UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-FURG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

VIVIANE COSTA TOUGUINHA BAUER

Um estudo sobre a adesão e a implantação da Gestão de Riscos em Instituições Federais de Ensino Superior do RS

Rio Grande

2020

Viviane Costa Touguinha Bauer

Um estudo sobre a adesão e a implantação da Gestão de Riscos em Instituições Federais de Ensino Superior do RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof.ª. Drª Ana Paula Capuano da Cruz

Rio Grande, RS

2020

Ficha Catalográfica

B344e Bauer, Viviane Costa Touguinha.
Um estudo sobre a adesão e a implantação da Gestão de Riscos em Instituições Federais de Ensino Superior do RS / Viviane Costa Touguinha Bauer. – 2020.
176 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Administração, Rio Grande/RS, 2020.
Orientadora: Dra. Ana Paula Capuano da Cruz.

1. Gestão de Riscos 2. Adoção de Modelos 3. Institucionalização 4. Instituições Federais de Ensino Superior I. Cruz, Ana Paula Capuano da II. Título.

CDU 658:378

Catalogação na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos CRB 10/2344

Viviane Costa Touguinha Bauer

Um estudo sobre a adesão e a implantação da Gestão de Riscos em Instituições Federais de Ensino Superior do RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA da Universidade Federal do Rio Grande – FURG como requisito à obtenção do grau de Mestre em Administração, aprovada pela comissão de avaliação abaixo assinada:

_____

Prof.ª. Drª Ana Paula Capuano da Cruz

(Orientadora – FURG)

_____

Prof. Dr. Guilherme Lerch Lunardi (FURG)

_____

Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto (UFPEL)

Rio Grande, 09 de Dezembro de 2020

Dedico este trabalho à minha família, em especial aos meus filhos, razão do meu viver, e aos meus pais (in memoriam), à FURG, aos meus colegas de trabalho, em especial ao meu chefe e amigo Marcos Antônio Satte de Amarante, cujo apoio e compreensão foram fundamentais para o alcance desse propósito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado a oportunidade de enfrentar esse grande desafio na minha vida de fazer parte de um qualificado mestrado acadêmico e a sabedoria necessária para chegar até aqui.

Agradeço à minha família pelo apoio e compreensão pelas ausências necessárias durante esse período.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Rio Grande – FURG pelos seus 50 anos de notável existência e importância para a ciência no Brasil e fora dele.

Agradeço ao Professor Dr. Guilherme Lunardi pelo incentivo a ingressar e a continuar a trilhar o difícil caminho da pós-graduação, a todos os professores com quem tive o prazer de conviver nas disciplinas, bem como aos colegas da Turma PPGA 2018/1 e 2 pelo apoio e parceria nas aulas e trabalhos compartilhados.

Agradeço ainda à Banca Examinadora, cujas críticas e contribuições foram muito importantes para a qualificação do projeto e melhoria do resultado do trabalho.

Em especial, agradeço à minha orientadora Prof.ª Drª. Ana Paula Capuano da Cruz pela paciência e persistência em me auxiliar nessa árdua tarefa.

Grata a todos!

"Existe o risco que você não pode jamais correr, e existe o risco que você jamais pode deixar de correr." — Peter Drucker

RESUMO

Esta pesquisa objetivou compreender como acontece a adesão e a implantação da Gestão de Riscos nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e os resultados alcançados nesse processo. Para tanto, buscou-se embasamento na Teoria Institucional e seus pressupostos de legitimidade, isomorfismo e institucionalização, bem como no referencial teórico sobre a adoção de modelos como a Gestão de Riscos (GR), com foco na Administração Pública. A investigação foi realizada por meio de uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória, com suporte de entrevistas semiestruturadas, documentos e observações nas seis IFES do Estado do Rio Grande do Sul. Os dados foram analisados através da técnica da análise de conteúdo. Os achados indicam que transcorridos quatro anos da publicação da normativa que inseriu este tema nas universidades, todos os gestores depositam um significativo nível de importância para a gestão de riscos e passaram a formalizá-la através das ações, embora ainda não se observe uma operacionalização do modelo comandado por uma estrutura própria. A necessidade de atendimento às normas e Órgãos Federais de Controle e de Auditoria foi identificada como um dos atributos que mais contribuíram para adesão ao modelo de GR. Estes Órgãos assumem papel relevante nesse processo, atuando como indutores do isomorfismo coercitivo e, consequentemente, contribuindo para a homogeneização das práticas realizadas pelas IFES. Todos os atributos identificados, tanto os que contribuem como os que inibem à adesão à GR por parte da alta administração, puderam ser resumidos em dois principais: a Gestão de Vanguarda e a Gestão Crítica. Quanto às motivações e às limitações para a implantação efetiva da GR, as limitações foram encontradas em maior número, demonstrando os desafios e as dificuldades que as IFES têm enfrentado e justificando o processo lento de institucionalização e operacionalização das ações, constatado em outros estudos, e percebido, na prática, neste. Dentre as motivações, destaca-se o desenvolvimento da consciência sobre a importância da GR e o apoio determinante por parte da alta administração, bem como o *background* da auditoria interna baseada em risco. Das limitações, pontua-se, para o início do processo, a falta de conhecimento e profundidade teórica do tema e a falta de uma cultura organizacional sobre os princípios e as práticas da GR; e para o seu

desenvolvimento destaca-se a falta de mapeamento de processos, e a falta de pessoal e de uma estrutura organizacional que comporte a GR. De uma lista de ações que favorecem o envolvimento da instituição na GR preponderou a necessidade do *top down* para a efetividade da sua incorporação e a formação de um grupo de trabalho com pessoas capacitadas e com a presença de um especialista no assunto, da área acadêmica. A partir dessas constatações, elaborou-se uma proposta de boas práticas para as IFES que ainda estão iniciando o processo de implantação de um modelo de GR, levando em conta os seus Planos de Desenvolvimento Institucional - PDI, as suas estratégias e os seus objetivos definidos nele. Este estudo colabora, portanto, na compreensão dos atributos de gestão que contribuem ou inibem à adesão a modelos; dos fatores motivadores e limitadores, e das ações que favorecem o envolvimento da instituição na implantação da GR; além de elencar um conjunto de etapas a serem cumpridas para as instituições que ainda não iniciaram seu processo de implantação da GR.

Palavras-chave: Gestão de Riscos. Adoção de Modelos. Institucionalização. Instituições Federais de Ensino Superior.

ABSTRACT

This research aimed to comprehend how the adherence and the implantation of the Risk Management happens in the Federal High Education Institutions and the reached results in this process. For this purpose, it pursued basis in the Institutional Theory and its legitimacy suppositions, isomorphism, and institutionalization, so as in the theoretical background about the adoption of models as Risk Management, focusing on the Public Administration. The investigation was held by means of a qualitative approach, of an exploratory nature, supported by semi-structured interviews, documents and observation in six Universities from the State of Rio Grande do Sul. The findings indicate that four years after the publication of the normative that inserted this subject in the universities, all the managers deposited a significant level of importance to the risk management and started to formalize it through actions, even though it has not been observed a model operationalization commanded by a own structure yet. The necessity of fulfilling the guidelines and the Federal Audit and Supervisory Bodies was identified as one of the attributes which contributed the most to the adherence to the Risk Management model. These Bodies took a relevant role in this process, acting as inductors of the coercive isomorphism and, consequently, contributing to the homogenization of the practices arranged by the Universities. All the identified attributes, both those that contribute and that inhibit the adherence to the Risk Management by the high administration, could be summarized in two mains: The Vanguard Management and the Critic Management. About the motivations and the limitations to the effective implantation of the Risk Management, the limitations were found at a higher rate, demonstrating the challenges and the difficulties that the Universities have been facing and justifying the slow process of institutionalization and operationalization of the actions, verified in other studies, and perceived, in practice, in this one. Among the motivations, it stands out the development of the consciousness about the importance of the Risk Management and the decisive anchor on the part of high administration, so as the internal audit background based in risk. From the limitations, it is pointed, for the beginning of the process, the lack of knowledge and theoretical basement on the theme and the lack of a organizational culture on the principles and practices of the Risk Management; and for it’s development, it stands

out the lack of process mapping and the lack of personnel and of an organizational structure that comprise the Risk Management. From a list of actions that help the involvement of the institution in the Risk Management, it taking into account the necessity of the top down to the effectiveness of its incorporation and the formation of a work group with trained people and with the presence of a subject matter expert, from the academic area. As of this, it was possible to make a proposal of good practices to the Universities that are still beginning the process of implantation of a Risk Management model, considering their Institutional Development Plans, their strategies and their goals defined in it. This study collaborates, therefore, in the comprehension of the management attributes that contribute or inhibit the adherence to models; of the motivating and limiting factors, and of the actions that help the involvement of the institution in the Risk Management implantation; beyond allowing catalogue an amount of steps to be made to the institutions that has not begun the process of the Risk Management implantation yet.

Keywords: Risk Management. Adoption of models. Institutionalization. Federal High Education Institutions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AP	Administração Pública
CGU	Controladoria Geral da União
COSO	*Committee of Sponsoring Organizations*
GC	Governança Corporativa
GIRC	Gestão da Integridade, Riscos e Controles Internos
GR	Gestão de Riscos
GRCorp	Gerenciamento de Riscos Corporativos
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFES	Instituto Federal de Ensino Superior
INC	Instrução Normativa Conjunta
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições de Gestão de Riscos e Risco.....32
Quadro 2 - Mitos da Gestão de Riscos na Administração Pública - AP 60
Quadro 3 - Diretrizes da AP sobre Gestão de Riscos 61
Quadro 4 - Os primeiros passos para iniciar o processo de gestão de riscos.....65
Quadro 5 - Possíveis fatores motivadores da adesão a modelos.....77
Quadro 6 - Possíveis fatores inibidores da não adesão a modelos.....78
Quadro 7 - Relação Objetivos, Referencial Teórico e Instrumento de Pesquisa.....91
Quadro 8 - Resumo das Entrevistas 93
Quadro 9 - Categoria de análise dos dados.....98
Quadro 10: Atributos que contribuem para a adesão a modelos 123
Quadro 11: Atributos que inibem à adesão a modelos.....124
Quadro 12: Fatores motivadores para a implantação da Gestão de Riscos 128
Quadro 13: Fatores inibidores para implantação da Gestão de Riscos 128
Quadro 14: Ações que favorecem a implantação da GR em uma IFES 131
Quadro 15: Benchmarking e material de consulta das IFES.....133
Quadro 16: Ações propostas para implantação da Gestão de Riscos na IFES 142
Quadro 17 - *Check list* documentos sobre Gestão de Riscos da AP 170

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo teórico para pesquisa de adoção de Gestão de Riscos 30
Figura 2 - Processo de gestão de riscos 33
Figura 3 - Relação entre governança, gestão de riscos e controle interno.....37
Figura 4 - Matriz de riscos Probabilidade x Impacto.....41
Figura 5 - Modelo de Gestão de Riscos previstos no COSO II.....44
Figura 6 - Modelo de Gestão de Riscos COSO GRC 2016 revisado 45
Figura 7 - Relação entre princípios, estrutura e processo de GR ISO 31000.....46
Figura 8 - Modelo gerenciamento de riscos Orange Book. 48
Figura 9 - Insumos para formulação de arquitetura para o GRCorp no IBCG.....50
Figura 10 - Modelo de Três Linhas de Defesa.....52
Figura 11 - Fases da Institucionalização 85
Figura 12 - Triangulação da coleta de dados 98
Figura 13 - Desenho da pesquisa.....100
Figura 14 - Processo de gestão de riscos 141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado do Índice de Gestão de Riscos e Controles Internos por IFE .90
Tabela 2 - Avaliação e idade das IFES do RS 90

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17
1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA 20
1.2 OBJETIVOS 26
1.2.1 Objetivo Geral 26
1.2.2 Objetivos Específicos 26
1.3 JUSTIFICATIVA 27
2 REFERENCIAL TEÓRICO 30
2.1 Gestão de Riscos 31
2.1.1 Governança 33
2.1.2 Controles Internos 36
2.1.3 Identificação e Análise de Riscos 39
2.1.4 Estruturas de Gerenciamento de Riscos 42
2.1.4.1 Coso III - Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada . 43
2.1.4.2 ISO 31000 - Gestão de Riscos – Diretrizes 45
2.1.4.3 *The Orange Book e Risk Management Assessment Framework* 47
2.1.4.4 Metodologia do IBGC (2017) 48
2.1.4.5 O modelo das três linhas de defesa 50
2.2 Gestão de Riscos na Administração Pública e nas IFES 53
2.2.1 O campo da Administração Pública no Brasil 53
2.2.2 O campo da Gestão Universitária 55
2.2.3 Implementação da Gestão de Riscos na Administração Pública brasileira 59
2.2.4 Gestão de Riscos nas IFES 67
2.2.5 O projeto ForRisco 71
2.3 A Adoção de Modelos na Gestão Pública 74
2.4 A abordagem da Teoria Institucional para a análise da adesão de modelos de gestão nas organizações 78
2.4.1 Legitimidade 80
2.4.2 Isomorfismo 81
2.4.3 Institucionalização 84
2.4.4 Estudos sobre Gestão de Riscos à luz da Teoria Institucional 86
3 METODOLOGIA 89
3.1 Instituições pesquisadas 89

3.2 Coleta de Dados 91
3.2.1 Entrevistas 91
3.2.2 Documentos 95
3.2.3 Observação não participante 96
3.3 Análise dos dados 97
3.3.1 Triangulação dos dados 97
3.3.2 Análise de Conteúdo 98
4 ANÁLISE DE RESULTADOS 101
4.1 Caracterização dos respondentes. 101
4.2 Receptividade das IFES à pesquisa sobre Gestão de Riscos 102
4.3 O contexto das IFES estudadas em relação à Gestão de Riscos 104
4.3.1 IFES A 104
4.3.2 IFES B 107
4.3.3 IFES C 109
4.3.4 IFES D 111
4.3.5 IFES E 113
4.3.6 IFES F 116
4.4 Considerações acerca do Contexto da Gestão de Riscos nas IFES 118
4.5 Atributos que contribuem ou inibem a adesão à GR 120
4.6 Motivações e Limitações para a implantação da GR 127
4.7 Ações que favorecem a implantação da GR 130
4.8 Considerações acerca do ForRisco 139
4.9 Proposta de ações para implantação nas IFES 141
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 144
REFERÊNCIAS 152
APÊNDICE A 165
APÊNDICE B 168
APÊNDICE C 170
APÊNDICE D 173

1 INTRODUÇÃO

O setor público tem passado por significativas transformações nas últimas décadas. No Brasil, nos anos 1990, foi implementado um modelo de reforma e gestão pública que se inspirou no movimento internacional de reforma de Estado, principalmente nos modelos inglês e estadunidense. O novo modelo de gestão no setor público enfatizava a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado (PAES DE PAULA, 2005)

As organizações públicas possuem um importante papel social, sendo de sua responsabilidade manter a ordem e oferecer aos cidadãos serviços como educação, saúde e segurança, de forma contínua e eficiente. Uma das formas de se manter a ordem e a prestação de serviços contínuos e eficientes tem sido através da adoção recente do uso de técnicas de Gestão de Riscos como instrumento de gestão importante para a Governança e o Controle Gerencial (BERMEJO *et al*., 2019).

Considerando que no paradigma da "nova gestão pública" é crescente a adoção de práticas gerenciais oriundas da administração privada (BERMEJO *et al*., 2019, p. 37), em busca de melhor desempenho frente à sociedade e considerando os diferentes estágios de implantação nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), destaca-se o interesse específico do estudo a respeito do uso da metodologia de Gestão de Riscos na Administração Pública.

Pesquisas relacionadas à disseminação dessa prática no setor público ainda são mais amplamente encontradas em países que realizaram sua adoção de modo antecipado, em geral aqueles considerados desenvolvidos (Collier e Woods, 2011; Crawford e Stein, 2005; Oulasvirta e Anttiroiko, 2017; Woods, 2009). Assim, a proposta deste trabalho surgiu a partir do conhecimento de inclusão do tema, já nos primeiros encontros de 2017, na pauta do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior – Forplad[1], realizados em diferentes IFES ao longo de um ano. A inclusão do tema

1 O Forplad tem caráter permanente e reúne os pró-reitores de planejamento, de administração e ocupantes de cargos equivalentes destas instituições, para, entre outros objetivos principais, estudar e propor soluções para os problemas relacionados com as áreas de planejamento e administração das IFES; e promover o intercâmbio entre as IFES de temas de interesses do fórum (ANDIFES, 2019, documento eletrônico)

ocorreu devido à publicação de uma Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento (MP), atual Ministério da Economia, e Controladoria Geral da União (CGU), a IN 01/2016, de 11/05/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, cujo enfoque neste trabalho se volta para a implementação requerida de um processo de gestão de riscos compatível com a missão e os objetivos estratégicos da instituição.

Buscando a origem desta IN, identifica-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) vem, de forma sistemática, a partir de técnicas de avaliação e ações de controle, propondo melhorias na gestão das instituições públicas. Nos Relatórios de Levantamento da situação da Governança Pública em âmbito nacional (TCU, 2012; 2014; 2017, 2018, 2018a) e de AutoAvaliação das Instituições Públicas (TCU, 2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f; 2018g), bem como nos Acórdãos específicos publicados pelo órgão (TCU, 2013) se encontra material importante relativo ao tema.

Como ação resultante dessa abordagem nas IFES, foi constituído um Grupo de Trabalho composto por algumas Universidades Federais, com o objetivo de propor uma metodologia para atender as demandas específicas relacionadas à Gestão de Riscos. As pesquisas desenvolvidas pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade de Brasília (UNB) e outras, com o apoio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) resultaram em uma proposta de metodologia nominada ForRisco: um guia prático para gestão de riscos em instituições públicas. O projeto que deu origem a este guia recebeu recursos da Fundação de Apoio à Cultura, Ensino, Pesquisa e Extensão de Alfenas – FACEPE, intitulado “Gestão de Riscos nas Universidades Federais: Elaboração de Modelo de Referência e Implantação de Sistema”. O resultado foi publicado nos formatos de artigo científico e livro, como uma espécie de manual de aplicação, além de embasar o desenvolvimento de um sistema eletrônico de informação em fase de implementação (DE FREITAS ALVES *et al*., 2017; UNIFAL, 2018a; UNIFAL, 2018b; BERMEJO *et al.*, 2019).

Reunindo normativas, manuais, levantamentos e relatórios de auditorias dos órgãos específicos, recomendando ações e prazos para a adoção de práticas da gestão de riscos e, ainda assim, identificando a baixa adesão ou processos lentos de implantação ou ainda “adoção tardia” (SOUZA *et al.*, 2020, p. 60), tornou-se latente

investigar as motivações e as limitações que envolvem o processo de adesão à institucionalização da Gestão de Riscos nas IFES. A inquietude está no fato de tentar identificar o que motiva um gestor a adotar ou não um modelo ou programa de gestão como o de riscos; quais limitações são identificadas; e, quais as ações que favorecem o sucesso de uma implantação, dando origem, então, ao propósito deste estudo**.**

Para atender a este objetivo foi elaborado um estudo sobre o processo de implantação da Gestão de Riscos, envolvendo as motivações para a adesão do modelo até os resultados alcançados, na percepção da Administração das seis IFES localizadas no Estado do Rio Grande do Sul, selecionadas pelo critério da proximidade geográfica. Este estudo, embasado nos pressupostos da Teoria Institucional, resultou, como consequência, em um trabalho acadêmico com uma proposta de aplicação prática que sirva de referência para estas e outras IFES.

Como servidora pública de uma das Universidades pesquisadas, foi possível observar os movimentos iniciais de discussão a respeito do assunto e o esforço da Auditoria Interna desta IFES, órgão vinculado à Reitoria, em atender as demandas dos Órgãos de Auditoria Externa e Interna referentes ao tema. Evidencia-se a inclusão deste ponto no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI[2], aprovado para o período 2019-2022, através de estratégia específica a respeito que trata de "implementar a Política de Gestão de Riscos", a fim de atender o objetivo de "aprimorar as práticas de gestão voltadas ao desenvolvimento institucional" (FURG, 2019, p. 66). Também identifica-se em seu Relato Integrado (FURG, 2018), em capítulo específico referente à Gestão de Riscos e Controles Internos, a declaração da necessidade de capacitação de servidores e gestores nesta área para o desenvolvimento destas atividades e o envolvimento de todas as áreas neste processo, tendo em vista a complexidade que envolve o assunto. Considera-se que estes fatos confirmam a atenção dada ao assunto.

A presente dissertação está estruturada da seguinte forma: nesta seção 1 são apresentados os itens introdutórios como delimitação do problema, os objetivos geral e específicos e a justificativa do trabalho; na seção 2 destaca-se a fundamentação

2 O PDI é um documento definido pelo Decreto 5.773/2006 e revogado pelo Decreto 9.235/2017, onde são traçados os objetivos e estratégias a serem alcançados pela IFES, pautados nos Planos de Ação Anuais, elaborados e acompanhados por todas as Unidades da Instituição.

teórica do estudo, buscando embasamento e relação com os objetivos propostos, na Teoria Institucional e seus pressupostos de legitimidade, isomorfismo e institucionalização, bem como no referencial teórico sobre a adoção de modelos como a Gestão de Riscos, com foco na Administração Pública. Na seção 3, é descrita a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa, cabendo na seção 4 a análise dos dados levantados e os resultados obtidos; e na seção 5 as considerações finais, juntamente com as limitações do estudo e as sugestões para pesquisas futuras.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Devido à atualidade do tema na esfera pública, à necessidade de implantação no âmbito do Poder Executivo Federal, de pelo menos uma Política de Gestão de Riscos, conforme recomendação da INC 01/2016, aos diferentes estágios de implantação da Gestão de Riscos nas IFES estudadas e a uma delas, lotação de trabalho da pesquisadora, estar dando seus primeiros passos na sua implementação, torna-se motivadora a busca, identificação e estudo de conteúdos específicos referentes ao tema, que proporcione entender como se dão esses processos e quais ações poderiam ser sugeridas para essa implantação, resultando na possível indicação de uma metodologia a ser seguida.

Foi a partir das recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), que a CGU e o, então, Ministério do Planejamento determinaram uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança, dando origem à INC 01/2016, que conforme o TCU (2016), "*induz o marco do aprimoramento da administração pública*".

A partir dela, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam instituir Política de Gestão de Riscos para definir como e com qual periodicidade os riscos serão identificados, avaliados, tratados e monitorados; as diretrizes sobre a integração da gestão de riscos ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização; e como será medido o desempenho da própria gestão de riscos. Além disso, a norma ressalta os princípios da aderência à integridade e a valores éticos, da definição dos responsáveis e de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos.

Em 2012, o TCU fez um levantamento com entidades da administração pública federal, que teve por objetivo avaliar a maturidade da gestão de riscos dessas organizações e captar informações relevantes para o planejamento de ações de controle do Órgão. Em 2014, documentos publicados pelo TCU citavam o gerenciamento de riscos e a instituição de mecanismos de controle interno como requisitos essenciais à boa governança. Dentre todas as práticas sugeridas no questionário de governança pública, a prática de gestão de riscos foi a que apresentou menor aderência por parte dos respondentes, com a maioria das organizações classificadas no estágio inicial (TCU, 2018a, p. 128). Os resultados, por instituição, podem ser acessados no *site* próprio do TCU. Embora sejam resultados de técnicas de autoavaliação, que podem favorecer ou prejudicar a instituição, dependendo da motivação e intenção como foi respondida, retratam a situação daquele momento.

Também, a partir de 2014, em um levantamento para avaliação da governança, termo ao qual a gestão de riscos, os controles internos e a integridade têm sido vinculado e tratado, o TCU identificou a falta de uma gestão de riscos efetiva como problema na administração direta.

A aplicabilidade da instrução normativa passou a ser auditada pelos órgãos de auditoria externa e interna logo em seguida de sua publicação, motivada e pautada na Seção IV, Art. 17, do documento, que recomenda a instituição de uma política de gestão de riscos, em até doze meses, a contar de sua publicação, tendo vencido o prazo, então, em maio de 2017.

Os resultados dessas auditorias mostraram a necessidade de os auditores internos impulsionarem ações que provocassem o envolvimento da alta administração das IFES no tema, embora o papel da Auditoria Interna represente o órgão avaliador e consultor da gestão, e não necessariamente protagonista de ações de gestão. Detalhando mais a atividade, a auditoria interna é um procedimento de avaliação da qualidade dos controles internos e, portanto, da capacidade de alcançar os objetivos estabelecidos em uma instituição. Porém, participando de capacitações, reuniões e revendo documentos específicos se observou esse protagonismo e preocupação de alguns auditores internos das IFES na tentativa de envolver a sua instituição no tema, já que estavam sendo cobrados pelas instâncias superiores de auditoria.

Em função dessa aparente dificuldade de implantação das recomendações constantes na instrução retratada até aqui, identificou-se em novo levantamento do TCU, publicado em 2017, atualizando o panorama traçado em 2014, um Acórdão, sob n.º 882/2017, do mês de maio de 2017. Neste levantamento, os Ministros do TCU acordam, entre outros itens, em dar prazo de 120 dias, para, em conjunto com a Secretaria-Executiva do Ministério da Educação, e em articulação com as Instituições Federais de Ensino Superior, ser elaborado um plano de ação para melhoria da governança e da gestão de Tecnologia da Informação - TI das referidas instituições de ensino, com a definição de prazo para implementação, bem como de metas, indicadores e unidades responsáveis, levando em consideração critérios de risco e análise de custo x benefício, tendo como foco principal a melhoria do desempenho institucional, sobretudo a agilização e a simplificação na prestação de serviços públicos à sociedade.

Este Acórdão culminou no Decreto nº 9.203/2017, de 22/11/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que a tornou obrigatória no âmbito do Poder Executivo Federal. Este Decreto compromete ainda mais a alta administração das instituições federais em boas práticas de gestão e voltadas ao risco, e define a criação de um Programa de Integridade e de um Comitê Interno de Governança para, entre outras competências, manter, monitorar e aprimorar o sistema de gestão de riscos e controles internos associados ao tema da integridade. Inclusive as Portarias emitidas pela CGU, sob os números 1.089/2018 e a 57/2019 estabelecem prazos e as fases da instituição do programa e suas competências.

Com o objetivo de dar segurança e estabilidade à interpretação deste Decreto e servir como um referencial para a sua execução, a CGU lançou, em 2018, um Guia da Política de Governança Pública. Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade estão totalmente incorporados à atividade de Governança, não sendo possível tratar de um, sem considerar os demais. Contudo o problema de pesquisa a ser delimitado nesta dissertação envolve especificamente a Gestão de Riscos e suas implicações na gestão das IFES.

Percebe-se que o TCU, ao provocar a discussão na CGU e, consequentemente, no Ministério do Planejamento, atualmente extinto e incorporado

ao Ministério da Economia, procura desenvolver trabalhos que fomentam a preocupação do gestor nesses temas, entendendo que a boa técnica e o debate sobre governança, controles internos e gestão de riscos, poderá induzir mudanças significativas e positivas na administração pública federal. E que, além disso, decretos como o da política de governança auxiliam a auditoria interna governamental, no sentido de adicionar valor e melhorar as operações das organizações, mediante avaliação sistemática dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança.

No relatório de mais um levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018) identifica-se, entre os pontos de deficiência registrados, no âmbito da governança, o baixo monitoramento da gestão pela alta administração e, no âmbito da gestão, a baixa capacidade de gerir riscos. O trabalho realizado constatou que a maioria das organizações avaliadas, incluindo as IFES, está em estágio inicial ou inexpressivo na adoção dessas práticas. Em relação à deficiência na gestão de riscos, o TCU relata que ela compromete o alcance dos objetivos da organização e das suas subáreas de contratos, pessoal e tecnologia.

O último trabalho identificado no site do TCU envolvendo Riscos foi a realização de uma auditoria operacional, ao longo de 2018, que buscou avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados à fraude e corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus poderes econômico (recursos financeiros disponíveis) e de regulação (poder de criar regras e fiscalizar), bem como verificar a implementação dos controles a respeito de Gestão da Ética e do Programa de Integridade; da Transparência e *Accountability*; da Governança e Auditoria Interna; da Gestão de Riscos e Controles Internos e da Designação de Dirigentes. Os dados obtidos no trabalho foram utilizados na construção de um mapa de risco, que revelou importantes fragilidades e permite verificar se os órgãos estão implementando, ou não, melhorias nos seus sistemas de controle.

Toda essa busca culmina, mais recentemente, após troca do Governo Federal, na publicação do Decreto 9.901, de 08/07/2019, que altera o Decreto 9.203, já relatado, e define as competências do Comitê Interministerial de Governança, que entre outras, deve incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e

fundacional, e reforça a atuação dos Comitês Internos de Governança destes órgãos. Inclusive para o Plano de Desenvolvimento de Pessoas, um novo Decreto, sob n.º 9.991, de 28/08/2019, que contempla em seu Art. 7º, a realização da Gestão de Riscos para as ações previstas para o plano. Estas publicações sinalizam continuidade ao incentivo, recomendação e determinação de programas e de políticas de governança e de gestão de riscos específicos para melhoria da Gestão Pública.

As diferentes etapas de implantação em que as IFES se encontram e as discussões promovidas, seja nos Fóruns, em iniciativas de encontros de boas práticas administrativas promovidos entre elas, ou pelas visitas técnicas realizadas, representam oportunidades de estudos para a gestão pública dessas instituições.

Os modelos existentes que servem de estrutura para a implementação da gestão de riscos nas organizações também são importantes fontes de estudo. Conhecer os principais modelos como a ISO 31.000 Gestão de riscos — Princípios e diretrizes; o COSO II ou COSO GRC (*Committee of Sponsoring Organizations*) – Gestão de Ricos Corporativos sobre fraudes em relatórios financeiros; *The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts*; a metodologia do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC 2017; e o modelo ForRisco, desenvolvido pelo grupo de trabalho de acadêmicos de universidades públicas federais como sugestão para implantação nas IFES, auxiliará no entendimento dessas estruturas e do tema de forma geral.

A implementação de uma metodologia específica de gestão de riscos em um ambiente universitário, que reúne na sua alta administração uma diversidade de formações e experiências profissionais para a gestão de um espaço multidisciplinar e com processos complexos voltados ao ensino, pesquisa e extensão não parece ser de fácil aplicação. O conhecimento e a comparação dessas metodologias poderão viabilizar a indicação de ações necessárias para que esta implementação saia da esfera normativa e sejam utilizadas como ferramentas gerenciais para melhorar a gestão e garantir o alcance dos objetivos organizacionais.

Pressupõe-se que a discussão e talvez a dificuldade que se apresenta é a resistência à implantação de modelos vindos da gestão privada adaptados para as estruturas organizacionais públicas, neste caso, às IFES, consideradas pelos gestores, como complexas e diferenciadas em relação a outras organizações privadas

ou mesmo públicas de menor porte ou complexidade estrutural. Conforme Bermejo *et al.* (2019), a diferença da gestão de riscos para outras ferramentas apresentadas no passado é que ela vem sendo aprimorada na iniciativa privada e inserida na gestão pública por meio de um conjunto de normas que de certa forma impõem a sua adoção.

Duas manifestações da parte de gestores, registradas em atas de reunião do Conselho Universitário de uma das IFES pesquisadas, sugerem certa resistência à implantação de modelos determinados por decretos e com prazos de implantação, sem considerar a complexidade do que isso significa em uma IFES. Embora reconheçam a importância de sua operacionalização e os benefícios da aplicação de conceitos dessa natureza dentro da universidade, entendem ser processos muito diferentes fazer gestão de risco em uma fábrica e em um estabelecimento de ensino. Adicionalmente, os gestores destacam que algumas universidades que já implantaram os Comitês de Risco não tiveram resultados satisfatórios, que existem críticas muito severas a respeito do conteúdo do decreto em vigor e que as universidades não possuem corpo técnico qualificado para a aplicação dos critérios estabelecidos na norma.

Porém, por outro lado, é possível que a motivação de implantação de metodologias de Gestão de Risco faça parte da estratégia de atuação de determinado gestor, conforme sua concepção de gestão, com a finalidade de aumentar o controle interno e governança, e de obter melhor desempenho organizacional, independentemente de ter que atender normas, decretos e recomendações. Nesse sentido, destaca-se que, em duas das IFES analisadas, ocorreram reformulações na estrutura administrativa para promoção de ações de Gestão de Riscos após a troca de dirigentes destas instituições.

Contudo, segundo *The Institute of Internal Auditors* - IIA (2013), os órgãos de governança e a alta administração são as principais partes interessadas e as que melhor ajudam a garantir o gerenciamento de riscos e controle da organização. Assim, reflexões sobre quem seriam os interessados e quais seriam as motivações e as dificuldades para aderir à implantação da gestão de riscos contribuem para a formulação da questão de pesquisa proposta nesta dissertação.

Portanto, considerando o relatado até aqui, organizado em uma linha do tempo, a fim de demonstrar a continuidade da atenção dedicada ao tema pela Administração

Pública, recomendando ações e estabelecendo prazos para a instituição de programas e sistemas de gestão envolvendo riscos; entendendo a relevância do tema para os estudos baseados em teorias organizacionais e para o aperfeiçoamento da gestão; e procurando identificar as motivações e os desafios inerentes à Gestão de Riscos; este estudo tem o propósito de responder a seguinte questão de pesquisa: **Como tem sido a adesão e a implantação da Gestão de Riscos nas IFES e os resultados alcançados?**

1.2 OBJETIVOS

Para responder a questão de pesquisa, são estabelecidos os objetivos geral e específicos deste estudo.

1.2.1 Objetivo Geral

O trabalho tem como objetivo geral compreender **a adesão e a implantação da Gestão de Riscos nas IFES e os resultados alcançados**.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para que se possa atingir o objetivo geral do trabalho, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1) Investigar quais atributos contribuem ou inibem a adesão ao modelo de Gestão de Riscos nas IFES estudadas;
2) Conhecer as principais motivações e as limitações para a implantação da Gestão de Riscos nas Universidades;
3) Identificar as ações que favorecem ao envolvimento da Instituição na implantação da Gestão de Riscos em uma IFES;
4) Propor ações para a implantação de um modelo de Gestão de Riscos aplicável às IFES.

Para efeito dessa pesquisa, o termo adesão, adotado na questão de pesquisa, foi explorado considerando os principais motivos e limitações que levaram às instituições, no caso, os gestores a tomarem a decisão de implantar a Gestão de Riscos, provocado pelas indagações prévias da pesquisadora como: foram os gestores os principais interessados em que a gestão de riscos acontecesse? Quais aspectos fizeram os gestores priorizarem a implantação da Gestão de Riscos? Os gestores, primeiramente, precisaram ser convencidos da eficácia da metodologia proposta? Houve resistência? Se sim, quais os motivos da resistência? A diversidade de pauta e interesses de cada gestor influenciou a adesão? As especificidades das IFES e sua estrutura gerencial contribuíram ou limitaram o início do processo? Quem foram os influenciadores da prática de métodos de gestão de riscos? Falta uma gestão profissional na alta administração das IFES para uso da Gestão de Riscos? Enfim, a adesão se deu por iniciativa própria, entendimento prévio do benefício estratégico que a adoção resultará, ou se deu por obrigação legal?

Quanto ao termo limitações, foi utilizado para fazer referência às possíveis faltas de motivações, recursos ou inibições que afetam ou reduzem o desejo da liderança das IFES a implementarem um programa, ao contrário do que seriam motivações, ou seja, questões que podem propiciar o desejo da liderança a implementar um programa.

Como resultado desse estudo será apresentado um diagnóstico da situação atual da Gestão de Riscos nas IFES estudadas, quanto às motivações e às limitações que colaboram ou dificultam a adesão à implantação, à luz da Teoria Institucional, e a identificação das ações necessárias para a aplicação de uma metodologia em uma IFES, a partir do estudo das estruturas metodológicas existentes e das boas práticas encontradas.

1.3 JUSTIFICATIVA

A importância e a oportunidade desse trabalho estão no fato do assunto Gestão de Riscos nas IFES ser relativamente novo, principalmente após publicação da IN 01/2016 e por haver um nível de adesão ainda baixo, considerando sua relevância para uma melhor gestão e controle. Levantamentos realizados de forma sistemática

pelo TCU revelam uma baixa maturidade em gestão de riscos e deficiência em gerir riscos, o que tem provocado uma sequência de cobranças pelos Órgãos de Auditoria para que este modelo de gestão seja implantado.

Assim sendo, a identificação, tanto das motivações ou limitações para a adesão à Gestão de Riscos, como dos resultados alcançados após implantação, poderá oportunizar uma contribuição de ordem prática aos gestores públicos, assim como uma contribuição acadêmica para a pesquisa na área de organizações.

Observando-se os trabalhos de Martins *et al.* (2010), Peleias *et al.* (2013), Polo, Peixe e Galegale (2013), Dal Vesco, Fernandes e Roncon (2014), Ribeiro (2017) e Botinha *et al.* (2013) que apresentam estudos voltados ao tema, mas sem significativos achados na Administração Pública, bem como os de Sedrez e Fernandes (2011), Sousa (2018), de Freitas Alves *et al*. (2017), aplicados às IFES no Brasil, e ainda alguns estudos na área do ensino superior com metodologias e temas similares desenvolvidos fora do Brasil, por Toma *et al.* (2014), Christopher e Sarens (2015) e Bichsel e Feehan (2014), que mostram resultados com percepções semelhantes e estágios iniciais de desenvolvimento de gestão de riscos, identifica-se um espaço potencial de publicações acadêmicas sobre o tema aplicado especificamente nas IFES.

Conforme Araújo (2019), a falta de práticas consistentes e literatura sistematizada, no Brasil, sobre o tema gestão de riscos na administração pública, reflete na falta de formação de uma base crítica de discussão sobre os riscos na gestão, gerando assim a necessidade dos órgãos de controle em trazer o tema para discussões, como vem sendo feito recentemente.

A Gestão de Riscos provém de sua aplicação em organizações privadas, principalmente do mercado financeiro, migrando recentemente para as organizações públicas. O Relatório de Acompanhamento da Governança no Setor Público Federal (TCU, 2018a) revela, através do Índice Geral de Governança - iGG e comentários do relator, uma evolução em temas essenciais à gestão de riscos nesse setor, porém ainda com um bom caminho a percorrer. Dada a relevância do tema e a atenção dedicada há algum tempo para esse campo, o resultado desta pesquisa auxiliará profissionais da área a entender como se dão os processos de implantação de métodos de gestão em IFES e os seus desafios. Os resultados individuais de cada

uma das universidades do RS, selecionadas para o estudo, constantes nos relatórios do TCU (2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g), viabilizam uma noção prévia da situação atual e fonte de comparação para os dados a serem levantados durante a abordagem qualitativa realizada com os gestores destas instituições.

