risco;
- ix. a definição de estruturas de monitoramento, revisão e obtenção de garantia sobre o gerenciamento de riscos;
- x. a definição de critérios para a avaliação de riscos e a definição de “riscos-chave”; e
- xi. a definição da maneira pela qual os registros de riscos e os critérios de riscos serão regularmente revisados.

Essa estratégia pode estar contida em um documento separado ou pode fazer parte dos processos gerais da organização, sendo necessária, contudo, a sua aprovação pela alta cúpula da organização ou de unidades responsáveis pela gestão de riscos – Comitê de Risco, p. ex. (COSO, 2007). Assim, tal estratégia será fundamental para promover a integração da gestão de riscos em todas as atividades da organização.

Já em relação à Política de Gestão de Riscos, o referencial adotado no presente estudo explica a necessidade de um documento formalizado, endossado pelos dirigentes da organização, claramente comunicado/disponibilizado para todos os funcionários e periodicamente revisado (UK, 2009).

Uma política é o reflexo da estratégia da organização (COSO, 2013a). No Brasil, a IN nº 01/2016 define pontos mínimos que precisam estar inserido na Política de Gestão de Riscos:

- I – princípios e objetivos organizacionais;
- II – diretrizes sobre:

- a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;
 - b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;
 - c) como será medido o desempenho da gestão de riscos;
 - d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;
 - e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos;
 - e
 - f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos; e
- III – competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade (BRASIL, 2016).

Considerando tais explicações, encontra-se uma possível causa da diferença de percepção entre os dois fatores deste componente – EGR (Formalização da Estratégia de Gestão de Riscos, especificando a maneira pela qual os riscos serão considerados em cada nível do planejamento e das entregas da organização, desde os processos estratégicos até os processos operacionais, incluindo, ainda a definição de objetivos individuais de gestão de riscos para os servidores) e PGR (Formalização de uma Política de Gestão de Riscos, contendo a declaração das intenções e diretrizes gerais da organização relacionadas à gestão de riscos).

A Política de Gestão de Riscos pressupõe o estabelecimento prévio de uma estratégia para lidar com questões de risco numa organização. No entanto, a publicação de uma política é uma etapa menos complexa do que a integração de todos os arranjos estratégicos que precisam ser pensados e propiciados para a eficácia da gestão de riscos e para a criação/manutenção de valor público.

Ademais, há que se destacar que a questão da implantação de uma Política de Gestão de Riscos é apoiada, no âmbito da administração pública federal, por um normativo que orienta a sua construção (IN MP/CGU nº 01/2016). Assim, mesmo que tal política precise ser personalizada no contexto de cada organização, há pontos mínimos de orientação que facilitam a sua publicação. Também há que se considerar que diversos órgãos e entidades já publicaram suas políticas, de modo que uma organização pública que precise construir esse documento pode facilmente fazer um *benchmarking* com outras organizações. Tais fatos podem explicar o menor grau de complexidade percebido por esse fator.

Complementarmente, é preciso ressaltar que a definição de uma estratégia para a gestão de riscos torna-se um processo mais complexo na medida em que a estratégia está associada ao perfil de risco de cada organização. Conforme apontado por Silva, Araújo e Campello (2020,

p. 12), “a escolha da estratégia depende do quanto o setor estiver disposto a ser exposto ao risco”.

Novamente, pode-se destacar o papel da alta administração como um aspecto que adiciona complexidade ao fator EGR (e menos complexidade ao fator PGR). Conforme conceitua o COSO-PE (COSO, 2017), a administração deve, em primeiro lugar, definir o seu apetite a risco, para avaliar opções estratégicas e fixar objetivos compatíveis com essa estratégia. Assim, para que tal processo ocorra, é imprescindível o comprometimento da alta administração.

Considerando especificamente o caso do FNDE como exemplo (também como uma possível explicação para a percepção dos servidores), verifica-se que a entidade possui Política de Gestão de Riscos publicada²⁹, no entanto, percebe-se que o seu planejamento estratégico não faz alusão a uma construção baseada em considerações sobre risco³⁰.

Por isso, cabe destacar que os dois fatores aqui apresentados caminham juntos, de modo que é recomendável que as organizações possuam tanto políticas quanto estratégias de gestão de riscos, de modo que seja possível garantir a implementação adequada de processos e métodos para permitir adequado o gerenciamento de riscos (BRASIL, 2018c).

4.2.2.3. Resultados do componente “Pessoas”

Para o componente *Pessoas*, dos quatro fatores apresentados, dois foram percebidos como MAI_CO e dois como MEN_CO. Assim como ocorreu no componente Liderança, os fatores de maior complexidade estiveram relacionados a aspectos estratégicos, que envolvem responsabilidades da alta administração (com fatores relacionados à delegação de responsabilidades e à incorporação da gestão de riscos na cultura), enquanto os fatores de menor complexidade estiveram relacionados a aspectos táticos e operacionais, que dependem em grande parte da atuação dos gestores “médios” e dos demais servidores (sua conscientização e o seu treinamento para a gestão de riscos).

Estudo de Hill e Dinsdale (2001) faz uma extensa reflexão sobre a “dimensão Pessoas”, entendida pelos autores como o conjunto de conhecimentos, competências, aspectos culturais,

²⁹ Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdbci/a/dvzbMbKqPFNXppFVpGQJyZQ/?lang=pt>. Acesso em 14 dez. 2023.

³⁰ Conforme observado no documento disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-estrategia/plano-estrategico/sumario_executivo_pei_2023.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

crença e valores necessários para o gerenciamento eficaz de riscos pelos servidores públicos. No estudo, os autores apresentam que, no centro do processo de implantação de um sistema de gestão de riscos em uma organização pública, estão as pessoas, quais sejam: “os dirigentes, gerentes e servidores públicos responsáveis pela gestão de riscos” (HILL e DINSDALE, 2001, p. 13, tradução nossa).

Tendo essas definições em mente, conclui-se que o fator GTA (garantia de treinamento adequado e da alocação de pessoas com conhecimento, experiência e habilidades apropriados em gestão de riscos), percebido como de menor complexidade (MEN_CO), pode ser utilizado como uma primeira ação a ser realizada pelas organizações públicas. Esse treinamento serviria de base para o desenvolvimento da gestão de riscos, com a consequente possibilidade de alocação de pessoas com as características desejáveis para as atividades relacionadas – conhecimentos, experiências e habilidades adequadas.

Nessa linha, Hill e Dinsdale (2001) apontam que os conhecimentos obtidos por intermédio de educação e treinamento são mais facilmente adquiridos, enquanto as competências exigem, para além dos conhecimentos, prática e experiência. No entanto, tanto o desenvolvimento de conhecimentos quanto o desenvolvimento de competências ainda são mais fáceis de adquirir do que a mudança de cultura, “que exige esforços constantes, integrados e coletivos” (HILL e DINSDALE, 2001, p. 27, tradução nossa).

Da mesma forma, o fator CSR, que engloba a conscientização, por parte dos servidores, acerca da importância de lidar bem com os riscos, de serem inovadores e identificar e aproveitar oportunidades para melhorar o desempenho dos resultados foi percebido como MEN_CO.

A explicação desse fator também pode decorrer do seu caráter basilar para a gestão de riscos, corroborado em estudo do TCU (BRASIL, 2018c, p. 28) que afirma que “a implantação da gestão de riscos em uma organização é um processo de aprendizagem organizacional, que começa com o desenvolvimento de uma consciência sobre a importância de gerenciar riscos”. A partir dessa conscientização, pode-se avançar para a posterior implementação de práticas e estruturas que permitem uma gestão de riscos eficaz e, em última instância, para a disseminação da gestão de riscos na cultura da organização.

Assim, entende-se que os servidores que atuam no FNDE perceberam os fatores GTA e CSR como menos complexos provavelmente em razão da simplicidade da execução de atividades a eles relacionadas quando comparados com os demais fatores do componente *Pessoas* (especialmente no caso do fator CGR).

O fator CGR (incorporação da gestão de riscos na cultura da organização) foi um dos percebidos como MAI_CO pelos servidores do FNDE. Pode-se dizer que esse fator se torna mais complexo na medida em que o maior nível de maturidade da gestão de riscos de uma organização demanda, para além da conscientização da importância de gerenciar riscos, “uma cultura organizacional profundamente aderente aos princípios e práticas da gestão de riscos” (BRASIL, 2018c, p. 28).

Ainda, frisa-se que, para além do estabelecimento adequado de um processo de gerenciamento de riscos, esse fator está relacionado com a necessidade de entendimento acerca de valores éticos e de integridade, bem como de comportamentos esperados (COSO, 2017). Também, a incorporação da gestão de riscos na cultura de uma organização exige “esforços constantes, integrados e coletivos” (HILL e DINSDALE, 2001, p. 14, tradução nossa).

Por isso, definir a cultura desejada é um fator que depende em grande parte do comprometimento da alta administração com a gestão de riscos, o que pode explicar a maior complexidade, considerando as explicações já apresentadas no tópico 4.2.2.1, que tratou dos fatores associados à *Liderança*.

O fator DFR (delegação formal de responsabilidades para gerenciar riscos) também foi percebido como MAI_CO pelos servidores do FNDE. Diferentemente do que poderia parecer simples em uma primeira análise, a delegação de autoridade e responsabilidade no gerenciamento de riscos não envolve apenas a formalização de competências regimentais ou normativas. Essa responsabilidade está relacionada também com as consequências da delegação, o que pode explicar sua maior complexidade.

O COSO (2007) destaca que o estabelecimento de alçadas e responsabilidades inclui a autorização e o incentivo para que as pessoas de uma organização adotem sua própria iniciativa, dentro dos limites de autoridade atribuídos, ao solucionar problemas e ao abordar questões relacionadas ao gerenciamento de riscos. Ainda, a delegação perpassa diversos pontos a serem considerados, como: relações de comunicação, protocolos de autorização, políticas da organização, conhecimentos e experiências dos funcionários e recursos fornecidos a esses funcionários.

Complementarmente, o *framework* destaca dois desafios que podem surgir dessa delegação: a) “delegar apenas até o grau necessário ao alcance dos objetivos”; e b) “assegurar que todo o pessoal entenda os objetivos da organização” (COSO, 2007, p. 33).

Por isso, entende-se que a delegação de responsabilidades exige uma sólida estrutura de governança, na qual as instâncias superiores de governança “decidem e delegam a implantação

e a operação da gestão de riscos aos executivos da gestão, assumindo um papel de supervisão desses processos” (BRASIL, 2018c, p. 20). Aqui, tem-se a lógica da Teoria da Agência que preconiza que os “principais” delegam aos “agentes” o poder de agir em seu nome, o que pressupõe, em razão da assimetria de informação, a necessidade de controles e prestação de contas.

Assim, cada organização precisa considerar sua própria estrutura e seus objetivos estratégicos e de negócios com vistas a determinar quais responsabilidades serão delegadas para a gestão de risco e em que medida essa delegação ocorrerá. Conseqüentemente, a delegação de responsabilidades exige a implantação de mecanismos de controle e de monitoramento de resultados, de modo que seja possível obter segurança razoável no atingimento dos objetivos previamente definidos.

4.2.2.4. Resultados do componente “Parcerias”

No âmbito do componente *Parcerias*, os quatro fatores pesquisados foram percebidos como mais complexos de serem implementados (MAI_CO).

Parcerias são arranjos estabelecidos “para possibilitar relacionamento colaborativo entre as partes, visando o alcance de objetivos de interesse comum” (BRASIL, 2018c, p. 56). No âmbito do setor público, esses arranjos justificam-se pela necessidade de atingimento de objetivos estratégicos ou de entrega de bens e serviços públicos.

Um exemplo de arranjo de parceria típico da administração do Estado são os consórcios públicos, que viabilizam a prestação de serviços públicos compartilhados entre os entes federativos. Outro exemplo, são as parcerias público-privadas, nas quais o Estado concede a terceiros privados a prestação de serviços ou obras públicas.

Tais arranjos envolvem “riscos e benefícios compartilhados” (BRASIL, 2018c, p. 56), “implicando a negociação e o claro entendimento das funções de cada parte” (*idem, ibidem*, p. 56) para que seja estabelecido um relacionamento colaborativo entre os parceiros e seja possibilitado o alcance dos objetivos previamente acordados.

Assim, os resultados obtidos para o componente *Parcerias* explicam-se pelo fato de que arranjos de compartilhamento de uma política ou de um projeto, envolvendo duas ou mais organizações, seja no modelo público-público ou no modelo público-privado, necessitam de uma maior maturidade organizacional da gestão de riscos.

Essa maior maturidade é especialmente necessária por dois motivos (BRASIL, 2018c; MARTINS e VIANA, 2019; UK, 2023):

- i. o fato desses arranjos envolverem a identificação dos riscos (e eventuais benefícios) que afetam as organizações envolvidas – obtendo-se clareza sobre “quais” riscos serão gerenciados, “como” e “por quem”. Conseqüentemente, há a necessidade de tratá-los de forma conjunta, demandando um processo eficiente de comunicação e informação; e
- ii. o fato de envolverem decisões complexas e uma análise minuciosa do custo-benefício desse compartilhamento, incluindo a melhor decisão sobre a responsabilidade de cada parte envolvida no gerenciamento dos riscos selecionados.

Tal lógica coaduna-se com os resultados encontrados para os fatores MTI (Mecanismos para troca de informações confiáveis e regulares sobre riscos entre o FNDE e as organizações parceiras); PMC (Formalização de Planos e Medidas de Contingência entre o FNDE e as organizações parceiras com vistas a minimizar efeitos adversos de eventuais eventos de risco na prestação de serviços públicos); RTO (Definição dos riscos que serão transferidos para outras organizações, públicas ou privadas, mais bem posicionadas para gerenciá-los); e PAP (Processos para identificar, avaliar e tratar riscos no âmbito de parcerias, ou seja, em programas/projetos de gestão compartilhados com outras entidades, públicas ou privadas).

No tocante ao fator PAP, a literatura de referência explica que um dos princípios para a gestão de riscos é a colaboração (UK, 2023). Por isso, no âmbito de parcerias, torna-se essencial “um entendimento mútuo dos riscos” (*idem, ibidem*, p. 15, tradução nossa).

Para que este entendimento ocorra, o RMAF (UK, 2009) sugere uma série de arranjos que precisam ser estabelecidos entre as organizações parceiras para possibilitar o processo de gerenciamento de riscos, como: um registro de riscos conjunto/compartilhado; uma terminologia/linguagem de riscos padronizada; a clara definição de responsabilidades e de prestação de contas para os riscos gerenciados; ferramentas de comunicação; etc.

Basicamente, a gestão compartilhada de riscos exige a definição de acordos nos quais as entidades precisam concordar com os mesmo termos e condições, de modo a conseguirem alinhar as suas atividades de identificação, avaliação e tratamento de riscos. Adicionalmente, é preciso garantir que a comunicação flua continuamente entre os parceiros, possibilitando a troca confiável e tempestiva de informações. Isso traz uma maior complexidade, especialmente no

caso do setor público, onde os arranjos individuais para gerir riscos já são difíceis de implantar³¹.

Para o fator RTO, também era esperada a percepção de um maior grau de complexidade, visto que as definições sobre transferência de riscos demandam, além da alta maturidade da organização em relação aos seus processos de gestão de riscos, uma análise de custo-benefício e a decisão acerca da melhor forma de compartilhar os riscos.

Martins e Viana (2019), em estudo sobre a alocação de riscos em contratos de parcerias público-privadas, demonstram a complexidade e a subjetividade desse tipo de processo decisório. Os autores destacam que assumir um risco tem um custo para o Poder Público, mas gera redução da contraprestação; por outro lado, imputar um risco à iniciativa privada reduz o custo da absorção daquele risco, gerando acréscimo na contraprestação.

Dessa forma, o desafio desse tipo de relação está relacionado a uma análise de custo-benefício: no primeiro cenário (assumir o risco), é preciso que a redução na contraprestação seja maior que os custos incorridos; no segundo (transferir o risco), que a despesa com a contraprestação é inferior ao custo de gerenciar o risco.

Concluindo a lógica desse cenário desafiador, estudo da OCDE (2008) destaca a relação de custo-benefício advinda de parcerias de modo que o “compartilhamento ótimo do risco” é obtido quando o custo de prevenir um evento adverso é menor que o custo de lidar com as consequências da materialização do risco, reduzindo, assim, o custo do projeto a longo-prazo.

O fator PMC está relacionado aos planos e medidas necessários para garantir a continuidade ou o fornecimento de serviços no caso da materialização dos riscos identificados no âmbito de arranjos compartilhados. Tais orientações garantem a direção, por intermédio da determinação das respostas necessárias, que permitirá lidar com os impactos dos eventos adversos, garantindo a continuidade dos serviços públicos prestados.

Nessa linha, o TCU (BRASIL, 2018c) recomenda que todas as áreas, funções e atividades relevantes de uma organização pública (relevantes para a realização de objetivo-chave, previamente definidos), precisam identificar os “elementos críticos” de sua atuação e, posteriormente, precisam definir planos e medidas de contingência. Recomenda-se, ainda, que tais planos sejam formais, documentados e periodicamente testados/revisados.

Dessa forma, a maior complexidade desse fator possivelmente explica-se pelo fato de que, para a elaboração de planos e medidas de contingência, são fundamentais a identificação

³¹ Conforme demonstrado no relatório de fiscalização que apresenta o iGG, do TCU (BRASIL, 2021), 51% dos órgãos e entidades avaliados apresentam fragilidades relacionadas ao gerenciamento de riscos (Prática 2210. Gerir riscos), “não adotando” ou “adotando em menor parte” estratégias de gestão de riscos.

e a avaliação prévia dos riscos que estão sendo compartilhados, bem como o seu posicionamento em relação ao apetite e à tolerância a riscos das organizações parceiras. Ademais, é preciso ter uma clara visão do que precisa ser gerenciado para minimizar os efeitos adversos quando uma ou outra parte da relação falhar (UK, 2009).

Por fim, o fator MTI, relacionado à comunicação entre as partes parceiras, pode ter sua maior complexidade explicada pela dificuldade de se estabelecerem canais eficientes e efetivos para disponibilização e troca de informações tempestivas sobre o gerenciamento de riscos – dificuldade que é natural mesmo nos processos internos de gestão de riscos de uma organização.

Conforme exposto pelo *Orange Book*, informações gerenciais claras são necessárias para permitir que os parceiros “promovam a transparência e a compreensão na obtenção de um gerenciamento eficaz de riscos” (UK, 2023, p. 15, tradução nossa).

Já o COSO-ERM relata uma das dificuldades que pode ser enfrentada pelas organizações nesse processo de coleta de informações que subsidiam o gerenciamento de riscos: tendo em vista o grande número de dados gerados (quantitativos e qualitativos) e as diversas fontes desses dados (externas e internas às organizações), existe um desafio que é “o processamento e a depuração de grandes volumes de dados em informações úteis”, ou seja, em informações pertinentes para ajudar na condução do gerenciamento de riscos (COSO, 2007, p. 76).