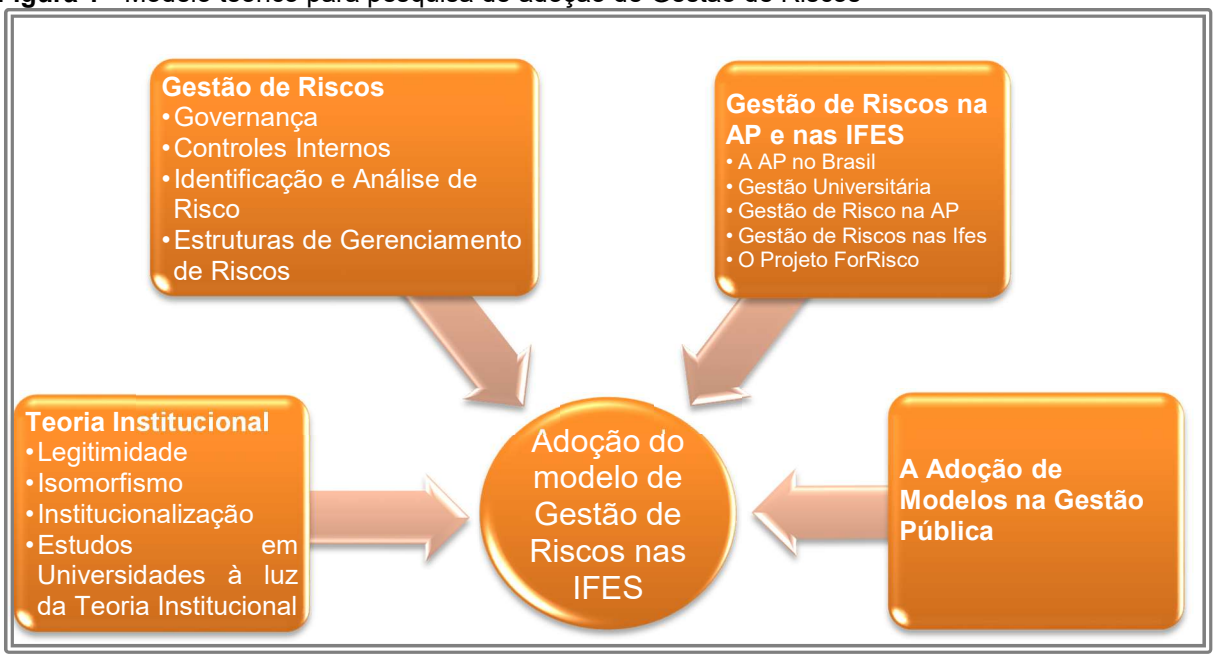
Saliente-se, ainda, que todas as IFES, a cada quadriênio, necessitam rever e reconstruir seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, momento propício para abordar os riscos, ou seja, os eventos em potencial que possam impedir ou desvirtuar o cumprimento desses objetivos estabelecidos, bem como os controles internos, que correspondem ao conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações destinados a enfrentá-los e fornecer segurança razoável de que os objetivos da organização serão alcançados. Araújo (2019), ao fazer análise da percepção de 43 Universidades Federais quanto aos impactos e contribuições decorrentes da gestão dos riscos, constatou que 51,2% concordam, de forma parcial, que os riscos podem trazer algum tipo de comprometimento ao planejamento. Sobre isso, Tonello (2007) indica que o sistema de gerenciamento de riscos deve ser incorporado ao processo de planejamento desde o início do seu desenvolvimento, para que haja uma infraestrutura sustentável capaz de considerar riscos ainda na definição da estratégia. Nesse sentido, este estudo oportunizará evidenciar a importância da ação dos gestores no sentido de evitar que os riscos possam ameaçar o cumprimento da estratégia da organização.

Mediante o exposto, justifica-se essa pesquisa por entender-se que a adoção de Gestão de Riscos como método de gestão complementar para organizações públicas pode contribuir para o melhor desempenho das mesmas, por permitir controles e acompanhamentos sistêmicos, e assim melhor atender à sociedade, seu fim único. Outra justificativa se dá pelo fato da pesquisadora integrar umas das instituições pesquisadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico utilizado neste estudo apresenta: a) Um panorama geral sobre a Gestão de Riscos, com destaque para a Governança, os Controles Internos e as principais estruturas de gerenciamento de riscos; b) A Gestão de Riscos na Administração Pública e nas Universidades, e a metodologia ForRisco; c) A discussão e os estudos sobre a Adoção de modelos na esfera pública; e d) A abordagem da Teoria Institucional como base para a análise da adesão de modelos de gestão nas organizações e os estudos realizados nessa perspectiva sobre a Gestão de Riscos nas universidades. Esta estruturação tem a finalidade de identificar os fatores que influenciam a adoção de modelos de gestão, sobretudo o de riscos, na Administração Pública (AP), especificamente nas IFES, e como estes têm contribuído para melhorar suas práticas de gestão (Figura 1).

Figura 1 - Modelo teórico para pesquisa de adoção de Gestão de Riscos



Fonte: elaboração própria

Cabe destacar que a Gestão de Riscos tem sido adotada como uma ferramenta de gestão, ou seja, um modelo concebido em instâncias superiores a ser implantado, de maneira generalizada, na administração pública federal, a partir da observação de sua eficácia na aplicação na iniciativa privada. Logo, compreender os fatores

relacionados entre os estudos acerca de Gestão de Riscos e a teoria institucional, identificando o que caracterizam sua adoção e o seu desempenho na prática, pode interessar tanto ao campo da administração pública quanto aos estudos organizacionais. A seguir apresenta-se o panorama sobre Gestão de Riscos, principal tema deste estudo.

2.1 Gestão de Riscos

Segundo Hubbard (2009), práticas relacionadas com a mitigação de riscos existiam na antiga Babilônia, a exemplo de indenizações em caso de perdas por roubos e inundações, ou a seleção, feita pelos primordiais banqueiros, de devedores com maior capacidade de honrar seus empréstimos.

Um marco para o tema foi a publicação do artigo "*The Risk Management Revolution"*, na revista Fortune, em 1975, o qual sugeria que se estabelecesse a coordenação das várias funções de riscos existentes em uma organização, anteriormente desconectadas, e a aceitação pela alta administração da responsabilidade por instituir políticas voltadas ao tema e manter supervisão sobre essas funções (FRASER; SIMKINS, 2010).

Em 2002, um ano após o colapso da empresa Enron, decorrente de esquema de ocultação e manipulação de dados contábeis e falhas em auditorias, os Estados Unidos aprovaram a chamada Lei Sarbanes-Oxley. Por meio dela, buscaram mitigar riscos, evitar a ocorrência de fraudes, proteger investidores e assegurar que as empresas que participam do mercado acionário norte-americano possuam estruturas e mecanismos adequados de governança (USA, 2002).

Nos últimos anos, o tópico de gerenciamento de riscos avançou na agenda tanto de governos como de iniciativas da indústria e do setor privado para melhorar os sistemas de risco e controle interno, o que tem refletido, por estímulos semelhantes, no setor público. Tanto controladores governamentais como profissionais da área agora veem o gerenciamento de riscos como parte integrante do processo de governança e como um mecanismo que colabora para o alcance dos objetivos estratégicos (WOODS, 2009).

O Quadro 1 reúne algumas definições de Gestão de Riscos e de Risco que auxiliam a entender o enfoque dos termos voltados, ora para as organizações como um todo, ora para as organizações do setor público, foco desse trabalho.

Quadro 1 - Definições de Gestão de Riscos e Risco.

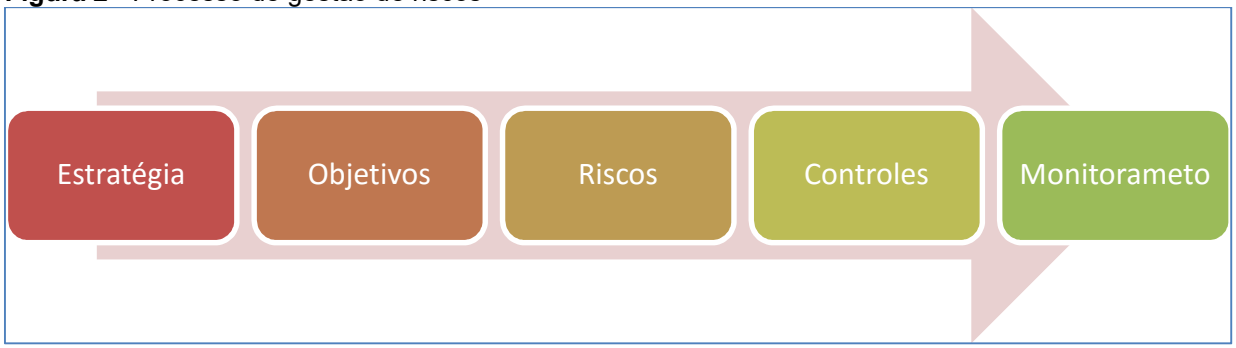
Fonte	Gestão de Riscos	Risco
Orange Book (2004)	Aplicação sistemática de princípios, abordagens e processos para as tarefas de identificação e avaliação de riscos, seguidas de planejamento e implantação de respostas aos riscos.	Um evento ou conjunto de eventos incertos que, caso ocorram, terão um efeito no alcance dos objetivos.
COSO (2007; 2017)	A gestão 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-las, 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.	É a possibilidade de um evento ocorrer e afetar o alcance dos objetivos.
IN 01/2016	Processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.	Possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade.
Decreto 9.203/2017	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.	s/d
Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2017)	É um sistema intrínseco ao planejamento estratégico de negócios, composto por processos contínuos e estruturados, desenhados para identificar e responder a eventos que possam afetar os objetivos da organização e por uma estrutura de governança corporativa.	s/d
ISO 31000 (2018)	Atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.	Efeito (desvio em relação ao esperado) da incerteza nos objetivos. O efeito pode ser positivo, negativo ou ambos, que podem criar ou resultar em oportunidades e ameaças.

Fonte: elaboração própria

Miranda (2017), em uma forma mais ampla, descreve o processo de gestão de riscos a partir da definição das estratégias da organização, estabelecimentos de objetivos, identificação e avaliação dos riscos de não os atingir, implementação de

controles como respostas a esses riscos e monitoramento contínuo do processo (Figura 2).

Figura 2 - Processo de gestão de riscos



Fonte: Miranda (2017, p. 176)

Na lógica do modelo de pesquisa do referencial teórico proposto, a seguir são abordados conceitos de Governança e Controles Internos, temas aos quais a Gestão de Riscos está intrinsecamente vinculada, considerando que tanto a gestão de riscos como os controles internos são instrumentos importantes no funcionamento da governança de uma organização.

2.1.1 Governança

Governança, derivada do termo governo, é a expressão utilizada, de forma ampla, para denominar os assuntos referentes ao poder de controle e direção de uma organização, ou mesmo a capacidade governativa no contexto internacional ou de uma nação (TORRES, 2007).

Conforme Christopher (2012), a teoria tradicional implícita na governança é a Teoria da Agência. Baseia-se no conceito de que a gestão de uma empresa (executivos) e o principal (proprietários) têm interesses diferentes em atividades de cooperação nas organizações e que são necessários controles para alinhar o interesse da gerência ao do proprietário (principal).

Por ser empregada em diferentes contextos; por não possuir um conceito universal para todas as áreas de gestão; e para melhor situar Governança ao propósito da pesquisa se faz importante apontar os diferentes enfoques dados ao tema: o corporativo, a governança pública e a governança de universidades.

Para Shleifer e Vishny (1997), governança corporativa trata do problema de agência: a separação da gestão e das finanças, isto é, a separação entre propriedade e controle, abordando as maneiras pelas quais os fornecedores de financiamento das empresas garantem a obtenção de retorno sobre seu investimento. De outra forma, porém com o mesmo intuito, Silveira e Barros (2008) definem governança como um conjunto de mecanismos internos e externos adotados pelas empresas para maximizar a probabilidade de garantir aos fornecedores de capital o retorno de seus investimentos.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC – (2015), Governança Corporativa (GC) é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas, tendo como princípios a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

Na Administração Pública, as práticas de Governança oriundas da gestão privada foram sendo introduzidas na gestão através dos conceitos de *compliance* (cumprimento de regras/normas/leis e exigência de ética), *disclosure* (transparência) e *accountability* (prestação de contas), com intuito de melhorar a relação da sociedade e do Estado, atendendo ao princípio constitucional da eficiência com qualidade na gestão, permitindo a participação da sociedade no processo decisório. Segundo Kissler e Heidemann (2006), não existe conceito único de governança pública, mas uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estrutura das relações entre o Estado e suas instituições, por um lado, e as organizações privadas e os atores da sociedade civil (individuais e coletivos), por outro.

Conforme descreve Secchi (2009), a governança pública significa um resgate da política dentro da administração pública, em um modelo horizontal de relação entre uma pluralidade de atores, públicos e privados, com peso menor aos critérios técnicos nos processos de decisão e maior ênfase nos “mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (SECCHI, 2009, p. 359).

Para o TCU (2014), a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, que são postos em prática para

avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Para Matias-Pereira (2010), entendendo a governança como um sistema de valores por meio dos quais as organizações são dirigidas e controladas, esta exige que todos os indivíduos envolvidos nas ações e atividades do setor público não sobreponham as suas aspirações e valores pessoais acima da boa gestão, que deve ser apoiada nos princípios de transparência (*disclousure*); equidade (*fairness*); prestação de contas (*accountability*); cumprimento das leis (*compliance*); e ética, mesmos princípios elencados por Adriano *et al.* (2013).

Por último, tendo o trabalho como foco as universidades públicas, importa registrar uma conceituação de Governança que melhor corresponda à complexidade da gestão das universidades pesquisadas, considerando que não seja possível encontrar um único padrão de definição. Carnegie e Tuck (2010) definem governança universitária como uma divisão de (governança) recursos entre o órgão global (Conselho), o executivo (de gestão), o órgão de gestão acadêmica (conselho acadêmico/senado) e as faculdades/escolas (comunidade acadêmica). Portanto, para os autores, a governança universitária abrange toda a complexidade do conselho executivo, decanos, chefes de departamento, diretores de pesquisa e normalmente sistemas extensos de comitês, e revisão e painéis consultivos. Para eles, a visão integrada da governança universitária abrange três componentes-chave: governança acadêmica (razão de existência da universidade e engloba a governança nas atividades de ensino, aprendizagem e pesquisa), governança do negócio (abrange medição e gestão do desempenho, além de se preocupar com a utilização de recursos e a gestão de riscos) e governança corporativa (trata da conformidade de uma organização ao preocupar-se com a responsabilidade e a garantia, bem como a proteção dos recursos organizacionais). Esta divisão é denominada pelos autores de o ABC da Governança Universitária (CARNEGIE; TUCK, 2010).

Merece destaque o estudo internacional comparativo de Christopher (2012), em nove universidades públicas entre Austrália, Reino Unido, Holanda, Bélgica e Malásia. Foram realizadas entrevistas direcionadas com os respectivos chefes de auditoria, bem como foram analisados documentos disponíveis ao tema. O foco das entrevistas foram as diferentes forças influentes, externas e internas, resultantes de

partes interessadas que impactariam no paradigma de governança das universidades. As forças consideradas influenciadoras e que determinariam as partes interessadas da governança nas universidades foram: 1) Estado; 2) governos, conselhos, indústrias e órgãos financiadores locais; 3) concorrência global; 4) gestão, autonomia e cultura acadêmica; e 5) gestão interna (nível de profissionalismo). Os achados indicam que as universidades públicas têm diferentes conjuntos de partes interessadas e diferentes níveis de obrigações contratuais. Essas diferenças inevitavelmente sugerem diferentes níveis de desenvolvimento e implementação de mecanismos, e processos de gestão de cada universidade. As implicações teóricas sustentam a proposição de que é necessária uma visão mais contextualizada de uma organização para determinar seu paradigma de governança. Entende-se oportuno relacionar essas forças influenciadoras externas ou internas à Teoria Institucional abordada neste trabalho como base de análise da adoção de modelos.

Como fechamento, conclui-se que uma boa estrutura de governança, por mais complexa que seja, deve definir o tom para o restante da universidade sobre como os riscos são gerenciados em toda a universidade (BICHSEL; FEEHAN, 2014).

2.1.2 Controles Internos

O controle interno tem um papel relevante no contexto das organizações (BEUREN; ZONATTO, 2014). Por meio dele, os gestores estabelecem ações com o intuito de monitorar as atividades da entidade, a fim de assegurar que seus objetivos possam ser alcançados.

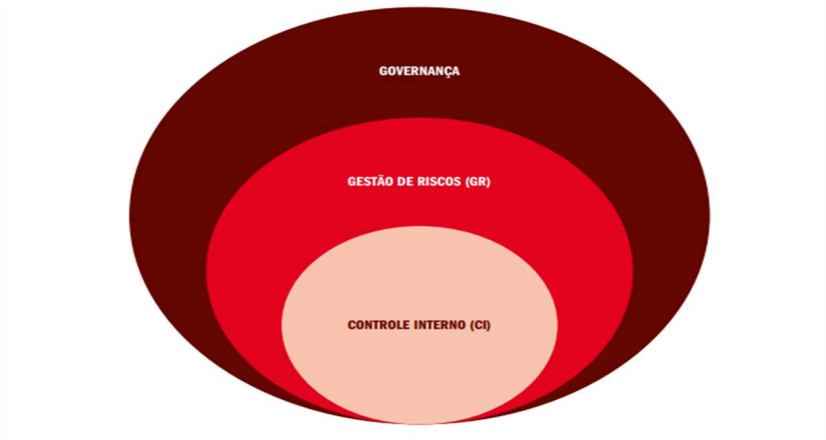
No setor público, a implementação de um sistema de controle interno passou a ser obrigatória, conforme estabelecido no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para a implementação da IN 01/2016, relativamente ao tema de controles internos, a CGU recomenda a Estrutura Integrada de Controles Internos do COSO (COSO ICIF 2013) como possível boa prática para as organizações (CGU, *homepage* institucional).

Na definição do COSO (2013), 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.

O TCU adequou o conceito aos órgãos públicos, traduzindo controles internos, ou simplesmente controles, como conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, com vistas a enfrentar os riscos. Ainda destaca que não se deve confundir controle interno com a função ou unidade organizacional de auditoria interna (BRASIL, 2018d). A auditoria interna tem importante papel no processo ou sistema de gestão de riscos e controle interno, porém não deve ser entendida como sinônimo de controle interno.

Assim, o processo de controle interno precisa ser compreendido como parte integrante da gestão de riscos, que, por sua vez, é parte do processo geral de governança da instituição (COSO, 2013), conforme representado na Figura 3. Na Gestão de Riscos, o controle interno funciona como uma resposta aos principais riscos individualizados.

Figura 3 - Relação entre governança, gestão de riscos e controle interno



Fonte: Brasil (2018d, p. 91)

Para complementar a Figura 3, cabe constar que por meio do fortalecimento e aprimoramento dessas estruturas e dos procedimentos de integridade é que o Governo Federal, através de Portarias da CGU, tem cobrado o Plano de Integridade dos órgãos públicos com a finalidade de mitigar ocorrências de corrupção e desvios éticos a partir da mobilização e participação ativa dos gestores públicos. Especificamente na IN 01/2016, os Controles Internos da gestão de riscos são tratados no Capítulo II, Seção II:

> Art. 9º: Os controles internos da gestão devem ser estruturados para oferecer segurança razoável de que os objetivos da organização serão alcançados. A existência de objetivos claros é pré-requisito para a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão.
> Art. 10. Os objetivos dos controles internos da gestão são:
> I – dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional, pela garantia razoável de atingimento dos objetivos estratégicos do órgão ou entidade;
> II – proporcionar a eficiência, a eficácia e a efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações; I
> III – assegurar que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas;
> IV – assegurar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria organização; e
> V – salvaguardar e proteger bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida (BRASIL, 2016).

Em *Orange Book* (UK, 2004), o tratamento do risco pode ser analisado em quatro diferentes tipos de controles:

Controles preventivos: servem para limitar a possibilidade de um resultado indesejável acontecer. Quanto maior a necessidade de evitar um resultado indesejável, mais importante se torna implementar controles preventivos apropriados.

Controles corretivos: servem para corrigir resultados indesejáveis que foram realizados. O plano de contingência é importante para a organização planejar a continuidade e a recuperação, conforme o caso das atividades após o acontecimento de eventos que não puderam ser controlados preventivamente.

Controles diretivos: servem para assegurar que um resultado específico seja garantido, e são mais comuns nas áreas críticas como da saúde e segurança. São implementados controles diretivos para mitigar riscos de contaminação, por exemplo, possibilitando que a atividade seja realizada.

Controles detectivos: são controles *a posteriori.* Os resultados indesejáveis já ocorreram e verificações devem ser realizadas para dar respostas a eles.

O estudo de Beuren e Zonatto (2014), que objetivou identificar o perfil de artigos científicos sobre controle interno no setor público, reforça que o controle interno no setor público deve ser compreendido de maneira mais ampla, como o plano organizacional desenvolvido a partir de um conjunto de ações integradas com o propósito de planejar, projetar, implementar, acompanhar, avaliar e controlar as ações desenvolvidas pelos gestores públicos, subsidiando o processo decisório e

oportunizando o desenvolvimento de ações com vistas a assegurar o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos pela organização pública. Este resultado contribui para o estudo em questão, pois ajuda a compreender a deficiência dos controles internos identificada nas IFES, conforme levantamentos do TCU.

Conforme Miranda (2017), toda ação de controle tem um custo associado, por isso é importante que essa ação proporcione um benefício maior que seu custo de implementação, em relação ao risco que está controlando.

2.1.3 Identificação e Análise de Riscos

A identificação de riscos é o processo de busca, reconhecimento e descrição dos riscos, tendo por base o contexto estabelecido e apoiando-se na comunicação e consulta com as partes interessadas internas e externas (ABNT, 2018). Conforme o TCU, o objetivo é produzir uma lista abrangente de riscos, incluindo fontes e eventos de risco que possam ter algum impacto no alcance dos objetivos identificados na etapa de estabelecimento do contexto (BRASIL, 2018d). Em etapa inicial ou preliminar, pode-se adotar uma abordagem de identificação de riscos *top-down*, que vai do geral para o específico.

Segundo Miranda (2017), a alta administração deve definir o perfil de riscos da organização, que significa revelar qual a exposição ao risco que a organização aceita incorrer, o que envolve tanto o nível de apetite quanto o de tolerância a riscos. O apetite de riscos permite que as organizações determinem quanto elas estão dispostas a assumir riscos para inovar na busca de objetivos, relacionando-se mais com a estratégia de longo prazo e os recursos disponíveis para alcançá-los. Já a tolerância ao risco, em nível mais tático e operacional, diz respeito ao nível de risco que uma organização pode aceitar em termos individuais do risco. Seria a aceitação dos resultados de um risco se eles ocorrerem, e tiverem os recursos e controles adequados para absorver ou tolerar o risco apresentado.

A IN 01/2016 indica, aos órgãos e entidades, que ao efetuarem o mapeamento e avaliação dos riscos, deverão considerar, entre outras possíveis, as seguintes tipologias de riscos:

> a) Riscos operacionais, associados a falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;

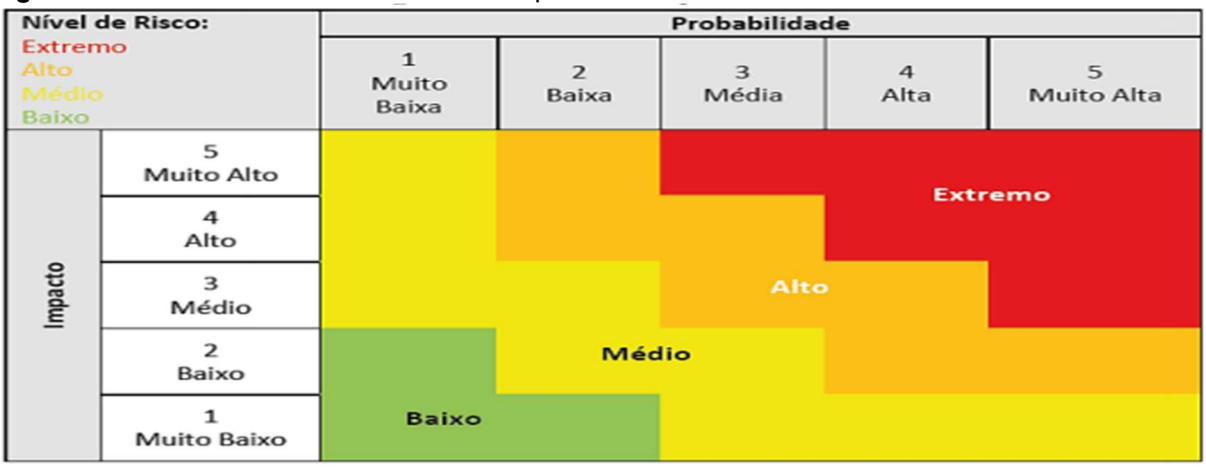
> b) Riscos de imagem/reputação do órgão, eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional;
>
> c) Riscos legais, eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade; e
>
> d) Riscos Financeiros/orçamentários, eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações (BRASIL, 2016).

Uma vez identificados, os riscos devem ser analisados, ou seja, inicia-se o processo de compreender a natureza e determinar o nível de risco, de modo a subsidiar sua avaliação e tratamento (ABNT, 2009). O risco é uma função tanto da probabilidade de ocorrer como da dimensão dos impactos causados. Desse modo, o nível do risco é expresso pela combinação da probabilidade de ocorrência do evento e das consequências resultantes no caso de concretização do evento, ou seja, do impacto nos objetivos, resultando em Risco = $f$unção (Probabilidade e Impacto), conforme Figura 4**.**

O resultado final desse processo será o de atribuir a cada risco identificado uma classificação, tanto para a probabilidade como para o impacto do evento, cuja combinação determinará o nível do risco. A identificação de fatores que afetam a probabilidade e as consequências também é parte da análise de riscos, incluindo a apreciação das causas, as fontes e as consequências positivas ou negativas do risco, expressas em termos tangíveis ou intangíveis. Dependendo das circunstâncias, a análise de riscos pode ser qualitativa, semiquantitativa ou quantitativa, ou ainda uma combinação destas (ABNT, 2009). Métodos qualitativos definem o impacto, a probabilidade e o nível de risco por qualificadores como “alto”, “médio” e “baixo”, com base na percepção das pessoas.

Na etapa de avaliação, é bastante comum a utilização de uma matriz de riscos, que consiste em uma ferramenta capaz de classificar qualitativamente os pesos de impacto e probabilidade (MIRANDA, 2017). Em sua forma qualitativa mais elementar, os valores de risco são mais frequentemente expressos em forma textual (baixo, médio e alto). A relação entre os riscos e os seus componentes pode ser ilustrada por meio da matriz da Figura 4

Figura 4 - Matriz de riscos Probabilidade x Impacto



Fonte: Adaptado de Souza e Brasil (2017).

Os eixos das duas dimensões são divididos em várias categorias qualitativas, com descrições como “alta”, “média” e “baixa”. Cada par de duas categorias de entrada corresponde a uma célula de risco, e para cada célula é atribuída uma classificação. As classificações são geralmente representadas por cores como verde, amarelo, vermelho e assim por diante. Uma matriz de risco consiste, portanto, em várias células classificadas de maneira diferente. Apesar de possuírem algumas limitações, as matrizes de risco são fáceis de implementar e de fácil entendimento visual, portanto podem ser implementadas mesmo quando os dados são limitados.

A análise qualitativa é geralmente utilizada para realizar uma avaliação inicial de riscos em um nível geral ou superior de modo a estabelecer prioridades para identificação e análise de riscos em nível específico e/ou mais detalhado, bem como quando não se exige precisão quantitativa ou ainda quando dados numéricos, tempo e recursos não estão disponíveis (TCU, 2018).

Cabe ainda para este referencial teórico, por ser frequente nas abordagens sobre risco, conceituar risco inerente e risco residual. Risco inerente é aquele que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto (BRASIL, 2016) e o residual é aquele a que uma organização está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco (BRASIL, 2016).

Bergamini Junior (2005) descreve que a avaliação de riscos e a sua tabulação em uma matriz conduzem os resultados auditados para uma identificação mais

organizada, permitindo aos gestores das instituições maior compreensão da realidade. A análise de riscos só se completa quando as ações que a gestão adota para respondê-los são também avaliadas, chegando-se ao nível de risco residual, o risco que ainda permanece depois de considerado o efeito das respostas adotadas pela gestão para reduzir a probabilidade e o impacto dos riscos, incluindo controles internos e outras ações. Formas de resposta a riscos podem variar entre aceitar, reduzir, evitar ou compartilhar o risco, incluindo o estabelecimento de atividades de controle para assegurar que as respostas definidas sejam efetivamente aplicadas.

2.1.4 Estruturas de Gerenciamento de Riscos

O objetivo desta seção é apresentar algumas das estruturas de gerenciamento de riscos reconhecidas e utilizadas como base para a implementação da gestão de riscos na maior parte das organizações em todo o mundo.

Analisar metodologias diferentes pode enriquecer e agregar valor na condução da gestão de riscos (BERMEJO *et al.,* 2019, p. 48), adaptando-as às características, atividades e cultura das organizações. *Frameworks* de mercado como o COSO II, a ISO 31000, o *framework* britânico Management of Risks M_o_R-OGC, conhecido como "*The Orange Book*", voltado para a Administração Pública, assim como a metodologia do IBGC 2017 da Administração Pública brasileira foram selecionadas para compor essa seção. O modelo das três linhas de defesa, embora não se traduza em uma proposta de estrutura para o gerenciamento de riscos em uma organização, representa uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação dos riscos e controles, esclarecendo os papéis e responsabilidades essenciais de cada um dentro de uma organização (MIRANDA, 2017).

Como referências para gestão de riscos, a CGU indica para a implementação da IN 01/2016 a norma ABNT NBR ISO/IEC 31000 – Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes, o COSO ERM, o modelo de gestão de riscos do Reino Unido - *The Orange Book*, o modelo de gestão de riscos do governo canadense, entre outros, destacando "a importância que a estrutura e seus processos sejam feitos sob medida para a necessidade da organização." (CGU, 2017).

A seguir, tem-se um breve relato, com base no Referencial Básico de Gestão de Riscos, do TCU acerca destes modelos (BRASIL, 2018d).

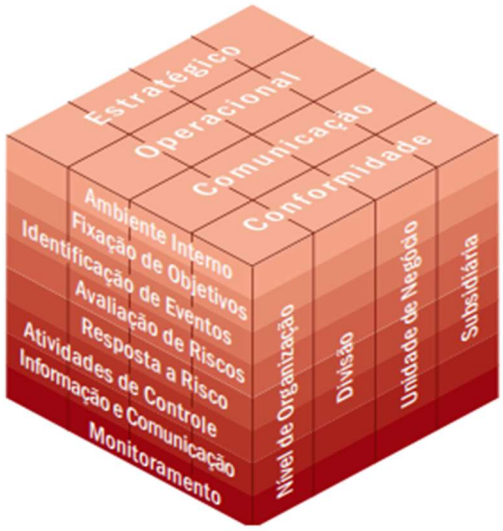
2.1.4.1 Coso III - Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada

O *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO) é o Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros. Criado em 1985, é uma entidade do setor privado, sem fins lucrativos, voltada para estudar as causas da ocorrência de fraudes e para o aperfeiçoamento da qualidade de relatórios financeiros.

A origem do modelo COSO está relacionada a muitos escândalos financeiros, na década de 1970, nos Estados Unidos, que colocaram em dúvida a confiabilidade dos relatórios corporativos (BRASIL, 2017). Trata-se de um modelo de gestão de riscos muito utilizado no cenário corporativo internacional, especialmente na América do Norte, desenvolvido pela PricewaterhouseCoopers LLP, sob encomenda desse Comitê, com o objetivo de fornecer estratégia de fácil utilização pelas organizações para avaliar e melhorar a gestão de riscos (BRASIL, 2018d).

O modelo é apresentado na forma de matriz tridimensional (cubo), demonstrando uma visão integrada dos componentes que os gestores precisam adotar para gerenciar os riscos de modo eficaz, conforme o contexto dos objetivos e da estrutura de cada organização (Figura 5).

Figura 5 - Modelo de Gestão de Riscos previstos no COSO II



Fonte: Brasil (2018d, p. 15)

A face superior do cubo apresenta as categorias de objetivos que são comuns a todas as organizações e que a gestão de riscos deve fornecer segurança razoável de seu alcance; a face lateral esquerda indica os componentes que devem estar presentes e funcionando de modo integrado à rotina da organização para que a gestão de riscos seja eficaz; e a face lateral direita representa a estrutura organizacional, os diversos níveis e/ou funções da organização, incluindo projetos, processos e demais atividades que contribuem para a realização dos seus objetivos.

Em junho de 2016, o COSO colocou em consulta pública uma revisão do modelo de 2004, adotando um novo título – “Alinhando Risco com Estratégia e Desempenho” – para destacar a importância da gestão de riscos na definição e na execução da estratégia e na gestão do desempenho organizacional. Com a incorporação dessa nova forma, o modelo proporciona maior alinhamento às expectativas em torno das responsabilidades em níveis de governança e da alta administração no cumprimento das suas obrigações de *accountability*.

O COSO GRC revisa e atualiza os componentes do COSO II, adota princípios, simplifica suas definições, enfatiza o papel da cultura e melhora o foco no valor, inserindo a gestão de riscos em três dimensões que são fundamentais à gestão de uma organização: (1) missão, visão e valores centrais; (2) objetivos estratégicos e de negócios; e (3) desempenho organizacional, conforme a Figura 6.

Figura 6 - Modelo de Gestão de Riscos COSO GRC 2016 revisado



Fonte: Brasil (2018d, p. 16)

O modelo explora a gestão da estratégia e dos riscos corporativos a partir de três perspectivas diferentes, tornando mais claras as responsabilidades da governança e da alta administração no seu papel de supervisionar e no seu dever de se envolver no processo de gerenciamento do risco corporativo de modo efetivo. O novo modelo melhora o alinhamento da gestão de riscos com a gestão do desempenho, explorando como as práticas de gestão de riscos apoiam a identificação e avaliação de riscos que impactam o desempenho, elevando a necessidade de definir variações aceitáveis no mesmo. O modelo revisado reduz de oito para cinco os componentes da gestão de riscos: (1) governança e cultura; (2) estratégia e definição de objetivos; (3) desempenho; (4) revisão e correção; e (5) informação, comunicação e reporte.

2.1.4.2 ISO 31000 - Gestão de Riscos – Diretrizes

O modelo da ISO 31000 fornece princípios e diretrizes para gerenciar qualquer tipo de risco em qualquer tipo de organização. Trata-se de uma norma geral e não concorre com outras normas sobre gestão de riscos em áreas específicas. Busca servir como um guia mestre no assunto gestão de riscos, fornecendo uma abordagem comum, que pode ser aplicada a uma série de atividades que incluem estratégias, decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços e ativos (ABNT, 2018).

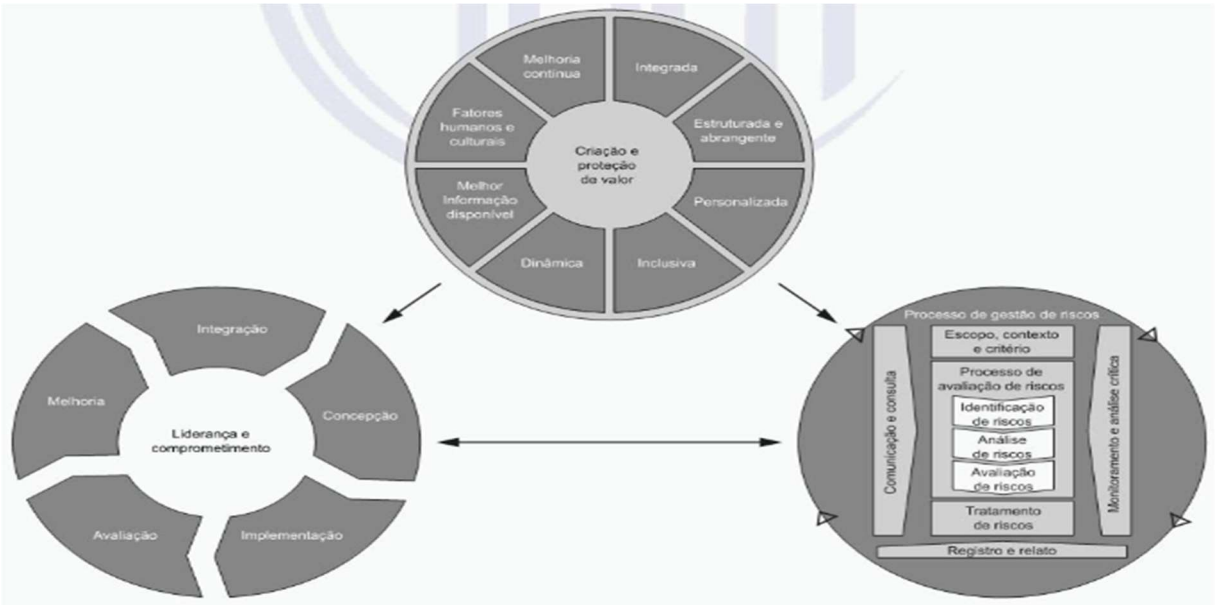
Em 2018, uma nova versão da ISO 31000 foi publicada (ABNT, 2018). A ISO 31000:2018 possui mais ênfase no envolvimento da alta administração e na integração do gerenciamento de riscos na organização, fornecendo, assim, uma orientação mais estratégica (ABNT, 2018).

A nova versão da ISO 31000 propõe o desenvolvimento de uma declaração ou política de compromisso com a gestão de riscos, em que atribui autoridade, responsabilidade de acordo com cada nível da organização e assegura a alocação de recursos para gerenciar os riscos (ABNT, 2018). Além disso, possui uma linguagem simplificada e recomenda que a gestão de riscos integre a estrutura, os processos, os objetivos, a estratégia e as atividades organizacionais (ABNT, 2018).

As principais mudanças em comparação com a norma de 2009 foram: revisão nos princípios do gerenciamento de riscos (reduziu de 11 para 8 princípios); foco na liderança, que deve garantir a integração do gerenciamento de riscos em todas as atividades da organização; grande ênfase na questão interativa do gerenciamento de riscos; e maior foco na manutenção de um ambiente aberto, que troque feedback regularmente com o ambiente externo.

A figura 7 representa a estruturação da gestão de riscos, a partir da norma revisada:

Figura 7 - Relação entre princípios, estrutura e processo de GR ISO 31000



Fonte: ABNT (2018, p. 6)

A norma ISO 31000 está estruturada em três partes fundamentais inter-relacionadas: os princípios, a estrutura e o processo de gestão de riscos. Este último tem uma contribuição fundamental por sugerir que seja parte integrante da gestão e da tomada de decisão e seja integrado na estrutura, operações e processos da organização, podendo ser aplicado nos níveis estratégico, operacional, de programas ou de projetos (ABNT, 2018).

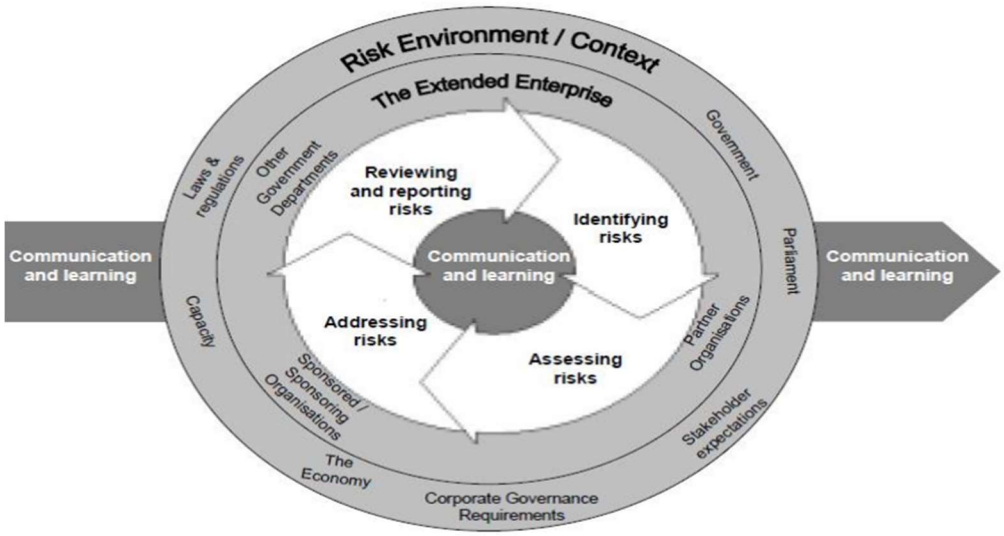
2.1.4.3 *The Orange Book e Risk Management Assessment Framework*

O *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts*, produzido e publicado pelo HM Treasury Britânico, foi a principal referência do programa de gestão de riscos do governo do Reino Unido, iniciado em 2001. O modelo, além de ser compatível com padrões internacionais de gestão de riscos, como COSO e ISO 31000, apresenta uma introdução ao tema gestão de riscos, tratando um assunto que pode ser complexo de forma abrangente e simplificada (TCU, 2018).

O modelo de gerenciamento de riscos contido no Orange Book, mais voltado para a Administração Pública, compõe-se de quatro elementos, representados graficamente por meio de circunferências inseridas uma dentro das outras (Figura 8). O processo de gerenciamento de risco na esfera central, que engloba as etapas de identificação, avaliação, tratamento e revisão dos riscos não ocorre de forma isolada, mas sim, dentro de um contexto da esfera macro. O Guia Orange Book indica que os riscos específicos não podem ser abordados isoladamente uns dos outros, a gestão de um risco pode ter um impacto em outro, ou ações de gerenciamento podem ser efetivas para controlar mais de um risco simultaneamente (TREASURY, 2004).

Para uma gestão de risco efetiva, o Orange Book considera que a gestão de risco é o equilíbrio de uma série de elementos inter-relacionados uns com os outros (TREASURY, 2004).

Figura 8 - Modelo gerenciamento de riscos Orange Book.



Fonte: Adaptado de TREASURY (2004).