Ainda, há que se considerar o problema da “sobrecarga de informações”, de modo que as organizações precisam ser capazes de assegurar “um fluxo para as informações corretas, na forma correta, no nível correto de detalhes, para as pessoas certas, na ocasião oportuna (*idem, ibidem*, p. 79).

Pelo exposto, verifica-se que a implantação e a garantia de implementação dos fatores relacionados ao componente Parcerias é mais uma das responsabilidades estratégicas da alta administração, de modo que a atuação deficiente dessa instância no âmbito do setor público brasileiro novamente ajuda a explicar a percepção de maior complexidade.

4.2.2.5. Resultados do componente “Processos para gerenciamento de riscos”

Conforme relatado no título 2.3.6 do presente documento, os diversos *frameworks* que tratam de gestão/gerenciamento de riscos têm em comum a apresentação de boas práticas que

balizam a arquitetura³² de gestão de riscos, necessária nas organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Conforme também já abordado no presente estudo, é possível resumir as principais atividades relacionadas à dimensão do “processo de gerenciamento de riscos” em três etapas – identificação, avaliação e tratamento de riscos –, às quais se associam outras dimensões: governança e ao ambiente organizacional; integração e definição da estratégica; informação e comunicação; e monitoramento e melhoria contínua (Quadro 3 do presente estudo).

Ressalta-se, porém, que neste componente não se avaliaram as atividades do processo de gerenciamento de riscos, mas sim aspectos que permeiam essas atividades e que garantem a sua eficácia. Desse modo, o presente estudo não teve como foco analisar quais atividades são percebidas como mais complexas de serem executadas³³, mas os aspectos que também precisam ser implementados para assegurar que a gestão de riscos dê garantia razoável ao atingimento dos objetivos da organização.

Nesse contexto, o presente componente buscou avaliar os fatores associados à implementação dos processos para gerenciamento de riscos no âmbito de uma organização pública federal. Os resultados obtidos com a análise de agrupamento mostraram que todos os três fatores associados foram percebidos como MAI_CO pelos servidores que atuam no FNDE.

Assim, passa-se à discussão dos resultados dos fatores que compõem o componente *Processos para o gerenciamento de riscos*: PGE (Procedimentos que garantam a eficiência dos arranjos de gestão de riscos – p. ex., avaliações de auditoria interna, Comitês ou Coordenação de Gestão de Riscos, *benchmarking* com outras organizações); ADR (Abordagens disseminadas por toda a organização – como políticas, sistemas e procedimentos – para identificar, avaliar e tratar riscos); e PCN (Planos de continuidade de negócios ou outros mecanismos para lidar com as consequências de eventuais eventos de risco).

No tocante ao fator PCN, sua maior complexidade pode ser explicada por motivos semelhantes aos que levaram a maior complexidade do fator PMC, do componente *Parcerias*. Assim como no caso dos Planos e Medidas de Contingência, a elaboração de Planos de Continuidade de Negócios demanda a identificação e a avaliação prévia de riscos.

Nesse sentido, o *Orange Book* (UK, 2023) ensina que eles são uma forma de lidar com as consequências da materialização de eventos negativos. Uma forma também abordada pela

³² Considerada o conjunto de princípios, estruturas e processos necessários para a gestão de riscos (BRASIL, 2018c, p. 18)

³³ Considerando o contexto do FNDE, no qual essas atividades não estão amplamente orientadas e disseminadas a ponto de permitir que sejam de comum entendimento por parte dos seus servidores.

ISO 31000, que explica que o tratamento de riscos pode envolver mudar as consequências do risco (com a ressalva de que essa opção não exclui outras, como compartilhar o risco ou reter o risco).

Por isso, quando apropriado, as organizações públicas precisam, como parte do processo de gerenciamento de riscos, estabelecer e comunicar arranjos gerenciais para lidar com contingências, contenções, crises, incidentes. Isso vai apoiar a continuidade dos serviços públicos prestados à sociedade (especialmente no caso de serviços públicos essenciais, que não podem ser interrompidos). Ainda, irá apoiar “a resiliência e a recuperação” das organizações (UK, 2023, p. 20, tradução nossa).

Já em relação ao fator ADR, a maior complexidade explica-se possivelmente não pela dificuldade de implantar políticas, sistemas e procedimentos – inclusive considerando que na administração pública federal a IN nº 01/2016 já dá o direcionamento necessário para a implantação desses arranjos –, mas sim pela dificuldade de disseminar esses arranjos em toda a organização.

O COSO-ERM estabelece que as organizações, por intermédio especialmente da alta administração, precisam comunicar suas expectativas em relação à filosofia e à abordagem de gerenciamento de riscos (COSO, 2007). Nesse sentido, o referencial avança, preconizando que a filosofia da administração de riscos deve estar refletida em tudo o que a organização faz, por meio de “políticas, comunicações verbais e escritas, bem como durante o processo decisório” (COSO, 2007, p. 28). Por isso, essa filosofia deve ser continuamente reforçada pela administração, tanto por “palavras”, quanto por “ações cotidianas” (*idem, ibidem*, p. 28).

Assim, o desafio é conseguir disseminar não só os arranjos, como também a importância de sua utilização. Conforme explica o RMAF (UK, 2009, p. 22, tradução e adaptação nossa), tais arranjos são fundamentais para:

- garantir abertura e transparência;
- promover envolvimento e engajamento;
- promover ações proporcionais e consistentes;
- garantir clareza na validade e no uso de evidências relevantes;
- garantir que as pessoas mais bem-posicionadas para gerenciar riscos sejam responsáveis por isso; e
- garantir uma comunicação suficientemente antecipada e eficaz sobre riscos e questões de riscos com partes interessadas (internas e externas).

Ainda, para que o adequado gerenciamento de riscos ocorra (identificando, avaliando e tratando riscos), faz-se necessária a integração da gestão de riscos em todos os níveis e em todas as atividades da organização, de modo que os servidores aceitem o gerenciamento de riscos “como um requisito padrão de boa gestão e não como uma atividade pontual ou anual” (UK, 2009, p. 22, tradução nossa).

No que se refere ao fator PGE, destaca-se que, quando o RMAF aponta o papel de procedimentos que garantam a eficiência dos arranjos de gestão de riscos, a intenção é trazer as boas práticas (como as mencionadas pelos princípios dos *frameworks* sobre o tema) para o cotidiano das organizações.

Conforme já mencionado nesse estudo, esse é um grande desafio para as organizações, de modo que a gestão de riscos parece, por vezes, mais uma aspiração do que uma realidade (MCSHANE, 2018).

Nesse sentido, a orientação do guia britânico é a instituição e o aperfeiçoamento de instâncias de governança que auxiliem nesse projeto. Ainda, é possível contar com especialistas externos, caso a organização não detenha os conhecimentos e as competências necessárias.

Assim, as organizações públicas podem contar com o apoio (UK, 2009, p. 22, tradução e adaptação nossa):

- das Unidades de Auditoria Interna ou dos Comitês de Auditoria Interna, onde houver, considerando que essas instâncias podem fornecer avaliações independentes e objetivas quanto à eficácia do gerenciamento de riscos, auxiliando as organizações a aperfeiçoarem seus processos de gerenciamento de riscos, controle e governança (IIA, 2009);
- das próprias unidades de gestão da organização, que são capazes de fornecer insumos para o monitoramento, por intermédio de atividades gerenciais contínuas e/ou avaliações independentes (COSO, 2007);
- novamente das Unidades de Auditoria Interna, por intermédio de seu papel consultivo que pode fornecer, dentre outras ferramentas e técnicas para analisar riscos e controles; conhecimentos sobre a organização e sobre a gestão de riscos, através de treinamentos; e aconselhamentos/facilitações, que auxiliem a construir linguagens, estruturas e entendimentos comuns sobre riscos (IIA, 2009);
- de especialistas externos, que podem fornecer orientação profissional acerca das ferramentas e técnicas mais apropriadas para avaliar riscos; e

- das experiências dos profissionais internos (ou mesmo externos) da organização, que podem servir de insumo para o aprimoramento dos processos e dos procedimentos de gerenciamento de riscos.

Nesse contexto, em que pese a aparente complexidade desse fator, verifica-se que as ações que a ele estão associadas não são tão complexas para implementar, sendo possivelmente mais facilmente alcançáveis.

Destaca-se, ainda, que nenhum processo de gestão de riscos, por mais bem implantado e bem implementado que possa ser, é capaz de reduzir o risco de uma organização a “zero”. Conseqüentemente, deve-se ter em mente que a eficácia da gestão de riscos é alcançada pela instituição e pelo adequado funcionamento de arranjos que proporcionem segurança “razoável” ao alcance de objetivos (não existindo segurança “absoluta” nesse processo).

Por isso, as organizações precisam entender que a sua capacidade de gerenciar riscos está associada à sua estratégia, mantendo-se os riscos que afetam os seus objetivos de negócio em um nível aceitável (BRASIL, 2017c), compatível com o seu apetite (e na margem da sua tolerância) a riscos.

Por fim, da análise dos fatores acima descritos, novamente destaca-se o papel da alta administração como explicação para a maior complexidade dos fatores. Das definições sobre cada fator, verifica-se que o papel de estabelecer, manter em funcionamento e aprimorar os três fatores aqui apresentados é da cúpula da organização.

4.2.3. Resultados da exploração das hipóteses de pesquisa

Diferentemente do que era esperado a partir das hipóteses formuladas, com exceção dos componentes “Parcerias” e “Processos de gestão de riscos”, cujos fatores foram todos considerados mais complexos (MAI_CO), não houve separação que permitisse concluir que um grupo de componentes é percebido como mais complexo do que outro.

Para os componentes “Liderança” e “Pessoas”, além de fatores percebidos como mais complexos de serem implementados, também houve fatores percebidos como menos complexos. Já para o componente “Políticas e estratégia para gestão de riscos”, um fator foi percebido como menos complexo, enquanto o outro fator foi percebido como mais complexo de ser implementado.

Assim, em primeiro lugar, conclui-se que a separação do grau de complexidade avaliado no presente estudo foi explicada não pelos componentes e por suas características, mas sim pelos fatores individualmente considerados.

Tal resultado alinha-se, no entanto, com algumas definições apresentadas pela literatura de referência, que concluem que a gestão de riscos envolve um funcionamento conjunto dos componentes.

Nesse sentido, o COSO-ERM (COSO, 2007) preconiza que a eficácia do gerenciamento de riscos em uma organização está diretamente relacionada à presença e ao funcionamento eficaz de todos os seus componentes, que precisam não apresentar fragilidades significantes e serem adequados ao apetite a risco da organização. Adicionalmente, ensina que esses componentes funcionam de formas distintas em diferentes tipos de organizações – podendo variar desde abordagens menos formais e estruturadas, em organizações de médio e pequeno porte, a abordagens formais e estruturadas, em grandes organizações. No entanto, é imprescindível que cada um dos componentes esteja “presente e funcionando adequadamente” (COSO, 2007, p. 7), dado que a gestão de riscos é considerada no contexto da organização como um todo.

No mesmo sentido o COSO-SP realça que o seu *framework* é um conjunto de componentes inter-relacionados, combinados em um conjunto de princípios que abrangem desde a governança até o monitoramento. Assim, a adoção dos princípios e, conseqüentemente, a estruturação adequada de seus componentes, “dá segurança de que a organização é capaz de gerenciar de modo aceitável os riscos associados à estratégia e aos objetivos de negócios” (COSO, 2017, p. 7).

A ISO 31000 (ABNT, 2018) também reforça que o funcionamento dos componentes auxilia na eficácia da gestão de riscos, desde que estes sejam integrados na governança e em todas as atividades da organização. Ainda, explica que os componentes da estrutura e o modo como funcionam em conjunto precisam ser personalizados para as necessidades de cada organização.

Isso implica que, mesmo no âmbito de uma organização pública, é preciso garantir que todos os componentes estejam implantados e funcionando de maneira adequada com vistas a garantir a eficácia da gestão de riscos. Por isso, é recomendado que a alta administração, reúna seus gerentes e funcionários essenciais para realizar uma avaliação inicial da gestão de riscos e da sua eficácia (COSO, 2007). A partir dessa avaliação, é possível chegar na “personalização”, com a definição de estratégias que irão suportar a arquitetura ideal de gestão de riscos para aquela organização.

O modelo apresentado no presente estudo é formado por um conjunto de componentes basilares para a gestão de riscos no setor público, que estão de acordo com o que preconizam

os principais *frameworks* sobre gestão de riscos. Ainda, buscou-se traduzir esses componentes em fatores essenciais para a implantação e o aprimoramento de processos de gestão de riscos nas organizações do Poder executivo federal. O modelo, os componentes apresentados e os fatores selecionados podem embasar as avaliações citadas no parágrafo anterior.

Nesse sentido, o conhecimento acerca dos fatores que são percebidos como mais complexos de serem implementados (e dos fatores percebidos como menos complexos) pode ser o ponto de partida para que as organizações definam planos de ações para a estruturação dos seus processos de gerenciamento de riscos – bem como das demais dimensões que auxiliarão a inserir a gestão de riscos na cultura da organização. Conseqüentemente, haverá maior facilidade para definir a arquitetura que melhor se adequa à organização, garantindo-se assim a base para a implantação dos fatores fundamentais e, posteriormente, para o funcionamento conjunto e integrado dos componentes.

Em segundo lugar, no âmbito dos componentes “Liderança”, “Políticas e estratégias para gestão de riscos” e “Pessoas”, foi possível concluir que os fatores de maior complexidade estiveram associados ao nível estratégico da organização e a responsabilidades da alta administração, enquanto os fatores de menor complexidade estiveram relacionados aos níveis tático e operacional e a responsabilidades dos demais servidores.

Da mesma forma, os fatores dos componentes “Parcerias” e “Processos de gestão de riscos” – todos considerados como complexos – estiveram associados ao papel da alta administração. A partir da análise desses componentes, reforça-se a conclusão de que os fatores associados às responsabilidades da alta administração no âmbito do setor público são percebidos como mais complexos de serem implementados.

Nesse sentido, cita-se a orientação trazida pela IN nº 01/2016 (BRASIL, 2016), que, em seu artigo 19, estabelece que o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e, conseqüentemente, da estrutura de gerenciamento de riscos.

Tal posicionamento é lembrado em estudo de Vieira e Barreto (2019), que concluem que a alta administração é diretamente responsável pela concepção, estruturação e implementação da gestão de riscos. Desse modo o seu dirigente máximo é o “depositário final dessa responsabilidade”, devendo assumir a iniciativa, enquanto os demais gestores precisam “apoiar a cultura e gerenciar o sistema dentro de suas esferas de responsabilidade, de acordo com a tolerância e o apetite a risco da organização” (VIEIRA e BARRETO, 2019, p. 103).

Considerando essa diferenciação de responsabilidades, o presente estudo concluiu que os fatores associados ao papel da alta administração, cujo grau de complexidade foi percebido como MAI_CO pelos servidores que atuam no FNDE, explicam-se provavelmente pelo cenário deficiente encontrado na administração pública federal, com a maior parte das organizações apresentando baixa maturidade para apoiar a gestão de riscos.

Por outro lado, os fatores associados ao papel dos demais servidores, cuja percepção enquadrou-se na faixa MEN_CO, podem ser explicados pela maior simplicidade atribuída a atividades que já constituem rotinas administrativas, operacionais (ou que passarão a constituir rotinas, a partir da implantação de processos de gerenciamento de riscos). Ainda, no âmbito do componente “Pessoas”, observaram-se fatores basilares para a gestão de riscos (fatores CSR e GTA), que constituem as primeiras iniciativas para a sua implantação no âmbito de uma organização.

Portanto, destaca-se que a gestão de riscos “não é um processo estático; mais precisamente é uma ação contínua e interativa que permeia toda uma organização” (COSO, 2007, p. 18). Ainda, não é um processo que se faz “do dia para a noite”, necessitando de esforços contínuos e coordenados, de modo que “todos os membros de uma organização possuem alguma responsabilidade pelo gerenciamento de riscos corporativo” (*idem, ibidem*, p. 91).

Nessa linha, o COSO-ERM (COSO, 2007), a ISO 31000 (ABNT, 2018) e o *Orange Book* (UK, 2023) explicitam as funções e as responsabilidades das diferentes instâncias.

Destaca-se que, ao tomar para si a responsabilidade pela gestão de riscos, a alta administração estará em condições de garantir que o “tom do topo” que influenciará positivamente os demais níveis da organização na busca pela disseminação de práticas de gerenciamento de riscos.

Dessa forma, uma maior conscientização das dificuldades a serem enfrentadas nesse processo, bem como das funções e responsabilidades de cada instância, auxilia na tomada de decisão e proporciona uma visão realista do que precisa ser feito para se alcançar a eficácia da gestão de riscos e, conseqüentemente, a garantia razoável de que o gerenciamento de riscos contribua para o alcance dos objetivos da organização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme ressaltado no referencial teórico do presente estudo, a gestão de riscos é um aspecto relacionado a qualquer tipo de organização, seja ela pública ou privada, dado que o risco é inerente às atividades humanas. No âmbito do setor público e da governança, a gestão de riscos insere-se como importante instrumento para dar segurança ao alcance de objetivos, melhorando, inclusive, a capacidade de atendimento das demandas de interesse público.

Nesse contexto, considerando que, mesmo com as orientações normativas trazidas pela IN nº 01/2016, ainda se observam dificuldades e fragilidades no estabelecimento, na manutenção, no monitoramento e no aprimoramento de sistemas de gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo federal; considerando que os estudos sobre gestão de riscos nessa esfera e em países em desenvolvimento ainda são escassos e fragmentados; e considerando, ainda, que o entendimento de aspectos que facilitam ou dificultam a implantação e a implementação da gestão de riscos tem potencial para auxiliar as organizações, a presente pesquisa se mostra importante como uma exploração acerca dos fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos e que são percebidos como mais complexos de serem implementados em uma organização pública.

Este estudo, de natureza quantitativa partiu do pressuposto de que entender esses fatores tem potencial de auxiliar as organizações públicas a entenderem suas fragilidades e a alta gestão a tomar decisões quanto aos aspectos que demandam maior concentração de esforços para a eficácia da gestão de riscos, abordando, para tanto, a percepção dos servidores que atuam no FNDE, coletada em questionário de pesquisa.

A partir da revisão de literatura consubstanciada no Capítulo 2 desta dissertação, foi possível concluir o primeiro objetivo específico da pesquisa, identificando-se nos *frameworks* sobre o tema (COSO, 2007, 2013 e 2017; ABNT, 2018; UK, 2023), os fatores essenciais relacionados ao funcionamento da gestão de riscos. Esses fatores foram consolidados em cinco dimensões, com seus respectivos componentes, a saber: *Governança e ambiente organizacional*; *Integração e definição da estratégia*; *Processo de gerenciamento de riscos*; *Informação e comunicação*; e *Monitoramento e melhoria contínua*.