Conforme pode ser observado no diagrama do Orange Book, a comunicação e aprendizado não é um estágio distinto da gestão de riscos, e sim, algo que está presente em todo o processo. Esta etapa permite que todos os envolvidos possam compreender a estratégia da gestão de riscos, tenham acesso às prioridades e o papel de cada um no processo, que novos riscos sejam transferidos e comunicados às pessoas responsáveis, e que cada nível de gestão, incluindo a alta gestão, planeje suas ações de acordo com sua esfera de controle (TREASURY, 2004).

2.1.4.4 Metodologia do IBGC (2017)

O IBGC estabelece a mensuração do nível de maturidade da gestão de riscos como uma importante ferramenta para que a organização possa se planejar, documentando, comunicando e programando melhorias no seu modelo. Define que o Conselho de Administração deve ser responsável por determinar os objetivos estratégicos e o mapa de riscos da organização. Isso consiste em identificar o “grau de apetite” aos riscos da organização e as faixas de tolerância e desvios em relação aos níveis de riscos aceitáveis. A metodologia indica estabelecer ainda política de responsabilidade da diretoria para avaliar a quais riscos a organização pode ficar

exposta, desenvolver procedimentos para administrá-los e avaliar, discutir e aprovar a política de riscos proposta pelo Comitê Executivo de Riscos (IBGC, 2017).

É recomendável que os integrantes do Conselho de Administração possuam conhecimentos de indicadores de desempenho para opinar sobre o assunto. A metodologia do IBGC também sugere que a empresa tenha um programa para trazer a cultura de gestão de riscos a novos conselheiros. O papel de implementar uma estrutura de gerenciamento de riscos e controle é atribuído aos gestores, com o Comitê de Auditoria exercendo a atividade de supervisão (BERMEJO *et al.*, 2019). Para organizações que não apresentam em suas estruturas Conselhos de Administração, entenda-se aqui a Alta Administração.

De acordo com o IBGC (2017), ao implantar um modelo de Gestão de Riscos Corporativos (GRCorp) e promover uma cultura de gerenciamento de riscos, a organização agrega inúmeros benefícios, tais como: (a) aderência dos processos internos ao perfil de riscos estabelecido pelo conselho de administração; (b) clareza quanto às regras de governança para gerir a exposição a risco; (c) endereçamento de lacunas de capacitação de pessoas, processos e sistemas; e (d) implementação de sistemas de controles eficazes.

Ainda conforme o IBGC, a arquitetura para o GRCorp deve girar em torno e se condicionar aos objetivos estratégicos e metas da organização. Para tanto, é importante que esses estejam definidos e sejam gerenciados; norteiem as prioridades da organização no que se refere a riscos e controles internos.

O IBGC sugere a realização de um conjunto de perguntas (Figura 9) para orientar a definição da arquitetura de GRCorp a ser adotada.

Figura 9 - Insumos para formulação de arquitetura para o GRCorp no IBCG

DIMENSÕES	QUESTÕES DE REFERÊNCIA
PROCESSOS CRÍTICOS (PARA O GRCORP)	a) Quais são os macroprocessos identificados como relevantes na fase de levantamento dos riscos? b) Quais são os princípios que irão nortear eventual redesenho dos processos? c) Qual é o mecanismo para se descontinuar e/ou criar processos novos a partir da implantação do modelo de GRCorp? d) Quais são as ações críticas para mitigar os riscos relevantes?
GOVERNANÇA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS	a) Quais são os fóruns de decisão envolvidos? b) Quais são os papéis e responsabilidades desses fóruns? c) Qual é a composição desses fóruns? d) Quais são as alçadas? e) Quais são as políticas necessárias para tomada de decisão ágil e eficaz?
ORGANIZAÇÃO E PESSOAS	a) Existem as capacitações necessárias? Quais são as lacunas? Como endereçá-las? b) O modelo organizacional facilita a identificação, monitoramento e mitigação dos riscos relevantes? c) Como está sendo tratada a questão da sucessão de postos/pessoas-chave na organização?
SISTEMAS DE CONTROLE	a) Existem controles adequados para mensurar a exposição? b) Os relatórios gerenciais facilitam a identificação, monitoramento e mitigação dos riscos? c) Os sistemas de TI (Tecnologia da Informação) são adequados?
COMUNICAÇÃO	a) Há comunicação adequada com os colaboradores? b) Existe uniformidade conceitual quanto ao modelo de GRCorp? c) O perfil de riscos e seus benefícios estão devidamente comunicados para a organização? d) Há um claro alinhamento entre o perfil de riscos e os valores e cultura corporativa? e) As responsabilidades e direitos decisórios estão devidamente explicitados e comunicados? f) Há comunicação adequada com os *stakeholders* externos?

Fonte: Brasil (2018d, p. 65)

As respostas a este conjunto de questões fornecem um roteiro rico de informações para estabelecer e indicar necessidade de melhorias a uma metodologia de gestão de riscos de uma organização.

2.1.4.5 O modelo das três linhas de defesa

Mesmo em entidades onde não há uma estrutura ou sistema formal de gestão de riscos pode ser possível aumentar a compreensão e a eficácia da abordagem da organização quanto a riscos por meio da delegação e da coordenação das responsabilidades essenciais de gestão de riscos, baseando-se na abordagem das Três Linhas de Defesa (IIA, 2013). A abordagem das Três Linhas de Defesa, embora não seja um modelo de gestão de riscos, é uma forma simples e eficaz para melhorar

a comunicação e a conscientização sobre os papéis e as responsabilidades essenciais de gestão de riscos e controles, aplicável a qualquer organização, não importando o seu tamanho ou a sua complexidade. Por essa abordagem, há três grupos (ou linhas) envolvidos no gerenciamento eficaz de riscos:

1º) Funções que gerenciam e têm propriedade de riscos: a gestão operacional e os procedimentos rotineiros de riscos e controles internos constituem a primeira linha de defesa na gestão de riscos. A gestão operacional serve naturalmente como a primeira linha de defesa porque os controles internos são desenvolvidos como sistemas e processos sob sua orientação e responsabilidade. Nesse nível se identificam, avaliam e mitigam riscos por meio do desenvolvimento e da implementação de políticas e procedimentos internos que possam oferecer garantia razoável de que as atividades estejam de acordo com as metas e objetivos.

2º) Funções que supervisionam riscos: a segunda linha de defesa é constituída por funções (unidades, comitês ou outras estruturas organizacionais) estabelecidas para garantir que a primeira linha funcione como pretendido no que diz respeito à gestão de riscos e controles. As funções específicas variam muito entre organizações e setores, mas são, por natureza, funções de gestão. Seu papel é coordenar as atividades de gestão de riscos, orientar e monitorar a implementação das práticas de gestão de riscos por parte da gestão operacional, apoiar a definição de metas de exposição a risco, monitorar riscos específicos, bem como ajudar a definir controles e/ou monitorar riscos e controles da primeira linha de defesa.

3º) Funções que fornecem avaliações independentes: a auditoria interna constitui a terceira linha de defesa na gestão de riscos ao fornecer avaliações independentes e objetivas sobre os processos de gestão de riscos, controles internos e governança aos órgãos de governança e à alta administração. Embora a instância máxima de governança e a alta administração não sejam consideradas entre as três linhas de defesa desse modelo, nenhuma consideração sobre gestão de riscos estaria completa sem levar em conta, em primeiro lugar, os papéis essenciais dessas que são as principais partes interessadas e as que estão em melhor posição para instituir e assegurar o bom funcionamento das três linhas de defesa no processo de gestão de riscos e controles da organização (IIA, 2013).

Os Órgãos de controle externo, reguladores, auditores externos e outras instâncias externas de governança estão fora da estrutura da organização, mas podem desempenhar um papel importante em sua estrutura geral de governança e controle, podendo ser considerados linhas adicionais de defesa, que fornecem avaliações tanto às partes interessadas externas da organização, como às instâncias internas de governança e à alta administração da entidade (IIA, 2013). A Figura 10 ilustra o modelo das Três Linhas de Defesa.

Figura 10 - Modelo de Três Linhas de Defesa



Fonte: IIA (2013, p. 2)

O IIA (2009) esclarece que a auditoria interna tem o papel de auxiliar a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.

Posto isso, a apresentação de algumas estruturas integradas que estão no mercado, das ferramentas que podem ser utilizadas por cada instituição para identificar, avaliar e gerir seus riscos, assim como das metodologias adotadas por alguns órgãos públicos, visa demonstrar que é possível a formatação de uma metodologia própria e a utilização da gestão de riscos para aprimorar os atos de gestão de tal forma que as decisões passem a ser tomadas com base em uma concepção de risco. Esse aprimoramento dos atos de gestão corrobora o ideal de profissionalizar cada vez mais os órgãos administrativos, de modo que todas as decisões sejam mais bem fundamentadas em aspectos cada vez menos subjetivos.

2.2 Gestão de Riscos na Administração Pública e nas IFES

Esta seção aborda, inicialmente, o campo da Administração Pública no Brasil, com especial atenção para as reformas, e o campo da Gestão Universitária. A seguir, apresenta-se a Gestão de Riscos na Administração Pública e, por fim, a Gestão de Risco nas IFES, bem como o ForRisco, metodologia desenvolvida a partir de um projeto entre IFES, para aplicação na administração pública.

2.2.1 O campo da Administração Pública no Brasil

No campo acadêmico da Administração Pública no Brasil, poucos são os estudos teóricos existentes e realizados em profundidade (FADUL; SILVA; SILVA, 2012). Segundo as autoras, o que existe é uma utilização ampla e generalizada de estudos de caso, com uma dificuldade sistemática do referencial teórico com o estudo empírico, além da generalização rápida de achados, apresentando-se mais com uma natureza prescritiva do que analítica, atrelada a uma tendência normativa. Constatações estas também foram confirmadas por Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017).

No campo empírico, identifica-se na história da Administração Pública algumas tentativas de avanços e retrocessos da gestão, através de reformas do Estado, como a reforma gerencial da administração pública brasileira que aconteceu no final dos anos 1960, através do Decreto-Lei 200, de 1967, que tratava da organização da Administração Federal e estabelecia diretrizes para a Reforma Administrativa, sendo uma tentativa de superação da rigidez burocrática (BRESSER-PEREIRA,1998).

Esse foi o espírito da proposta de reforma do Estado que se deu a partir de 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso. O objetivo, a médio prazo, era tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando para o atendimento aos cidadãos, com criação de instituições descentralizadas, chamadas de “agências executivas ou autônomas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” nas atividades sociais e científicas, não-exclusivas do Estado. As universidades não fizeram parte dessa reforma de maneira efetiva, tendo em vista a resistência de suas administrações frente ao entendimento de possível processo de privatização. Contudo se verifica que as tentativas de implantar modelos de gestão

mais modernos, com efetivo controle interno, a partir do estabelecimento de objetivos e de indicadores de desempenho tem sido um importante exercício na atuação para a modernização da Administração Pública.

Sobre isso, Paes de Paula (2005, p. 47) defende que “a Administração Pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos.” De acordo com a autora:

> Isso desafia os governantes e pesquisadores a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais. Dessa forma, ainda que o movimento gerencialista tenha tomado para si a intenção de fundar uma nova administração pública, esse é ainda um projeto em construção (PAES DE PAULA, 2005, p. 47).

Para a pesquisadora a “nova administração pública” do Brasil, denominada assim também por vários países, “está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado” (PAES DE PAULA, 2005, p. 47).

No que tange à gestão de riscos no âmbito público, ela já vem sendo adotada por vários órgãos governamentais ao redor do mundo. Identifica-se no Brasil a introdução da temática nas instituições financeiras, expandido para os demais setores do mercado. No setor púbico, mais precisamente no Poder Executivo Federal, o processo de gestão de riscos iniciou no mesmo período, em alguns Ministérios Governamentais.

Em tempos em que se noticia o desejo do Brasil de integrar a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cabe destacar, a avaliação documentada realizada por este organismo sobre o sistema de integridade da Administração Pública Federal brasileira – Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra (OCDE, 2011), onde reconhece os avanços realizados pelo Governo Federal ao longo da última década e que estes oferecem uma base sólida para avançar na gestão de integridade nos próximos anos, porém faz quatro recomendações importantes, entre elas a de integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção. Na sequência, sugere como

proposta de ação, implementar controles internos baseados no risco para reduzir os riscos operacionais e prestar garantias razoáveis de integridade nos órgãos públicos.

A despeito disso, ainda há poucos órgãos e instituições públicas possuidoras de políticas ou práticas de gestão de riscos formalmente estabelecidas, mesmo que dispondo de organismos de controles internos, ou seja, de elementos de resposta ao risco (OLIVEIRA; GOMES; MACHADO, 2015). A seguir, apresenta-se um panorama da Gestão Universitária e da implementação da Gestão de Riscos na administração pública brasileira.

2.2.2 O campo da Gestão Universitária

Conforme Azevedo (2017, p. 37), “as instituições de ensino superior (IES) são organizações com características peculiares, caracterizam-se por serem complexas e diversificadas e estão inseridas em um contexto de mudanças que se apresenta cada vez mais dinâmico”.

Acrescente-se que o Art. 207, da Constituição Federal, de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, n.º 9.394/1996 (BRASIL, 1996), expressa a autonomia universitária na educação nacional sobre as questões didático-científica, administrativa e de gestão de pessoal, financeira e patrimonial, condição importante a ser avaliada na adesão de modelos de gestão.

Sobre a autonomia, cabe observar que as afirmações estabelecidas na lei não a garantem, na prática, às universidades mantidas pelo Ministério da Educação – MEC. Conforme documento técnico publicado pelo MEC (2017), as universidades têm dificuldade de exercer essa autonomia em virtude de limitações definidas em normas infra legais e infra constitucionais que restringem a liberdade de administração. Ou seja, além dos comandos da Constituição e da LDB, há uma série de instruções normativas, portarias, atos declaratórios e outras normas que orientam ou restringem as atividades das universidades, como o caso da implantação de modelos de gestão determinada via decretos e normativos legais.

Contribui, ainda, para a falta de autonomia das universidades, a política econômica de alguns governos, refletindo na liberação de recursos financeiros, impedindo uma gestão financeira própria. Os recursos são repassados pelo Poder Público com critérios sobre os quais as universidades não detêm nenhuma influência

e a administração é feita segundo parâmetros gerais do serviço público inadequados para instituições que se pretendam inovadoras. No caso, a distribuição do orçamento é feita pelo MEC, que repassa recursos para as universidades de acordo com uma matriz de distribuição (MEC, 2017). Com base nisso, pressupõe-se que definir riscos financeiros e estabelecer eficientes controles internos não é tarefa fácil para a complexidade natural da gestão universitária.

Levantamento do MEC (2017, p. 43) mostra que as universidades convivem com limitações gerenciais que dificultam seu pleno desenvolvimento e causam o desperdício de talentos e recursos que poderiam contribuir de forma significativa para o crescimento do País. A reforma universitária promovida pela LDB, em 1996, não foi capaz de alterar o formato organizacional proposto em 1968 pela Lei nº 5.540/1968. O modelo adotado pelas universidades é composto de dois grandes blocos: o bloco dos conselhos e o bloco dos departamentos. Ao bloco dos conselhos cabe a tomada de decisões estratégicas e ao bloco dos departamentos cabe a execução (MEC, 2017, p. 8).

No documento é registrado que algumas características do relacionamento das universidades públicas com o MEC podem ser responsáveis pelo não desenvolvimento integral de suas potencialidades. O Estado, ao agir através de normas legais e ao definir, entre outros, a estrutura interna, as carreiras e os cargos das instituições, amplia a burocracia, decorrente da fiscalização do cumprimento das normas criadas por ele mesmo, sobrepondo-se à própria finalidade da universidade. O sistema de governança acaba por ser altamente verticalizado e, como consequência, as universidades optam pelo conservadorismo e por seguir as normas ditadas pelas agências fiscalizadoras ou de fomento (MEC 2017).

O documento do MEC (2017) citado, afirma que as restrições administrativas, levantadas na consultoria, contribuem para que as universidades públicas permaneçam na acomodação e deixem de buscar modelos de governança mais eficientes.

A estrutura das IFES, dividida e hierarquizada, segundo Vieira e Vieira (2003, p. 902), acaba gerando “alto grau de burocratização na movimentação dos fluxos de gestão e lentas no poder decisório.” Por outro lado, as

> reestruturações e autonomia das universidades devem ser tratadas caso a caso em vista das grandes diversidades regionais do país e também da

> missão, claramente explícita, de cada uma. Seria um erro dar tratamento isonômico através de imposição legal a todas as universidades federais (VIEIRA e VIEIRA, 2003, p. 905).

Para Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017), o próprio REUNI[3], que tornou as universidades maiores física e administrativamente, definiu um novo padrão de intervenção que elimina, definitivamente, qualquer possibilidade de exercício do princípio constitucional da autonomia universitária. Segundo os autores, as universidades estão submetidas, na prática, a uma modalidade de contrato de gestão que entrou camuflado ao Reuni, como uma espécie de experimento, que transformou as universidades federais em organizações administradas por um contrato, por meio do qual o governo central estabelece metas e indicadores de desempenho. Tais indicadores, segundo os autores, são criticados por parte de gestores universitários quanto aos critérios definidos para o estabelecimento destes, sendo uma das questões relacionadas, por eles, que implicariam na perda da autonomia.

Além dessa percepção crítica acerca dos modelos, também há que se considerar que, conforme Colossi (1999), as universidades são organizações complexas, possuindo características peculiares que as diferenciam das demais organizações, desenvolvendo um estilo próprio de estrutura, uma forma de agir e um modo de tomar decisões. São instituições singulares divididas em várias subculturas, caracterizadas pela diversidade e ambivalência de objetivos havendo a necessidade de analisar os modelos e a complexidade do processo decisório destas instituições.

Cabe destacar que, internamente, as relações se dão através de um poder descentralizado, distribuído entre os grupos de interesse existentes. O trabalho é desenvolvido por profissionais especializados, que acabam tendo controle sobre suas atividades, atuando muitas vezes de forma independente, como no caso dos docentes universitários (BOTTONI; SARDANO; COSTA FILHO, 2013) aumentando, assim, o nível de complexidade da gestão.

Paralelamente a estas questões internas, amplia-se a pressão externa por maior eficiência, por redução dos custos e por alinhamento com os programas de governo, mesmo quando não são programas de Estado (MEC, 2017). Na análise do

---

3 Programa REUNI, instituído pelo decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, através do qual o Ministério da Educação destinaria verbas especialmente para a construção e readequação de infraestrutura, e de equipamentos necessários à realização dos objetivos do programa de reestruturação das universidades federais, como ampliação de vagas nas Universidades e criação de novos cursos.

MEC (2017), o reitor, autoridade máxima da universidade pública, deveria, em tese, ser apoiado pelos conselhos universitário, e de ensino e pesquisa. Na prática, os conselhos ajudam pouco e toda responsabilidade termina ficando com o reitor. Ele é quem assina os documentos e quem responde perante o MEC e os órgãos de controle, recebendo assessoria dos pró-reitores e diretores. Cabe ao reitor responder pela universidade perante a sociedade e o MEC, sendo que este está sujeito a influências políticas, que podem afetar significativamente os resultados da instituição. Assim, todas essas atribuições requerem que o reitor, para além da capacidade técnica, detenha uma grande capacidade política.

Conforme Meyer Jr. e Lopes (2015), a dificuldade de estabelecer padrões para medir a eficácia das universidades é uma barreira que desafia avaliadores e especialistas no trabalho acadêmico. Ainda não foram encontradas fórmulas para avaliar o impacto do Ensino Superior em indivíduos e na sociedade. Apesar de não haver fórmulas adequadas para a medição do esforço acadêmico, existe a necessidade de ampla prestação de contas – *accountability* – aos grupos externos que apoiam as organizações públicas e privadas. Para isso, é importante que essas organizações projetem uma imagem positiva.

É pertinente considerar a percepção de Meyer Jr. e Lopes (2015) quanto à diversidade nas organizações acadêmicas manifestada não só pela presença de professores e alunos com perfis, interesses e comportamentos distintos, agrupados em unidades específicas, mas, também, apontando para diferenças dentro dessas unidades e entre elas. Nas universidades, percebe-se que a qualidade do trabalho não é uniforme, trata-se de um ambiente onde o ótimo, o bom e o ruim convivem lado a lado.

Ainda assim, evidencia-se, através de um comparativo realizado pelo MEC (2018) entre cinco universidades mais bem posicionadas em rankings internacionais e nacionais, especialmente em relação à governança, produção e padrão de internacionalização, que do total do sistema brasileiro de ensino superior, 25% é composto por universidades públicas. Dentre estas, destacam-se instituições como as universidades estaduais paulistas e mais de 20 federais, classificadas entre as mil melhores universidades globais. Embora ainda incipiente, essa participação é digna de nota, principalmente quando se considera o tempo de existência das

universidades, a ausência dessa autonomia financeira, pedagógica e de governança das instituições e as amarras legais que condicionam seu funcionamento, conforme abordado nessa seção.

Aliada da gestão, as universidades contam ainda com a avaliação institucional, que trata do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e inclui em seus dispositivos a constituição da Comissão Própria de Avaliação (CPA), com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição. Para Scaglione e Nitz (2013), a importância dos resultados obtidos nesse processo de avaliação é inquestionável, considerando a responsabilidade operacional de dar direcionamento à instituição alinhado com a missão, visão e seus valores, bem como com a prestação de contas à sociedade (*accountability).* Os dados levantados nas avaliações oportunizam uma análise das potencialidades e fragilidades da instituição, fazendo da autoavaliação uma importante ferramenta de gestão, que alimenta o planejamento estratégico das IFES, traduzido no PDI, já tratado na seção 1.

O PDI parece o ponto chave para as universidades federais direcionarem sua gestão de riscos. A partir dele, a instituição tem traçadas suas estratégias, políticas, metas e o plano de ação, identificando etapas, prazos, ações e compatibilidades com o planejamento orçamentário, para então estabelecer seus mecanismos de controle, a fim de aferir o que foi planejado com o que foi realizado, caminho importante para a identificação e análise dos riscos.

2.2.3 Implementação da Gestão de Riscos na Administração Pública brasileira

Na implementação de projetos de gestão de riscos na Administração Pública, cabe destacar a experiência revelada por Miranda (2017) ao citar as resistências encontradas nas organizações, por seus gestores, quando demonstrada a necessidade de implementar sua própria gestão de riscos e que vem de alguns mitos construídos por desconhecimento do assunto. O Quadro 2 retrata esses mitos, acompanhados de suas respectivas verdades:

Quadro 2 - Mitos da Gestão de Riscos na Administração Pública - AP

Mito Percepção incorreta	Verdade Percepção adequada
1 - Gestão de Riscos vai aumentar o trabalho: refere-se a mais uma atividade a ser desenvolvida (mais um processo)	A gestão de riscos está integrada ao processo, faz parte, não é mais um processo.
2 - Gestão de Riscos aumentará os custos da organização	A gestão de riscos é uma aliada na busca por redução de custos em uma organização, por meio da otimização de processos e priorização de demandas existentes.
3 - Gestão de riscos vai engessar os processos, pois vai trazer mais controles, em função das recomendações contidas nos relatórios dos órgãos de controle.	A gestão de riscos poderá fazer concluir que os custos dos controles existentes são maiores que os benefícios gerados por eles, sendo que uma resposta aos riscos avaliados poderá ser a retirada de determinados controles, levando a uma economia no processo.
4 - Gestão de riscos só pode ser implementada com consultoria: o sucesso da implementação só acontecerá com a contratação de consultores especializados.	Como o processo de gestão de riscos deve ser implementado de forma contínua e sem pressa, a capacitação de alguns agentes públicos que servirão como multiplicadores poderá gerar bons resultados a partir de um custo mais baixo que a contratação de uma consultoria. Importante apostar na capacitação dos servidores e na internalização do conhecimento adquirido nos treinamentos.
5 - Gestão de riscos só pode ser implementada se tiver um sistema informatizado para gerenciar os riscos e monitorar o plano de ação elaborado para enfrentá-los.	Um sistema ajuda, mas muitas empresas, órgãos e entidades iniciaram seus programas de gestão de riscos com uma simples planilha. Portanto, a falta de recursos financeiros para comprar e/ou desenvolver um sistema não pode ser desculpa para a não implementação da gestão de riscos em uma organização.

Fonte: Adaptado de Miranda (2017).

Para Miranda (2017), a Gestão de Riscos é um processo contínuo, que exige mudança de cultura e esforços contínuos em muitos níveis da organização. Está no centro desses esforços a alta administração, diretores, gerentes e servidores públicos responsáveis pela gestão de riscos, os quais devem ter competências e habilidades necessárias para modificar a abordagem adotada pela organização em relação a riscos, a fim de não tratar a gestão destes como uma preocupação periférica. O autor considera que a disseminação na organização de histórias de sucesso na implantação de gestão de riscos, a definição de autoridade para conduzir o processo de implementação de gestão de riscos e a instituição de capacitação contínua são fatores que contribuem para melhor aceitação do projeto e devem ser considerados na estruturação do processo de gestão de riscos.

Um projeto de gestão de riscos implementado com o apoio dos dirigentes máximos da organização tem mais chances de sucesso do que aqueles que são

iniciativas isoladas de alguns agentes públicos que acreditam que o gerenciamento de riscos é benéfico para a organização. Ou seja, os dirigentes devem comprar a ideia primeiro e então repassar as orientações às camadas inferiores da organização (MIRANDA, 2017). Embora essa prática seja a mais difundida na literatura, chamada de abordagem *top down,* na opinião do autor, não se deve desconsiderar a prática oposta, a *bottom up,* por meio da qual iniciativas pontuais vão sendo validadas e replicadas na organização, de forma mais efetiva, até que a alta administração "compre a ideia". Em alguns casos, iniciativas isoladas podem representar um começo para o processo de gerenciamento de riscos bem-sucedido em uma organização. Os bons resultados colhidos em alguma unidade piloto podem aumentar o interesse de outros departamentos pela gestão de riscos e, assim, a cultura da organização pode ir mudando de baixo para cima, até que a alta administração seja convencida dos benefícios desse processo. Para Braga (2017), a abordagem complementar do *bottom up* tem o potencial de conferir legitimidade para a gestão de riscos e possibilitar sucesso na sua implementação no setor público brasileiro.

No âmbito da Administração Pública Federal, existe um conjunto de normas, regulamentos, relatórios e publicações emitidos por Órgãos Públicos, relacionadas à temática de gestão de integridade, governança, riscos e controles (Quadro 3) importantes para o entendimento da evolução do enfoque dado por estes órgãos para a Gestão de Riscos.

Quadro 3 - Diretrizes da AP sobre Gestão de Riscos

Normas, regulamentos, relatórios e publicações	Assunto
Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01/2016	Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal
Decreto nº 9.203/2017, alterado pelo Decreto n.º 9.901/19.	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
Instrução Normativa MP n.º 05/2017, alterada pela IN 07/2018.	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal, incluindo diretrizes para o gerenciamento de riscos e para os controles internos, cujo documento resultante, que constará nos autos do processo de contratação, é o Mapa de Riscos, conforme modelo apresentado na Instrução.
Portaria CGU nº 1.089/2018	Dispõe sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal e dá outras providências, como o levantamento dos principais riscos para a integridade e as medidas para seu tratamento (prazo até 30/11/2018).

Normas, regulamentos, relatórios e publicações	Assunto
Portaria CGU n.º 57/2019	Altera a Portaria CGU nº 1.089/2018 com novo prazo para aprovação de seus Planos de Integridade: 29/03/2019. Até o momento, estão sendo monitorados os prazos referentes à primeira e segunda fases: designação da Unidade de Gestão da Integridade e aprovação do Plano de Integridade, respectivamente.
Decreto 9.991/2019	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal (incluindo a realização da Gestão de Riscos nas ações de PDP) e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.
Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, do MP (Decreto 5.378/2005, revogado em 2017)	Instituiu o GESPÚBLICA, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País. O GESPÚBLICA foi a fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e do Programa Nacional de Desburocratização. Considerado o primeiro programa a tratar de riscos organizacionais e estabelecia que a organização deveria ser capaz de gerenciar os riscos nos três níveis: estratégico, de programas e de projetos e atividades.
Critérios gerais de controle interno, TCU, de 2009	Serviu de base para a emissão da INC MP/CGU 01/2016.
Resultados do levantamento do TCU 2012/2013 sobre gestão de riscos nas organizações públicas federais	Contém a avaliação da maturidade da gestão de riscos das organizações públicas federais e capta informações relevantes para o planejamento de ações de controle
Referencial básico de governança do TCU, de 2014	Reúne e organiza boas práticas de governança pública, citando a gestão de riscos em vários momentos como ferramenta para a boa governança.
Manual 10 passos para a boa governança do TCU, de 2014	Apresenta aos gestores públicos um roteiro simplificado e prático para a melhoria da governança pública e cita a gestão de riscos como instrumento de governança para lidar com a incerteza, juntamente com mecanismos de controle interno.
Relatórios técnicos que tratam do índice geral de governança (iGG) TCU, de 2014, 2017 e 2018	Relata os resultados do Índice Geral de Governança - iGG de forma geral e por instituição, que inclui avaliação da gestão de riscos e dos controles internos. O de 2017 determinou, através de Acórdão, a elaboração de um plano de ação para melhoria da governança e da gestão de TI das IFES, com a definição de prazo para implementação, metas, indicadores e unidades responsáveis, levando em consideração critérios de risco e análise de custo x benefício, tendo como foco principal a melhoria do desempenho institucional, a agilização e a simplificação na prestação de serviços públicos à sociedade.
Guia da Política de Governança Pública, emitido pela CGU, em 2018	Emitido com o objetivo de dar segurança e estabilidade à interpretação deste Decreto 9.203/2017 e servir como um referencial para a sua execução.
Auditoria Operacional do TCU, em 2018	Buscou avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados à fraude e corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus poderes econômicos (recursos financeiros disponíveis) e verificar a implementação dos controles a respeito da Gestão de Riscos, Controles Internos e outros.

Fonte: elaboração própria

Dentre as diretrizes constantes do Quadro 3, cabe destacar a Instrução Normativa 01/2016, considerada o marco para a evolução da gestão de riscos na Administração Pública brasileira e o ponto de atenção atual para as IFES.

Preliminarmente, o primeiro Capítulo da IN 01 (BRASIL, 2016) apresenta as disposições gerais da norma conjunta e conceitua os diversos atributos como *accountability,* apetite a risco, gerenciamento de riscos e outros. O segundo Capítulo menciona a área de Controles Internos da Gestão. O terceiro capítulo disciplina a área de Gestão de Riscos, sendo distribuída em princípios, objetivos, estrutura do Modelo de Gestão de Riscos, Políticas de Gestão de Riscos, Categorias de Riscos e Responsabilidades. Referente a Políticas de Gestão de Riscos, os órgãos da Administração Federal, incluindo IFES, deveriam instituí-la, em até 12 meses, a partir da data da publicação, especificando ao menos: princípios e objetivos organizacionais, diretrizes, competências e responsabilidades.

A área de Governança é sistematizada no quarto e quinto Capítulos do instrumento legal (BRASIL, 2016), por meio dos princípios de liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*. Ela prevê a instituição de comitês de governança, riscos e controles, de responsabilidade dos dirigentes máximos dos órgãos federais, cujas competências, destacam-se, entre outras, a de institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos, incentivando a adoção de boas práticas; aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos; supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos; oferecendo assim suporte necessário para sua efetiva implementação na instituição e monitorando as recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.

A Instrução IN 01/2016 (BRASIL, 2016) trouxe o conceito de apetite a riscos, que se insere, também, no contexto das IFES, ao normatizar o conceito e defini-lo como sendo o nível de risco que uma organização está disposta a aceitar. A partir dessa abordagem positiva em norma, não há mais que se falar em aversão ao risco na forma de se afastar dele no sentido de não aceitá-lo.

A motivação para o atendimento desta normativa, por parte das organizações públicas, se daria tão somente pelo constante no Capítulo VI, das Disposições Finais:

> Art. 24. A Controladoria-Geral da União, no cumprimento de suas atribuições institucionais, poderá:

> I – avaliar a política de gestão de riscos dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal;
> II – avaliar se os procedimentos de gestão de riscos estão de acordo com a política de gestão de riscos; e
> III – avaliar a eficácia dos controles internos da gestão implementados pelos órgãos e entidades para mitigar os riscos, bem como outras respostas aos riscos avaliados (BRASIL, 2016).

Por fim, no que diz respeito à implantação da gestão de risco nos órgãos públicos, é importante analisar o referencial do TCU sobre Gestão de Riscos. O TCU, dada a qualidade técnica do seu corpo profissional, tem desenvolvido referenciais para incentivar a implantação de metodologias de gestão.

O Referencial Básico da Gestão de Riscos (TCU, 2018) oferece material completo para a organização pública que queira começar uma implantação ou aprimorar seu sistema de Gestão de Riscos. O TCU (2018, p.15) instrui que a Gestão de Riscos:

> constitui um processo de aprendizagem, que começa com o desenvolvimento de consciência sobre a importância de gerenciar riscos e avança com a implementação de práticas e estruturas necessárias. O ápice desse processo se dá quando a organização conta com uma abordagem sistêmica e consistente para gerenciar riscos e com uma cultura organizacional profundamente consciente dos princípios e práticas da gestão de riscos.

Para facilitar o alcance dos objetivos, a norma ABNT ISO 31000/2009, revisada em 2018, sugere:

> sempre que possível, observar os modelos existentes, lembrando que a aplicação de um modelo deve considerar o princípio básico de que a gestão de riscos deve ser feita sob medida, alinhada com o contexto interno e externo da organização e com o seu perfil de risco (TCU, 2018, p. 15).

A estrutura de gestão de riscos é a maneira como a entidade se organiza para gerenciar os riscos; inclui a política de gestão de riscos, os manuais e guias, os recursos, a definição de objetivos e de papéis e responsabilidades que permitirão incorporar a gestão de riscos em todos os níveis da organização (ABNT, 2018). Já o processo de gestão de riscos representa o conjunto de atividades contínuas, realizado pelas pessoas em todos os níveis da entidade, desde a definição das estratégias até o nível das atividades operacionais, concebido para identificar riscos que possam afetar a capacidade da organização em atingir os seus objetivos e para apoiar tomadas de decisões e ações que forem necessárias para mantê-los em níveis

compatíveis com os limites de exposição a riscos previamente estabelecidos, de maneira a fornecer segurança razoável do cumprimento dos objetivos (BRASIL, 2018d). Para as organizações de grande porte, como pode-se classificar as IFES, o referencial do TCU sugere que:

> dependendo de fatores como ambiente e setores nos quais operam, complexidade das operações, natureza das atividades e grau de regulamentação, pode haver uma função ou unidade organizacional separada para coordenar as atividades de gestão de riscos por toda a organização e fornecer habilidades e conhecimentos especializados. Essa função é mais bem-sucedida quando claramente estabelecida como função de suporte, apoiando e facilitando os gestores a estabelecer, nas áreas sob sua responsabilidade, atividades de gestão de riscos que sejam eficazes e alinhadas às diretrizes institucionais (BRASIL, 2018d, p. 55).

Uma sequência de passos semelhantes foram identificados entre as instituições que já deram início ao processo de implantação da Gestão de Riscos, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Os primeiros passos para iniciar o processo de gestão de riscos

Passo	Ação
1	montar um grupo de trabalho
2	realizar estudos preliminares
3	definir a estratégia de implantação e a arquitetura de gestão de riscos
4	definir a política de gestão de riscos
5	definir a responsabilidade das partes interessadas
6	definir o processo de gestão de riscos
7	implementar a gestão de riscos, por meio da implantação em unidades, processos e projetos piloto
8	adaptar e disseminar para outros objetos e contextos
9	monitorar e revisar

Fonte: Adaptado de Brasil (2018d)

O passo referente à formação do grupo de trabalho tem sido a primeira prática adotada pelas organizações, o qual sugere ser composto por pessoas que conheçam e/ou tenham interesse em aplicar os principais modelos, processos, técnicas e ferramentas de gestão de risco. Estas pessoas devem possuir habilidades técnicas e gerenciais suficientes para serem capazes de definir a estratégia, propor mudanças em processos e normativas, planejar e coordenar o processo de implantação; devem ainda ter atitudes de automotivação e persistência para continuar, prevendo as resistências comuns a serem encontradas.

Na sequência, os outros passos necessários são a aprovação da política de gestão de riscos e a definição da responsabilidade das partes interessadas, para

assim poder definir o processo de gestão de riscos, considerando que em uma mesma organização podem existir múltiplos processos de gestão de riscos, cada um deles adequado para um determinado tipo de objetivo. O desafio que se impõe nesse momento é o de garantir a integração dos modelos e processos estabelecidos, visando conciliar as necessidades específicas e gerais, e assegurar a governabilidade, o controle e a gestão integrada dos riscos. Braga (2017, p. 694) corrobora advertindo que “somente criar políticas, normas, cursos e diretrizes pode não ser o suficiente para dar conta da inclusão da gestão de riscos na pauta do setor público brasileiro, por questões estruturais.”

Concluídas as etapas de delegação e concepção, inicia-se a implementação. Nesta etapa, conforme a ABNT ISO/IEC 31000 (2018), convém que: se defina a estratégia e o momento apropriado para implementação da estrutura; aplique-se a política e o processo de gestão de riscos aos processos organizacionais; atenda-se aos requisitos legais e regulamentares; assegure-se de que a tomada de decisões, incluindo o desenvolvimento e o estabelecimento de objetivos, esteja alinhada com os resultados dos processos de gestão de riscos; mantenham-se sessões de informação e treinamento; e, por fim, consulte-se e comunique-se com as partes interessadas para assegurar que a estrutura da gestão de riscos continua apropriada.

Por último, a fim de assegurar que a gestão de riscos seja eficaz e contribua para o desempenho organizacional, a ABNT ISO/IEC 31000 (2018) recomenda que as organizações monitorem e analisem criticamente a estrutura estabelecida para a gestão de riscos, utilizando indicadores; medições periódicas do progresso obtido ou o desvio em relação ao plano de gestão de riscos; análises críticas e de forma periódica se a política, o plano e a estrutura da gestão de riscos ainda são apropriados.

Cabe destacar que a gestão de riscos é um instrumento de tomada de decisão da alta administração que visa melhorar o desempenho, contribuindo para a realização de suas metas, objetivos e cumprimento de sua missão, representando mais do que um mero conjunto de procedimentos, demandas regulatórias e políticas de controle (MIRANDA, 2017).

De acordo com Miranda (2017), a experiência internacional tem mostrado que são necessários de três a cinco anos para consolidar os alicerces de uma cultura proativa de gestão de riscos. O autor destaca que a implementação de um programa

de gestão de riscos exige um esforço interdisciplinar, com a participação conjunta de pessoas de diferentes setores para que seja desenvolvida uma perspectiva que envolva os fatores de risco do todo da organização, não caindo no próprio risco de analisar somente uma área específica de forma isolada.

Estas observações são de grande importância para a análise da Gestão de Riscos nas universidades públicas federais.

2.2.4 Gestão de Riscos nas IFES

A partir da publicação da IN 01/2016 há uma maior pressão por parte dos órgãos de controle para a implantação da Gestão de Riscos e, consequentemente, surgem mais estudos sobre o tema. Todavia, até 2011 havia uma lacuna de trabalhos científicos abordando a gestão de riscos em instituições de ensino superior (SEDREZ; FERNANDES, 2011). O levantamento de Freitas Alves e*t al.* (2017) também identificou a falta de estudos sobre gestão de riscos no setor público.

Sedrez e Fernandes (2011) analisaram a adequação e aplicação de práticas de gestão de riscos e controles internos em instituições de ensino superior (IES) do Estado de Santa Catarina como apoio necessário ao controle das instituições. Concluíram que, apesar da ausência de um sistema específico para apoio à gestão de riscos, as IES estavam preocupadas com o tema. As ações e os controles constatados por meio da pesquisa demonstram a preocupação dos gestores com a gestão de riscos, bem como a disposição para o desenvolvimento de melhores práticas de gestão de riscos em suas instituições.

Contudo, a preocupação com a importância do tema não se reflete na sua implantação. O estudo de Sousa (2018), ao analisar como as universidades federais brasileiras realizam a gestão de riscos, na perspectiva da IN 01/2016, obteve como resultado que 88% dos gestores das 43 instituições participantes percebem a importância da temática, porém somente nove universidades possuem uma metodologia de gestão de riscos publicada. Segundo a classificação regional das universidades, observa-se na pesquisa que a Região Norte foi a que apresentou maior percentual de universidades que consideram alto o nível de importância da gestão de riscos. As regiões Sudeste e Sul apresentaram gestores com percepção neutra quanto

à importância, e as Regiões Nordeste e Centro-Oeste tiveram a gestão de riscos apontadas por seus gestores, com uma importância de nível baixo para as universidades. As percepções dos gestores das universidades do Sul poderão ser atualizadas com a proposta apresentada nesta dissertação.