Comparando-se esse resultado com o referencial adotado na presente pesquisa – RMAF (UK, 2009), foi possível constatar que, para além das cinco dimensões identificadas, é possível acrescentar mais um componente de estudo, de extrema importância para o setor público, relacionado a *Parcerias* com outras instituições, públicas ou privadas. Com isso, validou-se a

escolha do referencial e entendeu-se pela sua viabilidade para apoiar a construção das variáveis a serem exploradas.

Com a aplicação do questionário de pesquisa, foi possível atender ao segundo objetivo específico: levantar e analisar a percepção das pessoas que atuam no FNDE sobre os fatores associados ao funcionamento da gestão de riscos, bem como sobre os conceitos relacionados ao tema.

Em relação a este último ponto, a análise dos dados coletados permitiu verificar que os conceitos mais associados à “gestão de riscos no setor público” pelos servidores do FNDE foram “controle”, “governança” e “tomada de decisão”, enquanto os termos com menor percentual de associação foram “inovação”, “valor público” e “liderança”. Tais achados têm potencial de auxiliar gestores públicos a trabalharem a conscientização da importância da gestão de riscos, a partir de ações que possam ressaltar as contribuições advindas da sua implantação/implementação, especialmente para o valor público.

Em seguida, a partir da aplicação da técnica estatística de análise de correspondência aos dados relacionados à trajetória profissional dos sujeitos participantes da pesquisa, constatou-se, para a amostra analisada que:

- um maior nível de *formação acadêmica* não esteve associado a uma percepção de menor complexidade dos fatores atrelados à gestão de riscos (e vice-versa);
- um maior *tempo de atuação no serviço público* esteve associado a uma percepção de menor complexidade dos fatores relacionados à gestão de riscos, enquanto um menor *tempo de atuação no serviço público* relacionou-se com uma percepção de maior complexidade sobre esses fatores; e
- um maior *tempo de experiência em gestão de riscos* não esteve associado a uma percepção de menor complexidade dos fatores relacionados à gestão de riscos (e vice-versa).

Complementando-se a análise de correspondência com a análise de agrupamento (*cluster*) foi possível alcançar os dois últimos objetivos específicos, quais sejam: identificar, dentre os fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos, quais são percebidos como mais complexos de serem implementados; e explorar as hipóteses formuladas.

Os resultados apresentados no tópico 4.2.2, resumem-se da seguinte forma:

- no componente *Liderança*, os fatores percebidos como mais complexos – MAI_CO (RAA, GAA e CAT) estiveram relacionados ao papel e às responsabilidades da alta administração, enquanto os fatores percebidos como menos complexos – MEN_CO

(MPR e ARI) estiveram ligados aos papéis e às responsabilidades dos servidores que atuam em uma organização pública;

- no componente *Políticas e estratégias para a gestão de riscos*, EGR foi percebido como MAI_CO, enquanto PGR, como MEN_CO. Novamente, destaca-se a alta administração como um aspecto que possivelmente adiciona complexidade ao fator EGR e atribui menor complexidade ao fator PGR.
- no componente *Pessoas*, a partir dos agrupamentos gerados na análise de *cluster*, obtiveram-se fatores MAI_CO (DFR e CGR, relacionados às responsabilidades estratégicas da alta administração) e fatores MEN_CO (CSR e GTA, relacionados a aspectos táticos e operacionais que dependem dos demais servidores da organização), Ainda, os diferentes graus de complexidade explicam-se possivelmente pela diferença entre os fatores “iniciais” da gestão de riscos, mais simples de serem executados (treinamento e conscientização) em contraposição aos fatores mais difíceis de serem incorporados na organização (cultura e responsabilidades).
- no componente *Parcerias*, todos os fatores associados (MTI, PMC, RTO, PAP) foram percebidos como MAI_CO. Além da responsabilidade da alta administração por esses fatores (que novamente pode explicar o maior grau de complexidade), pode-se dizer que arranjos envolvendo duas ou mais organizações parceiras têm uma complexidade inerente pelo fato de exigirem o gerenciamento compartilhado de riscos, o que demanda uma maior maturidade da gestão de riscos das organizações envolvidas; e
- no componente *Processos para gerenciamento de riscos*, todos os fatores (PGE, ADR, PCN) foram percebidos como MAI_CO. Mais uma vez, o papel e as responsabilidades da alta administração destacaram-se como possíveis motivadores para a maior complexidade dos fatores.

Com base nos resultados supracitados, verificou-se que, ao contrário do que se imaginou na definição das hipóteses a serem exploradas, a complexidade relacionada aos fatores de implementação da gestão de riscos não está associada à complexidade de implementação dos componentes. No âmbito dos componentes pesquisados – com exceção de *Parcerias* e de *Processos para gerenciamento de riscos*, apresentaram-se tanto fatores percebidos como MAI_CO quanto fatores percebidos como MEN_CO.

Desse modo, concluiu-se que a separação do grau de complexidade avaliado no presente estudo esteve atrelada aos fatores individualmente considerados. Tal conclusão foi explicada a partir da literatura de referência, inclusive a partir dos *frameworks* mencionados no presente

estudo, que enfatiza a necessidade de funcionamento conjunto dos componentes para a eficácia da gestão de riscos.

Do exposto na presente dissertação, é possível destacar as seguintes conclusões:

- i) a gestão de riscos é fundamental para qualquer organização que queira ter garantia razoável de atingimento de seus objetivos, inclusive no setor público;
- ii) a gestão de riscos deve ser personalizada para cada organização, mas existem componentes e fatores mínimos que se aplicam a todas elas;
- iii) para a eficácia da gestão de riscos, é preciso garantir que todos os componentes estejam implantados e funcionando de maneira adequada através da organização;
- iv) todos os membros da organização possuem responsabilidades na gestão de riscos, sendo que a alta administração deve mostrar liderança e comprometimento, definindo a estratégia necessária e dando o tom que influenciará os demais níveis; e
- v) compreender a percepção dos servidores que atuam no setor público tem o potencial de ajudar a entender melhor limitações e fragilidades relacionadas à implantação/implementação da gestão de riscos e pode dar uma base para que as organizações saibam identificar eventuais pontos de complexidade que demandem uma maior concentração de esforços.

Assim, entende-se que os resultados apresentados na presente pesquisa podem auxiliar as organizações do Poder Executivo federal a analisarem seus cenários, executando autoavaliações sobre seus componentes de gestão de riscos, de modo a promoverem ações que irão auxiliá-las na melhoria de seus processos de governança e de gestão de riscos. Especialmente no caso do FNDE, a coleta de percepção dos seus servidores pode auxiliar a organização a alavancar sua arquitetura de gestão de riscos, permitindo uma melhoria de sua maturidade em relação ao tema.

Destaca-se que a escassez de estudos específicos sobre os fatores relacionados à gestão de riscos foi um limitador para o presente estudo. No entanto, tal limitação foi compensada com a proposição de um estudo de caráter exploratório, que poderá servir de base para explorações posteriores. Ainda, tendo em vista que a amostra considerou apenas os servidores do FNDE, o tamanho da amostra é um limitador para que sejam elaboradas conclusões aplicáveis a todo o Poder Executivo federal.

Assim, como sugestões para novas pesquisas recomenda-se que a abordagem apresentada neste estudo seja replicada em um maior número de organizações públicas do Poder Executivo federal, de modo a corroborar o grau de complexidade encontrado para os fatores

aqui listados. Outra sugestão, seria replicar a pesquisa de forma comparativa entre organizações públicas e organizações privadas, de modo a compreender se o cenário de atuação influencia na complexidade dos fatores. Ainda, como sugestão de estudo futuro, verifica-se a pertinência de abordar, de forma separada, a percepção da alta gestão, com vistas a identificar se há variação em relação aos fatores percebidos como mais complexos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018.

ANTON, S. G.; NUCU, A. E. A. Enterprise risk management: A literature review and agenda for future research. **Journal of Risk and Financial Management**, v. 13, n. 11, p. 281, 2020.

ARAÚJO, A.; GOMES, A. M. Gestão de riscos no setor público: desafios na adoção pelas universidades federais brasileiras. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 32, p. 241-254, 2021.

ARENA, M.; ARNABOLDI, M.; AZZONE, G. The organizational dynamics of enterprise risk management. **Accounting, Organizations and Society**, v. 35, n. 7, p. 659-675, 2010.

AVEN, T. The risk concept: historical and recent development trends. **Reliability Engineering & System Safety**, v. 99, p. 33-44, mar. 2012.

ÁVILA, M. D. G. Gestão de Riscos no Setor Público. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, v. 12, n. 2, p. 179-198, nov. 2016.

BERNSTEIN, P. L. **Desafio aos deuses: a fascinante história do risco**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BODNAR, G. M., GIAMBONA, E., GRAHAM, J. R., HARVEY, C. R., MARSTON, R. C. Managing risk management. **Chicago Meetings Paper**, mar. 2011.

BORGELT, K.; FALK, I. The leadership/management conundrum: innovation or risk management? **Leadership & Organization Development Journal**, v. 28, n. 2, p. 122-136, 2007.

BOUDIA, S.; JAS, N. Introduction: risk and “risk society” in historical perspective. **History and Technology**, v. 23, n. 4, p. 317-331, set. 2007.