De Freitas Alves e*t al.* (2017) analisaram como os principais gestores das universidades federais do setor público percebem o gerenciamento de riscos. O estudo revela que tanto os que conhecem o assunto e as metodologias aplicáveis como os que não as dominam, reconhecem os benefícios em adotar o gerenciamento de riscos para o alcance dos objetivos, para a tomada de decisão, para a redução da incerteza e de erros, e para a otimização dos recursos. Todavia, os gestores percebem os desafios, dificuldades e limitações, relacionados à falta de pessoal treinado e dedicado e a ausência de cultura para o gerenciamento de riscos; à falta de interesse demonstrado pelos servidores públicos; o orçamento reduzido; a complexidade da gestão de riscos; e baixo envolvimento da alta gerência com o tema.

Braga (2017), em uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro, aponta algumas limitações para a efetividade da entrada da gestão de riscos na pauta governamental brasileira, a partir da identificação das principais características da administração pública: falta de planejamento e de importância dada aos objetivos reais da organização pública; existência de um arcabouço normativo rígido e detalhado, que busca atender a demanda de inúmeros segmentos; falta da cultura do risco, como algo a ser incorporado nas práticas do corpo funcional; medo e responsabilização existentes na Administração Pública dada pela valorização da punição exemplar dos agentes, relegando a segundo plano aspectos preventivos e sistêmicos; e, por último, ser encarada como mais um modismo, dadas experiências anteriores como Gestão da Qualidade Total.

Araújo (2019), em sua pesquisa que analisou a percepção nas Universidades Federais do Brasil quanto à adoção da gestão de riscos como ferramenta de controle, verificou que se destacam como principais desafios decorrentes da implantação da gestão de riscos, a falta de mapeamento de processos, a necessidade de engajamento e de capacitação dos servidores, o surgimento de divergências em torno do risco e o excesso de demandas.

No estudo de De Freitas Alves e*t al.* (2017) foi percebido, ainda, que os entrevistados mencionavam como as principais estruturas de gerenciamento de riscos a ISO 31000 e o *Orange Book,* e indicavam a falta de um uma metodologia simples e objetiva que pudesse auxiliar o gerenciamento de riscos (entendida pelos autores como necessidade de um *software* específico e aberto, que atendesse às restrições financeiras das universidades públicas), dando origem ao ForRisco, tratado no item 2.2.5.

O estudo de Salgado *et al.* (2019), através de uma revisão sistemática da literatura brasileira e internacional, demonstrou a falta de *softwares* desenvolvidos especificamente para o setor público, evidenciando que a grande maioria das ferramentas desenvolvidas para lidar com a gestão de risco em organizações privadas, em várias ocasiões, é adaptada para os órgãos públicos. O estudo também revelou uma dificuldade de encontrar documentos acadêmicos sobre o assunto gerenciamento de riscos na administração pública, tanto na literatura brasileira como na internacional

Sedrez e Fernandes (2011), também constataram que as instituições pesquisadas necessitavam, portanto, de um sistema de controle e gestão de riscos, para que pudessem aumentar a segurança no planejamento das suas metas, conhecer os eventos que podem impedir seu cumprimento e, consequentemente, ter elevadas as chances de atingirem seus objetivos. O estudo verificou, ainda, quais os riscos considerados mais importantes pelas universidades e centros universitários de Santa Catarina. Entre as categorias de riscos estratégicos, financeiros, legais, de imagem e operacionais, a maior preocupação ficou concentrada nas categorias de riscos estratégicos (fator principal: número de alunos) e financeiros (fator principal: falta de repasse de recursos para públicas e inadimplência para privadas).

Comparando-se, o estudo de Toma *et al.* (2014), realizado em instituições acadêmicas da Romênia, identificou os riscos estratégicos, financeiros, operacionais, acadêmicos e reputacionais como os mais presentes na preocupação dos gestores, os quais podem afetar positiva ou negativamente suas capacidades operacionais ou de cumprimento de seus objetivos.

Embora a gestão de riscos esteja mais desenvolvida nas organizações privadas, o ambiente dinâmico na qual as IFES estão inseridas está cercado de

incertezas e dúvidas que aumentam e se diversificam, tornando a gestão de riscos primordial para a gestão e controle dessas instituições (SEDREZ; FERNANDES, 2011). Toda organização de ensino enfrenta fatores externos e internos que podem influenciar seu desempenho. Esses fatores são os riscos que afetam a capacidade da organização em operar seu negócio e alcançar seus objetivos estratégicos (TOMA *et al,* 2014).

Apesar disso, Yokoyama (2018) concluiu ao estudar empiricamente os efeitos da crise financeira de 2008 nas universidades inglesas e no sistema SUNY (Universidades de Nova York, EUA), que o período de crise não impulsionou ou reformulou os mecanismos de gerenciamento de riscos e controle interno nas universidades. Basicamente, o engajamento destas se deu em pequenos problemas e tarefas do dia a dia e de curto prazo, e não houve um envolvimento conjunto com seus pares para tratar o impacto a longo prazo.

Power *et al.* (2009) verificaram como a gestão de risco pode ser capaz de mudar as práticas de controle organizacional e gerencial no ensino superior do Reino Unido, através da intermediação de instituições públicas de controle. Segundo os autores, há algum tempo, o *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE) impôs orientação prescritiva às universidades do Reino Unido, o que exige que elas programem sistemas de gerenciamento de risco. As universidades agora têm comitês de risco e auditoria de alto nível, sistemas de monitoramento e controle que fornecem supervisão do processo de gerenciamento de riscos. Percebe-se que, no Brasil, a atuação dos órgãos de controle, como a CGU e o TCU, tem sido importante para que estas mudanças sejam incorporadas nas IFES, assim como ocorrido com a publicação da IN 01/2016.

Igualmente relevante, considerar para as IFES, a análise dos casos da UNIFAL-MG e CEFET/RJ, à luz da metodologia ForRisco, realizada por Bermejo *et al.* (2019), que revela a importância do mapeamento de todos os processos vigentes nas instituições, a fim de garantir maior controle e eficiência sobre eles, tornando possível identificar os riscos que possam interferir negativamente no fluxo na instituição. Pode ocorrer de não haver processos mapeados e as etapas de identificação e avaliação de riscos não serem prejudicadas, pois auxiliarão no monitoramento e no controle,

porém essas etapas ficarão mais focadas no nível estratégico, não permeando o operacional.

Sobre mapeamento de processos, Araújo (2019) revela, em sua pesquisa entre as universidades públicas brasileiras, que estes ainda estão deficientes e precisam ser incorporados pela maioria delas, embora identifique que os servidores enxergam essa ferramenta como relevante para a implantação da gestão de risco e que a sua falta é um limitador para isso. O pesquisador concluiu que, além de auxiliar em uma melhor distribuição de pessoal:

> Especificamente nas Universidades Federais, a identificação e mapeamento de processos são imprescindíveis, pois são capazes de elencar os critérios, padrões e passos para a realização da modelagem dos processos administrativos e acadêmicos, gerando mais segurança, rapidez e eficiência na execução de suas atividades fins. (ARAÚJO, 2019, p. 178).

A seguir, será feita uma explanação a respeito do Projeto ForRisco.

2.2.5 O projeto ForRisco

A ferramenta ForRisco foi desenvolvida por um grupo de universidades públicas federais, por intermédio do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (FORPLAD) e do Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento para Excelência e Transformação do Setor Público (NExT) da Universidade de Brasília. Este grupo obteve apoio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

A ideia surgiu após a edição da IN 01/2016 e o intuito era modular um sistema que pudesse auxiliar os órgãos da Administração Pública a efetivarem os seus gerenciamentos de risco. Buscava-se, com isso, contribuir para que os órgãos públicos federais, estaduais e municipais pudessem prestar um serviço público com mais eficiência, eficácia e efetividade.

Iniciou-se, então, uma busca com o objetivo de se estabelecer uma metodologia baseada nos diversos modelos utilizados para o gerenciamento de riscos. Assim, foram estudados *frameworks* de mercado como: o COSO ICIF; o COSO ERM; a norma ISO 310000; o britânico *Management of Risks M_o_R-OGC*, conhecido como “*Orange Book*”. Também foram analisadas: as metodologias da Administração

Pública brasileira de gestão de integridade, riscos e controle interno (BRASIL, 2017e); a metodologia de gestão de riscos de segurança da informação e comunicações do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016b), do Ministério do Planejamento; e a metodologia do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2017). Todas essas estruturas de análise de risco viabilizaram a formatação do ForRisco (BERMEJO *et al., 2019)*.

O ForRisco foi concebido como um projeto de pesquisa intitulado “Gestão de riscos nas universidades federais: elaboração de modelo de referência e implantação de sistema”, o qual se dividiu em cinco etapas: 1. avaliação das metodologias de gestão de riscos no mercado adotadas pela AP brasileira; 2. elaboração de questionário para avaliação de maturidade das metodologias; 3. construção de uma metodologia de gestão de riscos adequada a organizações públicas e privadas, publicada no formato do livro citado; 4. desenvolvimento de um *software* para apoiar os gestores na condução da gestão de riscos; e 5. capacitação presencial e online sobre a metodologia e a ferramenta de *software* ForRisco.

Os autores do livro entenderam que o estabelecimento de uma metodologia-padrão que pudesse ser adotada por todos seria possível se as instituições usuárias exibissem as mesmas características. Contudo, o que se observa é que o universo de peculiaridades e características próprias de cada órgão é imenso. Cada instituição, dentro da sua autonomia, desenvolve a sua administração em conformidade com as suas demandas locais e seguindo características próprias. Assim, qualquer tentativa de se tabular uma metodologia única não tem como prosperar. O objetivo, ao se traçar uma metodologia, é mostrar o caminho de como seria possível a sua adoção, desde que devidamente adequada às realidades de cada instituição.

A equipe desenvolvedora do Projeto ForRisco confrontou a metodologia com a realidade prática das organizações, a partir da realização de estudos de caso em duas IFES, autarquias vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) brasileiro: (1) a Universidade Federal de Alfenas – Minas Gerais (UNIFAL-MG) e (2) o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – Rio de Janeiro (CEFET/RJ).

A metodologia ForRisco contempla a correlação entre o desenvolvimento de políticas de gestão de riscos alinhadas com os planos de desenvolvimento

institucionais e traz, no âmbito da gestão ou do gerenciamento, um processo composto de sete etapas fundamentais. São elas:

(1) a definição da política de gestão de riscos em nível organizacional;

(2) o estabelecimento do contexto externo seguindo as orientações da metodologia GIRC (Gestão da Integridade, Riscos e Controles Internos) para identificar e entender as leis e normas que formam a base para implementação de uma Política de Gestão de Riscos do órgão;

(3) a definição da estratégia para a gestão de riscos, com base na política e no contexto externo, contendo os papéis que formarão as linhas de defesa, treinamento das pessoas e disseminação da gestão de riscos;

(4) o estabelecimento do contexto interno, considerando as habilidades, a capacidade, a estratégia, o contexto externo e a política da instituição, definindo pessoas e papéis para a execução das tarefas;

(5) a realização da gestão de riscos para as atividades e ações da organização seguindo as etapas do processo proposto pela metodologia ForRisco;

(6) a reavaliação da política e da legislação, a cada ano, ou quando necessário, de modo a estabelecer o nível de maturidade em relação aos estágios da gestão de riscos, conforme mensuração de maturidade apresentada pela Metodologia do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2017) e realinhar as ações quanto à gestão de riscos na organização; e

(7) a avaliação da maturidade da organização, segundo as orientações do IBGC e utilizar o questionário apresentado no Apêndice I, do livro. O questionário busca desenvolver o autoconhecimento organizacional admitindo questões específicas para a gestão de riscos e para os seus responsáveis e, ainda, coleta de informações quanto à execução do trabalho e percepções sobre a gestão de riscos pelos colaboradores.

Faz parte do projeto ForRisco, um conjunto de soluções abertas e gratuitas composto pela metodologia ForRisco, pela capacitação online e pelo *software* ForRisco. O *software* ForRisco é um módulo de gestão de riscos integrado que permite alterações e adequações dos riscos por membros das instituições e das equipes, facilitando a prevenção de desastres advindos de tais riscos, bem como buscando aumentar o controle interno e a governança dessas instituições. A ferramenta conta

com funcionalidades para captação das ocorrências de riscos, gestão de processos de monitoramento, análise dos aspectos alinhados à realidade organizacional, elaboração de diversos cenários realistas e planejamento de futuras estratégias de gestão, auxiliando a tomada de decisão pelos gestores e direcionando o tratamento adequado aos riscos que possam causar danos ao projeto, às pessoas, ao meio ambiente e à imagem da organização.

Por sua vez, a capacitação online, que tem como objetivo estabelecer suporte para a metodologia e o *software* ForRisco, e traz um conjunto de recursos disponíveis aos usuários, é vista como uma etapa complementar aos demais produtos ForRisco, permitindo integrar os objetivos e as técnicas da gestão dos riscos nas instituições. A capacitação é composta por cursos relacionados à metodologia ForRisco para utilização do *software*.

Segundo os proponentes do ForRisco, a intenção de se adotar a gestão de riscos não constituiria um mero atendimento às demandas normativas, mas sim uma mudança cultural da gestão para a adoção de ferramentas que possam servir de apoio na consecução das suas atividades e no atingimento dos seus objetivos (BERMEJO *et al.,* 2019). A validade de tal afirmação só pode ser confirmada a partir de uma análise dos estudos a respeito da adoção de ferramentas e modelos por parte da gestão pública.

2.3 A Adoção de Modelos na Gestão Pública

Secchi (2009), a partir de uma pesquisa bibliográfica nacional e internacional, faz uma comparação dos modelos organizacionais que vêm inspirando as reformas nas estruturas e processos da administração pública. Os modelos analisados são o burocrático, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública. O autor constata que, embora querendo trazer mudanças, as substituições do modelo mais burocrático por modelos mais gerenciais e empreendedores não causam ruptura, apenas substituições progressivas de práticas mais burocráticas. Instiga a observar que muitas vezes mudanças na administração pública transformam-se, facilmente, em políticas simbólicas, avançando mais em autopromoção dos governos do que propriamente em fatos concretos.

Nesse sentido, algumas sugestões de pesquisa são levantadas pelo autor aos interessados em temas de reformas da administração pública. Entre elas, identificam-se algumas provocações para esta dissertação: até que ponto reformas da administração pública foram efetivadas empiricamente? Que tipo de decisão os gestores intermediários gozam de liberdade (em como fazer ou no que fazer)? Existe realmente uma transição de mecanismos de controle de processo em favor de controle por meio de resultados? E, principalmente, sobre um dos embasamentos da questão de pesquisa desse projeto: a adoção de modelos de gestão atuais é motivada por entendimento da necessidade para a melhoria do desempenho organizacional, para a promoção da Instituição ou para o cumprimento de obrigatoriedades?

Foram enumeradas por Hood (1995 *apud* SECCHI, 2009, p. 355) algumas prescrições para o modelo de Administração Pública Gerencial – APG produzir efeito, entre elas o "uso de práticas de gestão provenientes da administração privada" e "administradores empreendedores com autonomia para decidir". No caso específico da Gestão de Riscos, identifica-se como um modelo e prática proveniente da área privada e no caso de se encontrar, atualmente, nas organizações públicas estes administradores, descritos por Secchi (2009), será um facilitador para a tomada de decisão quanto à adoção de metodologias de gestão.

Para o modelo de gestão Governo Empreendedor – GE, em substituição ao modelo burocrático, Osborne e Gaebler (1992, *apud* SECCHI, 2009) sintetizaram em forma de receita, dez mandamentos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz.

Dentre os dez mandamentos, interessa destacar três, que parecem predominar em um movimento crescente nas organizações públicas, mais recentemente com o programa REUNI nas IFES. São eles: (1) governo de resultados — os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos; (2) governo preventivo — os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais; e (3) governo descentralizado — os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora.

Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos.

Especificamente sobre a Gestão de Riscos, o estudo de Oulasvirta e Anttiroiko (2017) revela que a adoção de modelos de Gestão de Riscos é uma área pouco pesquisada no âmbito governamental. Conforme levantamento realizado pelos autores, foi possível verificar que pesquisas anteriores são baseadas principalmente em uma metodologia de estudo de caso, o que os motivou a desenvolver um estudo quantitativo envolvendo 114 municípios da Finlândia. A pesquisa mapeou a prática de gerenciamento de riscos no governo local e avaliou as razões de sua difusão, a partir da adoção de modelo específico originalmente desenvolvido no setor privado, como o caso do *framework* COSO. Descobriram que o ambiente de risco e as características institucionais das entidades do setor público não fornecem um incentivo particularmente forte para políticos ou gestores públicos perseguirem voluntariamente a adoção de um modelo abrangente de Gestão de Riscos. Se os modelos e ferramentas de gerenciamento não forem suficientemente adaptados às necessidades de fato dos governos locais, é provável que sua adoção voluntária seja escassa.

Um resultado de pesquisa sobre adoção de modelos em IFES que traz subsídios interessantes é o de Fowler, Mello e Costa Neto (2011), que analisou o uso de Programas da Qualidade pelas Instituições Federais, em especial, o GESPÚBLICA, bem como identificou os fatores motivadores e inibidores para adesão dessas Instituições ao programa.

O trabalho identificou uma série de fatores motivadores e inibidores que poderiam colaborar para a adesão ou não das IFES ao programa. Os autores concluíram que o Programa GESPÚBLICA, bem como qualquer outro programa, só acontece com o apoio da alta direção; que o poder para a mudança não se encontra nos servidores ou nos processos, mas na capacidade de gestão e na percepção por parte dos gestores de que os benefícios ao aderir ao Programa serão maiores do que a energia despendida. Identificaram, também, que, apesar do desejo de melhoria da qualidade e maior integração com a sociedade por parte dos gestores, existem agravantes que podem fazer sucumbir essa motivação, como o apego à burocracia,

os recursos considerados insuficientes, a falta de comprometimento, o quadro reduzido dos servidores, a pressão das partes interessadas e a inexperiência institucional com programas da qualidade.

Por meio de uma revisão da literatura, a fim de construir a metodologia de sua pesquisa, Fowler, Mello e Costa Neto (2011) identificaram autores que exploraram em seus trabalhos as possíveis motivações e/ou dificuldades encontradas na implementação de Programas da Qualidade, apresentados como possíveis fatores motivadores e inibidores da adesão nos quadros 5 e 6, respectivamente.

Quadro 5 - Possíveis fatores motivadores da adesão a modelos.

Autor	Fatores Motivadores
Radin e Coffee (1993)	O sucesso que a abordagem obteve na iniciativa privada; Alguns casos de sucesso em instituições públicas; Projeto com apoio governamental; Auxílio à organização quanto à identificação de suas oportunidades de melhoria.
Radin e Coffee (1993), Milakovich (1998)	Redução de custos, melhor competitividade.
Conor (1997)	Comunicação clara da visão a todos da organização; Sistema aberto de comunicação com a gerência; Envolvimento dos servidores nos programas; *Empowerment*; Avaliações e melhorias contínuas; Sistema aberto a críticas, sugestões e reações dos servidores com relação à implantação da qualidade.
Conor (1997), Milakovich (1998)	Incentivos aos servidores, motivação dos servidores, reconhecimento das contribuições individuais e em grupo dos servidores com o programa.
Milakovich (1998)	Melhoria dos resultados institucionais; Orientação para o cidadão, melhoria no atendimento; Gerenciamento eficaz da informação; Modernização dos equipamentos de trabalho.
Milakovich (1998), Pires e Macedo (2006)	Redução da burocracia.
Farazmand (2005)	Conquista da confiança da sociedade nas organizações governamentais e no seu desempenho de qualidade.
Mizikaci (2006)	Competitividade institucional.
Pires e Macedo (2006)	Redução da hierarquia institucional; Continuidade dos projetos.

Fonte: Adaptado de Fowler, Mello e Costa Neto (2011)

Quadro 6 - Possíveis fatores inibidores da não adesão a modelos.

Autor	Fatores Inibidores
Radin e Coffee (1993)	Hierarquia; O número de servidores; O sucesso que a abordagem obteve na iniciativa privada; Alguns casos de sucesso em instituições públicas; Pressão das partes interessadas; Perda de tempo ao implementar o programa sem garantia de sucesso.
Radin e Coffee (1993); Conor (1997); Milakovich (1998); Farazmand (2005)	Capacitação dos servidores.
Milakovich (1998)	Falta de capacidade de reduzir custos; Falta de capacidade para aumentar a motivação dos servidores; Inexperiência da instituição e dos servidores; Problemas com o gerenciamento eficaz da informação.
Milakovich (1998); Pires e Macedo (2006)	Excesso de burocracia.
Mizikaci (2006)	Competitividade institucional.
Pires e Macedo (2006)	Descontinuidade dos projetos pela próxima gestão; Interferência política externa à organização.

Fonte: Adaptado de Fowler, Mello e Costa Neto (2011)

O programa GesPública, instituído por Decreto em 2005 e revogado em 2017, acabou negligenciado pelas IFES (FOWLER; MELLO; COSTA NETO, 2011, p. 849). Apesar disso, ele foi pioneiro na abordagem de riscos organizacionais para os órgãos públicos brasileiros (BRASIL, 2013).

Tendo visto as pesquisas que trataram da adoção de modelos na gestão pública em geral, e da gestão de risco nas IFES em particular, é preciso apresentar a fundamentação teórica que orienta o presente trabalho.

2.4 A abordagem da Teoria Institucional para a análise da adesão de modelos de gestão nas organizações

Para compreender o processo de adesão e implantação da Gestão de Riscos nas IFES e os resultados alcançados, é preciso conhecer como se dá a adoção de modelos pelas organizações, um tema que encontra respaldo na Teoria Institucional. Identificou-se nessa Teoria o potencial para explicar, de forma ampla, o problema de pesquisa. A abordagem dessa Teoria dá subsídios para confrontar os resultados da pesquisa com seus conceitos e pressupostos, bem como para identificar contribuições

para a melhoria do processo de implantação de modelos que auxiliem a gestão da organização.

A teoria institucional é uma das abordagens predominantes para entender as organizações. Conforme Greenwood *et al.* (2008), seus fundamentos conceituais atuais foram estabelecidos nos trabalhos de Meyer e Rowan, Zucker, DiMaggio e Powell, Tolbert e Zucker, e Meyer e Scott.

Tolbert e Zucker (1999) compreendem que a teoria institucional tem como objetivo elucidar os motivos que levam ao surgimento de uma organização, como elas se tornam estáveis ou são transformadas, e as maneiras pelas quais a ação e a cultura são estruturadas na organização.

A Teoria Institucional pode ser entendida como resultado da convergência teórica de estudos da ciência política, da sociologia e da economia, que tinham por objetivo incorporar, em suas proposições, "a ideia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais se encontram imersos indivíduos, grupos e organizações" (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 220).

A Teoria Institucional tem focado sua atenção sobre o ambiente sociocultural refletido nas organizações, o que pode ser identificado nos estudos, tanto nacionais e internacionais, concentrados no campo da economia, contabilidade, administração, seja na área pública ou privada, conforme identificado nos trabalhos de Guerreiro *et al.* (2010), Russo *et al.* (2012), Farias Filho *et al.* (2013), Kauppi (2013) e inclusive ligados ao tema específico desta pesquisa como em Souza *et al.* (2020), Suardini *et al. (2018),* Harun *et al.* (2012), Collier e Woods (2011).

As proposições extraídas da Teoria Institucional para este trabalho estão resumidas em Collier e Woods (2011, p. 113, tradução nossa) e são aquelas que:

> enfatizam as regras que são impostas às organizações por partes externas, especialmente pelo governo; os valores e normas que são internalizados como parte dos processos de socialização; e os controles culturais que sustentam os sistemas de crenças apoiados por profissões (DiMaggio e Powell 1983; Meyer e Rowan 1977; Powell e DiMaggio 1991; Scott 1995).

Compreendendo que a Teoria Institucional oferece uma perspectiva organizacional, na qual as organizações são influenciadas por pressões normativas, provenientes de fatores externos, como o Estado, ou de dentro da própria organização (ZUCKER, 1987), percebe-se sua indicação para a análise da aplicação de

metodologias de Gestão de Riscos nas organizações públicas brasileiras, onde determinadas pressões, advindas do governo, acabam forçando as organizações, através da implantação de modelos, ferramentas e adoção de práticas similares, a se tornarem cada vez mais homogêneas.

Considera-se, ainda, que recomendações de modelos de gestão oriundos de aplicação em organizações privadas, quando transpostos para a esfera pública, podem não levar em conta os aspectos que envolvem o ambiente interno e externo das organizações desse setor. Tais aspectos, pela sua relevância, devem ser estudados, visando a adquirir capacidades para a obtenção de apoio e cooperação dos indivíduos e grupos que compõem essas organizações.

Começando pelos trabalhos de Selznick, os quais estão ligados a uma das mais antigas e influentes correntes da teoria institucional das organizações, cabe destacar, primeiramente, a existência de distinção que o autor faz entre “organização” e “‘instituição”. Segundo ele, talvez o mais significante aspecto do processo de institucionalização seria a infusão de valores na estrutura, para além das exigências técnicas das tarefas organizacionais (SELZNICK, 1996). Portanto, para esse autor uma organização torna-se uma instituição a partir da infusão de valores que recebe dos membros que dela participam, distinguindo-se das demais e recebendo, assim, um caráter único, individual.

Nos anos 1970, a abordagem institucional recebeu um novo impulso, a partir do artigo de Meyer e Rowan (1977), que mantinha a premissa de Selznick a respeito da separação entre exigência técnica da tarefa e exigência social em termos de valores. No entanto, esses valores, não mais construídos internamente, são reflexos de exigências sociais externas por legitimidade organizacional.

2.4.1 Legitimidade

O estudo de Meyer e Rowan (1977) contempla a questão da legitimidade almejada pelas organizações, pois fornece uma visão de que estas são levadas a incorporar em suas estruturas padrões e práticas predominantes no ambiente organizacional e institucionalizadas na sociedade, na busca dessa legitimidade.

Machado-da-Silva e Gonçalves (1999) ressaltam que as organizações interagem simultaneamente com seu ambiente à procura de legitimação. Interpreta-se que a legitimidade é obrigatória para as organizações, enquanto entidades sociais. Com isso, as organizações buscam adequar suas práticas e estruturas aos valores presentes no ambiente no qual elas estão inseridas. Por meio deste processo, a organização aumenta suas chances de sobrevivência em um grau mais elevado que a eficiência das estratégias e dos procedimentos por ela adotados. (MEYER E ROWAN, 1977).

Para obter essa legitimidade, as organizações buscam tornar-se semelhantes em termos de estrutura, o chamado isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

2.4.2 Isomorfismo

DiMaggio e Powell (2005, p. 74) afirmam que “uma vez que um grupo de organizações emerge como um campo, surge um paradoxo: atores racionais tornam suas organizações cada vez mais similares, à medida que tentam transformá-las”. Rossetto e Rossetto (2005) constatam que o isomorfismo pressupõe que as organizações respondem de maneira similar a outras organizações que estão de alguma forma ajustadas ao ambiente e que as escolhas estratégicas seriam determinadas em um contexto institucional no qual uma organização está imersa.

Conforme Machado-da-Silva e Fonseca (1993, *apud* Rosseto & Rosseto 2005, p. 6):

> o que leva as organizações a assumirem esta postura isomórfica em relação às organizações líderes no seu ambiente específico é o fato delas buscarem uma autodefesa em relação aos problemas que não conseguem resolver com ideias criadas por elas próprias. Assim passam a desenvolver processos semelhantes aos observados em outras organizações a fim de facilitar as suas relações interorganizacionais, favorecendo o seu funcionamento a partir da utilização de regras socialmente aceitas.

Por campo organizacional, entende-se aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares (DIMAGGIO E POWEL, 2005, p.76). Ainda sobre os campos, DiMaggio e Powell (2005) afirmam que estes

> [...] existem somente na medida em que puderem ser definidos institucionalmente. O processo de definição ou “estruturação” institucional

> consiste em quatro elementos: um aumento na amplitude da interação entre as organizações no campo; o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais claramente definidos; um aumento na carga de informação com a qual as organizações dentro de um campo devem lidar; e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum (DIMAGGIO, 1982)

Decorre dessa definição uma reflexão sobre algumas das hipóteses propostas nos estudos de DiMaggio e Powell (2005) acerca dos campos. São propostas testáveis para guiar análises de trabalhos empíricos. São elas: quanto mais as organizações em um campo interagem com as agências governamentais, maior o grau de isomorfismo no campo como um todo; quanto menor o número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo, maior a taxa de isomorfismo nesse campo; quanto mais incertas são as tecnologias ou ambíguas as metas de um campo, maior a taxa de mudança isomórfica; quanto maior o grau de profissionalização de um campo, maior a quantidade de mudanças isomórficas institucionais; e quanto maior o grau de estruturação de um campo, maior o grau de isomorfismo.

Dando continuidade ao detalhamento do isomorfismo institucional de DiMaggio e Powell (2005), este é denominado em três processos: o coercitivo, o mimético e o normativo.

Segundo DiMaggio e Powell (2005, p. 77), “o isomorfismo coercitivo resulta tanto de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam”. São pressões que podem traduzir-se em influência política e legal. Em algumas circunstâncias, a mudança organizacional é uma resposta direta a ordens governamentais (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 77). Em seu estudo, os autores usaram a hipótese de quanto maior o grau de dependência de uma organização em relação a outra, mais similar ela se tornará a essa organização em termos de estrutura, ambiente e foco comportamental.

O segundo processo, o isomorfismo mimético é constituído por uma força diferente da coercitiva, pois acontece quando as organizações estão inseridas em um contexto de incertezas. Dessa maneira, os objetivos e as tecnologias utilizadas passam a ser contestadas, fazendo com que as organizações passem a responder à essa incerteza por meio de imitação de práticas socialmente difundidas (DIMAGGIO;

POWELL, 2005). Esse processo ocorre menos como consequência da competição e mais como resultado de processos miméticos que tornam as organizações mais similares, sem torná-las necessariamente mais eficientes. Os modelos podem ser difundidos involuntariamente e por vezes a organização imitada pode não estar consciente de que está sendo imitada ou pode não ter o desejo de ser imitada (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Eles relatam, ainda, que as organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas consideram ser mais legítimas ou bem-sucedidas.

O terceiro processo se constitui como isomorfismo normativo, associado à profissionalização, tendo em vista que membros de determinadas profissões tendem a definir métodos de trabalho. DiMaggio e Powell (2005, p. 79) atestam “a profissionalização como a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho.” Eles entendem que isso ocorre para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão.” Para caracterizar esse último processo, vale especificar que:

> Dois aspectos da profissionalização são fontes importantes de isomorfismo. Um deles é o apoio da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários. O segundo aspecto é o crescimento e a constituição de redes profissionais que perpassam as organizações e por meio das quais novos modelos são rapidamente difundidos. As universidades e as instituições de treinamento profissional constituem importantes centros de desenvolvimento de normas organizacionais entre os gerentes profissionais e seus funcionários. Associações profissionais e de investigação constituem outro veículo para definição e promulgação de regras normativas sobre comportamento organizacional e profissional. Tais mecanismos criam um grupo de indivíduos quase intercambiáveis que ocupam posições semelhantes numa ampla gama de organizações (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 80).

Para este processo de isomorfismo, os autores trabalharam duas hipóteses que tratam da confiança em credenciais acadêmicas para a escolha de pessoal gerencial e funcional, quanto maior a confiança, maior o grau em que a organização se tornará mais semelhante a outras em seu campo.

Os autores chamam a atenção para o fato que se espera que cada um dos processos de isomorfismo institucional aconteça na ausência da evidência de que eles aumentam a eficiência organizacional interna. Na medida em que aumenta a eficácia organizacional, a razão sempre recairá no fato de que as organizações estão sendo recompensadas por serem semelhantes a outras organizações em seus campos.

Mesmo que pertinente, a abordagem dos isomorfismos demonstra estar mais próxima de uma visão racional que busca, se não a eficiência interna, a eficácia em termos de obtenção de recursos. De acordo com Tolbert e Zucker (1999), isso afasta a perspectiva dos autores das compreensões de base cultural centradas nos processos de institucionalização.

2.4.3 Institucionalização

Para complementar a análise dos dados levantados à luz da Teoria Institucional, faz-se necessário também fazer uma revisão, além das questões que envolvem legitimidade e isomorfismo, da institucionalização de processos.

As descobertas de Tolbert e Zucker (1983) sustentam o argumento de que a adoção de uma política ou programa se torna importante para uma organização, na medida em que é institucionalizada, seja por lei ou por legitimação gradual. Institucionalização, para as autoras, refere-se ao processo pelo qual componentes da estrutura formal são amplamente aceitos, considerados apropriados e necessários, e servem para legitimar as organizações.

Conforme Zucker (1987), há uma relação direta entre o grau de objetividade e exterioridade de uma ação, ideia, de uma política ou programa, e o grau de institucionalização. A autora constatou que aumentando-se o primeiro, aumenta-se o segundo; ao mesmo tempo, percebeu que o aumento nesse grau de institucionalização estava relacionado ao aumento da resistência a mudanças nas ações transmitidas, sendo alta, também, a sua permanência ao longo do tempo.

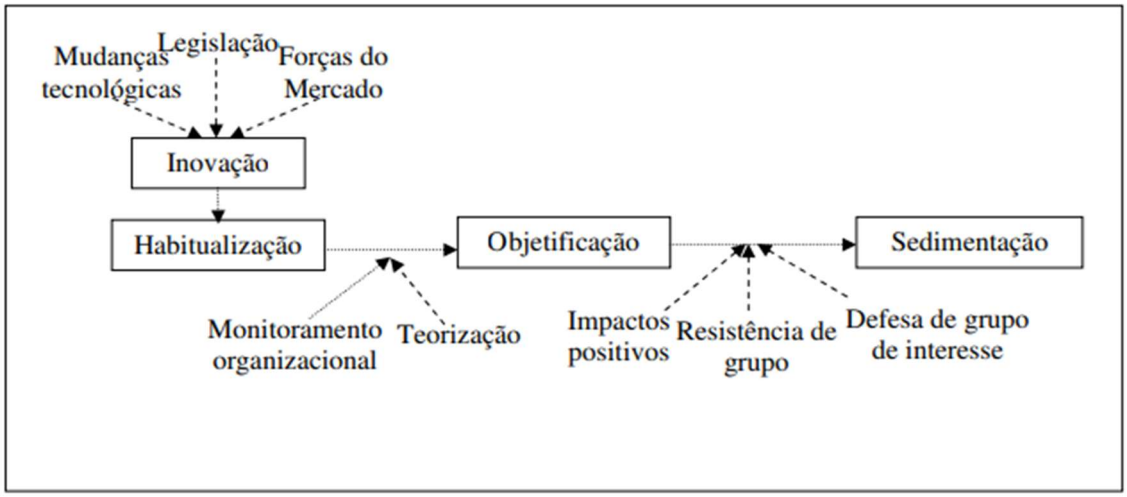
Para proporcionar uma análise mais completa ao estudo, entende-se por oportuno aprofundar o tema mudança institucional, considerando que a decisão de adoção de implantação de um modelo de gestão implica em mudança. Para melhor compreensão do processo de mudança que pode ocorrer em uma organização universitária e sua correlação com seus aspectos culturais, a partir da adoção de um modelo e sua institucionalização, identificou-se pertinente para uma base analítica os três estágios de mudança processual chamado de institucionalização desenvolvidos por Tolbert e Zucker (1999): habitualização, objetivação e sedimentação. Farias Filho *et al.* (2013, 258-259), ao analisarem os processos de institucionalização do

planejamento estratégico em universidades, realizam uma boa síntese das três fases do modelo de Tolbert e Zucker:

> No primeiro estágio do processo de institucionalização (habitualização ou estágio pré-institucional) a organização desenvolve comportamentos padronizados para a solução de problemas específicos, em que surgem novos arranjos estruturais em resposta a problemas. Essa nova estrutura se desenvolve de forma heterogênea, o que significa que a organização como um todo tentará se moldar às novas condições ambientais, geralmente é um estágio que tem curta duração.
> Já no segundo estágio (objetivação ou estágio semi-institucionalização) se desenvolvem os significados gerais socialmente compartilhadas ligados aos comportamentos. Os arranjos e os procedimentos envolvem certo grau de consenso entre os que têm o poder de decisão. (...) A objetivação se caracteriza pela difusão de uma nova estrutura, com ampliação do campo de atuação, decorrente de dois fatores: a) monitoramento interorganizacional (processo de imitação); b) a teorização, que é consequência do primeiro e quando se identificam fontes de insatisfação ou de fracasso (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p.209). Na teorização se encontram: i) os defensores das regras de funcionamento; ii) a difusão de procedimentos formalizados de seleção e os procedimentos de avaliação de desempenho; iii) o papel desempenhado por consultores na adoção de práticas organizacionais (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p.208).
> O último estágio (sedimentação) caracteriza-se pela propagação de suas estruturas por toda organização. Mesmo na ausência de oposição, a sedimentação pode ser prejudicada pela falta de resultados demonstráveis associados à estrutura. Portanto, a total institucionalização depende da baixa resistência de grupos de oposição, da promoção e apoio dos grupos defensores e dos resultados positivos alcançados.

Busca-se incrementar a análise dos resultados desse trabalho, fazendo associação dessas fases, conforme ilustrado na figura 11, com o processo de institucionalização do modelo de gestão de riscos em diferentes universidades federais analisadas nesta pesquisa.

Figura 11 - Fases da Institucionalização



Fonte: Adaptado de Tolbert e Zucker (1999, p. 207)

Conforme conclusões de Souza *et al*. (2020), a gestão de riscos pode ser de difícil institucionalização por trazer uma lógica diferente da ação no setor público e indica que sejam realizadas pesquisas que possam aprofundar a institucionalização (bem-sucedida ou não) do gerenciamento de riscos corporativos nas organizações do setor público e como têm alterado o comportamento dos gestores e a condução das políticas públicas, dos serviços e do tipo de controle exercido pelos órgãos internos dessas organizações.

Assim sendo, contribuem para a relevância da pesquisa e para a análise dos resultados, os trabalhos mais recentes abordando Gestão de Riscos embasados na Teoria Institucional.

2.4.4 Estudos sobre Gestão de Riscos à luz da Teoria Institucional

Souza *et al.* (2020) analisaram como os modelos internacionais de gerenciamento de riscos corporativos são adotados pelas normas e orientações do Governo Federal brasileiro. Foram aplicados os conceitos de forças coercitivas, normativas e miméticas de DiMaggio e Powel (2005) e observada a presença de conceitos das normas internacionais na normativa brasileira. Os resultados identificam que importantes atores exercem pressões para adoção dos modelos internacionais, como os próprios organismos internacionais, associações profissionais e órgãos públicos, em especial aqueles ligados à auditoria governamental. Apesar da forte influência verificada, a estruturação das normas permite a manutenção da autonomia nacional e sua customização no contexto das organizações públicas brasileiras. Esse trabalho tem aplicabilidade para esta pesquisa, pois trata de adoção tardia do gerenciamento de riscos corporativos no Setor Público do Brasil, em comparação com outros países desenvolvidos, fato que também ocorre com as universidades públicas.

Collier e Woods (2011) analisaram o contexto e o uso da gestão de riscos em quatro governos locais da Inglaterra e Austrália, tendo como base as teorias institucionais, contingenciais, de dependência de recursos e de perspectivas políticas. O resultado da pesquisa foi que cada teoria era necessária, mas foram insuficientes para análise, então uma abordagem pluralista foi formulada para explicar as

semelhanças e diferenças de gestão de riscos nos quatro governos locais dos dois países. Tratando especificamente da teoria institucional, os resultados demonstraram semelhanças e sugerem a importância de processos normativos. A conformidade com os padrões internacionais foi importante para legitimação, não apenas com autoridades nacionais (Comissão de Auditoria do Reino Unido ou Auditores-gerais australianos), mas também para a inspeção local. Os autores verificaram que pressões coercitivas levam à adoção de métodos aceitos de gestão de riscos, mesmo quando ocorre a presença de apenas um especialista em gestão em um local ou a presença de uma equipe especializada.

Com a mesma base teórica e metodologia, Suardini *et al.* (2018) replicaram a pesquisa de Collier e Woods (2011) no governo da província de Java Ocidental, na Indonésia, e o resultado do estudo confirmou as pesquisas realizadas por esses autores, de que o contexto institucional influencia a aplicação de gestão de riscos, neste caso, o governo central.

Kauppi (2013), embora tratando da aplicação de outras metodologias, normativas e certificações em organizações da cadeia de suprimentos, apresenta uma robusta revisão bibliográfica que revela a influência significativa das pressões institucionais sobre a adoção de práticas operacionais nas organizações. Mais importante, a autora comprova que as decisões de adoção pressionadas externamente nem sempre levam a resultados operacionalmente eficientes (embora isso pareça diferir entre as práticas adotadas). Segundo a autora, os achados demonstram claramente a importância da teoria institucional na compreensão do comportamento de gerentes, organizações e redes de fornecimento. Kauppi (2013) concluiu que as aplicações da teoria institucional nas empresas do setor de *Supply Chain Management* concentraram-se principalmente como um recurso para compreender como as empresas se adaptam às pressões institucionais.

Outro trabalho que tem como base a teoria institucional para investigar adoção de modelos, ferramentas e padrões, é o de Harun *et al.* (2012), que avaliou a institucionalização de um sistema contábil de competência no setor público indonésio à luz dos pilares da legitimação de Scott (1991; 2001). Observa-se na pesquisa uma aproximação das metodologias adotadas, com o uso de dados extraídos de documentos oficiais e de informações publicamente disponíveis sobre os processos

de adoção de métodos. Os autores também entrevistaram os principais atores envolvidos na formulação de políticas, desenvolvimento e implementação de modelos, métodos e padrões. Os resultados demonstraram como as questões políticas e de poder tornam complexa a institucionalização de modelos no ambiente político-econômico do setor público.

3 METODOLOGIA

Nesta seção são expostos os procedimentos de natureza metodológica empregados para condução da pesquisa. Trata-se de uma investigação com uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória ao ouvir os participantes e desenvolver um entendimento baseado nas ideias deles (CRESWELL, 2010).

Gil (2008) esclarece que as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral acerca de determinado fato. Para Creswell (2010, p. 32), o processo de pesquisa qualitativa é principalmente indutivo, com o investigador gerando significado a partir dos dados coletados no campo. Portanto, os dados resultantes do estudo são descritivos e expressam o entendimento do pesquisador sobre como as ações estão acontecendo nas instituições investigadas.

Para levantamento de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, de forma presencial, com os gestores e os responsáveis pelo assunto nas instituições pesquisadas, sujeitos da pesquisa.

Também foram realizadas pesquisa documental em fontes disponíveis e observações do tipo não participante, nas instituições e em eventos com a participação destas, a fim de captar dados secundários, importantes para compreensão e triangulação dos dados coletados via entrevistas.

3.1 Instituições pesquisadas

A investigação contemplou as seis IFES localizadas no Estado do Rio Grande do Sul, as quais representam a totalidade das universidades federais neste Estado e serão denominadas neste trabalho como A, B, C, D, E e F.

A escolha das universidades se deu pela proximidade geográfica entre elas, a fim de viabilizar para a pesquisadora a entrevista de forma presencial. Também considerou-se a oportunidade de comparar os achados com o estudo de Sousa (2018), que aponta percepção neutra por parte dos gestores dessas seis IFES quanto à importância da gestão de riscos. Outro critério que corroborou com a delimitação do número de instituições estudadas, foram seus índices de Gestão de Riscos e Controles Internos por IFE, conforme Tabela 1, extraídos da auditoria operacional

realizada pelo TCU, ao longo de 2018, que incluiu entre outros índices, a avaliação da Gestão de Riscos e Controles Internos das instituições federais do Poder Executivo (TCU, 2018). Os resultados revelam que quanto mais próximo do valor 1, maiores os indícios de fragilidades, neste caso, nos controles e consequentemente na gestão de riscos, podendo ser consultados em https://meapffc.apps.tcu.gov.br.

Tabela 1 - Resultado do Índice de Gestão de Riscos e Controles Internos por IFE

Instituição de Ensino	Índice Gestão de Riscos e Controles Internos
IFES E	**0,65**
IFES B	**0,67**
IFES F	**0,72**
IFES D	**0,79**
IFES A	**0,79**
IFES C	**0,79**

Fonte: Adaptado de TCU, 2018

Estas universidades estão consolidadas em suas regiões de atuação, desenvolvendo, ao longo de suas trajetórias, reconhecidas atividades de ensino, pesquisa e extensão. O Índice Geral dos Cursos (IGC) e o Conceito Institucional (CI), atribuídos pelo MEC, que avaliam a qualidade dos cursos oferecidos e dos Centros Universitários; assim como a idade dessas instituições estão dispostos na Tabela 2.

Tabela 2 - Avaliação e idade das IFES do RS

Instituição de Ensino	IGC	CI	Idade (anos)
IFES E	**4**	**3**	**60**
IFES B	**5**	**4**	**85**
IFES F	**4**	**3**	**12**
IFES D	**4**	**4**	**60**
IFES A	**4**	**3**	**51**
IFES C	**5**	**5**	**59**

Fonte: site MEC, 2020 - https://emec.mec.gov.br/emec/consulta-cadastro/detalhes-ies

As notas do IGC e do CI variam de 1 a 5, sendo as médias abaixo de 3 consideradas insatisfatórias. A nota do CI é atribuída mediante solicitação de recredenciamento emitida pela própria instituição, portanto nem todas correspondem ao mesmo período de avaliação.

3.2 Coleta de Dados

Os dados foram coletados a partir de entrevistas semiestruturadas, documentos e observação não participante. As entrevistas seguiram um roteiro com questões abertas, para estimular o compartilhamento de opiniões por parte dos participantes (CRESWELL, 2010). Haja vista que, se busca confiar o máximo possível nas visões que os participantes têm da situação a qual está sendo estudada (CRESWELL, 2010, p. 31), algumas questões foram construídas de forma ampla e geral, para que os participantes pudessem discorrer sobre o assunto, livremente.

3.2.1 Entrevistas

As questões aplicadas aos sujeitos da pesquisa foram definidas com base no referencial teórico da seção 2, especificamente a partir de Fowler, Mello e Costa Neto (2011), Bermejo *et al.* (2019) e do levantamento documental, a fim de alcançar os objetivos propostos, resultando no roteiro de entrevista estabelecido no APÊNDICE A e resumido no Quadro 7.

Quadro 7 - Relação Objetivos, Referencial Teórico e Instrumento de Pesquisa

Objetivo Geral: compreender a adesão e a implantação da Gestão de Riscos nas IFES e os resultados alcançados.		
Objetivos Específicos	**Itens da revisão da literatura**	**Questões Instrumento**
1) Investigar quais atributos contribuem ou inibem a adesão ao modelo de Gestão Riscos nas IFES estudadas.	2.2.1 Gestão na Administração Pública 2.2.2 Gestão Universitária 2.3 Adoção de Modelos de Gestão na Administração Pública 2.4 Teoria Institucional	APÊNDICE A: Q1, Q2, Q3, Q5, Q6, Q10.
2) Conhecer as principais motivações e as limitações para a implantação da Gestão de Riscos nas Universidades;	2.1.2 Controle Interno 2.2.3 Gestão de Riscos na Administração Pública 2.2.4 Gestão de Riscos nas IFES 2.4.4 Gestão de Riscos à luz da Teoria Institucional	APÊNDICE A: Q1, Q2, Q3, Q4 e Q11.
3) Identificar as ações que favorecem ao envolvimento da Instituição na implantação da Gestão de Riscos em uma IFES;	2.1.4 Estruturas de Gerenciamento de Riscos 2.2.4 Gestão de Riscos nas IFES	APÊNDICE A: Q1, Q2, Q5, Q6, Q7, Q8, Q9, Q10 e Q11.
4) Propor ações para a implantação de um modelo de Gestão de Riscos aplicável às IFES.	2.1.4 Estruturas de Gerenciamento de Riscos 2.2.4 Gestão de Riscos nas IFES	APÊNDICE A: Q1, Q5, Q9, Q10 e Q11.

Fonte: Elaboração própria

O instrumento de pesquisa contou com onze questões abertas, as quais proporcionaram dinâmica e fluência na conversa, cujos áudios foram gravados em aparelho celular (MP4) e em aparelho gravador (MP3), ambos autorizados pelos entrevistados.

Os sujeitos da pesquisa foram denominados Líderes e sua identificação prévia nas instituições se deu através de contatos verbais ou por escrito, onde eram esclarecidos a finalidade e o procedimento da pesquisa; como os dados seriam utilizados e disponibilizados para os entrevistados e instituições.

As entrevistas duraram em média 34 minutos e aconteceram entre os meses de novembro de 2019 e abril de 2020. O roteiro de entrevista foi primeiramente aplicado na IFES A, de lotação da pesquisadora, a fim de estimar o tempo que seria necessário reservar para as demais instituições, considerando que seria aplicado de forma presencial e exigiria deslocamentos intermunicipais, bem como para receber contribuições e identificar a necessidade de revisão do instrumento. Concluiu-se, da primeira aplicação com o Líder II, a necessidade de alteração da ordem da questão 7, do instrumento de pesquisa (APÊNDICE A), referente ao ForRisco, que antes era a de número 10 na ordem das perguntas.

No início da entrevista, presencialmente, os representantes das universidades assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido (APÊNDICE B). O Termo apresentou os objetivos da pesquisa, informou seus procedimentos, bem como esclareceu os termos da mesma. Ao assinar o Termo, o respondente declarou ter recebido todas as informações e concordou em participar, como voluntário, da pesquisa.

Foram realizadas dez entrevistas nas seis universidades federais gaúchas, conforme demonstrado no quadro 8:

Quadro 8 - Resumo das Entrevistas

IFES	Entrevistado	Gênero	Formação Acadêmica	Cargo	Tempo no Cargo (anos)	Função	Tempo na Função	Idade	Tempo de Entrevista
A	Líder I	M	Graduado em Ciências Biológicas e Doutor em Ecologia	Professor	15	Vice-Reitor	7 anos	44	26 min
	Líder II	M	Graduado e Mestre em Administração	Administrador	9	Diretor de Planejamento	3 anos	36	31 min
	Líder III	M	Graduado em Administração	Técnico em Contabilidade	39	Auditor Interno	13 anos	63	41 min *
	Líder IV	F	Graduada e Mestre Ciências Contábeis	Auditor Interno	9	Não tem	-	51	
B	Líder I	F	Graduada e Mestre em Engenharia da Produção	Engenheira	7	Diretor de Gestão Integrada	2 anos	34	28 min
	Líder II	F	Graduada em Ciências Contábeis e Mestranda em Engenharia da Produção	Contadora	2	Coordenadora Substituta da Auditoria Interna	1 ano	30	30 min
C	Líder I	M	Graduado e Mestre em Economia	Economista	10	Não tem	-	34	35 min *
	Líder II	M	Graduado em Direito e em Engenharia Mecânica	Auditor CGU	26	Auditor Chefe	1,5 anos	52	
D	Líder I	M	Graduado e Mestre em Arquitetura	Professor	7	Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento	3 anos	37	24 min
E	Líder I	M	Graduado em Economia e Mestre da Engenharia da Produção	Economista	16	Pró-Reitor de Planejamento	5 anos	39	40 min
F	Líder I	F	Graduada em Pedagogia e Doutora em Educação	Pedagoga	10	Pró-Reitora de Planejamento	3 meses	47	50 min**
	Líder II	F	Médica Veterinária e Doutora em Ciências Produção Animal	Professora	14	Assessora Especial Pró-Reitoria de Planejamento	3 meses	44	
	Líder III	M	Graduado em Letras Espanhol e Mestre em Ensino de Línguas	Secretário Executivo	10	Assessor Especial	1,3 anos	43	***

Fonte: elaboração própria

Gênero: F – feminino; M – masculino; *entrevista realizada em conjunto; ** entrevista realizada em conjunto, de forma online; *** entrevista por escrito.

A variação de quantidade de líderes por instituição se deu pela indicação do primeiro líder contatado em cada uma das instituições. Nas instituições D e E não houve indicação ou recomendação, nem abertura, para um segundo contato, por isso, apenas um líder foi entrevistado. As entrevistas realizadas em conjunto com mais de um líder foram deliberadas pela própria instituição, não tendo influência da pesquisadora.

A entrevista com as líderes I e II da IFES F se deu de forma remota, via reunião virtual por vídeo chamada, devido, primeiramente à indefinição da instituição quanto à designação do entrevistado, adiando o agendamento presencial. Esta indefinição justificou-se pelo fato desta IFES estar trocando de gestão exatamente no período da tentativa de agendamento. Segundo a líder I, “não houve uma transição entre uma reitoria e outra”. Segundo a entrevistada, a equipe que tomou posse, em Janeiro de 2020, praticamente não teve contato com a equipe anterior e até que se situassem do assunto da pesquisa e atribuísse a responsabilidade a alguém, já eram meados de Março de 2020, início da pandemia da COVID-19 e do distanciamento físico e social como forma de prevenção do contágio do vírus causador da doença.

O mesmo ocorreu com a entrevista com o Líder III, também da IFES F, que ocorreu de forma escrita e retornada por e-mail. Pelo motivo da transição da gestão, um dos servidores que permaneceu com atividades ligadas ao tema da pesquisa foi contatado pela nova gestão para responder as questões da entrevista como forma de traçar um histórico das ações anteriores referentes à implantação da Gestão de Riscos na instituição.

Além das entrevistas individuais, foi oportunizado participar por cerca de 35 minutos da última reunião do ano de 2019 do Grupo de Trabalho de Gestão de Riscos (GT) da IFES B. A proposta de participação na reunião foi feita pela Líder I durante sua entrevista e aceita pela entrevistadora. A princípio, a expectativa era de uma participação como ouvinte, todavia a reunião abriu espaço para perguntas, onde foram utilizadas questões dos instrumentos de pesquisa do Apêndice A e do guia para coleta de dados secundários do Apêndice D. Quando finalizadas, a entrevistadora se retirou e a reunião continuou. Esse GT foi constituído em 2017, reúne-se de quatro a cinco vezes ao ano, é composto por integrantes das áreas acadêmica e administrativa, representados por um professor da Engenharia de Produção; dois técnicos

administrativos em educação do departamento de Gestão Integrada, um do departamento de aquisições, um assessor da Pró-reitoria de Planejamento e um auditor interno, e tem o objetivo de propor a estruturação da Gestão de Riscos na Universidade.

Todas as entrevistas foram transcritas, algumas manualmente e outras com auxílio de *softwares* livres disponíveis na internet. Após, foram ouvidas, lidas e comparadas, questão a questão, para determinação de palavras, expressões e temas para validação das categorias de análise pré-estabelecidas.

Considerando a IN 01/2016, da CGU e as legislações subsequentes constando prazos de implantação, as entrevistas foram fundamentais para proporcionar dados para análise dos motivos que levam uma instituição, como as universidades, a aderir ou não a processos de implantação como a de Gestão de Riscos.

3.2.2 Documentos

Os dados secundários, provenientes de *sites* públicos e documentos disponibilizados pelas IFES e pelos Órgãos Controladores e Auditores aplicados à Gestão de Riscos, também serviram de subsídio para a realização de uma análise documental que, segundo Gil (2002, p. 45), “vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

A estratégia de pesquisa documental é característica dos estudos que utilizam documentos como fonte de dados, informações e evidências. Nas ciências sociais, diversas são as possibilidades de realização de estudos com essa estratégia (MARTINS; THEÓFILO, 2016).

Também procurou-se na coleta de dados secundários identificar quando o tema Gestão de Riscos passou a fazer parte da agenda das instituições, atas de reuniões, normativas, Relatos Integrados, Relatórios de Auditorias, registros de palestras e capacitações, visitas técnicas e outros eventos. Foram analisadas as políticas de gestão de risco das IFES, quando publicadas; as estruturas de gestão de riscos (metodologias) existentes e qual seu respectivo embasamento; as ferramentas de gestão utilizadas para identificar ameaças ou oportunidades externas à organização

que auxiliem na gestão dos riscos; e quais os métodos utilizados para identificar, registrar e avaliar os riscos identificados, bem como quem são os responsáveis pelos riscos (dono e agente do risco).

3.2.3 Observação não participante

A observação ocorreu durante as visitas para a entrevista e registradas em um diário de campo. Também aconteceu por meio da avaliação de material de apresentações, referentes aos processos de gestão de algumas IFES, que ocorreram em eventos nos quais a pesquisadora participou, como Forplad, Encontro de Práticas Administrativas entre as Universidades e capacitações sobre o tema voltados aos servidores públicos.

Para o levantamento dos dados secundários também foi pensado um roteiro para a coleta de dados documental e para a observação, a fim de auxiliar a identificar a origem da necessidade de implantação da Gestão de Riscos e como tomou conhecimento ou embasou seu trabalho. Um dos instrumentos de apoio utilizado tomou forma de um *check-list* das normas, regulamentos, relatórios e publicações, conforme dispostos no APÊNDICE C (Quadro 17). Para cada instituição foi feita a tentativa de assinalar na coluna correspondente se a IFES: a) conhecia; b) conhecia e usava de alguma forma; c) conhecia e usava profundamente; ou d) não conhecia, nem tomou conhecimento de alguns dos itens relacionados. No entendimento da pesquisadora, estes documentos fundamentariam e dariam subsídios para o início do processo de implantação da Gestão de Riscos. Porém, isto não foi efetivo para todas as IFES pesquisadas, pois durante a aplicação do roteiro de entrevista já era possível verificar a pertinência ou não de aplicar o *check-list*, dependendo do nível de envolvimento operacional do líder ou dependendo da estrutura de trabalho pensada para a Gestão de Riscos até aquele momento da entrevista.

Um roteiro para esta coleta de dados, baseado nas questões apresentadas na etapa 7 da metodologia ForRisco (BERMEJO *et al.,* 2019) e adaptadas em um formato de guia (APÊNDICE D), com a finalidade de nortear a busca de evidências por meio de observação durante visita técnica e análise de documentos, serviu mais como uma

espécie de triagem durante a observação, mas não houve preocupação em responder pergunta a pergunta. Isto ocorreu por não ter sido proporcionado uma permanência na instituição, além do tempo da entrevista com o(s) líder(es), devido ao fato de não haver outra área ou unidade operacional, por exemplo, com uma rotina estabelecida especificamente para a Gestão de Riscos.

Esse primeiro contato com o campo de pesquisa, através da entrevista, mostrou que as instituições pesquisadas encontram-se em um processo de implantação dos primeiros passos da Gestão de Riscos, em um estágio embrionário de definição de papéis, não oportunizando a permanência no local para a observação de um trabalho mais consolidado.

3.3 Análise dos dados

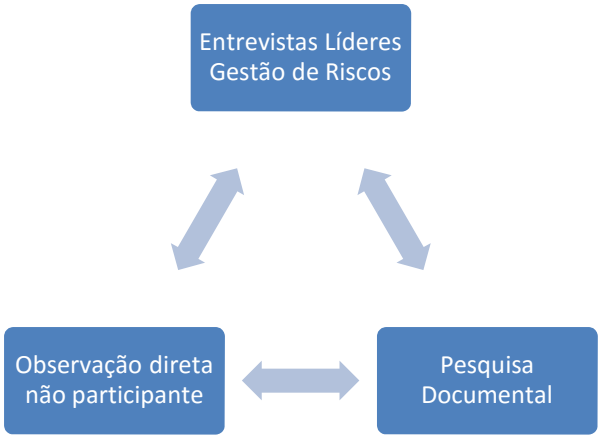
Para a análise dos documentos coletados e das entrevistas realizadas foi empregada a técnica de Análise de Conteúdo, conforme preconizado por Bardin (1977). Foram utilizadas as três fases cronológicas propostas pela autora: a pré-análise (organização do material); a exploração do material (análise propriamente dita com criação de codificação e categorização); e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (para traduzir em possível geração de conhecimento).

3.3.1 Triangulação dos dados

A reunião de dados por meio de entrevistas, observação e documentos proporcionou a realização de uma triangulação, garantindo assim, confiabilidade à pesquisa. Desse modo, um procedimento pode confirmar ou explicar o resultado do outro. A triangulação de dados é a convergência de fontes distintas de uma pesquisa, conferindo maior credibilidade ao estudo. Este processo garantirá que as descobertas sejam convincentes, possibilitando um estilo corroborativo de pesquisa (MARTINS; THEÓPHILO, 2016).

A triangulação dos dados referendada nesta subseção fica melhor explicada na figura 13, que mostra a interdependência dos dados e o modo como a coleta de dados se dá de formas complementares.

Figura 12 - Triangulação da coleta de dados



Fonte: elaboração própria

Os resultados foram apresentados de forma descritiva e narrativa, utilizando painéis de dados (quadros, gráficos e figuras), sempre que oportunizado, para melhor divulgar os resultados, conforme Seção 4.

3.3.2 Análise de Conteúdo

O roteiro de entrevistas e a coleta de dados secundários, através de documentos e a observação nas instituições, proporcionaram organizar o total de dados levantados conforme as categorias de análise, demonstradas no Quadro 9.

Quadro 9 - Categoria de análise dos dados

Objetivo Geral: compreender a adesão e a implantação da Gestão de Riscos nas IFES e os resultados alcançados.			
Objetivos	Categorias de análise	Sujeitos	Instrumentos de Coleta
1) Investigar quais atributos contribuem ou inibem a adesão ao modelo de Gestão Riscos nas IFES estudadas.	- Atributos que contribuem ou inibem a adesão à Gestão de Riscos nas IFES	gestores das IFES (Líderes do processo de implantação da Gestão de Riscos)	Instrumentos de pesquisa de dados primários (Apêndice A) e instrumentos de pesquisa de dados secundários (Apêndice C e D) e levantamento de documentos
2) Conhecer as principais motivações e as limitações para a implantação da Gestão de Riscos nas Universidades;	- Motivações - Limitações *para a implantação da Gestão de Riscos nas IFES		

3) Identificar as ações que favorecem ao envolvimento da Instituição na implantação da Gestão de Riscos em uma IFES.	- Ações que favorecem à implantação da Gestão de Riscos nas IFES		

Fonte: elaboração própria

A partir da definição das categorias de análise é possível estabelecer as definições constitutivas (D.C.) e as definições operacionais (D.O.), que possibilitam a conexão da teoria referenciada com a realidade encontrada, relevantes para as conclusões dos resultados.

- Atributos que contribuem ou inibem a adesão à Gestão de Riscos nas IFES:

D.C.: Na Teoria Institucional, busca-se identificar as motivações da adesão nos pressupostos da teoria sobre a legitimação social, de Meyer e Rowan (1977) e o isomorfismo, de DiMaggio e Powell (2005) e nos moldes de Adoção de Modelos na Administração Pública relatados por Secchi (2009) e Fowler, Mello e Costa Neto (2011).

D.O.: Para a compreensão dos atributos é possível verificar as respostas dos líderes às questões quanto ao contexto histórico da política de Gestão de Riscos; quanto a quem lidera o processo de implantação e quanto às questões motivacionais e inibidoras do instrumento de pesquisa.

- Motivações e Limitações para a implantação da Gestão de Riscos nas IFES:

D.C.: A revisão da literatura realizada por Fowler, Mello e Costa Neto (2011), a fim de construir a metodologia de sua pesquisa, traz possíveis motivações e/ou dificuldades encontradas na implementação de Programas.

D.O.: Com as respostas dos líderes às questões pertinentes a motivações, limitações e resultados da adoção do modelo de Gestão de Riscos, a operacionalização dessa categoria é validada ou atualizada, a partir da lista abordada na teoria e constituem contribuição para outros estudos.

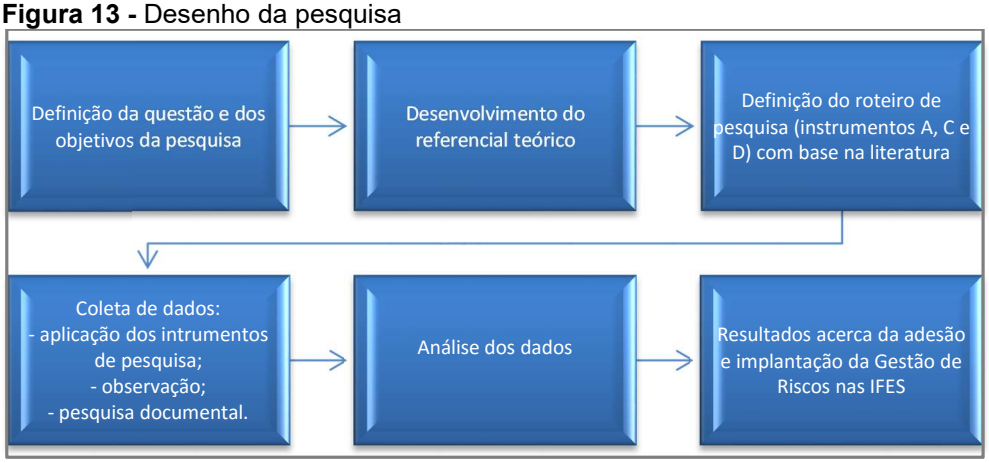
- Ações que favorecem à implantação da Gestão de Riscos nas IFES

D.C.: A institucionalização abordada a partir dos três estágios de mudança processual desenvolvidos por Tolbert e Zucker (1999): habitualização, objetivação e sedimentação, e os resultados de Souza *et al.* (2020) que evidenciam que a gestão de riscos pode mostrar-se de difícil institucionalização por trazer uma lógica diferente da ação no setor público, e as ações propostas à área pública usadas no referencial teórico balizam os achados na pesquisa de campo.

D.O.: A identificação das ações é operacionalizada a partir das afirmações extraídas, principalmente das questões relativas às boas práticas adotadas, assim como a estrutura, as etapas e a sensibilização das demais lideranças e das observações relatadas na Seção 4 e confrontadas com as fases da institucionalização e as ações indicadas para o Setor Público.

Os propósitos descritos nesta seção 3 estão resumidos e sistematizados no desenho da pesquisa, representado na Figura 13.

Figura 13 - Desenho da pesquisa



Fonte: elaboração própria

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesta seção, realiza-se a descrição e a análise dos dados obtidos a partir dos procedimentos metodológicos utilizados.

Visando compreender a adesão e a implantação da Gestão de Riscos nas IFES e os resultados alcançados, apresenta-se a análise das entrevistas realizadas com os líderes do processo de implantação da Gestão de Riscos nas IFES pesquisadas. Faz-se uma breve caracterização dos respondentes e uma rápida abordagem da receptividade percebida nas IFES quanto à aplicação da pesquisa.

A partir disso, procura-se, então, contextualizar cada IFES em relação à Gestão de Riscos e analisam-se os dados de acordo com as categorias de análise estabelecidas na metodologia que são: os atributos que contribuem ou inibem a adesão ao modelo de Gestão Riscos nas IFES estudadas; as principais motivações e limitações para a implantação da Gestão de Riscos nas Universidades; e as ações que favorecem ao envolvimento da instituição na implantação da Gestão de Riscos em uma IFES.

Derivada dos dados obtidos, faz-se ainda uma análise da avaliação e do uso da ferramenta ForRisco, a partir da percepção das IFES pesquisadas. Por fim, com base nos achados resultantes das entrevistas, da análise documental e da observação direta das melhores práticas identificadas nas instituições, são propostas ações para a implantação da Gestão de Riscos nas IFES.

Destaca-se que os fatos e posicionamentos revelados pelos líderes nas entrevistas são confirmatórios das evidências levantadas durante a etapa de observação realizada nos encontros, onde se teve a oportunidade de participar e onde o tema do estudo estava presente. São eles os Fóruns de Pró-Reitores, as reuniões do Conselho Universitário e dos Grupos de Trabalho, e as capacitações. Com isso justifica-se, por ventura, ter-se usado mais uma fonte que outra na análise dos dados.

4.1 Caracterização dos respondentes

Os líderes entrevistados possuem idade entre 30 e 63 anos. Quanto ao gênero, o sexo masculino predomina, com oito líderes homens e cinco líderes mulheres. O Líder III, da instituição A, com maior idade, se aposentou, logo após conceder a

entrevista, sendo substituído por seu par, a Líder IV, que também participou da entrevista realizada em conjunto.

A maioria dos Líderes possui função gratificada (FG), ou seja, cargos de gestão (Vice-Reitor, Diretor, Pró-Reitor, Coordenador, Assessor, Chefe), com exceção do Líder I, da IFES C e da Líder IV da IFES A (que não tinha no momento da entrevista, mas passou a ter ao substituir o líder aposentado). Estes, porém, integram os grupos de trabalho ou comitês instituídos para desenvolver a Gestão de Riscos em suas instituições.

Todos os líderes possuem graduação e pós-graduação, sendo suas formações acadêmicas relativamente diversificadas (Biologia, Administração, Ciências Contábeis, Engenharia da Produção, Ciências Econômicas, Direito, Arquitetura, Pedagogia, Veterinária e Letras). Assim como apurado na seção 2, que as instituições de ensino superior (IES) caracterizam-se por serem complexas e diversificadas (AZEVEDO, 2017; MEYER Jr.; LOPES, 2015), acrescente-se: a começar pela composição da formação dos gestores. Some-se a essa diversidade os cargos para os quais estes respondentes prestaram concurso público. Essa diversidade na formação acadêmica e no cargo público contribuiu para compreensão das divergências encontradas no desempenho da gestão das Universidades e nos diferentes estágios de implantação de modelos, como o de Riscos.

Outra característica a destacar dos respondentes é o tempo de atuação na função de gestão ocupada, que não ultrapassa 7 anos, exceto o líder que aposentou-se. As líderes que ocupam o cargo há 3 meses correspondem à IFES que teve troca de Reitoria no final de 2019.

4.2 Receptividade das IFES à pesquisa sobre Gestão de Riscos

A receptividade por parte das IFES ao tomarem conhecimento do tema da pesquisa foi muito positiva e, por este motivo, um aspecto a ser destacado, pois proporcionou expectativas motivadoras para a realização das entrevistas, o que pode ter interferido na condução de toda investigação e nos desdobramentos dos resultados. Acessar um campo que realmente é aberto ao pesquisador é um diferencial. Foi relativamente fácil agendar as entrevistas com os líderes ou

responsáveis pela Gestão de Riscos indicados nas instituições, mesmo que o processo ainda estivesse incipiente, não sendo percebida nenhuma resistência ou falta de atenção.

Durante as entrevistas, mesmo que os processos estivessem embrionários e não apresentassem resultados ainda, as falas refletiam a preocupação, o interesse, a motivação ou o entusiasmo pelo assunto ou ainda a responsabilidade com o tema, mesmo que houvesse a crítica, bem como a valorização da importância da pesquisa em questão.

Todas as entrevistas aconteceram em ambientes reservados (sala do gestor ou sala de reuniões ou estação de trabalho individualizado), sem interrupção por ruídos ou atividades de trabalho e não ocorreram sinais de apressar o fim da entrevista. O tempo de duração de cada uma delas, maior ou menor, reflete o perfil comunicativo do entrevistado; o ritmo da fala; o conhecimento e as experiências pregressas em gestão (*background);* e o estágio de implantação da Gestão de Riscos na IFES.

Mesmo tendo ocorrido dificuldade de agendamento da entrevista com a IFES F, relatada na Metodologia, pôde-se perceber, tanto durante os contatos para programar a entrevista, como durante a realização da mesma, que houve um envolvimento oportuno por parte das lideranças, em torno do tema, já que conforme relataram, para a posse da nova gestão, não houve transição entre os gestores anteriores e os ingressantes. Verificou-se um esforço não programado naquele momento, para se apropriarem do assunto e se prepararem para a entrevista. Conforme a Líder IF: *"nós não tínhamos nem tomado pé ainda, por isso que a gente não tinha como conversar contigo".* Após devidamente apropriadas, inclusive através do questionário respondido na forma escrita por um Secretário Executivo, denominado o respondente Líder IIIF, dessa IFES, integrante da gestão anterior e mantido nessa nova gestão, tomaram conhecimento do andamento do processo e passaram a fazer proposições entusiastas a respeito do que deveria ser alterado, conforme foi possível constatar durante a entrevista. Porém, ao final, pareceu que, com o surgimento da pandemia da Covid-19, o assunto não estaria mais elencado como prioritário, conforme identificado em outra fala da Líder IF: *"Mas agora, com essa situação, o nosso foco e nossa prioridade passou a ser outra, novamente. Não tem como a gente se concentrar em algo dessa dimensão, quando tem outras de dimensão bem maior acontecendo."*

Esta análise introduz as circunstâncias e as impressões dos momentos onde foram obtidos os achados registrados a seguir.

4.3 O contexto das IFES estudadas em relação à Gestão de Riscos

A seguir apresenta-se um contexto de cada instituição pesquisada em relação à Gestão de Riscos, a partir das falas dos entrevistados e confrontadas nos documentos disponíveis, de 2016 a 2020, os quais foram basicamente, o documento da Política de Gestão de Riscos, se instituída; os Relatórios Anuais de Auditoria Interna – RAINT, que tem previsto na norma de elaboração itens específicos para o tema, assim como nos Relatórios de Gestão, assim chamados até 2017, e agora Relatos Integrados. O período inicial de 2016 foi selecionado, considerando a data da IN 01/2016.

4.3.1 IFES A

Na IFES A, a Gestão de Riscos não era algo que estava em seu horizonte, não fossem as normativas; não era algo que a Comunidade Acadêmica mapeasse como essencial para o seu sucesso, afirma o Vice-Reitor (Líder I). Porém, ele revela que isso mudou e entende que há uma motivação institucional para além das normativas, embora reconheça que se não fosse por elas, a IFES A não estaria no nível em que se encontra atualmente, que não é ainda o ideal, mas já tem um caminho, já tem um andamento.

O Líder I, em 2019, constituiu um grupo de trabalho multidisciplinar, com técnicos e docentes, incluindo a auditoria interna, para construir a política de Gestão de Riscos, a qual foi apresentada e aprovada pelo Conselho Universitário em 06/12/2019. Esse grupo também foi composto por servidores designados a estruturar o Programa de Integridade, disposto na Portaria 57/2019, da CGU, que usa da Gestão de Riscos para levantar e tratar seus riscos de integridade.

Na Política da IFES A consta que a operacionalização do Sistema de Gestão de Riscos da instituição se dará por instâncias responsáveis, como o Comitê de Governança, Riscos e Controle Interno; Comitê Operativo; grupos de trabalho e os gestores de risco. A Política estabelece ainda que toda unidade formalmente estabelecida no organograma da universidade deverá implementar, dentro de sua

área de competência, procedimentos alinhados à gestão de risco da IFES A. A Política abrange os seguintes tipos de riscos: estratégicos; operacionais; de conformidade; financeiros/orçamentários; de imagem e de integridade.

Note-se que a pesquisadora, sendo servidora dessa IFES, participou do grupo de trabalho para elaborar a proposta de Política de Gestão de Riscos e também, por ser membro do Conselho Universitário, participou do processo de aprovação da Política, sendo possível observar que houve uma mudança de posicionamento do Líder I, portanto da Alta Administração, antes desconfiada quanto à eficiência da aplicação de um modelo proveniente da iniciativa privada em uma universidade pública, a qual considera possuir processos extremamente complexos, comparando com outros órgãos públicos, e agora confiante. A mudança observada é expressa na seguinte fala durante a entrevista:

> *Então hoje eu acredito, eu acho que isso é importante, eu penso que a IFES A deve seguir e a gente tem compromisso com isso. A gente espera tirar o atraso e conseguir realmente fazer com que ela efetivamente se operacionalize. O que me deixa um pouco mais otimista em relação a isso é esse conjunto, especialmente de técnicos que tão aí[...] a gente conseguiu formar um grupo de técnicos administrativos em educação, assim com um bom aporte já teórico e com boa compreensão do processo que vão ajudar fazer isso acontecer. Eu acho que enquanto isso tiver no discurso dos gestores, enquanto isso estiver na fala não vai efetivamente acontecer (Líder I).*

Esse novo olhar do Líder I também foi captado em reuniões do Grupo de Trabalho em que a pesquisadora participou. Conforme ia acontecendo a compreensão do tema e o entendimento da sua relevância para a estratégia da gestão, para o planejamento e para a necessidade de se estabelecer o Programa de Integridade, pode-se ouvir durante uma dessas reuniões do Líder I: “- Agora eu entendo, agora eu reconheço a importância da gestão de riscos [...].”

Embora a internalização desse assunto, visto como externo, tenha ocorrido na alta administração, no Conselho Universitário, assim como ocorre com outras pautas ligadas à gestão da IFES, não se detectou significativo interesse dos conselheiros, considerando a inexistência de perguntas e discussões. Faz-se essa observação para contrapor o peso que normalmente as Administrações das IFES atribuem a aprovação de uma Política Institucional como forma de incorporar nas ações da universidade.

Em paralelo às ações da alta administração da instituição, a auditoria interna já fazia muitas referências à necessidade de uso da Gestão de Riscos na IFES (Líder II). É possível verificar recorrência do tema nos apontamentos dos relatórios anuais de auditoria, pelo menos desde 2016. Estes já traziam o fato da universidade ainda não ter algumas ações mais concretas.

O Líder II exemplifica o processo de disseminação que deverá ser feito a partir da política de Gestão de Riscos na instituição, com o plano de ação que cada unidade faz anualmente para alcançar os objetivos do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: "*encontrar o caminho mais adequado para sensibilizar cada área, considerando que a abordagem em cada uma delas deverá ser diferente"*. Junta-se aqui a necessidade de ter processos mapeados e ainda o fato de a Instituição não ter implantado o Sistema Eletrônico de Informações – SEI. O Líder II entende que poderia iniciar pelo processo de Contratos e Convênios.

Sobre o PDI, os Líderes III e IV, da Auditoria Interna, avaliam que evoluiu bastante *"[...] porque agora aqueles objetivos estão todos atrelados a indicadores. E isso é muito importante, porque é um painel de controle [...],* passo importante para a Gestão de Riscos, que após aprovada a política, precisa aprovar a minuta da Metodologia da Gestão de Riscos em elaboração para colocar em prática, mapear seus processos e seus riscos. O PDI 2019-2022 da IFES A contempla, em estratégia específica, "implementar a Política de Gestão de Riscos", para atender o objetivo de "aprimorar as práticas de gestão voltadas ao desenvolvimento institucional".

Por último, os Relatórios de Gestão 2016 e 2017, e os Relatos Integrados de 2018 e 2019 da IFES A, acessados pelos *site* da instituição apresentam capítulo específico para Gestão de Riscos e Controles Internos, porém mais como um resultado das auditorias internas, apresentados nos Relatórios Anuais, em função das próprias recomendações dos órgãos de controle e dos critérios definidos para construção dos relatórios, do que propriamente relatando uma ação institucionalizada.

Da parte da Alta Administração são relatadas providências que intencionam tomar para atender o tópico específico do Relatório. Esta evidência foi obtida pela pesquisadora, a partir da participação em eventos de capacitação e Fóruns da Administração Pública, entre 2018 e 2019, sobre Gestão de Riscos e ouvindo os profissionais da área e os auditores internos relatarem suas realidades de estarem

sendo cobrados de fazer constar em seus Relatórios Anuais resultados de Gestão de Riscos das instituições, mas não havendo dados concretos provenientes de ações efetivas.

4.3.2 IFES B

Na IFES B, em função da necessidade de implantação da Gestão de Riscos imposta pela IN 01/2016 e posteriormente da Governança, definida pelo decreto 9203/2017, a Líder I relatou que por estarem bem na época da revisão do planejamento estratégico e por já trabalharem com os índices de governança, optaram por colocar como ação estratégica estabelecer a estrutura de Governança e implementar a Gestão de Riscos e Controle na Universidade.

Na visão da Líder II, a gestão da IFES B, considerando sua complexidade, sua idade, seu tamanho, decidiu por fazer um modelo mais adaptado à realidade da Universidade, ainda que isso ocasionasse o não atendimento do prazo estabelecido inicialmente na normativa da CGU.

Foi destacada a experiência de uma servidora técnica, assessora do Reitor, que tinha sido diretora do Centro de Processamento de Dados - CPD, por muitos anos, e passou pela necessidade de trabalhar antes em Governança de Tecnologia de Informação e Comunicação - TIC e o fato do *"[...] movimento ter sido comprado pela alta administração*" e esta ser *"[...] bem moderna nesse sentido e vê oportunidade de ganho com governança, com transparência, com gestão de riscos"* (Líder II).

A Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, cujo Pró-Reitor foi quem motivou a implantação do tema nesta IFES, ficou encarregada, então, da ação estratégica definida, de pensar Governança e Gestão de Riscos, podendo contar com um Grupo de Trabalho técnico - GT, nomeado pelo Reitor. Grupo este que se reúne quinzenalmente, conforme referenciado na Seção 3 - Metodologia.

Primeiramente, o GT passou a conhecer Gestão de Riscos, aproveitando o conhecimento e experiência da Professora de Engenharia da Produção e da Auditora Interna, integrantes do grupo; depois, passaram a pensar a metodologia; definiram um modelo com duas linhas de atuação: do Comitê (riscos estratégicos) e dos processos (riscos operacionais), que nas palavras dessa professora, durante participação no GT,

precisavam pensar num modelo para a IFES B que fosse aderente à estrutura; instituíram, em 2018, o Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controle, que avalia, define e delibera; e aprovaram a Política de Governança, Riscos e Controle, por último, em 29/11/2019, após dois anos de trabalho (Líder I). A docência também se faz presente no Comitê de Governança, representando a Faculdade de Educação e a Escola de Administração, além da Engenharia da Produção. Os riscos da IFES B não estão expostos na Política, mas disponíveis no *site* e são classificados por tipo: interno (acadêmico, financeiro, gestão, infraestrutura/tecnologia, recursos humanos) e externo (econômico, político/jurídico e socioambiental).

Como resultado, a Líder I aponta, além do entendimento de que é necessário haver uma metodologia consistente: uma matriz de avaliação de risco, com uma escala bem interessante para a *"cara da Universidade";* e os riscos estratégicos definidos, identificados e avaliados. O próximo passo, segundo ela, será priorizar esses riscos e trabalhar dentro dos grupos de processo, o que é a forma encontrada de distribuir os riscos para trabalhar.

A disseminação do tema ainda não havia sido feita na instituição até a data da entrevista, conforme relato: *"Ele tá assim mais restrito à administração central. A gente não espalhou para a* IFES B *toda ainda. Ele tá em um processo inicial, mas começamos com um workshop"* (Líder I). Mais recentemente, já é possível consultar em *site* próprio da instituição todo o material produzido desde a constituição do GT.

Diferente da IFES A, essa IFES não fez vinculação da Gestão de Riscos ao PDI- 2016-2026, por ser um plano de 10 anos, longo, escrito em linhas gerais, sem indicadores e difícil de trabalhar, conforme avaliação dos próprios respondentes. A vinculação foi feita aos macroprocessos (Líder I).

> *Não é um formato que nos permite gerar objetivos estratégicos só dele, então a gente fez a partir de um contexto geral, são quase que riscos institucionais. A gente partiu dos macroprocessos discutindo: por quê que existe o macroprocesso de graduação? Para atender esse tal objetivo? Então quais são os riscos/eventos que impedem atingir o objetivo da graduação? Ah, tem um macroprocesso de gestão de TI. Então a gente fez o mesmo exercício. A gente juntou tudo, aí a gente fez uma discussão geral, elevando aquilo para um nível mais estratégico, então a partir daí que a gente saiu com os riscos estratégicos (Líder I).*

A programação é que treze grupos de processos trabalhem os treze processos finalísticos e de apoio, definidos na IFES e assim atender a estratégia pensada*: "tinha*

essa maturidade em processo, tinha a demanda por começar a tratar riscos, e eu acho que a grande sacada que se fez foi juntar essas coisas" (integrante do GT).

Em andamento, na prática, está em funcionamento o Grupo de Processos de Suprimentos, projeto piloto, que foi colocado como uma prioridade em virtude de um Acórdão do TCU de 2016 que falava de políticas de aquisições (Líder II). A criação desse Grupo de Processo evidencia-se no Relatório de Gestão 2017, disponibilizado no *site* da IFES. Esse *"não andou tanto como deveria esse ano. [...] mas considero um ganho da política, mais do que qualquer coisa, dizer que os grupos de processos vão existir"* (integrante do GT).

Também foi destacado no GT a importância desses estudos e implantações estarem alimentando trabalhos e pesquisas na IFES: dois integrantes estão no mestrado e doutorado da Engenharia da Produção.

Consultados os Relatórios de Gestão de 2016 e 2017, e os Relatos Integrados de 2018 e 2019 da IFES B, acessados pelo *site* da instituição, verifica-se presença, a partir de 2017, de ações mais efetivas que corroboram com os dados levantados nas entrevistas. Inclusive no Relato Integrado de 2018 consta a validação das respostas ao questionário de Governança Pública do Tribunal de Contas da União, dado apresentado na Seção 3 – Metodologia e um novo Acórdão do TCU a respeito de gestão de riscos nas contratações, evidenciando a pressão dos Órgãos de Controle ao tema. No Relatório de 2019, evidencia-se como desafios e ações futuras, entre outros, expandir o modelo de gestão de riscos. Os relatórios de Auditoria, a partir de 2017, embora bem sucintos, apresentam a Auditoria Interna como um órgão assessor para a Gestão de Riscos.

4.3.3 IFES C

A IFES C iniciou a Gestão de Riscos em 2018 e recebeu importante auxílio, suporte e uma *"espécie de consultoria"* da auditoria interna, que passou a integrar o grupo de trabalho de implantação da Gestão de Riscos, conforme relato do Líder I e constatado no Relatório Anual de Auditoria Interna.

Inicialmente, foi repassado para cada setor, para cada departamento ou pró-reitoria fazer a sua Gestão de Riscos, no mesmo momento em que estavam fazendo o mapeamento dos processos de trabalho.

Com o crescimento de tamanho da Universidade nos últimos anos (de 04 para 16 cursos de graduação, somado aos cursos de pós-graduação e mais a residência médica), foi necessário incorporar ao grupo de trabalho da Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional, um servidor, experiente no assunto, vindo de outra Universidade Federal.

Essa Coordenadoria, ligada à Pró-Reitoria de Planejamento, coordenada por uma pessoa também experiente, que conforme palavras dos Líderes I e II, *"é a memória viva da Universidade"* e tem todo o histórico e trata das questões estratégicas da Universidade, possuía um quadro pequeno de servidores para muitas atividades. Então, com a chegada desse reforço o processo andou e ainda foi possível tratar do Plano de Integridade, acrescido nas cobranças dos Órgãos de Controle.

A universidade também sofre com problema de espaço físico para a área administrativa, então o trabalho acaba sendo desenvolvido dentro da sala da auditoria interna, mas as entrevistadas reforçam que a auditoria é só um apoio e que dá um assessoramento (Líderes I e II). Inclusive, esse apoio foi fundamental para ajudar a incorporar o pensamento mais estratégico e não só o do "apagar incêndio" (Líder I). Como primeiro resultado foi a implantação do SEI, que seria um grande auxílio para otimizar processos, mas ainda não estava implantado. O Relatório de Auditoria 2019 corrobora o papel consultivo e de assessoramento para as questões de Gestão de Riscos do Auditor para a consolidação do tema na IFES.

A política de Gestão de Riscos da IFES C foi aprovada em 10/08/2017 e estabelece os riscos operacionais, de imagem, legais, financeiros ou orçamentários. Em 2018, foi emitido o Plano Institucional de Gestão de Riscos, elaborado colaborativamente pela Comissão de Gestão de Riscos da IFES C e construído em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, a Política de Gestão de Riscos e as diretrizes estabelecidas pela IN 01/2016. O plano contém a metodologia escrita, etapa relevante após definição da política.

Em 2019, a Unidade de Gestão da Integridade aplicou a metodologia para definir os riscos de integridade e apresentou para a comissão deliberar quanto a probabilidade, o impacto, quanto ao evento identificado, a causa, a consequência e toda a descrição do Risco. Os fluxos destas atividades estão desenhados e o gestor de risco é o próprio gestor da Unidade onde tem o risco e que é responsável pelo

tratamento do mesmo (Líder II). Esta IFES contempla na íntegra as recomendações normativas emitidas pelos Órgãos de Controle, estando atualizada inclusive com a Portaria 57/2019 que trata do Plano de Integridade.

A Gestão de Riscos foi introduzida no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, que está em revisão e passará a vigorar por dez anos, e começou a avançar mais recentemente. A ideia é que tenha relação. No planejamento estratégico da Administração atual já tem a iniciativa prevista da gestão baseada em evidências que traz como um dos objetivos a Gestão de Riscos: que tipo de eventos, de situações negativas, e de riscos podem prejudicar o alcance desses objetivos estratégicos no PDI.

Os Relatórios de Gestão de 2016 a 2019 acompanham a evolução da implantação da Gestão de Riscos na IFES. Identificou-se neles a metodologia a ser aplicada para identificação e tratamento dos riscos e registro de mapeamento de atividade meio, como compras e aquisição. O Relatório de Gestão de 2016 já trazia no Plano de Metas 2013-2017, o objetivo de implantar a Gestão de Riscos, embora sem definição de cronograma e indicador de desempenho.

4.3.4 IFES D

A IFES D tem instituída por Portaria emitida pelo Gabinete do Reitor, o Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos – CGRCI, em outubro de 2018 e o Plano de Integridade publicado, em Novembro de 2018, que incluem a necessidade de uma metodologia de gestão de riscos. Porém, na entrevista realizada com o Líder I, a informação obtida foi que a gestão chegou a “rabiscar”, mas priorizaram levar adiante os comitês ligados a Governança e Integridade.

Para o Líder I, a lógica da Política de Gestão de Riscos já está instituída na administração da IFES D, que reconhece a ideia da Gestão de Riscos, embora não tenha uma política formalizada e instituída (Líder I):

> Eu diria que os gestores, os administradores, os auxiliares administrativos, todo o s*taff* administrativo, digamos assim, já reconhece Gestão de Riscos como uma área de conhecimento, uma área de atuação, um instrumento de planejamento, administração, avaliação, mas não tem uma política formalizada ainda. Não foi uma decisão iniciar pela política (Líder I).

Verifica-se pela manifestação do Líder I, que primeiramente está sendo feito um trabalho de base, na gestão de processos, na gestão da responsabilidade administrativa, na correção de tratos administrativos. Porém, ainda não há uma decisão de constituir a formalização da Gestão de Riscos.

Na Administração que iniciou em 2018 e se encerra em 2021, foi realizada uma separação importante, na visão do Líder I, que criou uma Pró-Reitoria de Gestão da Informação, a qual assumiu alguns trabalhos que tratam das informações institucionais e do mapeamento de processos, que antes eram desenvolvidas na Pró-Reitoria de Planejamento, no Setor de Desenvolvimento Institucional. A unidade nova proporcionou a implantação do SEI que ajudou a organizar e mapear os processos. Esse fato, para o entrevistado, irá ajudar e facilitar a implantação da Gestão de Riscos.

Com base nessas informações foi feita uma tentativa de entrevistar os gestores da nova Pró-Reitoria, mas foi obtido o retorno que não acrescentariam muito mais, em informação, do que o Líder I, pois estariam muito incipientes para responder sobre Gestão de Riscos, visto não terem nem formalizado uma Política.

A princípio, a gestão da IFES D tem a consciência necessária de começar pela Governança Institucional e pela Integridade, ou seja, entende que uma universidade que se responsabiliza pelos seus atos e processos administrativos é mais necessária do que fazer a Gestão de Riscos em si (Líder I). Percebe-se aqui uma forma da IFES buscar também sua legitimidade como instituição, nos moldes de Meyer e Roan (1977), pois mesmo postergando a Gestão de Riscos a outro momento, como se deixasse de cumprir uma obrigação, ela introduz, por outro lado outra obrigação, que entende dar maior legitimidade interna:

> Eu diria que era uma necessidade institucional, nem é uma proposta só nossa, é uma proposta que é meio que de toda a universidade. Olha, nós temos que organizar melhor as informações, organizar melhor os processos, independente se tem que fazer Gestão de Riscos ou não tem, entendeu? Já sabemos o que é, para que serve, como fazer, é só uma questão de iniciar de fato assim.

Quanto ao PDI 2015-2020, o Líder I vê possibilidade de vinculá-lo à Gestão de Riscos a partir do ano que vem, quando será construído a partir de uma metodologia mais estruturada e aí então aproximar essas ideias de Gestão de Riscos, PDI,

planejamento, execução, que hoje ainda estão longe. Por isso a necessidade da instituição estar construindo a sua base.

Os Relatórios de Auditoria de 2018 e 2019 mencionam a necessidade de aprimoramento dos processos de gestão de riscos, dos controles internos e das estruturas de governança da Instituição. Os anteriores de 2016 e 2017 não apresentam nenhuma referência ou recomendação. Um pouco diferente disso, durante a entrevista, o Líder IC comenta:

> A gente tem tido um importante trabalho com a auditoria interna assim dos planos e dos relatórios, monitoramento da auditoria interna aonde de novo a questão do risco perpassa conceitualmente, mas não tem uma metodologia de Gestão de Riscos associada e tão pouco há assim um monitoramento sobre a Gestão de Riscos especificamente.

Considerando que os Relatórios de Gestão da IFES D fazem menção à Gestão de Riscos desde 2015, destacam-se os de 2017 e 2018 que fazem referência à intenção de elaborações de documentos que tratassem especificamente desse tema e, entre outras referências, de seu alinhamento ao PDI e à IN 01/2016. Visualiza-se, também, uma Recomendação da CGU, para que a Auditoria Interna faça registros no Plano de Auditoria Interna sobre a situação da IFES D no que se refere ao mapeamento de processos e à gestão de riscos. Também há registro no de 2017 sobre o início dos estudos da Pró-Reitoria de Planejamento e da Auditoria Interna sobre Gestão de Riscos utilizando material do ForRisco.

Evidencia-se que os documentos consultados apresentam informações que não conferem com os levantamentos promovidos pelo instrumento de pesquisa e vice versa. Verifica-se que estes documentos padronizados, indicados pelos Órgãos de Controle, para prestação de contas à Sociedade, levam às instituições à informarem a sua melhor intenção e não o concreto, o realmente realizado.

4.3.5 IFES E

A gestão da IFES E, no seu segundo mandato, fomentou no período de sua administração a cultura de planejamento na universidade, a qual não existia, principalmente entre os gestores, que delegavam essa tarefa apenas ao Pró-Reitor de Planejamento. Então, dentro da visão do Ciclo PDCA: avalia, planeja, desenvolve, controla e avalia de novo, a Administração da IFES procurou inserir a Gestão de

Riscos na mesma lógica, explica o Líder I. A Gestão de Riscos estava sendo inserida, principalmente quando era realizada a análise ambiental referente a ameaças externas, oportunidade que era aplicada uma Matriz Gut: Gravidade, urgência e tendência, para avaliar quais são as prioridades a enfrentar. A IFES E tem um ideal de chegar em um nível de planejamento de *accountability,* no sentido de poder trabalhar com uma transparência ativa:

> O orçamento era muito descentralizado, então a prestação de contas era muito vaga no sentido que a gente não conseguia acompanhar onde é que foi a execução dentro de um planejamento mínimo. Hoje, a gente não tem 100% do planejamento vinculado ao orçamento, mas a gente tem 80% (Líder I).

Com a publicação da IN 01, o processo foi acelerado. A IFES E instituiu um Comitê de Governança, Riscos e Controle; a Política de Gestão de Riscos, a qual foi incluída no PDI 2016-2026 da universidade e mapeou e avaliou os riscos institucionais. Com base no mapa estratégico baseado no BSC, que a instituição possui, dos 48 objetivos foram selecionados os 12 objetivos que impactam a sociedade.

Com a publicação da Portaria referente ao Programa de Integridade, a IFES passou a se dedicar ao plano de integridade, que, na fala do Líder I "*é algo muito mais detalhado que a Gestão de Riscos"*, e porque constatou que a cobrança dos Órgãos de Controle seria mais forte para esta questão. Porém, a Gestão de Riscos continuou em pauta presente nos riscos estratégicos e operacionais do Plano de Integridade. Esta situação evidenciou a questão das pressões normativas, que geram o isomorfismo coercitivo, quando os Órgãos Auditores e de Controle Externos impõem obrigações para as Instituições Públicas, especificamente para as Universidades, sem entender o tempo necessário de maturidade que cada tema tem que dispor para chegar a gerar resultados.

A IFES E também tem trabalhado no mapeamento dos processos da Reitoria e essa é outra cultura que a gestão se propõe a enfrentar: *"as pessoas não têm a visão de processos ainda"* (Líder I). Além de mapear os processos, é preciso também nomeá-los e identificar os donos dos processos, otimizar processos e trabalhar a Gestão de Riscos. O que falta agora, na percepção do Líder I, é ter um plano específico para atacar os riscos e o acompanhamento desse plano.

A Gestão de Riscos e Governança na IFES E está dentro de um grande programa de modernização administrativa, solicitada pelo reitor, que contempla gestão por processo, gestão por competências, gestão arquivística e gestão de governança, cujos documentos estão todos acessíveis no *site* da IFES para consulta, inclusive o Regulamento da Política de Gestão de Riscos emitido em 2017, que foi revogado pela Resolução 15/2020, que institui o Comitê de Governança, Riscos, Controle (CGRC), necessária para reorganizar o que já tinha antes e consequência do que se discutia acima quanto à pressão normativa que faz abandonar ou rever ações para evitar prejuízos de imagem, em um primeiro momento frente aos órgãos de auditoria e controle.

Na pesquisa documental a respeito das ações voltadas a risco dessa IFES, foi relevante observar no *site*, por ser raro encontrar algo mais prático e consistente nos materiais de Gestão de Riscos, um Relatório sobre a Gestão de Riscos inerentes aos processos em atendimento à IN 01 de 2016, em que relata o desenvolvido de um modelo piloto para gestão de riscos a nível operacional, na instituição baseado na experiência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sendo este apresentado pelo Doutorando em Engenharia de Produção, e diretamente envolvido na gestão de riscos da universidade.

Ainda sobre o material do *site*, observou-se que onde consta cronograma de atividades, na etapa 10 consta: “Estudo da viabilidade de criação de órgão que será o responsável pela gestão de riscos na IFES E; prazo Março/2019; Situação: Não iniciado.” A respeito disso, na entrevista, o Líder I relatou que apesar da IN solicitar a indicação de um assessor especial de controle interno, essa responsabilidade ficou sobre o Pró-Reitor de Planejamento, no caso sobre ele mesmo. Em sua fala, lamenta não ter dado andamento a esta tarefa, pois no momento que necessitava operacionalizar o sistema de Gestão de Riscos, não tinha pessoal dedicado para as atividades, então o processo parou nele.

Essa revelação do gestor remete aos estágios de institucionalização de Tolbert e Zulcker (1999), quando percebe-se que a IFES E estava no estágio da objetivação, pois o gestor responsável pela implantação do modelo já havia ganho seus pares e demais envolvidos, mas ao entrar na fase da sedimentação, não teve uma estrutura organizacional que sustentasse o modelo e o levasse a gerar resultado. Para isso,

entende-se que a formalidade da norma ajuda no sentido que indica os passos a adotar e não parecer uma implantação só “no papel”, formal.

Os Relatórios de Auditoria Interna da IFES E, apontam em 2016, recomendação para formalizar os procedimentos para a gestão de riscos; e na análise dos controles internos consta que há um processo de conscientização e normatização de políticas de gestão de riscos. A mesma análise repete no Relatório de 2017. Nos Relatórios de 2017 e 2018 (2019 não se encontra disponível), a Auditoria Interna se coloca como assessora para o assunto Gestão de Riscos e Controles Internos na IFES, e na análise de controles constam registros que retratam bem a evolução de atividades da IFES referentes à Gestão de Riscos no período. Observa-se a informação da participação de servidores envolvidos com a implementação da Gestão de Riscos em treinamento do ForRisco.

Os Relatórios de Gestão de 2016 a 2018 (2019 não se encontra disponível) retratam o que se verifica na evolução das ações da IFES referente à Gestão de Riscos.

4.3.6 IFES F

A Política de Gestão de Riscos da IFES F concentra-se na Norma Operacional nº 7 de 2019, disponível na página da instituição, e que apresenta inclusive a metodologia de gerenciamento dos riscos e os impactos dos processos; plano de gerenciamento dos riscos e impactos e, principalmente, a forma como se organizará a Instituição para tratar do tema. Esta norma revogou a Norma Operacional nº 2 de 2018, que deixou de legado para a IFES a listagem dos processos considerados críticos e de pontuação máxima. Os processos referidos constam em Portaria emitida pela IFES em 2019.

A partir disso, o Escritório de Processos começou o seu trabalho de mapeamento dos processos, ajustando a demanda a sua capacidade de trabalho, importante ferramenta de apoio ao trabalho do Comitê Estratégico de Governança e Gestão de Riscos.

Para a elaboração da Norma foi pensado o Comitê Estratégico de Governança e Gestão de Riscos, apoiado pelo Comitê Gerencial. Entretanto, é consenso de que essa estrutura deverá ser revista em no máximo dois anos, passando a

responsabilidade para uma diretoria ou coordenação, conforme avalia o Líder III, editor da norma, no período de 2016 a 2019.

O principal resultado percebido pelo Líder III foi o início do trabalho de mapeamento dos principais macroprocessos, lembrando que eles foram identificados pelo próprio Comitê que supervisiona o trabalho do Escritório de Processos. A preocupação com o tema está prevista no PDI 2019-2023 da instituição, uma vez que há iniciativas previstas para esse fim. A IFES F ainda encontra-se em processo secundário a respeito da Governança e Gestão de Riscos, sem que a comunidade acadêmica tenha consciência do seu valor e dos ganhos institucionais.

Considerando que não houve a transição entre setores nesta IFES, na troca da reitoria, conforme já explicitado na Seção 3 – Metodologia, os próximos passos serão dados pela gestão que assumiu em 2020. O próprio fato de o tema ter ficado na Pró-Reitoria de Planejamento deve ser revisto, assim como a responsabilidade de estar em uma pessoa e não em um setor, como a lei prevê.

A proposta da Líder II é fazer uma nova avaliação da norma 07, porque ela menciona comitês que não foram instaurados, menciona de nomes diferentes os mesmos comitês, porém ainda estão se apropriando.

> Então, a gente precisa, na verdade, é isso, retomar o caminho, mas a gente vai ter que dar alguns passos atrás, pra conseguir organizar de forma mais geral, dentro da universidade (Líder II).

Na percepção da nova gestão, foi feito todo esse material, mas não está claro, como instituição, realmente, quais são esses indicadores, quais são esses fatores que vêm interferindo, conforme fala a Líder II: “Porque não adianta a gente querer fazer um monte de documento, se eles não validarem o que está acontecendo agora. Ele (responsável da gestão anterior) tem documento e ninguém tem conhecimento.” Da forma como os novos gestores se posicionam frente à disseminação do modelo de Gestão de Riscos na instituição, presume-se que o trabalho da gestão anterior não teve êxito nem na primeira fase de habitualização, preconizado no Institucionalismo de Tolbert e Zulcker (1999).

Os Relatórios de Auditoria Interna do período de 2016 a 2019 acompanham a evolução dos procedimentos da IFES. Primeiramente, com recomendações, a partir do início das ações da IFES, reportando-as nos relatórios. Mesma lógica para os Relatórios de Gestão, porém conforme avaliação das próprias líderes que assumiram

a última gestão, os fatos relatados parecem não corresponder ao efetivamente ocorrido na prática, apresentando resultados apenas em nível documental.

4.4 Considerações acerca do Contexto da Gestão de Riscos nas IFES

Percebe-se que a sequência de normativas introduzidas após a IN 01/2016, como o Decreto 9.203/2017 e a Portaria 57/2019 (alterou a portaria 1.089/2018), que determina instituir o Programa de Integridade e constituir uma Unidade de Gestão da Integridade, impuseram uma sobreposição de ações às IFES estudadas, não havendo tempo para amadurecer o tema da Gestão de Riscos e criar base para os passos seguintes.

Sendo assim, é possível encontrar o Plano de Integridade disponível nos *sites*, mas não se identifica a metodologia de Gestão de Riscos desenvolvida e consolidada, como por exemplo na IFES D. Ainda assim, em termos de atendimento das normas e prazos, consegue-se na IFES C, visualizar a evolução das implantações numa ordem mais próxima possível das recomendações.

Estas constatações remetem ao isomorfismo coercitivo da Teoria Institucional, demonstrando dessa forma que as instituições universitárias, pela sua característica própria, de construção de sua identidade, de processo de legitimação, através do seu próprio fazer, acabam por atender normas e implantar modelos por uma questão *proforma*, não havendo tempo de implantação de uma maneira que os processos possam maturar, evoluir, sedimentar, seja através das estruturas instaladas ou através de novas estruturas.

As instituições federais de ensino apresentam comportamentos próprios que não se enquadram nos formalismos dos modelos, e considerando seu tempo de existência e suas experiências anteriores com implantação de modelos prescritos e revogados pelos Órgãos de Controle, induzidas por políticas de Governo, fez construírem uma postura institucionalizada de resistência à adoção de modelos, como forma de inovação nas práticas de gestão, ao encarar como modismo cada novo modelo apresentado.

Outra consideração a fazer, é que mesmo a IFES B sendo tradicionalmente utilizada para *benchmarking* no meio universitário, considerando o seu histórico de

vanguarda nas políticas de gestão, a sua estrutura de gestão por processos e seu corpo técnico qualificado, e já tendo apresentado seu processo de construção do modelo de Gestão de Riscos em eventos acadêmicos, administrativos e em capacitações em órgãos públicos, é a única que está adotando uma metodologia de identificação de riscos por processos, enquanto que as demais, mesmo que não consolidados, apontam a definição de riscos a partir dos objetivos estratégicos, partindo do PDI. Percebe-se uma oportunidade de isomorfismo mimético neste contexto, mas não efetivada, ou seja, é possível que a IFES B assuma papel institucional relevante no processo de adoção de gestão de riscos por parte das demais instituições, configurando como referência isomórfica. Verifica-se que entre as universidades estudadas, mesmo em um contexto de incertezas, principalmente orçamentária pelas quais as IFES passam, não se verifica um isomorfismo mimético. Verifica-se, sim, a necessidade de implantação de um modelo adaptável a sua realidade, conforme seu nível de maturidade em relação à gestão de riscos, preservando suas características institucionais próprias.

Por outro lado, considerando a estrutura de gestão introduzida na IFES B nos últimos quatro anos, torna o processo de mimetismo um pouco mais difícil para aquelas instituições que não têm a mesma lógica de gestão por processo e não dispõem de profissionais especializados que atuam em estruturas compostas por Escritório de Processos e/ou por uma área de Gestão Institucional, que pense estrategicamente a instituição. O escritório de processos nas universidades públicas tem sido uma unidade importante para incrementar a atividade do mapeamento de processos, necessária para a otimização dos fluxos dos processos, para posterior identificação e monitoramento do risco. Percebe-se as lacunas que a falta do mapeamento de processos traz para a implantação da Gestão de Risco, inclusive para a implantação de uma ferramenta anterior ao modelo GR, que organiza os fluxos e reduz a circulação de papel, que é o SEI[4], com prazo de implantação expirado, mas ainda não realizado na IFE A, por exemplo.

[4] O SEI (Serviço Eletrônico de Informações) é uma ferramenta que permite a produção, edição, assinatura e trâmite de documentos dentro do próprio sistema, proporcionando a virtualização de processos e documentos, permitindo atuação simultânea de várias unidades ao mesmo tempo em um mesmo processo. O Sistema permite que unidades, mesmo distantes fisicamente, atuem de forma simultânea no mesmo processo, o que colabora para reduzir o tempo de realização das atividades.

4.5 Atributos que contribuem ou inibem a adesão à GR

O principal atributo encontrado que contribuiu para a decisão de aderir à GR, e que é consenso entre as seis universidades pesquisadas foram as pressões de natureza normativa e que corroboram com a perspectiva organizacional de Zucker (1987), na qual as organizações são influenciadas por pressões normativas, provenientes de fatores externos, como o Estado, ou de dentro da própria organização, tornando-as cada vez mais homogêneas. No caso das IFES, os Órgãos de Controle e de Auditoria tem exercido esse papel.

Depreende-se desse atributo também a relação com o isomorfismo coercitivo de DiMaggio e Powell (2005), resultante de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas dependem.

Porém, a partir das falas dos líderes ou da percepção das reações de alguns deles ao se referirem aos seus líderes superiores, como Reitores ou Vice-Reitores ou genericamente à Alta Administração; e reunindo as respostas para as questões do instrumento de pesquisa, converteu-se, de forma indutiva, os dados levantados (Quadros 10 e 11), em dois principais atributos que tanto podem contribuir ou inibir a adesão à GR: a Gestão de Vanguarda e a Gestão Crítica.

A Gestão de Vanguarda pensada aqui é aquela que está voltada para a estratégia da Universidade, que é uma entusiasta do planejamento estratégico, que está ligada à qualificação da Gestão, seja através da profissionalização e capacitação da equipe que compõe consigo a administração, seja através da incorporação de modelos de gestão.

Associa-se a Gestão de Vanguarda à Alta-Administração que, mesmo dizendo que foi a necessidade de cumprimento de norma legal que fez introduzir a Gestão de Riscos nas IFES, compreendeu a importância dos resultados e rapidamente convenceu-se da necessidade de implantação. É uma característica da gestão que atribui significado a tudo a que se propõe, ou que já atuava com uma gestão mais profissional e técnica, através do planejamento estratégico, da gestão por processos e da gestão orçamentária da Universidade que é bastante complexa e de difícil associação aos objetivos e metas institucionais. Visualiza-se na classificação de

Vanguarda a gestão da IFES B e ilustra-se com a fala de uma diretora e uma auditora da IFES:

> Aí se decidiu montar uma ação estratégica e se decidiu então realmente fazer a Gestão de Riscos. [...]acho que a grande motivação para iniciar foi a IN e o decreto, mas a motivação para fazer algo com a cara da IFE B foi ao entender a importância da Gestão de Riscos (Líder IB).

> Porque a gente teve a sorte aqui de ter uma sensibilização já prévia. O pessoal já queria fazer. Então isso facilita, embora a gente tem outras dificuldades de complexidade, tamanho, idade, a gente teve o "Tom no topo". Ele é bem favorável (Líder IIB).

Na IFES C, observou-se os entrevistados referirem-se a seu gestor superior, responsável pela implementação da Gestão de Riscos, como alguém competente e que entende a importância para a instituição da efetivação das recomendações acerca de Governança, Riscos e Controles Internos expressas na forma de IN, Decretos e Portarias. Verifica-se, através dos elogios externados, o reconhecimento da área mais operacional pela área mais estratégica, trazendo legitimidade para a Gestão. O mesmo percebe-se na IFES B, onde a Líder IIB, referindo-se à Alta Administração "Tom no Topo", jargão comum na atividade de consultoria empresarial para caracterizar administradores que reconhecem o valor dos modelos e das políticas e as implantam de cima para baixo, institucionalizando estas políticas, demonstra sua admiração e reconhecimento pela atuação da gestão e seus resultados.

Na IFES E, conforme contextualização no item 4.3.5, observa-se uma gestão dinâmica, comparando com as demais universidades, que se utiliza de ferramentas gerenciais para seu planejamento, execução e controle, verificada através das falas do Líder IE e dos documentos disponibilizados no *site* da IFES, de forma muito organizada e didática, que traduz o trabalho de fomentar a "Cultura de planejamento" que a Administração tem realizado nos seus dois mandatos de atuação.

Uma das características dos respondentes das IFES que se enquadram mais nessa classificação de Gestão de Vanguarda é também a de dominar o vocabulário de vanguarda da gestão. Essa adoção de vocabulário gerencial durante a entrevista pode remeter à experiência acadêmica e profissional, mas também a mesma necessidade da organização, a de legitimidade, conforme abordado nos estudos de Meyer e Rowan (1977). Pode-se pressupor que a adoção da GR pela Gestão de Vanguarda está relacionada à legitimidade almejada pelas organizações e pelos

gestores também, através de um formalismo traduzido no cumprimento de normas, uso de ferramentas gerenciais e na adoção de modelos.

Já a Gestão Crítica, é aquela, dentro das Universidades, que precisa de um convencimento da utilidade e dos resultados do modelo; que reconhece a necessidade, mas falta o entendimento ou a motivação para fazer a Gestão de Riscos. Não é de forma depreciativa que se usa a Gestão “Crítica”. Esta denominação pode ser um atributo do gestor tanto para o lado negativo sim, de ser crítico à inovação que não seja pensada por ele, mas também para o lado positivo que foi a percepção alcançada dos respondentes que tardaram mais tempo à adesão à Gestão de Riscos. São aqueles gestores que entendem a Universidade como uma instituição pública muito singular, sem nenhuma similaridade a outro Órgão Público, muito menos a empresas privadas, de onde entendem não haver aplicabilidade de modelos provenientes da iniciativa privada para a pública, principalmente para as instituições de ensino.

De acordo com o Líder IA, os principais inibidores para a adesão à GR nos prazos definidos nas normativas foram a falta de conhecimento teórico e de domínio do tema, bem como a falta de articulação com as entidades representativas ou com os reitores das universidades, a fim de sensibilizá-los acerca da importância da GR como ferramenta de eficiência, gerando resistência por parte destes gestores quando da publicação das normativas. No momento em que houve uma compreensão maior do tema e de sua importância a adesão passou a ser necessária para a instituição.

As informações levantadas proporcionam responder a umas das proposições de Secchi (2009), que questiona se a adoção de modelos de gestão atuais é motivada por entendimento da necessidade, para a melhoria do desempenho organizacional, para a promoção da Instituição ou para o cumprimento de obrigatoriedades? Como resposta, pressupõe-se o entendimento da necessidade de um cumprimento de obrigatoriedades, evoluindo para a melhoria do desempenho organizacional.

Outros atributos que contribuem para adesão de um modelo de gestão, que puderam ser verificados a partir das falas dos entrevistados, são o *background* e a liderança. Sobre o *background* foi possível perceber a influência que a experiência profissional ou a formação acadêmica tem sobre a adesão a modelos de gestão e o dinamismo e segurança que especialistas e profissionais de áreas ligadas à Gestão

dão para os processos de adesão. Gestores que constituíram Grupos de Trabalhos compostos por especialistas, profissionais técnicos, aos trabalhos iniciais tiveram mais possibilidade de convencimento da necessidade de aderir à Gestão de Riscos. Em algumas das Universidades estudadas, a linha de gestão é composta por docentes de várias formações acadêmicas e em alguns casos a linha de apoio de gestão também não é técnica. Nestes casos, observou-se a diferença que fez um Grupo de trabalho inicial ser formado por especialistas na área ou por gestores com experiências anteriores para promover o convencimento da alta administração a respeito da Gestão de Riscos.

Sobre liderança, foi possível verificar que em todas as IFES, a inserção do tema na instituição partiu de um líder, em cargo de gestão: o Vice-Reitor na IFES A, a Coordenadora de Desenvolvimento Institucional na IFES C, o Pró-Reitor de Planejamento na IFES B, E e F; a liderança compartilhada entre Pró-Reitor de Planejamento, Pró-Reitor de Administração e o Pró-Reitor de Gestão da Informação na IFES D. Comparando com os resultados do trabalho de Fowler, Mello e Costa Neto (2011), valida-se a sua principal conclusão de que a adesão ao modelo só acontece com o apoio da alta direção, e com a percepção por parte dos gestores de que os benefícios ao aderir ao modelo serão maiores do que a energia despendida.

Os Quadros 10 e 11 reúnem as conclusões acerca dos atributos que contribuem ou inibem a adesão de uma IFES à Gestão de Riscos encontrados a partir das manifestações dos entrevistados pesquisados, confrontados com o exposto no referencial teórico deste trabalho.

Quadro 10: Atributos que contribuem para a adesão a modelos

Atributos	IFES	Manifestações predominantes dos entrevistados	Presente no referencial teórico
Atendimento a formalismos (normas e Órgãos de Controle)	A, B, C, D, E e F	• Necessidade de atendimento das normativas (formalismo); • Necessidade de respostas aos apontamentos reincidentes da Auditoria; • Atendimento das cobranças do TCU através de indicadores, resultado de desempenho, de ranqueamento; • Necessidade de respostas às cobranças da CGU e do TCU;	• O ambiente de risco e as características institucionais das entidades do Setor público não fornecem um incentivo para adoção voluntária de um modelo abrangente de Gestão de Riscos. Oulasvirta e Anttiroiko (2017).

Atributos	IFES	Manifestações predominantes dos entrevistados	Presente no referencial teórico
		• Motivação para atender legislação.	
Entendimento do modelo GR como ferramenta para a eficiência da atividade fim da IFES;	A, B e D	• Melhorias para o planejamento da IFES • Compreensão da importância dos marcos legais; • Entendimento do modelo GR como ferramenta para a eficiência da atividade fim da IFES; • Confiança nos benefícios da implantação para a gestão; • Concepção de oportunidade de melhoria para a gestão; • Impacto positivo que a GR traz para a universidade de identificar os riscos estratégicos, como mitigar e como gerenciar; • Formação de uma consciência dos benefícios da implantação da GR.	• Melhoria dos resultados institucionais; Milakovich (1998 *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011) • Auxílio à organização quanto à identificação de suas oportunidades de melhoria. Radin e Coffee (1993 *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011)
Existência de Equipe qualificada	B e F	• Background. • Liderança Concisa e Forte; • Equipe qualificada de gestores e apoio técnico.	• Incentivos aos servidores, motivação dos servidores, reconhecimento das contribuições individuais e em grupo dos servidores com o programa. Milakovich (1998) e Conor (1997, *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011) •
Predominância de uma Gestão Estratégica	B	• Gestão voltada para uma gestão integrada com controles (não travas); • Gestão “Tom no Topo”.	• Entendimento dos benefícios para o alcance dos objetivos, para a tomada de decisão, para a redução da incerteza e de erros, para a otimização dos recursos. De Freitas Alves *et al.* (2017)
Realização de uma sensibilização prévia dos gestores quanto às normativas	A e B	• Sensibilização e capacitação prévia dos Órgãos de Controle para os gestores das IFES; • Sensibilização prévia às normativas.	• Estágio de Habitualização de Tolbert e Zucker (1999)

Fonte: elaboração própria

Quadro 11: Atributos que inibem à adesão a modelos

Atributos	IFES	Falas predominantes dos entrevistados	Encontrado no referencial teórico
Falta de entendimento	A e D	• Resistência por falta de compreensão do modelo;	• Excesso de burocracia. Pires e Macedo (2006) e Milakovich

Atributos	IFES	Falas predominantes dos entrevistados	Encontrado no referencial teórico
dos benefícios do modelo		• Dificuldade de entendimento sobre o modelo; • Falta de articulação dos Órgãos de Controle com entidades representativas (Andifes, p. ex.) ou reitores para compreensão da importância; • Energia despendida para a atividade meio e não para a atividade fim; • Falta de entendimento da aproximação temática entre GR na dimensão acadêmica e dos processos administrativos; • Necessidade de uma abordagem dos riscos técnicos infra estrutural; • Tempo de maturação que um conceito da área privada necessita para ser assimilado na administração pública. • Relação do modelo com burocracia (trava/amarra);	(1998, *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011); • Inexperiência da instituição e dos servidores; Milakovich (1998, *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011); • Complexidade da gestão de riscos. De Freitas Alves *et al.* (2017); • Falta da cultura do risco, como algo a ser incorporado nas práticas do corpo funcional. Braga (2017); • GR é de difícil institucionalização por trazer uma lógica diferente da ação no setor público Souza *et al* (2020)
Falta de motivação	A, D e E	• Falta de motivação; • Falta de motivação administrativa; • Desmotivação para implantação de modelos, sem ter garantido o orçamento da IFE;	• Falta de interesse demonstrado pelos servidores públicos e orçamento reduzido. De Freitas Alves *et al.* (2017); • Capacitação dos servidores. Farazmand (2005); Conor (1997); Milakovich (1998); Radin e Coffee (1993, *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011); • Falta de capacidade para aumentar a motivação dos servidores. Milakovich (1998, *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011);
Falta de pensamento estratégico	C e E	• Falta de pensamento estratégico • Atendimento de IN sem pensamento estratégico.	• Falta de planejamento e de importância dada aos objetivos reais da organização pública. Braga (2017)
Falta de priorização para adoção de modelos	A, D e F	• Falta de priorização do tema na gestão da IFE; • Não entender como prioridade; • Tempo escasso do Reitor para essas questões.	• Baixo envolvimento da alta gerência com o tema. De Freitas Alves *et al.* (2017) • Perda de tempo ao implementar o programa sem garantia de sucesso. Radin e Coffee (1993, *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011).
Nível de exigência dos Órgãos de Controle	E	• Nível de maturidade que os Órgãos de Controle exigem das IFES;	• Pressão das partes interessadas; Radin e Coffee (1993, *apud* Fowler, Mello e Costa Neto, 2011);

Atributos	IFES	Falas predominantes dos entrevistados	Encontrado no referencial teórico
		• Falta de compreensão dos Órgãos de Controle sobre a realidade das IFES;	• Existência de um arcabouço normativo rígido e detalhado, que buscam atender a demanda de inúmeros segmentos. Braga (2017)

Fonte: elaboração própria

Conclui-se com os atributos levantados para adesão ao modelo de Gestão de Riscos que não houve nenhum relacionado a adoção voluntária pelas IFES, assim como detectado no estudo de Oulasvirta e Anttiroiko (2017).