BOWERS, J.; KHORAKIAN, A. Integrating risk management in the innovation project. **European Journal of innovation management**, v. 17, n. 1, p. 25-40, 2014.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 13 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Institui o Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 13 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm. Acesso em 13 ago. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Projeto de Desenvolvimento do Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos.** Programa GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão Pública, [2013]. Disponível em: <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/04/projeto-de-desenvolvimento-do-guia-de-orientacao-para-o-gerenciamento-de-riscos.pdf>. Acesso em 13 ago. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União, [2016]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em 13 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.** Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Brasília: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em 13 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, Brasília: Presidência da República, [2017b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em 13 fev. 2022.

BRASIL. **Projeto de lei nº 9.163, de 23 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Poder Executivo, [2017c]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>. Acesso em 13 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.196, de 13 de setembro de 2022.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11196.htm. Acesso em 13 fev. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1273/2015-TCU-Plenário**. Ata 19, Sessão de 27/05/2015. Levantamento de auditoria para sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional. Brasília: TCU, [2015]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1273%252F2015/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 28 abr. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **10 passos para a boa gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, [2018a].

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo, [2018b]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf. Acesso em 13 fev. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Gestão de Riscos: Avaliação da maturidade**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, [2018c]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf. Acesso em 13 fev. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas 2021** (iGG 2021). Brasília, [2021]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7BE7E47C017C0DA388291F10>. Acesso em 10 jan. 2023.

CANADÁ. TREASURY BOARD. **Framework for the management of risk**. Canadá: 2010.

CARVALHO, M. S; STRUCHINER, C. J. Análise de correspondência: uma aplicação do método à avaliação de serviços de vacinação. **Cad. Saúde Públ.**, v. 8, n. 3, p. 287-301, jul./set. 1992.

COOPER, D.; GRINDER, B. Probability, Gambling and the Origins of Risk Management. **Financial History Magazine**, winter 2009.

COVELLO, V. T.; MUMPOWER, J. Risk analysis and risk management: an historical perspective. **Risk analysis**, v. 5, n. 2, p. 103-120, 1985.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2021.

CROCKFORD, G. The Bibliography and History of Risk Management: Some Preliminary Observations. **Geneva Pap Risk Insur Issues Pract**, v. 7, n. 23, p. 169–179, abr. 1982.

DA SILVA, J. C. G. L.; MARTINS, G. HOSOKAWA, R. T.; ROCHADELLI, R. O uso da análise de correspondência e de cluster para a percepção das relações no comércio internacional: o caso do setor de móveis sul-brasileiro e as barreiras à Alca. **Revista de Administração**, v. 43, n. 1, p. 44-58, 2008.

DELLOITTE. **Risk appetite frameworks: how to spot the genuine article**. UK: Deloitte, 2014.

DELLOITTE. **Pesquisa “Cinco Pilares de Riscos Empresariais 2022”**. 7. ed. [s.l.]: Delloite, 2022.

DE MEDEIROS, I. L.; VIEIRA, A.; BRAVIANO, G. GONÇALVES, B. S. Revisão Sistemática e Bibliometria facilitadas por um Canvas para visualização de informação. **InfoDesign – Revista Brasileira de Design da Informação**, v. 12, n. 1, p. 93-110, 2015.

DIONNE, G. Risk management: History, definition, and critique. **Risk management and insurance review**, v. 16, n. 2, p. 147-166, mar. 2013.

FEDERATION OF EUROPEAN RISK MANAGEMENT ASSOCIATIONS (FERMA). **Norma de gestão de riscos**. Bruxelas: AIRMIC, ALARM, IRM, 2002.

FRASER, J.; SIMKINS, B. J. **Enterprise risk management: today’s leading research and best practices for tomorrow’s executives**. New Jersey (EUA): John Wiley & Sons, Inc., 2010.

FREITAS, H. OLIVEIRA; M. SACOLL; A. Z.; MOSCAROLA, J. O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 35, n. 3, 2000.

FREY, R.; EMBRECHTS, P. **Quantitative Risk Management**. Princeton University Press, 2010.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de auditoria nº 01/2022**. Avaliação da maturidade da gestão baseada em riscos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Brasília: FNDE, Auditoria Interna, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias-1/relatorios-de-auditoria-1/relatorios-de-avaliacao-2013-ano-2022>. Acesso em 08 nov. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Plano Estratégico 2023 – Sumário Executivo**. Brasília: FNDE, Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-estrategia/plano-estrategico/sumario_executivo_pei_2023.pdf. Acesso em 08 nov. 2023.

FURLAN, L. M.; PACHECO, A. S. V. Gestão de risco: Estudo de Caso sobre os desafios na implantação e implementação. *In: ENCONTRO DA ANPAD – EnANPAD*, 44., 2020, *online*. **XLIV Encontro...** [S. l.] ANPAD, 2020. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjkwNTA=. Acesso em 10 set. 2023.

GALLAGHER, R. B. Risk management-new phase of cost control. **Harvard Business Review**, v. 34, n. 5, p. 75-86, 1956.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HAIR, J. F; *et al.* **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009, p. 477-531.

HILL, S.; DINSDALE, G. **A foundation for developing risk management learning strategies in the public service**. Canadian Centre for Management Development, 2001.

HOOD, C; ROTHSTEIN, H. Business risk management in government: pitfalls and possibilities. CARR Discussion Paper N°. 0 (Launch Paper), out. 2000. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=471221> e <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.471221>. Acesso em 26 set. 2023.

HUBBARD, D. W. **The failure of risk management: Why it's broken and how to fix it.** New Jersey (EUA): John Wiley & Sons, Inc., 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

JOHNSTON, D. E.; DJURIĆ, P. M. The science behind risk management. **IEEE Signal Processing Magazine**, v. 28, n. 5, p. 26-36, 2011.

KLEIN JUNIOR, V. H. Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de *accountability*? **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 14, p. e163964-e163964, 2020.

KNIGHT, F. H. **Risk, uncertainty and profit.** Houghton Mifflin, 1921.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARTINS, A. F. F.; VIANA, F. B. Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática. **Revista do BNDES**, v. 26, n. 51, jun. 2019.

MCNEIL, A. J.; FREY, R.; EMBRECHTS, P. **Quantitative risk management: concepts, techniques and tools-revised edition.** Princeton university press, 2015.

MCSHANE, M. Enterprise risk management: history and a design science proposal. **The Journal of Risk Finance**, v. 19, n. 2, p. 137-153, 2018.

MEHR, R. I., HEDGES, B. A. **Risk management in the business enterprise,** Illinois (EUA): [s.n.]: 1963.

MEYNHARDT, T. Public value inside: What is public value creation? **Intl Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 192-219, 2009.

MIKES, A.; KAPLAN, R. S. Towards a contingency theory of enterprise risk management (Working paper). **Harvard Business School.** 2012.

MONTEZANO, L.; COSTA JÚNIOR, R. L.; RAMOS, K. H. C.; MELCHIADES, A. T. Percepção de servidores públicos quanto à implantação da gestão de riscos em uma secretaria do governo federal do Brasil. **Revista Economia & Gestão**, v. 19, n. 54, p. 77-94, 2019.

NETO, M. L. S. R.; LIMA FILHO, R. Percepção dos Servidores Públicos Federais Sobre o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. **ID on Line Ver. Mult. Psic**, v. 12, n. 40, p. 172-185, 2018.

NUNES, N. T. S.; MOTA, S. C.; CABRAL, A. C. A.; SANTOS, S. M. A produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público: uma análise bibliométrica. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 71, n. 4, p. 887-920, out./dez. 2020.

OECD. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. PUBLISHING. **Public-private partnerships**: In pursuit of risk sharing and value for money. [s.l.]: OCDE, 2008.

PALERMO, T. Accountability and expertise in public sector risk management: a case study. **Financial Accountability & Management**, v. 30, n. 3, p. 322-341, 2014.

POWER, M. The risk management of everything. **The Journal of Risk Finance**, v. 5, n. 3, p. 58-65, 2004.

POWER, M. **Organized uncertainty**: designing a world of risk management. EUA: Oxford University Press, 2007.

REINO UNIDO (UK). **Risk management assessment framework**: a tool for departments. London: HM Treasury, 2009.

REINO UNIDO (UK). **The Orange Book**: Management of risk – Principles and concepts. London: HM Treasury, 2023.

REMENYI, D.; HEAFIELD, A. Business process re-engineering: some aspects of how to evaluate and manage the risk exposure. **International Journal of Project Management**, v. 14, n. 6, p. 349-357, 1996.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. Metodologia de pesquisa. *In: Metodologia de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SEABRA, S. N. Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil? **Revista da CGU**, Ano II, nº 3, dez./2007.

SILVA, D. E. L. S.; ARAÚJO, S. L. E.; CAMPELLO, L. O. S. Gestão de riscos o método do COSO aplicado à gestão de uma unidade de informação. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 18, p. e020021, 2023.

SIU, M. C. K. *Accountability* no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**, n. 122, p. 80-89, 2011.

SOUZA, F. S. R. N.; BRAGA, M. V. A.; CUNHA, A. S. M.; SALES, P. D. B. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **RAP – Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 59-78, jan./fev. 2020.

SOUZA, J. C.; SOUZA, P. A. R. Produção acadêmica com enfoque nos termos gestão e gerenciamento de riscos e a ABNT ISO 31000 no período entre 2000 e 2019: um estudo bibliométrico. **Revista Gestão, Finanças e Contabilidade**. Salvador, v. 9, n. 2, p. 18-36, mai./ago. 2019.

SUMMERILL, C.; POLLARD, S. J. T.; SMITH, J. A. The role of organizational culture and leadership in water safety plan implementation for improved risk management. **Science of the total environment**, v. 408, n. 20, p. 4319-4327, 2010.

TONI, J. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público** (ENAP Cadernos, nº 84). Brasília: ENAP, 2021.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **ERM – Understanding and Communicating Risk Appetite**. EUA: COSO, 2012.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos: Estrutura integrada** – Sumário executivo e estrutura. Tradução: PwC e IIA Brasil, São Paulo, 2007.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Controle interno: Estrutura integrada** – Estrutura e anexos. Tradução: PwC e IIA Brasil, São Paulo, 2013a.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Controle interno: Estrutura integrada** – Sumário executivo. Tradução: PwC e IIA Brasil, São Paulo, 2013b.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos: integrado com estratégia e performance** – Sumário executivo. Tradução: PwC, São Paulo, 2017.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **Declaração de posicionamento do IIA: o papel da Auditoria Interna no gerenciamento de riscos corporativo**. Flórida: IIA, 2009.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **Normas internacionais para a prática profissional de Auditoria Interna**. Flórida: IIA, 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2010.

VELOSO, G. R. **Implementação e avaliação de políticas públicas de gestão: o caso do GesPública**. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP. Brasília, p. 111, 2019.

VIEIRA, J. B; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

WILLIAMS, A., HEINS, M. H. **Risk management and insurance**. New York: McGraw Hill, 1964.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Gestão de Riscos no Poder Executivo federal: estudo exploratório dos fatores percebidos como mais complexos de serem implementados

O presente questionário tem por objetivo o levantamento de informações voltadas a identificar quais fatores que influenciam o funcionamento da gestão de riscos são percebidos como mais complexos de serem implementados por parte das pessoas que atuam no FNDE.

INFORMAÇÕES:

É garantido o sigilo das respostas prestadas e todas as informações fornecidas neste questionário serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, sendo reservados todos os direitos relativos à proteção da intimidade e dos dados fornecidos, em conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD) e demais legislações vigentes.

TEMPO ESTIMADO DE RESPOSTA:

30 minutos

ORIENTAÇÕES:

As perguntas fechadas deverão ser respondidas conforme a escala apresentada. Para as perguntas abertas, deverá ser registrada a sua opinião/percepção sobre os temas apresentados.

Seção 1 – Trajetória Profissional

Questão 1 – Seu maior nível de formação acadêmica:

- Doutorado
- Mestrado
- Especialização
- Graduação
- Ensino Profissional de Nível Técnico
- Ensino Médio (2º grau)
- Ensino Fundamental (1º grau)

Questão 2 – Sua área de formação:

- Ciências Exatas e da Terra
- Ciências Biológicas
- Engenharias
- Ciências da Saúde
- Ciências Agrárias
- Ciências Sociais Aplicadas
- Ciências Humanas
- Linguística, Letras e Artes
- Outra

Questão 3 – Tempo de atuação no setor público:

- 0 a 5 anos
- 6 a 10 anos
- 11 a 15 anos
- 16 a 20 anos
- mais de 20 anos

Questão 4 – Nível de atuação no FNDE:

- Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais
- Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais
- Cargo comissionado executivo
- Função comissionada executiva
- Outro

Questão 5 – Possui experiência com Gestão de Riscos no serviço público? Se sim, quanto tempo?

- Não possuo experiência
- 0 a 1 ano
- 2 a 3 anos
- 4 a 5 anos
- 6 a 10 anos
- mais de 10 anos

Seção 2 – Fatores associados à gestão de riscos

Nessa seção você deverá responder às perguntas formuladas de acordo com os seus conhecimentos sobre o tema gestão de riscos.

Para fins deste estudo, entende-se por “gestão de riscos” o conjunto de princípios, estruturas, processos e atividades coordenadas, por meio dos quais as organizações identificam, analisam, avaliam, tratam e monitoram os riscos que podem afetar o alcance de seus objetivos.

A partir da questão 7, será apresentada uma pergunta teórica, seguida imediatamente por uma pergunta que busca coletar a sua percepção sobre o desenvolvimento desse aspecto teórico no âmbito do FNDE.

Questão 6 – Marque os três principais conceitos que você relaciona à expressão "gestão de riscos no setor público":

- 1. Acesso a Informações
- 2. Alcance de objetivos
- 3. Controle
- 4. Distribuição de recursos
- 5. Estratégia
- 6. Fiscalização
- 7. Governança
- 8. Indicadores
- 9. Inovação
- 10. Liderança
- 11. Melhoria contínua
- 12. Redução de prejuízos
- 13. Resultados
- 14. Tomada de decisão
- 15. Valor público

Para responder às perguntas a seguir, considerar o seguinte conceito:

- **Liderança:** atitude e interesse da alta administração na implementação e operação da gestão de riscos da organização.

Questão 7 – Considerando aspectos relacionados à **Liderança**, como você julga a complexidade de implementar mecanismos para priorização dos principais riscos e ações periódicas para identificá-los e monitorá-los?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 8 – Considerando aspectos relacionados à **Liderança**, como você julga a complexidade de implementar critérios de apetite e tolerância a riscos (a quantidade de riscos que a organização está disposta a enfrentar e o grau de variação do apetite a risco, respectivamente)?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 9 – Considerando aspectos relacionados à **Liderança**, como você julga a complexidade de implementar mecanismos de apoio e recompensa para a inovação e o aproveitamento de oportunidades?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 10 – Considerando aspectos relacionados à **Liderança**, como você julga a complexidade de implementar a assunção de responsabilidades, por parte da alta administração, para avaliar, relatar e gerenciar riscos?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 11 – Considerando aspectos relacionados à **Liderança**, como você julga a complexidade de alta administração garantir que os servidores sejam encorajados e estejam preparados para gerenciar riscos?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Para responder às perguntas a seguir, considerar o seguinte conceito:

- **Políticas e estratégias para gestão de riscos:** *estratégias e planos definidos, comunicados e postos em prática, em todos os níveis críticos da entidade, para que o processo de gerenciamento de riscos possa ocorrer nas operações, funções e atividades relevantes nas diversas partes da organização.*

Questão 12 – Considerando aspectos relacionados a **Políticas e Estratégias para Gestão de Riscos**, como você julga a complexidade de formalizar a Estratégia de Gestão de Riscos, especificando a maneira pela qual os riscos serão considerados em cada nível do planejamento e das entregas da organização, desde os processos estratégicos até os processos operacionais, incluindo, ainda a definição de objetivos individuais de gestão de riscos para os servidores?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 13 – Considerando aspectos relacionados a **Políticas e Estratégias para Gestão de Riscos**, como você julga a complexidade de formalizar uma Política de Gestão de Riscos, contendo a declaração das intenções e diretrizes gerais da organização relacionadas à gestão de riscos?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Para responder às perguntas a seguir, considerar o seguinte conceito:

- **Pessoas:** *para além das pessoas que atuam na organização, inclui também os mecanismos necessários para ajudar as pessoas a entenderem o risco no contexto dos objetivos da organização, bem como suas responsabilidades e seus limites de autoridade.*

Questão 14 – Considerando aspectos relacionados às **Pessoas** que atuam nas organizações, como você julga a complexidade de incorporar a gestão de riscos na cultura da organização?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 15 – Considerando aspectos relacionados às **Pessoas** que atuam nas organizações, como você julga a complexidade de delegar formalmente responsabilidades para gerenciar riscos?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 16 – Considerando aspectos relacionados às **Pessoas** que atuam nas organizações, como você julga a complexidade de conscientizar os servidores acerca da importância de lidar bem com os riscos, de serem inovadores e identificar e aproveitar oportunidades para melhorar o desempenho dos resultados?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 17 – Considerando aspectos relacionados às **Pessoas** que atuam nas organizações, como você julga a complexidade de garantir treinamento adequado e da alocação de pessoas com conhecimento, experiência e habilidades apropriados em gestão de riscos?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Para responder às perguntas a seguir, considerar o seguinte conceito:

- **Parcerias:** quaisquer arranjos estabelecidos para possibilitar relacionamento colaborativo entre partes interessadas (sejam elas organizações públicas ou privadas), visando o alcance de objetivos de interesse comum, no âmbito de políticas de gestão compartilhadas, para o alcance de objetivos comuns de um setor estatal ou de uma política pública.
- **Processos de Gestão de Riscos:** processos (e suas respectivas atividades) estabelecidos para identificar riscos; avaliar a probabilidade de ocorrência e o impacto sobre os resultados pretendidos; escolher o tipo apropriado de resposta para cada risco;

desenhar e implementar respostas para os riscos priorizados; comunicar os assuntos relacionados a risco às partes interessadas; e monitorar a integridade da estrutura e do processo de gerenciamento de riscos.