Já com o estudo de Fowler, Mello e Costa Neto (2011) identifica-se similaridade em três atributos identificados como contribuintes para a decisão de adesão a modelos. São eles relacionados a resultados, oportunidade de melhoria e a existência de equipe qualificada e motivada. Do mesmo modo encontrou-se similaridade com o mesmo estudo ao identificar na pesquisa inibidores relacionados à falta de entendimento dos benefícios que a implantação do modelo proporciona, vinculando à sensação de excesso de burocracia; à perda de tempo; à falta de motivação, à falta de priorização para adesão; à falta de capacitação e à pressão das partes interessadas.

A realização de uma sensibilização prévia dos gestores quanto às normativas foi apurada como um atributo que colabora com a adesão à GR, o que pode-se relacionar ao estágio de Habitualização de Tolbert e Zucker (1999). Assim como a de possuir uma Gestão Estratégica se torna um facilitador para reconhecer os benefícios da adesão ao modelo nos resultados da instituição. Ao contrário, a falta desse reconhecimento (De Freitas Alves *et al.,* 2017) e do pensamento estratégico (Braga, 2017) se apresentam como inibidores para a adesão de modelos.

A falta de entendimento dos benefícios do modelo se relacionam ainda com a complexidade da gestão de riscos, identificado por De Freitas Alves *et al.* (2017); a falta da cultura do risco, de Braga (2017), corrobora com a afirmação de que a GR é de difícil institucionalização por trazer uma lógica diferente da ação no setor público, conforme Souza *et al.* (2020).

E ao inibidor atribuído ao nível de exigência dos Órgãos de Controle correlaciona-se a constatação de Braga (2017), quanto à existência de um arcabouço normativo rígido e detalhado, que busca atender a demanda de inúmeros segmentos, dificultando o entendimento do benefício interno.

A seguir, analisam-se os fatores motivadores e limitadores para a implantação da Gestão de Riscos.

4.6 Motivações e Limitações para a implantação da GR

A necessidade de atender as normativas impostas às IFES proporcionou descobrir outras motivações para a implantação da GR, conforme é possível perceber no trecho dessa entrevista:

> **“**Hoje eu vejo que há uma motivação institucional pra além das normativas, mas eu posso dizer com toda a sinceridade: se não houvessem essas normativas eu acho que a IFES A não estaria no nível que tá hoje, que não é ainda o ideal, mas já tem caminho, né, já tem um andamento” (Líder IA).

Para o Líder IA, o momento em que passou a contar com um conjunto de pessoas das Pró-Reitorias de Infraestrutura e de Planejamento um pouco mais apropriados da questão teórica da Gestão de Riscos, somados ao conhecimento dos Auditores Internos, tornou-o motivado a planejar a implantação da GR. Assim que passou a ter pessoal técnico com mais acúmulo teórico do tema, uma formulação da minuta da Política de Gestão de Riscos foi emitida.

O Quadro 12 apresenta um resumo dos fatores considerados motivadores para iniciar a implantação da GR, os quais foram extraídos das falas dos entrevistados entre as respostas de cinco perguntas do instrumento de pesquisa:

> Quando se fala em Gestão de Riscos parece que é algo complexo, mas na verdade, os setores já fazem, mesmo que de modo intuitivo, porque a gente tem controles no dia a dia, é uma assinatura de documento, é o controle de acesso a sistemas, de autorização. São controles, só que a gente não pensa esses controles baseados no risco (Líder IC).
>
> Até para dar a diretriz da alta administração. É importante que a alta administração se manifeste (Líder IC).
>
> Eu pedi para o reitor sempre estar junto nessas interações para mostrar o grau de importância (Líder IF).

> A gente está revendo processos, revendo metodologias, porque a gente entende sim que é extremamente importante, que pode ser uma balizadora pra dirimir, inclusive, problemas e dificuldades dentro da gestão (Líder IF).
>
> E tem a ação da auditoria, que tem trabalhado muito também nisso, fortemente. Eu acho que isso também tem ajudado. A auditoria tem questionado muito os riscos das coisas. Isso ajuda a fortalecer. (integrante do GT IFES B).

A seguir, os fatores motivadores:

Quadro 12: Fatores motivadores para a implantação da Gestão de Riscos

Fatores motivadores
1. Imposição legal das normativas.
2. Promoção de uma gestão por indicadores (para permitir uma maior rastreabilidade dos processos).
3. Apoio para o dimensionamento do tamanho e do risco das atividades.
4. Disponibilidade de pessoal capacitado, pesquisador, especialista.
5. *Background* da auditoria interna baseada em risco.
6. Manifestação de apoio e consciência da alta-administração (reitor, vice-reitor e pró-reitores) para sensibilização dos servidores sobre GR e seus principais conceitos.

Fonte: elaboração própria

Para os fatores limitadores foi feito o mesmo processo de extração da fala dos entrevistados dentre cinco questões do instrumento de pesquisa que demonstram dificultar o início do processo de implantação da GR ou que limitam seu desenvolvimento, resultando no Quadro 13.

Quadro 13: Fatores inibidores para implantação da Gestão de Riscos

Fatores Limitadores
1. Cultura Organizacional de não querer mexer/resistência para pensar o risco no dia-a-dia.
2. Falta do mapeamento de processos.
3. Falta de profundidade teórica, de conhecimento, de capacitação e de domínio do tema.
4. Visão fragmentada dos processos.
5. Tempo escasso da alta administração para refletir e apoiar GR.
6. Dificuldade em disponibilizar uma pessoa para GR.

7. Dificuldade de compreensão de que o risco pode ser positivo e não só negativo.
8. Crença de que GR é só para agregar mais trabalho.
9. Universidade complexa e plural.
10. Não parar para refletir sobre riscos.
11. Preconceito de que GR não serve para órgão público.
12. Quantidade reduzida de pessoal. Limitação para formar grupos de trabalho com pesquisador.
13. Ritmo da academia diferente do ritmo administrativo da Universidade.
14. Centralização de tarefas da GR em uma única pessoa.
15. Falta de uma estrutura organizacional que comporte a GR.

Fonte: elaboração própria

Foram muitos os fatores limitadores, se comparados aos motivadores para implantação da GR. Segundo o entrevistado da IFES A, não ter a Gestão de Riscos como área do conhecimento desenvolvida em algum programa de pós-graduação, assim como técnicos administrativos em educação com conhecimento teórico na Instituição, limitou o início das ações para a implantação da GR, que requer mapeamento de processos e um conhecimento aprofundado de metodologia adequada para a classificação de riscos. Não ter os processos mapeados, portanto foi um limitador para o início da implantação da GR.

Considerando a variedade de temas e processos que uma Universidade lida, bem como sua complexidade e pluralidade para gerir, embora com várias pessoas atuando na gestão, sejam em unidades, conselhos ou câmaras, a responsabilidade acaba sendo centralizada no reitor, o que torna o tempo escasso para apoiar ações como as atividades de implantação da GR.

Alguns trechos das falas dos entrevistados retratam os fatores limitadores captados, para os quais destaca-se a cultura organizacional bastante referenciada, percebendo como sendo uma forma de reduzir a um único fator algo que acontece na universidade, onde o líder/gestor não consegue explicar mais detalhadamente:

> Eles têm que se apropriar. Só que eu vejo neles o mesmo que eu sinto pra mim, que é uma deficiência teórica do tema muito grande, e, portanto, uma dificuldade que eles serão os atores a implantar (Líder IA).

> A gente acaba ficando muito técnico e não sabe às vezes por falta de formação e de capacitação ter essa questão didática, assim de como ir apresentando esse assunto para as pessoas (Líder IIA).
>
> Então é uma questão cultural de colocar o risco no dia a dia da gestão. É pensar pelos seus riscos. Acho que teve essa resistência, aí então acho que isso é uma limitação e que faz com que o modelo seja implantado devagar (Líder IB).
>
> Tem uma frase do Peter Drucker, acho que é, que fala que a cultura come a estratégia no café da manhã, eu acho que é um negócio assim. Não adianta tu ter toda uma política se a tua cultura organizacional não propicia um cenário de melhoria (Líder IIB).
>
> Cultura, primeiro ponto. Todos esses processos que eu tô te falando, tanto de planejamento, quanto gestão de processos que o fator que impede bastante é a questão de cultura, porque a nossa cultura de gestão "sempre foi assim" e a gestão da cultura da rotina: eu vivo a rotina, eu vivo o dia a dia, então eu não consigo parar para pensar, para planejar (Líder IE).

E é justamente com uma abordagem sistêmica e consistente para gerenciar riscos, e com uma cultura organizacional profundamente consciente dos princípios e práticas da gestão de riscos que a organização precisa contar para chegar ao auge desse processo (TCU, 2018).

Dentre os fatores limitadores encontrados, dois deles refletem dois dos Mitos da implantação da GR destacados por Miranda (2017): o de que a Gestão de Riscos vai aumentar o trabalho; e de que necessita da contratação de uma consultoria por falta de pessoal capacitado. Porém, as verdades reveladas por Miranda (2017), é que a gestão de riscos está integrada ao processo, faz parte, não é mais um processo e aposta mais na capacitação dos servidores e na internalização do conhecimento adquirido nos treinamentos, do que na contratação de uma consultoria.

A seguir, analisam-se as ações que, na percepção dos gestores, as IFES devem promover para favorecer a implantação da GR, após terem passado por suas próprias experiências.

4.7 Ações que favorecem a implantação da GR

As questões do instrumento de pesquisa sobre: o contexto da política de GR, se existente; o responsável pelas discussões sobre o tema na IFES; a busca de experiências e boas práticas em outras IFES; a opinião sobre as normativas e

frameworks utilizados pelos Órgãos de Controle propositores da GR; o ForRisco; a estrutura organizacional pensada ou já implantada para a GR; as etapas ou atividades consideradas importantes para a implantação da GR; a sensibilização das lideranças; os resultados do processo até então; e o atendimento de alguns itens do *check-list*, propiciaram identificar variadas ações que favorecem ao envolvimento da Instituição na implantação da GR em uma IFES conforme o objetivo específico 3 dessa dissertação.

As ações levantadas estão resumidas no quadro 14, que mostra com um "X" a IFES que fez referência a cada uma delas.

Quadro 14: Ações que favorecem a implantação da GR em uma IFES

Ações	A	B	C	D	E	F
Participar de eventos externos promovidos por Órgãos de Controle e afins de sensibilização dos gestores das IFES sobre o tema	X	X		X	X	
Promover encontros de sensibilização internos sobre GR para gestores e responsáveis	X	X			X	X
Começar pelo envolvimento da alta administração e reconhecer GR como ferramenta importante de gestão	X	X	X		X	X
Parar para pensar estrategicamente			X			
Capacitar os servidores	X	X		X	X	X
Prestigiar os Manuais produzidos por Órgãos da AP	X		X		X	
Verificar boas práticas de outras IFES	X	X			X	X
Definir um grupo operacional e de apoio, com conhecimento teórico e ajuda de especialista	X	X	X		X	X
Obter contribuições de profissional do ensino e da pesquisa da IFES em áreas relacionadas ao tema para o início da implantação	X	X				X
Mapear processos	X	X	X	X	X	
Definir uma política de gestão de riscos com princípios, objetivos e estrutura de operacionalização	X	X	X		X	X
Instituir um Comitê	X	X	X		X	X
Mapear os riscos	X	X	X		X	
Definir os gestores de risco	X					
Estabelecer estrutura no Organograma	X				X	X
Instituir Unidade de Integridade	X					X
Adaptar normativas e *frameworks* (customizar) à realidade da IFES	X	X	X	X	X	X
Elaborar Manual/Guia de Gestão de Riscos Institucional para balizar a deficiência do conhecimento, definir uma metodologia e viabilizar a operacionalização nas Unidades	X	X				
Começar implantação por unidades menores para que o resultado ajude na sensibilização das demais unidades	X					
Combinar a GR da IFES com o PDI	X				X	
Medir / Controlar	X					

Fonte: elaboração própria

A sensibilização da alta administração quanto à importância da GR para a eficácia da gestão e o envolvimento necessário dessa para o sucesso da implantação

foram encontradas em quase todas as falas. Preponderou a necessidade do *top down* para a efetividade da incorporação da GR à gestão e operacionalização de ações nas IFES na concepção dos líderes entrevistados, embora Miranda (2017) e Braga (2017) tenham reportado também a validade de prática oposta, o *bottom up,* para a efetividade e legitimidade para o processo de gestão de riscos ser internalizada na instituição.

A atualização da ISO 31000 (2018) trouxe exatamente esta questão: um maior envolvimento da alta administração e a integração do gerenciamento de riscos na organização, fornecendo, assim, uma orientação mais estratégica. E, conforme ouvido no "I Encontro Online do Fórum Nacional dos Departamentos Contábil e Financeiro das IFES" (FONDCF 2020) sobre Gestão de Riscos e Governança, não se vê na constituição dos grupos de trabalho ou Comitês de Riscos profissionais da Gestão de Pessoas, como psicólogas das IFES que podem melhor trabalhar essa sensibilização para um maior envolvimento.

A Líder IB fez referência a um *workshop* prático realizado com os gestores, onde puderam exercitar em oficinas a identificação e tratamento dos riscos. E o Líder IIA destacou que sensibilizar as pessoas é importante para romper com a barreira de que é só "mais uma coisa para fazer" e sim de que é algo que vai facilitar o trabalho delas. O Líder IIA complementou ainda que é necessário:

> "fazer com que as pessoas entendam que GR, CI e Integridade, são, no fim das contas, um único grande processo que é a forma como a universidade se movimenta para chegar lá no final naquela missão, naquela visão que a gente tem."

Corrobora com a necessidade de sensibilizar e capacitar a administração superior, a experiência das líderes IF e IIF, que passam por uma troca de gestores com a posse do novo reitor. Esse processo fez a nova gestão retomar algumas ações, elegendo como mais importante o reinício por uma formação e sensibilização para os novos pró-reitores que passaram a compor o Comitê que trata da GR, a fim de fazê-los entender a dimensão que envolve a questão da Governança e da Gestão de Riscos. Citaram a matriz *SWOT* como ferramenta a ser utilizada para levantar os reais riscos e desafios existentes, qual o processo, a importância e como isso vai interferir no âmbito da gestão superior e nos *campi*.

A ação de “Parar e pensar estrategicamente” foi citada apenas pelo líder IIC, mas retrata a situação do dia-a-dia da universidade até a chegada do SEI, da GR, da Governança, quando não pensavam seus fluxos de processos e acabavam envolvidas em uma rotina de “apagar incêndios”. O líder IIC fez a proposta para a responsável pelo planejamento da IFES de parar toda a sexta-feira pela manhã para pensar e discutir suas estratégias, o que gerou bons resultados, na sua avaliação.

A importância de buscar conteúdo em materiais como manuais produzidos por outros órgãos da administração pública, referente à implantação da GR, com linguagem mais simples, assim como verificar em instituições que já iniciaram o processo boas práticas para auxiliar a implantação, foram ações comentadas por parte dos líderes. Destacaram que observar o passo a passo das instituições que já implantaram contribui para iniciar o processo. Assim, verifica-se que as IFES buscaram referência isomórfica para orientar suas ações. No quadro 15 consta os *benchmarking* citados por algumas das IFES:

Quadro 15: Benchmarking e material de consulta das IFES

IFE	***Benchmarking* e material de consulta**
A	Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, Universidade de Brasília - UNB, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, manuais e publicações do TCU, CGU e MP; experiências de fóruns, seminários e cursos.
B	Universidades dos Estados Unidos e do Brasil; experiências de seminários e cursos.
C	Manuais e publicações do TCU e CGU
E	Universidade Federal do Cariri - UFCA

Fonte: elaboração própria

As ações de definir um grupo de trabalho (GT) e obter contribuições de profissionais especialistas em temas relacionados à GR, do ensino ou da pesquisa, foram citadas pelos líderes de forma entusiasmada. As instituições identificaram servidores capacitados para constituir estes grupos. A exemplo da IFES B, os líderes consideram importante integrar ao grupo um especialista, da academia, na verdade um pesquisador, pelo menos no período de construção da política e da metodologia.

O líder IA, corroborando com a ideia, entende que ter um Programa de Pós-Graduação em áreas específicas relacionadas ao tema favorece o início da implantação, conforme verificou em algumas instituições que serviram de modelo.

Na IFES F, através da fala da Líder II, identificou-se uma tratativa em andamento com um professor de outro campus, possuidor de um amplo conhecimento na área de GR, já tendo trabalhado, nos anos anteriores, na Auditoria Interna da instituição, e em Governança em outras instituições públicas.

A IFE B tem a particularidade de ter em seu corpo técnico servidores com formação em estatística e engenharia da produção. Este último em função das atividades do Escritório de Processos, estruturado para mapear procedimentos, necessários para a adoção da gestão por processos realizada na última gestão.

Estas ações envolvendo pelo menos um especialista para viabilizar a adoção de modelos vem ao encontro dos achados de Collier e Woods (2011), os quais verificaram, com base na Teoria Institucional, que pressões coercitivas combinadas com a presença de pelo menos um especialista ou a presença de uma equipe especializada, levam à adoção de métodos aceitos de gestão de riscos.

A ação de mapear processos, embora reconhecidamente importante para os gestores, não está sendo executada na totalidade pelas seis IFES. O mapeamento que, entre outros benefícios, corrige os fluxos dos principais processos das instituições, precisa ser realizado em pelo menos três delas, elementar para a identificação e tratamento do risco. A fala do líder IIA complementa a reflexão:

> “Para começar Gestão de Riscos a gente vai começar a pensar no processo do trabalho que a gente tem né. Só essa pausa para reflexão no processo de trabalho já nos traz um grande ganho. Um grande ganho, mesmo. E na sequência acho que é essa visão mais integradora que eu espero que aconteça né. Isso bem mais a longo prazo, mas que as pessoas consigam perceber essa integração desde o projeto pedagógico que a gente pensa 12 anos na frente até o Plano de Ação e Gestão de Riscos, enfim, que isso é um único trabalho [...].

Sobre mapeamento de processos, destaca-se o comentário de uma integrante o GT de Riscos da IFES B que considera que algumas universidades estão usando erroneamente o conceito de processos e fazendo o mapeamento tanto de processos como de riscos, por área, gerando os riscos por caixinhas e não na visão horizontal da instituição.

Na sequência, percebe-se que uma das primeiras ações dos líderes foi promover a formulação de uma política de gestão de riscos. Para o gestor de uma universidade o estabelecimento de uma política e sua aprovação no Conselho

Universitário é uma forma de institucionalizar um modo novo de agir. Exemplifica-se pela fala do Líder IA:

> [...] é um documento onde a instituição fixa os princípios e aí aquilo vira realmente um pilar de atuação, então eu acho que a Política e Gestão de Riscos tende a ser um documento orientador de todo esse processo. Hoje eu não vejo esse processo adequadamente institucionalizado. Então eu acho que a Política ela vem muito para atender isso. Ela vai possibilitar que a gente institucionalize de fato a Gestão de Riscos; que ela vai prever, além dos princípios e dos objetivos, ela vai prever uma estrutura de operacionalização da política.

E do líder IC, também:

> A política é o início. É quando a instituição toma ciência disso, ela se apropria dessas normas, da IN 01, da ISO 31000. É feito um estudo sobre as normas e ela traz para a Instituição esses conceitos e institucionaliza. Então traz essas diretrizes, princípios relacionados à Gestão de Riscos para a Instituição.

Porém, esta intenção pode não se confirmar, pois a depender dos passos seguintes, a política pode se transformar em um documento formal, numerado, que servirá, possivelmente, de evidência para órgãos de auditoria e de controle, mas que não garante a operacionalização do que se está propondo com ela, ou seja, pode não cumprir sua função técnica.

Considerando o fato de a pesquisadora ser membro do Conselho Universitário de uma das IFES, e ter a oportunidade de participar do processo de deliberações do Órgão Superior de uma IFE, e observar nos relatos dos entrevistados a expectativa depositada na aprovação da política de gestão de riscos nestes Conselhos, verifica-se que na prática esta expectativa não é correspondida. Uma vez que se observa que o esforço despendido por um grupo de trabalho ou comissão para a construção de uma política não consegue ser traduzido para o Conselho em uma reunião para a aprovação de uma deliberação, dado ao fato da dependência da pauta ser de interesse de um dos Conselheiros para que um debate seja estabelecido, senão é possível ser votada sem um mínimo de discussão.

Diferente das demais, a IFES B primeiramente desenvolveu a metodologia, com um Grupo de Trabalho, na falas dos líderes, bem estruturado, cujo resultado do trabalho viabilizou testes do que estava sendo pensado em alguns processos e após

é que elaboraram a política para submissão ao Comitê de Gestão de Riscos e posteriormente ao Conselho Universitário, somando dois anos de trabalho.

Após a deliberação de uma política de Gestão de Riscos, com princípios e objetivos, instituir um Comitê, conforme orienta a IN 01/2016 e definir os Gestores de Riscos, ações de operacionalização passam a ser citadas como importantes: mapear riscos e definir gestores de riscos. Para cuidar dessa operacionalização, os líderes foram questionados sobre a estrutura organizacional pensada, porém a maioria delas está na etapa do Comitê e dos Grupos Operacionais. Embora cientes da necessidade de nomear pelo menos um Assessor de Riscos, conforme recomendada na normativa, cabe resgatar o caso da IFES E que expressou nas suas falas a falta e o reconhecimento do erro cometido em não ter definido a estrutura que desse andamento às demais etapas de operacionalização da GR.

Em meio à tentativa de implantação da GR, as universidades se depararam com a necessidade de estruturar um Programa de Integridade. Embora a GR esteja integrada a esse trabalho também, nota-se que o processo arrefeceu.

Sobre isso, o Líder IIIA relatou ter ouvido de uma especialista durante um encontro de formação, que além de ter que partir da administração superior, ter que envolver toda a instituição, um ponto importante é ter que criar setores, pessoas responsáveis, que consigam desenvolver a GR. Se formarem somente uma comissão, não vai seguir adiante. Torna-se difícil. Essa fala somada ao relato do Líder IE sobre o erro de não ter definido uma estrutura para dar continuidade à operacionalização dos riscos, reforça os três estágios necessários para a institucionalização de modelos desenvolvidos por Tolbert e Zucker (1999): habitualização, objetivação e sedimentação, destaque para este último estágio que trata da estrutura.

A ação de adaptar normativas e *frameworks,* principalmente COSO e ISO 31000, à realidade da IFES surgiu das respostas relativas as suas considerações acerca das metodologias propostas para a GR. Todos os líderes consideram as metodologias adequadas, mas que precisam de algumas adaptações na forma de implantação. Pensam que cada organização pública ou privada tem que adaptar as metodologias à sua realidade. Conforme a Líder IB: "*Tu adapta um pouco à realidade como toda teoria: tem a teoria e a prática."* E a Líder IIB pondera que se perde em conhecimento, toda a vez que se implementa algo pronto sem um pensamento crítico,

sem refletir se é aplicável aquele ambiente. Considera que as metodologias são aplicáveis, porém que necessitam ser adaptadas à realidade da IFES. Mais especificamente, o Líder IIA tem a percepção de que COSO, ERM e ISO não são pensados para determinados processos da Universidade, como ensino e extensão, por exemplo, corroborando com a necessidade de adaptação.

Para a Líder IVA, o aproveitamento das metodologias, como COSO, se dá perfeitamente, só pelo fato da quebra do paradigma de que estas seriam aplicáveis apenas para a iniciativa privada.

Ainda em forma de minuta na IFES, o líder IA entende que, após executadas as ações descritas até aqui, a publicação de um Manual de Gestão de Riscos Institucional é importante para balizar a deficiência do conhecimento sobre o tema nas Unidades da Instituição, além da compreensão da importância da ferramenta. A IFES B encontrava-se no mesmo processo de construção de um Guia durante as entrevistas.

Começar a implantação da GR por unidades menores para que o resultado ajude na sensibilização das demais unidades, citada pela IFES A, não é um consenso, mas pode ser um caminho, inclusive defendido por Miranda (2017) e utilizado pela IFES B na aplicação do modelo de GR em um processo não finalístico, de suprimentos. Conforme o Líder IIA:

> “Em um primeiro momento tu ter esse resultado concreto para mostrar tu consegue sensibilizar aos poucos. Tu consegue usar como exemplo. Ele é mais um fator, digamos assim, que agrega na hora de sensibilizar as pessoas. Eu começaria por aí: unidades menores que tenham trabalhos mais concretos. “

Contudo, o projeto total de gestão de riscos deve ser implementado com o apoio dos dirigentes máximos da organização, na lógica do comprar a ideia (MIRANDA, 2017).

As ações seguintes menos citadas, mas de igual relevância, tratam de combinar a Gestão de Riscos com o planejamento, o PDI das Universidades, reavaliados a cada quatro anos, como caminho para a maturidade do processo. A Líder IVA, auditora interna, avalia como positivo o aperfeiçoamento que vem ocorrendo desde a recomendação do COSO pelos Órgãos de Controle, que aliaram o controle interno e a Gestão de Riscos e, a partir de 2016, ao planejamento

estratégico, fazendo parte de um único processo. A partir disso, a Líder IVA conclui que a Gestão de Riscos envolve o alcance dos objetivos, tem o foco no resultado, naquilo que está sendo entregue. Essa conclusão reafirma a necessidade de conhecer todo o processo e trabalhar nele.

Por último, observando a figura do auditor interno presente nas falas, sendo indicados para a entrevista e integrantes dos grupos de trabalho, sentiu-se necessário verificar o papel desse profissional no processo de implantação da GR. Conclui-se, com as afirmações coletadas dos entrevistados que seu papel é de assessor e consultor interno. Conforme expressa a Líder IIB, é uma postura mais propositiva, até porque os planos de auditoria interna são baseados em riscos. Então os auditores possuem formação e conhecimento para tal.

O Líder IA reconhece o esforço da AUDIN em apresentar resultados da Gestão de Riscos em seus documentos anuais, devido às cobranças dos Órgãos de Auditoria, porém não entende que seja a metodologia mais adequada e que seja efetiva para implantação nas Unidades da IFES A.

Percebe-se que estar atrasado com o atendimento da IN 01 não é o que mais importa aos gestores, e sim fazer algo mais apropriado à complexidade das IFES. Essa constatação vem ao encontro do prazo estimado por Miranda (2017) para o processo de maturidade da GR nas Instituições Públicas de três a cinco anos. Pergunta-se, então, porque os prazos estipulados para a implantação de gestão de riscos, governança e programa de integridade, nas normativas, decretos e portarias estão muito aquém desse prazo levantado por Miranda (2017)? Necessitaria, da parte dos Órgãos de Controle e Auditoria, se apropriarem melhor dessa complexidade existente nas IFES e fazer uma construção mais integrada e coletiva, similar ao que mostra o estudo internacional comparativo entre universidades públicas de Christopher (2012) sobre a necessidade de uma visão mais contextualizada de uma organização para determinar seu paradigma de governança.

Constata-se, assim, como expresso por Miranda (2017), que a Gestão de Riscos é um processo contínuo, que exige mudança de cultura e esforços contínuos em muitos níveis da organização, a fim de não tratar a gestão destes como uma preocupação periférica.

4.8 Considerações acerca do ForRisco

Esperava-se que o ForRisco, desenvolvido como uma metodologia de referência para as universidades federais, e a implantação de um sistema, fosse ser citado como ação a ser implementada nas IFES. Porém, surpreendentemente, nenhuma das seis IFES pesquisadas adotou ou tem pretensão de adotar a ferramenta, atualmente em forma de *software*.

A metodologia ForRisco contempla a correlação entre o desenvolvimento de políticas de gestão de riscos alinhadas com os planos de desenvolvimento institucionais.

O Líder IA, primeiro a ser entrevistado, participou de poucas reuniões sobre o ForRisco. Sua impressão é que era algo para ajudar na operacionalização, mas não sabe como funciona e se atende a necessidade da IFES A. Ele entende o ForRisco mais como uma ferramenta e não como um método, porém vê como um desafio sua institucionalização, a ponto de se tornar um pilar da gestão.

O Líder IIA participou de um curso em Brasília, onde fizeram a apresentação da primeira versão do ForRisco, em 2018, e teceu bastante crítica com a questão de ser usado como uma ferramenta muito pronta. Chamou a atenção desse líder o fato do pesquisador e desenvolvedor do ForRisco nunca ter lidado com Universidade. O Líder IA achou o programa bastante engessado e em alguns momentos teve a sensação deste andar na contramão daquilo que a instrução normativa e os decretos propõem em começar por aquilo que é estratégico. Este líder também não acessou o sistema para saber do seu funcionamento. Sua convicção é de que é mais interessante a Universidade construir o trabalho e não forçar o uso de algo pronto.

Os líderes IIIA e IVA, auditores internos, pouco ouviram falar a respeito a partir de um FORPLAD e não sabem como funciona. Inclusive não tinham conhecimento do nome da metodologia desenvolvida.

A Líder IB participou de uma avaliação do ForRisco, a pedido do FORPLAD. A líder chamou o ForRisco de ferramenta e disse ser bem completo, mas não concorda em usar uma ferramenta que não foi customizada para a sua realidade. Especificamente na IFES B não se aplica, pois foi desenvolvido para trabalhar os riscos por área, e a IFES B desenvolveu metodologia de analisar riscos por processo.

As matrizes de risco desenvolvidas também não são compatíveis. Concluiu que falta uma flexibilidade para se adaptar nas metodologias das universidades, que não serão iguais para todas. Porém como ferramenta considera boa, pois a mesma gera gráficos e um acompanhamento bem interessante. Depois da avaliação não acompanharam mais sua adoção e funcionamento em outras instituições. Seguem dois comentários, para demonstrar a avaliação, de integrante do GT de Gestão de Riscos da IFES B durante reunião:

> É uma das coisas que a gente viu também que as universidades estão trabalhando muito nas caixinhas na questão quando a gente fez os testes no ForRisco. [...] É o que a gente falou, a estrutura dele é legal, só que ele tem isso que é um pequeno detalhe que muda tudo, que é a lógica do risco.

Corrobora com a necessidade apurada por De Freitas Alves e*t al.* (2017), traduzida em um *software* específico e aberto, o comentário de outra integrante do GT de Riscos durante reunião: “Porque os pró-reitores e reitores adoram que o sistema resolva tudo. Entende? Aí eu posso falar porque é da minha área. Tu tem um sistema, tu resolveu todos os seus problemas com o sistema.”

Os Líderes IC e IIC não tomaram conhecimento do ForRisco. E um deles proveniente de uma Universidade Federal de São Paulo, que já desenvolveu sua metodologia de GR, também não teve informação a respeito.

O Líder ID apenas tomou ciência do ForRisco, mas não sabe de seus desdobramentos. Aprecia a ideia da existência de um software, mas pensa que o FORPLAD, nessa ideia de organizar todas as universidades, devesse trabalhar mais no âmbito conceitual e prático e não precisar partir para um software de imediato.

A IFES E chegou a usar o ForRisco, mas não aprovaram, porém o Líder IE disse ter potencial como ferramenta. Relatou “ele é interessante, mas teria que adaptar muita coisa para nossa realidade” (Líder IE).

Na IFE F, a gestão anterior tomou conhecimento do ForRisco, mas a atual precisa se apropriar ainda. Apenas um servidor da área de TI teria testado para verificar suas funcionalidades, mas tudo muito incipiente ainda.

Percebe-se que o ForRisco foi desenvolvido na lógica de um projeto, com prazo para gerar um produto, que não foi compatível com o tempo necessário para reflexão, análise e maturação pelos usuários, no caso as universidades, que na verdade ainda estavam no processo de sensibilização e compreensão da Gestão de Riscos.

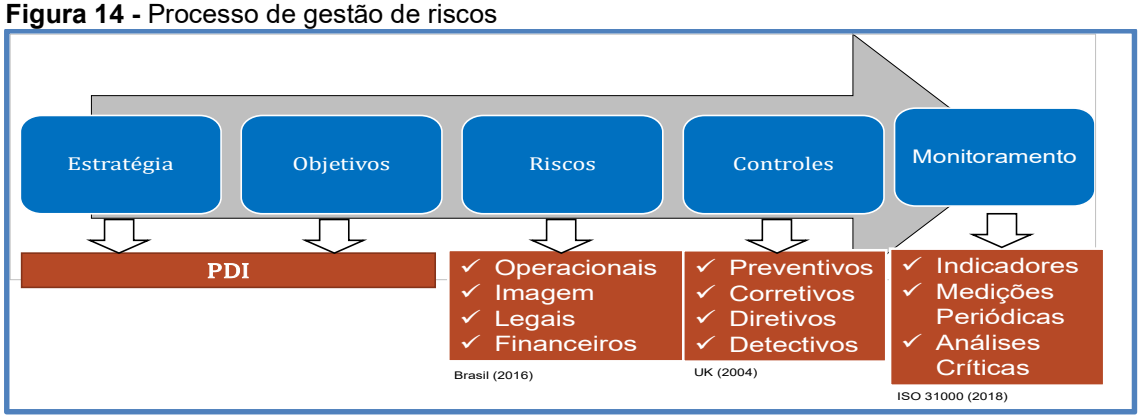
Conclui-se que todo um esforço dedicado para um projeto de pesquisa que se transformasse em um modelo prático, uniforme, para auxílio na Gestão de Riscos não teve adesão mínima para um propósito de institucionalização, pelo menos nas seis IFES pesquisadas.

4.9 Proposta de ações para implantação nas IFES

A pesquisa de campo teve êxito em levantar dados para atendimento do objetivo 4 que é propor ações para a implantação de um modelo de Gestão de Riscos aplicável às IFES.

Com base nas conclusões das categorias de análise, tem-se subsídios significativos para propor as ações para uma instituição que esteja em processo de implantação. Parte-se da perspectiva de que o processo de gestão de riscos adequado para uma IFES é o modelo representado na Figura 14.

Figura 14 - Processo de gestão de riscos



Fonte: Adaptado de Miranda (2017)

Tem-se a concepção da adoção desse processo de GR, considerando que as IFES têm amadurecido em seus processos de planejamento estratégico, o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, de onde se obtém todos os objetivos e principais estratégias pensadas pelas universidades. Defende-se, então, que parta-se do PDI, documento onde as IFES têm subsídios suficientes para procederem sua gestão de riscos.

Conforme relatado no item 4.3.2, apenas a IFES B deixou claro a não intenção de vinculação da gestão de riscos ao PDI, tendo em vista ter sido elaborado mais em

linhas gerais e diretrizes amplas, dificultando obter uma resposta mais objetiva. Isso fez com que a IFES B refletisse que o melhor caminho fosse implantar a Gestão de Riscos a partir das entregas dos macroprocessos da instituição, sejam finalísticos ou não, considerando que estes também estão alinhados a uma visão estratégica. Com isso, entendem poder “fugir do risco da caixinha” (departamento). Cabe destacar a fala da coordenadora, professora especializada do GT:

> Por isso que a gente não fica só nos guias, nos manuais. Porque, na verdade, a gente vê hoje que a gestão de riscos só funciona se tiver uma visão integrada. E essa visão só se for horizontal. Então, a gente tem que entender a universidade com seus processos - ou qualquer instituição, na verdade...

Feito este destaque, propõe-se a implementação de ações, identificadas a partir das experiências das próprias IFES estudadas, conforme disposição ordenada no quadro 16.

Quadro 16: Ações propostas para implantação da Gestão de Riscos na IFES

Item	Ação
1	Promover encontros de sensibilização entre a alta administração e as lideranças da IFES sobre GR com especialistas de outros Órgãos Públicos com resultados de implantação
2	Identificar servidores com formação ou atuação em áreas relacionadas à Gestão de Riscos, da área administrativa e acadêmica
3	Promover capacitações internas ou externas a servidores que atuarão nos grupos de trabalho e comitês
4	Promover visitas técnicas aos órgãos públicos ou IFES com sucesso de implantação
5	Selecionar publicações técnicas elaboradas para Órgãos Públicos
6	Instituir um grupo de trabalho que atue na operacionalização da GR antes e durante a sua institucionalização
7	Editar um manual de mapeamento de processos e capacitar as unidades
8	Mapear processos finalísticos das IFES
9	Elaborar uma minuta da política de gestão de riscos para aprovação
10	Instituir um Comitê de Governança e Gestão de Riscos
11	Definir estrutura no organograma da IFES
12	Definir uma metodologia de gestão de riscos com monitoramento e controles
13	Editar e publicar um Guia/Manual com a metodologia

14	Capacitar servidores com a metodologia
15	Definir os gestores de riscos
16	Aplicar a metodologia ao processo sugerido de gestão de riscos
17	Planejar e executar estratégias de resposta ao risco
18	Monitorar e controlar

Fonte: elaboração própria

Comparando com os primeiros passos dados pelas instituições que iniciaram há mais tempo o caminho da GR (BRASIL, 2018d), constata-se que a maturidade alcançada da GR nas Universidades proporciona apurar um nível maior de detalhamento das ações a serem implementadas para a efetivação de sua implantação.

Uma fala significativa da Líder IVA, cargo de auditora, categoria que mais tem se capacitado nesse período de inserção da pauta Gestão de Riscos na Administração Pública, corrobora com a importância de seguir as etapas para chegar aos resultados esperados do modelo GR. Neste caso, seu ponto de partida está sendo considerado a Política de GR:

> A Política de Gestão de Riscos surgiu agora na Instituição em função de se atender à legislação. E, basicamente, ela atende, ela contém os requisitos da lei. Ou seja, os objetivos, as diretrizes, os órgãos que vão ser responsáveis, as competências de cada órgão e, atrelado à isso, também tem uma metodologia. E surgiu em função dessa legislação, que está obrigando todo mundo a fazer a Gestão de Riscos. E a Política de Gestão de Riscos é o primeiro passo. Agora tem todo um processo que vai ser iniciado a partir daí. E a gente espera ver os resultados disso, a preocupação maior até é com os resultados. Porque essa Política de Gestão de Riscos não pode ser feita para se guardar numa gaveta e não desenvolver tudo aquilo que a gente pode ter em benefício da instituição. Então, é importante isso.

Essas ações só terão êxito se acompanhadas por um líder da administração superior da IFES que acredite na GR como ferramenta de gestão e que compreenda a dimensão do risco associado ao alcance dos objetivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o propósito de responder a seguinte questão de pesquisa: “Como tem sido a adesão e a implantação da Gestão de Riscos nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e os resultados alcançados?”, para a qual buscou-se identificar as motivações e as limitações inerentes à Gestão de Riscos na percepção dos gestores das IFES.

Foram investigadas as seis IFES localizadas no Estado do Rio Grande do Sul, através da realização de entrevistas semiestruturadas, de forma presencial, com os gestores e/ou os responsáveis pelo assunto nessas instituições; de pesquisa documental em fontes disponíveis e de observações do tipo não participante, tanto nas instituições como em eventos com a participação destas.

Esta pesquisa encontrou muitos achados semelhantes aos estudos realizados com esse tema no setor público e que foram trazidos para o referencial teórico, porém, apresentam, predominantemente, uma abordagem quantitativa. Esse estudo, difere-se, portanto, por apresentar uma abordagem qualitativa, que viabilizou uma análise mais profunda da realidade de cada uma das seis IFES pesquisadas, seja de forma presencial ou documental.

Foi possível fazer uma importante contextualização da implantação da Gestão de Riscos em cada uma das IFES, que serviu de base para apuração dos resultados e evidenciou que transcorridos quatro anos da publicação da normativa que inseriu este tema nas universidades, todos os gestores depositam um significativo nível de importância para a gestão de riscos, diferente do encontrado por Sousa (2018), cuja percepção foi neutra para a importância nas Universidades do Sudeste e Sul. Porém, ainda não se percebe uma implantação sedimentada, com resultados concretos. Todas as IFES venceram as etapas iniciais de adesão, formação de grupos de trabalho, instituição de comitês e definição de Política de Gestão de Riscos, porém não se observa uma operacionalização da gestão de riscos comandada por uma estrutura própria, conforme TCU (2018d) sugere definir para organizações de grande porte.