Questão 18 – Considerando aspectos relacionados às **Parcerias**, ou seja, às relações entre as partes internas e externas de uma organização, como você julga a complexidade de implementar processos para identificar, avaliar e tratar riscos no âmbito de parcerias, ou seja, em programas/projetos de gestão compartilhados com outras entidades, públicas ou privadas?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 19 – Considerando aspectos relacionados às **Parcerias**, ou seja, às relações entre as partes internas e externas de uma organização, como você julga a complexidade de implementar mecanismos para troca de informações confiáveis e regulares sobre riscos entre o FNDE e as organizações parceiras?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 20 – Considerando aspectos relacionados às **Parcerias**, ou seja, às relações entre as partes internas e externas de uma organização, como você julga a complexidade de formalizar Planos e Medidas de Contingência entre o FNDE e as organizações parceiras com vistas a minimizar efeitos adversos de eventuais eventos de risco na prestação de serviços públicos?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 21 – Considerando aspectos relacionados às **Parcerias**, ou seja, às relações entre as partes internas e externas de uma organização, como você julga a complexidade de definir quais os riscos que serão transferidos para outras organizações, públicas ou privadas, mais bem posicionadas para gerenciá-los?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar

- MUITO COMPLEXO para implementar

Para responder às perguntas a seguir, considerar o seguinte conceito:

- **Processos de Gerenciamento de Riscos:** *processos (e suas respectivas atividades) estabelecidos para identificar riscos; avaliar a probabilidade de ocorrência e o impacto sobre os resultados pretendidos; escolher o tipo apropriado de resposta para cada risco; desenhar e implementar respostas para os riscos priorizados; comunicar os assuntos relacionados a risco às partes interessadas; e monitorar a integridade da estrutura e do processo de gerenciamento de riscos.*

Questão 22 – Considerando aspectos relacionados aos **Processos de Gerenciamento de Riscos**, como você julga a complexidade de disseminar abordagens por toda a organização (como políticas, sistemas e procedimentos) para identificar, avaliar e tratar riscos?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 23 – Considerando aspectos relacionados aos **Processos de Gerenciamento de Riscos**, como você julga a complexidade de implementar procedimentos que garantam a eficiência dos arranjos de gestão de riscos (p. ex., avaliações de auditoria interna, Comitês ou Coordenação de Gestão de Riscos, *benchmarking* com outras organizações)?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

Questão 24 – Considerando aspectos relacionados aos **Processos de Gerenciamento de Riscos**, como você julga a complexidade de implementar planos de continuidade de negócios ou outros mecanismos para lidar com as consequências de eventuais eventos de risco?

- Não sei dizer
- MUITO FÁCIL para implementar
- FÁCIL para implementar
- NEM TÃO FÁCIL, NEM TÃO COMPLEXO para implementar
- COMPLEXO para implementar
- MUITO COMPLEXO para implementar

APÊNDICE B – TABELAS DE SAÍDA DO SPSS®

Tabela 2 – Relação entre a formação acadêmica e o grau de complexidade dos fatores

Correspondence Table

Questão 1 – Maior nível de formação acadêmica	Respostas					
	MF	FA	NN	CO	MC	<i>Active Margin</i>
EM	0	0	0	1	17	18
GR	0	0	25	27	13	65
ES	3	33	117	217	88	458
ME	2	31	85	115	42	275
<i>Active Margin</i>	5	64	227	360	160	816

Tabela 3 – Relação entre o tempo de atuação no setor público e o grau de complexidade dos fatores

Correspondence Table

Questão 3 – Tempo de atuação no setor público	Respostas					
	MF	FA	NN	CO	MC	<i>Active Margin</i>
SP6-10	0	5	13	44	27	89
SP11-15	1	15	102	168	43	329
SP16-20	2	20	42	54	38	156
SP20	2	24	70	94	52	242
<i>Active Margin</i>	5	64	227	360	160	816

Tabela 4 – Relação entre o tempo de experiência em gestão de riscos e o grau de complexidade dos fatores

Correspondence Table

Questão 5 – Possui experiência em Gestão de Riscos no serviço público? Se sim, quanto tempo?	Respostas					
	MF	FA	NN	CO	MC	<i>Active Margin</i>
NPEGP	2	44	126	180	80	432
E1	0	4	8	8	6	26
E1-3	0	6	45	80	13	144
E3-5	1	4	30	48	42	125
E5-10	2	6	5	13	9	35
E10	0	0	9	25	2	36
PENSP	0	0	4	6	8	18
<i>Active Margin</i>	5	64	227	360	160	816

Tabela 5 – Grau de concordância com os fatores apresentados

Correspondence Table

Respostas	Questão																		
	MPR	CAT	ARI	RAA	GAA	EGR	PGR	CGR	DFR	CSR	GTA	PAP	MTI	PMC	RTO	ADR	PGE	PCN	<i>Active Margin</i>
MF	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	5
FA	2	2	4	3	2	0	3	2	7	6	11	3	5	0	1	6	4	3	64
NN	16	9	20	9	8	7	21	15	12	17	19	8	10	11	6	14	13	12	227
CO	23	22	14	19	26	24	11	21	18	16	15	22	20	24	22	20	21	22	360
MC	2	6	6	11	9	9	6	12	11	10	4	10	11	9	15	8	11	10	160
<i>Active Margin</i>	43	39	44	42	45	41	43	50	48	50	50	43	46	44	44	48	49	47	816

APÊNDICE C – BANCO DE DADOS UTILIZADO

Respostas obtidas para a Seção 1 – Trajetória Profissional

Questão 1 – Seu maior nível de formação acadêmica:							
DO	ME	ES	GR	EP	EM	EF	Total
0	16	29	4	0	1	0	50

Questão 2 – Sua área de formação:									
CET	CBI	ENG	CSA	CAG	CSA	CHU	LLA	Outra	Total
4	1	1	4	1	10	20	3	4	50

Questão 3 – Tempo de atuação no setor público:					
SP0-5	SP6-10	SP-11-15	SP16-20	EPSP20	Total
0	16	20	9	15	50

Questão 4 – Nível de atuação no FNDE:					
ESP	TEC	CCE	FCE	Outro	Total
18	15	2	7	8	50

Questão 5 – Possui experiência em Gestão de Riscos no serviço público? Se sim, quanto tempo?							
PENSP	NPEGP	E1	E1-3	E3-5	E5-10	E10	Total
1	28	2	8	7	2	2	50

Respostas obtidas para a Seção 2 – Fatores associados à gestão de riscos

Questão 6 – Marque os três principais conceitos que você relaciona ao termo "gestão de riscos" no setor público:															
1. AAI	2. AOB	3. CON	4. DRE	5. EST	6. FIS	7. GOV	8. IND	9. INO	10. LID	11. MCO	12. RPR	13. RES	14. TDE	15. VPU	Total
11	5	26	4	17	9	22	11	2	3	10	18	10	20	2	170*

* Alguns respondentes optaram por mais de três opções.

Questões 7 a 24 – Coleta de percepção*																	
7. MP R	LID				PEG		PES				PAR				PRO		
	8. CAT	9. ARI	10. RAA	11. GAA	12. EGR	13. PGR	14. CGR	15. DFR	16. CSR	17. GTA	18. PAP	19. MTI	20. PM C	21. RTO	22. ADR	23. PGE	24. PC M
2							3		4	3		4					
3	3	3	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4
3	3	4	3	3	4	3	3	2	2	2					3	4	3
4	4	4	5	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
4	4	5	5	4	4	4	4	4	2	2	3	3	3	3	2	2	2
		4	4	4			4	4	5	4					4	5	4

4		3	5	4	4	5	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3
3	4	3	3	4	4	3	4	4	4	4	3	5	4	4	3	4	3
5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
3	4	4	4	3	4	5	4	3	4	3	4	5	4	4	4	3	4
4	4	5	4	4	4	3	4	4	4	3	4	4	4	4	5	5	4
4	5	5	4	4	4	3	4	3	2	3	5	4	4	5	3	4	4
4	4	5	4	4	4	3	5	3	5	4	3	3	3	4	4	5	5
3	3	2	4	4	3	3	3	3	3	2	4	4	4	4	2	3	3
4	4	3	4	5	4	4	5	5	5	3	4	4	4	5	4	4	4
3	4	2	4	4	4	3	3	5	4	4	5	5	3	4	4	3	4
4	5	3	4	5	5	1	5	4	3	3		4	4	5	3	4	4
4	4	3	5	4	5	3	4	3	3	2	4	2	4	4	4	3	5
4	3	4	4	4	5	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5
2	2	4	5	5	1	1	3		3	2	2	2	3	5	2	4	3
		3					3	4	4	3	4	4		4	4	3	4
3	3		2	2	3	3	2	5	1	1	3	2	3	4	4	2	2
4	4	4	5	5	4	3	3	5	3	3	4	5	5	5	5	5	4
3	5	3	4	4	5	4	4	4	2	2	2	5	3	2	3	5	3
		4		5		4	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5
4		3	4	4	4	4	3	3	3	4	5	3	5	5	4	4	4
3	4	3	3	4	5	3	4	4	5	3	4	3	3	5	3	4	4
4							4	5	3	2					5	5	5
3	4	3	4	4	4	4	4	5	4	4	4	4	4	5	4	4	4
4	4	4	4	5	5	3	4	4	3	3	5	4	4	5	5	3	3
4	4	3	4	4	3	2	5	4	5	4	2	2	3	3	3	3	3
3	3	3	2	4	3	2	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
4	4	4	3	3	4	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
4	4	3	2	5	4	5	5	2	5	2	4	4	4	5	2	2	4
	2	2		2			2	2	2	2		2				2	2
				3	4	3	4	3	4	3			4		3	4	
3		3	3	4		3	4	4	4	3	3	4	4	4	3	4	3
4	4	4	4	3	4	5	5	4	5	4	5	5	5	4	4	4	4
3	3	4	5	4	5	4	5	5	3	4	3	3	3	4	4	4	5
							5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4
4	4	3	3	3	5	3	3	3	2	2	4	3	4	3	3	3	3
4	4	4	5	4	4	3	4	4	3	4	4	4	5	4	4	4	5
4	4	3	3	3	4	3	3	2	4	3	3	3	4	3	3	3	3
3	4	3	3	4	3	3	3	4	3	4	4	4	4	4	4	3	4
4	5	5	5	4	4	2	3	2	3	3	5	5	5	5	2	3	5
5	5	2	3	4	4	4	5	2	3	2	4	3	4	4	2	5	
							3	3	4	3	4	4	4	4	3	4	4
3	3	3	5	5	5	5	5	5	3	3	4	4	5	4	5	5	5
3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3

* as células em branco representam a resposta "Não sei dizer"