A respeito disso, entende-se que a operacionalização da Gestão de Riscos não estaria impedida pela falta de formalização de uma política, mas percebe-se que essa tem sido uma ação predominante nas etapas iniciais de implantação do modelo.

Atribui-se a falta de operacionalização e a lentidão para a chegada ao estágio de sedimentação (TOLBERT; ZUCKER, 1999) à sobreposição de normativas publicadas após o marco legal da Gestão de Riscos (IN 01), tratando de Governança e Programa de Integridade, que embora também abordem o tema, requerem novos esforços de atendimento. Identifica-se, portanto, nesse movimento, de cima para baixo, planejado nos Órgãos de Controle Federais e executado na base das Instituições Públicas, não apenas nas IFES, uma pressão isomórfica coercitiva (DIMAGGIO; POWELL, 1993), tendo em vista que a organização busca cumprir normativas. Contudo não estão fundamentadas na sua estratégia, dificultando a execução de ações planejadas que apresentem rápidos resultados.

Porém, verifica-se que à medida que as IFES passam a implementar a metodologia de Gestão de Riscos, conduzindo de forma que estabeleçam ações que garantam a realização das metas e o alcance de seus objetivos, baseadas não apenas por questões legais, mas também com base no que a organização acredita, vai ocorrendo a institucionalização da Gestão de Riscos.

Em relação ao primeiro objetivo específico, que buscou investigar quais atributos contribuem ou inibem a adesão ao modelo de Gestão Riscos nas IFES estudadas, sobrepõe-se como fator que mais contribuiu a necessidade de atendimento às normas e Órgãos Federais de Controle e de Auditoria. Uma adoção voluntária por parte dos gestores não teria acontecido em nenhuma das IFES estudadas, mesma situação conferida por Oulasvirta e Anttiroiko (2017), em sua pesquisa no setor público. Autonomamente, as universidades não implantariam a Gestão de Riscos, justificando a dependência de estruturas técnicas como TCU, CGU e Auditorias Internas para recomendar melhorias nesse sentido. Das seis IFES pesquisadas, identificou-se apenas em duas um perfil da gestão mais de proposição.

Os outros atributos identificados na pesquisa que podem contribuir com a adesão a um modelo de gestão como o de riscos são: entendimento do modelo como ferramenta para a eficiência da atividade fim da IFES; realização de uma sensibilização prévia dos gestores quanto às normativas; existência de equipe

qualificada; e predominância de uma gestão estratégica. Já os atributos que podem inibir a adesão são: falta de entendimento dos benefícios do modelo; falta de priorização para adoção de modelos; falta de motivação; falta de pensamento estratégico; e nível de exigência dos Órgãos de Controle.

A partir desses atributos e de todos os elementos extraídos das falas dos entrevistados, algumas com discurso mais voltado para a gestão, outras mais para o operacional, atribuindo valores positivos à importância da liderança, da gestão estratégica, da gestão por processos, do *background,* e do conhecimento técnico especializado, pode-se converter, de forma indutiva, em dois principais atributos que tanto podem contribuir ou inibir à adesão à GR por parte da alta administração: a Gestão de Vanguarda e a Gestão Crítica. Associa-se à Gestão de Vanguarda a Alta-Administração que, mesmo dizendo que foi a necessidade de cumprimento de norma legal que fez introduzir a Gestão de Riscos nas IFES, compreendeu a importância dos resultados e rapidamente convenceu-se da necessidade de implantação. Já a Gestão Crítica, é aquela que, dentro das Universidades, precisa de um convencimento quanto à utilidade e aos resultados do modelo; que enxerga a necessidade, mas falta o entendimento ou a motivação para fazer a Gestão de Riscos, podendo ter reflexos positivos ou negativos para a adoção de modelos.

Buscou-se, também, após ter o entendimento do que faz um gestor aderir a um modelo de gestão, conhecer as principais motivações e as limitações para a implantação da gestão de riscos nas Universidades. A quantidade de limitações identificadas foi significativamente superior às motivações, demonstrando os desafios e as dificuldades que as IFES têm enfrentado para a efetiva implantação da GR. Esses fatores a serem superados justificam o processo lento de institucionalização e operacionalização das ações identificadas em outros estudos e percebido na prática através deste nas IFES do RS.

A partir desses entendimentos foi possível, considerando o maior envolvimento das IFES nessa pauta, transcorrido um tempo considerável desde a publicação da IN, identificar as ações que favorecem o envolvimento da instituição nesse processo de implantação. Das ações levantadas apenas quatro foram citadas por somente uma das IFES investigadas. As mais citadas como importantes para o envolvimento da instituição foram: participar de eventos externos, promovidos por Órgãos de Controle

e afins, de sensibilização dos gestores das IFES sobre o tema; promover encontros de sensibilização internos sobre GR para gestores e responsáveis; começar pelo envolvimento da alta administração e reconhecer GR como ferramenta importante de gestão; capacitar os servidores; verificar boas práticas de outras IFES; definir um grupo operacional e de apoio, com conhecimento teórico e ajuda de especialista; mapear processos; definir uma política de gestão de riscos com princípios, objetivos e estrutura de operacionalização; instituir um Comitê; e, por fim, mapear os riscos e adaptar normativas e *frameworks* (customizar) à realidade da IFES.

Analisando o conjunto dessas ações elencadas pelos gestores, verifica-se um grau positivo de envolvimento prático desses com o tema e de empenho para que a implantação da GR tenha êxito. Destaca-se como maior desafio, na visão da pesquisadora, corroborando com Araújo (2019) e Bermejo *et al.* (2019), a ação de mapear processos, ferramenta deficiente na maioria das universidades, embora apurada a relevância dada a essa necessidade e verificada as iniciativas existentes nessas IFES. Torna-se importante para a identificação, tratamento e controle dos riscos a definição dos fluxos dos macroprocessos finalísticos e meio da instituição para uma melhor compreensão do todo e não apenas de um único processo.

Outro resultado relevante da pesquisa, que demonstra maturidade em relação ao entendimento da Gestão de Riscos foi perceber que os gestores reconhecem a necessidade de adaptar normativas e *frameworks* (customizar) à realidade da IFES. Que não existe uma “receita” pronta e nem se deve utilizar, se existisse, uma “receita” desconexa da realidade de cada IFES. Percebe-se nas entrevistas que mais do que ter um *framework* pronto, é necessário ter lideranças e grupo capacitado e motivado para a implantação. Compreende-se, portanto, que não existe um modelo para todas as universidades, mas sim que deve haver um modelo para cada universidade.

Talvez essa avaliação justifique a pouca aderência ao chamado Modelo ForRisco desenvolvido, a pedido da Andifes, para as universidades. A iniciativa de ser criado um modelo de gestão de riscos para as IFES passou a ser vista como uma ferramenta interessante, mas que não contempla as realidades de atuação das IFES, na percepção de seus gestores entrevistados e na avaliação formal, realizada a pedido da própria Andifes, por uma das IFES pesquisadas e que encontra-se em um

processo de desenvolvimento de metodologia própria mais avançado, atualmente, pelo menos entre as seis IFES, objeto deste estudo.

Por fim, para alcançar o quarto objetivo específico, buscou-se fazer uma proposta de ações para as IFES que ainda estão iniciando o processo de implantação de um modelo de Gestão de Riscos, com base nas experiências vivenciadas pelas IFES e entendidas como pertinentes durante a pesquisa de campo. Em relação à indicação dos seis passos iniciais do TCU (2018d), foi possível como resultado desse trabalho detalhar melhor o processo de implantação e ampliar para dezoito dicas de ações, muito em função, mais uma vez, da maturidade do assunto encontrada nas IFES, mesmo que em processos ainda iniciais. Percebe-se que a gestão das IFES incorporou o que ela tomou conhecimento antes por leitura, capacitação ou eventos de troca de experiências e passou a formalizar através das ações.

As ações foram pensadas para aplicação do processo de gestão de riscos que considera o PDI, das IFES, considerando que nele, teoricamente, estejam estabelecidas as estratégias e os objetivos da instituição, distribuídos em eixos, que correspondem aos macroprocessos finalísticos e meio, base necessária para a identificação dos riscos, que tem se concentrado, até por influência da norma, em Operacionais, de Imagem, Legais e Financeiros, definindo controles para evitar ou mitigar esses riscos e promovendo monitoramento através de indicadores, medições periódicas e análises críticas. Outros riscos, estratégicos; de conformidade; de integridade; acadêmicos, de gestão, de infraestrutura/tecnologia, de recursos humanos, políticos/jurídicos e socioambientais, também foram encontrados nos documentos consultados das IFES.

Cabe resgatar para a discussão dos resultados, como se deu a origem da publicação das normativas envolvendo gestão de riscos no âmbito da administração pública, relatada na Seção 1. No relato, se verifica que inexpressivos resultados estavam sendo apresentados pelas instituições para as recomendações relativas ao tema, emitidas pelo TCU. Essas recomendações, especificamente nas IFES, eram recebidas em forma de processos fragmentados, ora envolvendo TI, ora envolvendo contratos, ora envolvendo Gestão de Pessoas, com prazos curtos de cumprimento. Até que os Órgãos de Controle decidiram por emitir normativas que envolvessem a gestão como um todo e não apenas de áreas específicas, objeto de auditorias. Porém,

conclui-se disso que foi desperdiçado tempo precioso para o pensamento sistêmico acerca da Gestão de Riscos, tanto que em algumas falas dos entrevistados apareceu a compreensão equivocada de que o modelo é destinado para atividades meio e não finalísticos.

O estudo demonstrou, então, que esses Órgãos de Controle atuam como uma força externa significativa dentro das universidades utilizando mecanismos para as tornarem similares umas às outras, publicando inclusive ranking de índices de governança e de gestão de riscos, atrelando a eles a liberação de orçamento, mais recentemente, o que pode ter agilizado um pouco o movimento de adesão à Gestão de Riscos. Desta forma, de acordo com a Teoria Institucional, apresenta-se mais uma forma dos Órgãos de Controle atuarem como indutores do isomorfismo coercitivo e, consequentemente, contribuindo para a homogeneização das práticas realizadas pelas IFES.

Constata-se, nesse jogo de forças, de um lado as universidades autônomas e complexas, que apresentam uma gestão mais política, de colegialidade, democrática e menos formal; e do outro, os órgãos de controle, representados pelo TCU, formado por grupo de profissionais técnicos, altamente burocratizado com pleno domínio do conhecimento, que os proporcionou buscarem em outras nações modelos de gestão de risco e adequar nas recomendações para a gestão pública brasileira.

Conclui-se que este estudo traz contribuição para o avanço do conhecimento ao detectar os atributos de gestão que contribuem ou inibem a adesão a modelos, nesse caso à Gestão de Riscos; a identificação de fatores motivadores e limitadores, e de ações que favorecem o envolvimento da instituição na implantação da Gestão de Riscos; além de ter permitido elencar uma lista mais completa de etapas a serem cumpridas para as instituições que ainda não iniciaram seu processo de implantação da Gestão de Riscos.

Percebe-se que é um tempo oportuno de se associar gestão de riscos e controles internos às universidades federais, considerando o momento político e econômico pelo qual passa o País e considerando o uso da Gestão de Riscos tanto em ambiente privado ou público, o qual deixou de ser um modismo ou mais uma metodologia internacional, e passou a fazer parte da ações gerenciais das instituições.

Complementarmente, uma outra contribuição que se observa como resultado desse estudo é a constatação da necessidade de um olhar diferenciado para a gestão universitária por parte dos organismos externos de controle, como uma estrutura que primeiramente precisa ser capacitada e sensibilizada nos modelos e ferramentas técnicas recomendadas, antes de ter a imposição de normas a serem cumpridas, sem a visão do benefício a gerar. No caso da Gestão de Riscos, teria sido importante perceber que não depende apenas de aspectos técnicos, mas também de aspectos que envolvem pessoas e processos.

Nesse contexto, entende-se que tenha que ser considerada a questão da composição da Alta Administração de uma IFES, formada por um Reitor, cargo mais político, não técnico, voltado a cuidar da missão da universidade, que compreende o resultado associado ao que ele se propôs, ao seu ideal, apoiado por Pró-Reitores que podem não ser técnicos também, mas que necessitam de um equipe técnica.

Quanto às limitações deste trabalho, considera-se o fato de não ter tido a oportunidade de fazer uma observação participante nas IFES estudadas, considerando que auxiliaria no processo de triangulação dos achados provenientes das entrevistas. Um roteiro (APÊNDICE D) foi preparado para guiar essa busca, porém, devido ao fato de não haver ainda, na maioria delas, uma estrutura operacional dedicada a uma rotina específica da Gestão de Riscos, não pode ser efetivada a intenção de uma permanência maior na instituição.

Em síntese, esse primeiro contato com o campo de pesquisa, através da entrevista, mostrou que as instituições pesquisadas encontram-se em um processo de implantação dos primeiros passos da Gestão de Riscos, em um estágio embrionário de definição de papéis, não oportunizando a permanência no local para a observação de um trabalho mais consolidado.

Para ampliação do conhecimento a respeito de gestão de riscos na área pública e considerando que um dos achados refere-se à necessidade de implantação de um modelo adaptável à realidade de cada IFES, o que remete a um olhar contingencial de implantação, sugere-se como oportunidade de pesquisa nesse tema a abordagem da Teoria Contingencial. Nessa linha, cita-se o estudo de Suardini *et al* (2018), desenvolvido no setor público em uma província da Indonésia, cujo resultado

corrobora com a pesquisa americana anterior conduzida por Woods (2009), também sob a perspectiva da Teoria da Contingência.

Sugere-se, ainda, dentro de uma abordagem mais específica, estudar a cultura da Gestão de Riscos para a aprendizagem organizacional; a adoção do ForRisco pelas universidades federais, numa abordagem quantitativa; a evolução dos resultados alcançados e a capacidade de acompanhar o processo de Governança, Gestão de Riscos e Controles, na perspectiva da alta administração das IFES; a contribuição da Auditoria Interna no processo de implementação da Gestão de Riscos na Administração Pública Federal; e, por último, sugere-se investigar a percepção dos servidores, sem função de chefia ou liderança, quanto à implementação da Gestão de Riscos, em IFES que instituíram Políticas de Gestão de Riscos.

REFERÊNCIAS

ABNT. **ABNT NBR ISO 31000 Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes.** Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2009 e revisão 2018.

ADRIANO, Paulo Roberto Lenzura; RASOTO, Vanessa Ishikawa; DE LIMA, Isaura Alberton. **Interfaces entre licitação e governança pública**. Tourism & Management Studies, v. 2, p. 685-692, 2013.

ANDIFES. **Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD).** <http://www.andifes.org.br/forum-de-pro-reitores-de-planejamento-e-administracao-forplad/>**.** Acesso em: 28/08/2019.

ARAÚJO, Artur Alves de. **Gestão de Risco no Setor Público: Percepção do Gerenciamento de Riscos nas Universidades Federais**. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-Graduação em Controladoria) - Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Pernambuco, 2019.

AZEVEDO, Ivan Almeida de. **Ações de controle interno da Universidade Federal de Santa Catarina: um estudo sobre o nível de maturidade do gerenciamento de riscos.** 2017. 174 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Administração Universitária, Centro Socioeconômico. Florianópolis: UFSC, 2017.

BARDIN, L. **Analise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. **Controles internos como um instrumento de governança corporativa.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.12, n.24, p. [149]-187, dez. 2005.

BERMEJO, P. H de S. *et al*. **ForRisco: gerenciamento de riscos em instituições públicas na prática**. 2ª edição. Brasília/DF: Editora Evobiz, 2019, 208p.

BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. **Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1135-1163, out. 2014 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000500004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 19 fev. 2019. **http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121527**.

BICHSEL, Jacqueline; FEEHAN, Patrick. **Getting Your Ducks in a Row: IT Governance, Risk, and Compliance Programs in Higher Education**. EDUCAUSE, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281111098_Getting_Your_Ducks_in_a_Row_IT_Governance_Risk_and_Compliance_Programs_in_Higher_Education>. Acesso em: 28 mai. 2020.

BOTINHA, R. A.; MARQUEZ, E. M. L.; BORGES F. A.; SILVA, P. M.; MARTINS V. F. (2013). **Gestão de riscos: levantamento da produção científica em eventos nacionais de contabilidade e administração entre 2008 e 2010**. Cadernos da FUCAMP, 11(14).

BOTTONI, A.; SARDANO, E. J.; COSTA FILHO, G.B. (2013). Uma breve história da Universidade no Brasil: de Dom João a Lula e os desafios atuais. *In*: COLOMBO, Sônia Simões (org.). **Gestão Universitária: Os Caminhos para a excelência**. Porto Alegre/RS: Editora Penso, 2013. p.18-42.

BRAGA, M.V. Risco Bottom Up: uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. **Revista da Controladoria Geral da União**, v. 9, n. 15, 2017. Disponível em: <https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/103/pdf_41**>** Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países.** Tribunal de Contas da União, Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle, 2009**.** 68 p. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br › lumis › portal › file › fileDownload>. Acesso em: 15 jul. 2019**.**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto n.º 200/1967**, de 25 de fevereiro de 1967. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 1967.

BRASIL. **Decreto n.º 5.378/2005**, de 23 de novembro de 2017. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203/2017**, de 23 de novembro de 2017. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. **Decreto n.º 9.235/2017**, de 15 de dezembro de 2017. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 2017c.

BRASIL. **Decreto n.º 9.901/2019**, de 08 de julho de 2019. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 2019a.

BRASIL. **Decreto n.º 9.991/2019**, de 28 de agosto de 2019. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 2019b.

BRASIL. **Dez passos para a boa governança**. Tribunal de Contas da União - TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 28 p.

BRASIL. **10 passos para a boa gestão de riscos**. Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018a. 31p

BRASIL. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasília, DF, 2014b. 96 p.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Presidência da República. Casa Civil. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, Brasília, DF, 2018b, 86 p.

BRASIL. **Instrução Normativa N 01/2016**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Controladoria Geral da União, Brasília, DF, 2016a.

BRASIL. **Instrução Normativa N 05/2017**. Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, DF, 2017d.

BRASIL. **Lei Complementar N 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: **<**http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 01 set. 2019c.

BRASIL. **Lei N 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. **Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão - GIRC**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, DF, 2017e.

BRASIL. **Metodologia de Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicações do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal - MGR-SISP**, 2a. ed. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, DF, 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação. Projeto CNE/UNESCO 914BRZ1042.3: **Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade. PRODUTO 2** –. Consultor: José Fernandes de Lima. Brasília, República Federativa do Brasil: MEC, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/19042-projeto-cneunesco**>** Acesso: 20 jul. 2019**.**

BRASIL. Ministério da Educação. Projeto CNE/UNESCO 914BRZ1050.3 – CNE: **Modelos de Institucionalizações das Universidades brasileiras**. **Produto - Estudos comparativos das universidades mais bem posicionadas em rankings internacionais e nacionais**. Consultora: Profa. Dra. Helena Bonciani Nader. Brasília, República Federativa do

Brasil: **MEC, 2018**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2018-pdf-1/99851-produto-estudos-comparativos-das-universidades-mais-bem-posicionadas-em-rankings-internacionais-e-nacionais/file>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Projeto de Desenvolvimento do Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos. Programa Gespública**. Secretaria de Gestão Pública. Brasília, 2013. Disponível em: **<**http://www.gespublica.gov.br/content/guia-de-orientacao-para-o-gerenciamento-de-riscos**>**. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. Diretrizes gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais **– REUNI**. Brasília, 2007.

BRASIL. **Portaria n.º 08/2015**. Ministério da Previdência Social – MPS, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. **Portaria n.º 57/2019**. Controladoria Geral da União – CGU, Gabinete do Ministro, Brasília, DF, 2019e.

BRASIL. **Portaria n.º 534/2014**. Ministério da Previdência Social – MPS, Brasília, DF, 2014c.

BRASIL. **Portaria n.º 915/2017**. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União – CGU, Gabinete do Ministro, Brasília, DF, 2017e.

BRASIL. **Portaria n.º 1089/2018**. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, Gabinete do Ministro, Brasília, DF, 2018c.

BRASIL. **Referencial básico de gestão de riscos**. Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), Brasília, 2018d, 154 p.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasília, 2014d. 80 p.

BRASIL. **Resolução nº 05/2014**. Ministério da Fazenda, Secretaria Executiva, Comitê Estratégico de Gestão - CEG, Brasília, DF, 2014e.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. p. 5-42, 1998.

CARNEGIE, Garry D.; TUCK, Jacqueline. Understanding the ABC of university governance. **Australian Journal of Public Administration**, v. 69, n. 4, p. 431-441, 2010.

COLLIER, Paul M.; WOODS, Margaret. **A comparison of the local authority adoption of risk management in England and Australia**. Australian Accounting Review, v. 21, n. 2, p. 111-123, 2011.

COLOSSI, Nelson. Controle da gestão na Universidade: algumas considerações. Conferência apresentada In: **"Universidad Nacional de Tucumán Encuentro regional sobre avaliación de La educación superior"**. San Miguel de Tucumán, Argentina, 1999.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação. **Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança**. CGU. Governo Federal. 2017. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/auditoria-e-fiscalizacao/in-conjunta-mp-cgu-no-01-2016> Acesso em: 27 set. 2019.

COSO - Enterprise Risk Management: Integrated Framework, Committee Of Sposoring Organizations Of The Treadway Commission, 2004. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary.pdf.>Acesso em: 01 abr.2018.

COSO -. Gerenciamento de riscos – estrutura integrada, Committee Of Sposoring Organizations Of The Treadway Commission, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

COSO - Internal Control Guidance - Integrated Framework, Committee Of Sposoring Organizations Of The Treadway Commission, 2013. Disponível em: https://www.coso.org/Pages/ic.aspx. Acesso em 01 mai. 2020.

CRAWFORD, Margaret; STEIN, William. **"Second order" change in UK local government: the case of risk management**. International Journal of Public Sector Management, 2005.

CRESWELL, John. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010, 296 p.

CHRISTOPHER, Joe; SARENS, Gerrit. Risk Management: Its adoption in Australian public universities within an environment of change management–a management perspective. In: **Australian Accounting Review**, v. 25, n. 1, p. 2-12, 2015.

CHRISTOPHER, Joe. Governance paradigms of public universities: An international comparative study. In: **Tertiary Education and Management**, v. 18, n. 4, p. 335-351, 2012.

DAL VESCO, D. G.; FERNANDES, F. C.; RONCON, A. (2014). **Controles de gestão atrelados ao gerenciamento de risco: uma análise das produções científicas brasileiras sob a perspectiva de redes sociais.** Redes: Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales, 25(2), 163-185.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti et al. Ensaiando interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1437-1458, 2012.

FARIAS FILHO, M.C.; GARCIA, G. R. e HERREROS, M. M. A. G. A institucionalização do planejamento na gestão universitária. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 252- 268, set. 2013.

DE FREITAS ALVES, Gustavo et al. Perception of Enterprise Risk Management in Brazilian Higher Education Institutions. **In: European, Mediterranean, and Middle Eastern Conference on Information Systems**. Springer, Cham, 2017. p. 506-512.

FOWLER, Eliane D.'Martin; MELLO, Carlos Henrique Pereira; COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições federais de ensino superior. **Gestão & Produção**, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011.

FRASER, John; SIMKINS, Betty (Ed.). **Enterprise risk management: Today's leading research and best practices for tomorrow's executives**. John Wiley & Sons, 2010.

FURG. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2019-2022.** Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Disponível em: <https://pdi.furg.br/images/PDI_2019-2022_-_21052019.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2019

FURG. **Relato Integrado 2018.** Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Disponível em: <https://www.furg.br/arquivos/Noticias/2019/Institucional/03-04-19-relato-integrado-furg.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019**.**

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERREIRO, Reinaldo et al. Fatores determinantes do processo de institucionalização de uma mudança na programação orçamentária: uma pesquisa ação em uma organização brasileira. **Revista de contabilidade do mestrado em ciências contábeis da UERJ**, v. 10, n. 1, 2010.

GREENWOOD, Royston *et al*., (2008). Introduction. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism** (pp. 1–46). London: SAGE Publications Ltd.

HARUN, H., KAREN, V. P., & EGGLETON, I. (2012), “Institutionalization of accrual accounting in the indonesian public sector”, **Journal of Accounting & Organizational** Change, Vol. 8 No. 3, pp. 257-85.

HUBBARD, Douglas W. **The Failure of Risk Management: Why It’s Broken and How to Fix It.** New Jersey (EUA): John Wiley & Sons, Inc., 2009. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org>. Acesso em: 01 set. 2019.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2017) **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia**. São Paulo, SP. (Série Cadernos de Governança Corporativa, 19). 64p.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015. 108p. ISBN 978-85-99645-38-3

IIA - The Institute of Internal Auditors. **Declaração de Posicionamento do IIA: O Papel da Auditoria Interna no Gerenciamento de Riscos Corporativo**. 2009. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/declarao-de-pos-ippf-00000001-21052018101250.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019

IIA - The Institute of Internal Auditors. **Declaração de posicionamento do IIA: As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles**. 2013. Disponível em: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public Documents/PP_The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control.pdf>**.** Acesso em: 10 set. 2019.

KAUPPI, Katri. Extending the use of institutional theory in operations and supply chain management research. **International Journal of Operations & Production Management**, 2013. DOI 10.1108/IJOPM-10-2011-0364

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GONÇALVES, Sandro A. Nota técnica: a teoria institucional. **Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas**, v. 1, p. 220-226, 1999.

MARTINS, Tomas Sparano et al. Análise de risco: um estudo bibliométrico e sociométrico da produção científica da área de finanças do EnANPAD 1997-2008. **Pensar Contábil**, v. 12, n. 47, 2010.

MARTINS, G.A.; THEÓPHILO, C.R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

Meyer, John W., and Brian Rowan. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” ***American Journal of Sociology***, vol. 83, no. 2, 1977, pp.

340–363. *JSTOR*. Disponível em: <www.jstor.org/stable/2778293>. Acesso em: 24 mai. 2020.

MEYER JÚNIOR, Victor; LOPES, Maria Cecilia Barbosa. Administrando o imensurável: uma crítica às organizações acadêmicas. **Cadernos Ebape. BR**, v. 13, n. 1, p. 40-51, 2015.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público.** Belo Horizonte: Fórum, 2017. 181 p. ISBN 978-85-450-0402-8.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; DAMBORIARENA, Luiza Araújo. A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo, **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, p. 184-193, jul. 2017. ISSN 2175-5787. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/5126>**.** Acesso em: 01 set. 2019.

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT). **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra**. OECD *Publishing*, 2011. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 07 out. 2019**.**

OLIVEIRA JUNIOR, A. J. S.; GOMES, A. R.; e MACHADO, G. V. Metodologia de Auditoria com foco em processo e risco. **Revista do TCU,** Brasília, a.47, n132. p. 28-37, jan./abr.2015. Disponível em: <revista.tcu.gov.br/ojs/índex.php/RTCU/article/download/249/235>. Acesso em: 20 set. 2019.

OULASVIRTA, Lasse; ANTTIROIKO, Ari-Veikko. Adoption of comprehensive risk management in local government. **Local Government Studies**, v. 43, n. 3, p. 451-474, 2017.DOI: 10.1080/03003930.2017.1294071

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005.> Acesso em: 30 agos.2019.

PELEIAS, Ivam Ricardo et al. Produção científica sobre controle interno e gestão de riscos no EnANPAD e Congresso USP: análise bibliométrica no período 2001-2011. **Revista Universo Contábil**, v. 9, n. 4, p. 29-49, 2013.

POLO, Edison; PEIXE, Maicol; GALEGALE, Gustavo. Estudo Bibliométrico da Produção Científica de Gerenciamento de Riscos entre os Anos de 2000 e 2012. In: **CONF-IRM**. 2013. p. 31.

POWER, Michael et al. Reputational risk as a logic of organizing in late modernity. **Organization studies**, v. 30, n. 2-3, p. 301-324, 2009. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0170840608101482>. Acesso em: 01 mai. 2020.

RIBEIRO, H. C. M. Produção acadêmica dos artigos publicados em revistas científicas nacionais disponibilizadas na Base Atena sobre o tema gestão de riscos de 2000 a 2015. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças,** v. 5, n. 1, p. 75-93, 2017**.**

ROSSETTO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. **Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar**. RAE eletrônica, v. 4, n. 1, p. 0-0, 2005.

RUSSO, Paschoal Tadeu et al. Evidências de elementos de institucionalização do Balanced Scorecard na obra" A estratégia em ação": um olhar baseado na teoria institucional. **Revista Contabilidade & Finanças-USP**, v. 23, n. 58, p. 7-18, 2012.

SALGADO, Eduardo Gomes *et al*. Systematic Literature Review of the Risk Management Process Literature for the Public Sector. In: In: Yang XS., Sherratt S., Dey N., Joshi A. (eds) **Third International Congress on Information and Communication Technology**. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 797. Springer, Singapore, 2019. p. 865-882.

SCAGLIONE, Vera Lúcia Telles; NITZ, Marcello. A avaliação da educação superior e a gestão universitária. *In*: COLOMBO, Sônia Simões (org.). **Gestão Universitária: Os Caminhos para a excelência**. Porto Alegre/RS: Editora Penso, 2013. p. 43-57.

SCOTT, W.R. (1991), “Unpacking institutional arguments”, in Powell, W.W. and DiMaggio, P.J. (Eds), **The New Institutionalism in Organisational Analysis**, The University of Chicago Press, Chicago, IL, pp. 164-82.

SCOTT, W.R. (2001), **Institutions and Organizations**, 2nd ed., Sage, Thousand Oaks, CA.

SECCHI, L., Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *In*: **Revista de Administração Pública. RAP** — Rio de Janeiro 43(2):347-69, Mar./Abr. 2009.

SEDREZ, Célia de Souza; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de Riscos nas Universidades e Centros Universitários do Estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, Edição Especial 2011, p. 70-93.

SELZNICK, Philip. Institutionalism “old” and “new”. Administrative Science Quarterly, p. 270-7, Jun. 1996.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A survey of corporate governance. **The journal of finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da; BARROS, Lucas Ayres Barreira de Campos. Determinantes da qualidade da governança corporativa das companhias abertas brasileiras. **REAd: revista eletrônica de administração.** Porto Alegre. Edição 61, vol 14, n. 3 (set/dez. 2008), documento eletrônico, 2008.

SOUSA, Monique Regina Bayestorff Duarte de**. Gestão de Riscos nas Universidades Federais Brasileiras**. Mestrado Profissional em Administração Universitária Instituição de Ensino: Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Biblioteca Depositária: Biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

SOUZA, Kleberson; BRASIL, Franklin. **Como gerenciar riscos na administração pública–Estudo prático em licitações**. Editora Negócios Públicos. Curitiba, 2017.

SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de et al. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal**. Rev. Adm. Pública,** Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 59-78, Jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180117>**.** Acesso em: 25 mai. 2020.

SUARDINI, Deni *et al .* Perspective of Contingency and Institutional Theory on Implementation of Risk Management at West Java Provincial Government. p. 20-27**.** **International Journal of Management and Administrative Sciences** **Vol 5**, No 8, 2018.

SUARDINI, Deni *et al.* Perspective of Contingency and Institutional Theory on Implementation of Risk Management at West Java Provincial Government. p. 20-27**.** **International Journal of Management and Administrative Sciences** **Vol 5**, No 8, 2018.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Imprensa 2016.** Disponível em**:** https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-induz-marco-para-o-aprimoramento-da-administracao-publica.htm>. Acesso em: 28 jul. 2019

TCU. **Relatório de Acompanhamento do Perfil Integrado de Governança Pública**, TC 015.268/2018-7, Acórdão 588/2018-TCU-Plenário. Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secexadministração.

TCU. **Relatório de Levantamento da situação da governança pública em âmbito nacional**, TC 020.830/2014-9. Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex administração.

TCU. **Relatório de Levantamento do Perfil Integrado de Governança Pública**, TC 017.245/2017-6. Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria Geral de Controle

Externo – Segecex, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex administração.

TCU. **Relatório de Levantamento para Avaliação da Gestão de Riscos e Controles Internos na Administração Pública Federal Indireta**. TC 011.745/2012-5 fiscalis nº 489/2012. Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud. 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/levantamentos.htm>**.** Acesso em 01 jun. 2019

TCU. **Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018)** – Auditoria Exposição da Administração Pública Federal a Fraude e Corrupção (ACÓRDÃO Nº 2604/2018 – TCU – Plenário). 2018a. Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria Geral de Controle Externo, Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate a Fraude e Corrupção, Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-do-tcu-mapeia-exposicao-a-fraude-e-corrupcao-na-administracao-publica-e-sugere-melhorias.htm/ https://meapffc.apps.tcu.gov.br/>**.** Acesso em: 15 jul. 2019

TCU. **Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018)** UFRGS, 2018b.

TCU. **Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018)** UFSM, 2018c.

TCU. **Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018)** UFCSPA, 2018d.

TCU. **Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018)** UFPEL, 2018e.

TCU. **Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018)** UNIPAMPA, 2018f.

TCU. **Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018)** FURG, 2018g.

TCU. **Relatório, voto e Acórdão 2467/2013 referente ao Levantamento de Auditoria. Elaboração de Indicador para Medir o Grau de Maturidade de Entidades Públicas na Gestão de Riscos.** TC 011.745/2012-6 fiscalis nº 489/2012. Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de

Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud. 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/levantamentos.htm>. Acesso em: 01 jun. 2019

TOMA, Simona-Valeria; ALEXA, Ioana Veronica; ŞARPE, Daniela Ancuţa. Identifying the risk in higher education institutions. In: **Procedia Economics and Finance**, v. 15, p. 342-349, 2014. Disponível em: http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S2212567114005206>. Acesso em: 24 mar. 2020

TONELLO, Matteo. Emerging Governance Practices In: **Enterprise Risk Management, New York**, Available at SSRN 963221, 2007. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=963221>. Acesso em: 30 mar. 2020.

TORRES, Francisco. **Modos de Governança Europeia: o Exemplo da UEM**, mimeo. (Prospectiva da União Europeia), IEE, Universidade Católica Portuguesa, 2007.

UK. HM Treasury. **Management of Risk - Principles and Concepts - The Orange Book.** HM Treasury do HM Government, 2004.

UNIFAL. **Projetos da UNIFAL-MG de apoio à gestão das IFES ganham destaque internacional.** Assessoria de Comunicação Social UNIFAL-MG, 2018a. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/comunicacao/print/8381>. Acesso em: 30 ago. 2019.

UNIFAL. **Livro de autoria de pesquisadores da UNIFAL-MG e UnB é distribuído gratuitamente e oferece metodologia inédita com orientações práticas sobre como realizar a gestão de riscos no setor público**. Portal UNIFAL-MG, 2018b. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/2018/12/10/livro-de-autoria-de-pesquisadores-da-unifal-mg-e-unb-e-distribuido-gratuitamente-e-oferece-metodologia-inedita-com-orientacoes-praticas-sobre-como-realizar-a-gestao-de-riscos-no-setor-publico/>. Acesso em: 30 agos. 2019.

VIEIRA E; VIEIRA M (2003) Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 899-920.

WOODS, Margaret. A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. **Management Accounting Research**, v. 20, n. 1, p. 69-81, 2009.

YOKOYAMA, Keiko. The rise of risk management in the universities: a new way to understand quality in university management. **Quality in HigHer education**, v. 24, n. 1, p. 3-18, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13600869.2018.1425**080**>. Acesso em: 01 mai. 2020.

TOLBERT, Pamela S., & ZUCKER, Lynne G. “Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935.” ***Administrative Science Quarterly*****, vol. 28**, no. 1, 1983, pp. 22–39. Disponível em: *JSTOR*, <https://www.jstor.org/stable/2392383>. Acesso em: 25 mai. 2020.

TOLBERT, Pamela. S., & ZUCKER, Lynne. G. (1999). A institucionalização da teoria institucional, In Clegg, S., Hardy, C., & Nordy, W. **Handbook de estudos organizacionais (pp. 196-219).** Tradução de Humberto F. Martins e Regina Luna S. Cardoso, v.1. São Paulo: Atlas.

ZUCKER, Lynne G. “Institutional Theories of Organization.” ***Annual Review of Sociology*****, vol. 13**, 1987, pp. 443–464. Disponível em: *JSTOR*, <https://www.jstor.org/stable/2083256>. Acesso em: 25 mai. 2020.

APÊNDICE A

O instrumento de pesquisa que integra a dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande – FURG sobre Gestão de Riscos: um estudo sobre a adesão e a implantação do modelo em Instituições Federais de Ensino Superior do RS contempla uma pequena consideração acerca da pesquisa, os dados da instituição e do gestor e as questões a serem respondidas.

Roteiro de entrevista

Considerando a gestão de riscos organizacionais como um processo para apoiar os gestores no alcance dos objetivos de uma instituição e considerando a necessidade de atendimento, pela Administração Pública, das práticas relacionadas à gestão de riscos definidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, no Decreto 9.203/2017 e portarias CGU 1.089/2018 e 57/2019, que estabelecem prazos já expirados, definimos um roteiro de entrevista que possibilite o levantamento de informações acerca desse processo na IFES, quanto a adesão, motivações e limitações, etapas de implantação e resultados.

As suas respostas e percepções serão de grande importância para a construção e disseminação de conhecimentos sobre as práticas de gestão de riscos nas IFES.

Identificação da IFES:
Identificação do Gestor/Nome:
Idade:
Cargo: Tempo no Cargo:
Função: Tempo na Função:

Perguntas orientadoras:

1. Sobre Política de Gestão de Riscos: Esta IFES possui ou está em processo de construção? Qual o contexto histórico? O que ela contempla ou deverá contemplar? (adaptado de Bermejo *et al.,*2019)
2. O início das discussões/atividades referentes a gestão de riscos foi liderado por uma única pessoa ou a responsabilidade é diluída em um grupo de atores? Quem é/são essa(s) pessoa(s) (pessoa, cargo, função)? (observar iniciativas *top down* ou *bottom up*)?
3. Quais foram as motivações (questões que podem propiciar o desejo da liderança a implementar um programa) para que a IFES iniciasse um movimento no sentido de estruturar a Gestão de Riscos na instituição?
4. Quais são/foram as limitações ou inibições (possíveis faltas de motivações, recursos que afetem ou reduzam o desejo da liderança das IFES de implementar um programa) para a implantação da Gestão de Riscos na IFES?
5. A instituição buscou a experiência e as boas práticas de outra IFES ou Órgão Público Federal para o início do processo? Se sim, qual e o motivo da escolha?
6. Você considera o modelo de Gestão de Riscos proposto pela IN 01/2016, baseado em metodologias conhecidas como a norma ISO 31000 e COSO ERM, adequado para as IFES? (adaptado de Fowler, Mello e Costa Neto, 2011)
7. Especificamente sobre o ForRisco, o que você sabe a respeito da iniciativa, objetivo, desenvolvimento, adesão e resultados?
8. Como tem sido ou foi pensada uma estrutura para a inclusão do processo no organograma da instituição? Qual (diretoria, coordenação, unidade, comitê, comissão)? Tem pessoal qualificado, capacitado e motivado para ocupar a estrutura pensada?
9. Quais as etapas ou atividades você entende necessárias para a realização da gestão de riscos nessa IFES (primeiro passo, transmissão do conhecimento, planejamento de capacitações, relação com órgãos auditores)? (adaptado de Bermejo *et al.,*2019)
10. Como tem sido o processo de sensibilização das lideranças na IFES para a necessidade de adesão ao modelo (observar iniciativas *top down* ou *bottom up*)? (adaptado de Fowler, Mello e Costa Neto, 2011)
11. Quais os resultados já podem ser colhidos com o processo de implantação da Gestão de Riscos ou poderão ser, caso não tenha sido implantado ainda? Observar

comentários sobre a importância da Gestão de Riscos para à obtenção de resultados da instituição (PDI) e sobre o que a IFES tem aprendido com esse processo de adesão/implantação (adaptado de Bermejo *et al.,*2019)

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Termo de consentimento livre e esclarecido

Entrevista

Prezado(a) participante,

Meu nome é Viviane Costa Touguinha Bauer, sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA da Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

Estou realizando uma pesquisa sob supervisão da professora Dra. Ana Paula Capuano da Cruz (ICEAC/PPGA/FURG), cujo objetivo geral é compreender a adesão e a implantação da Gestão de Riscos nas IFES e os resultados alcançados.

Para que se possa atingir o objetivo do trabalho, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: 1) Investigar quais atributos contribuem ou inibem a adesão ao modelo de Gestão Riscos nas IFES estudadas; 2) Conhecer as principais motivações e as limitações para a implantação da Gestão de Riscos nas Universidades; 3) Identificar as ações que favorecem ao envolvimento da Instituição na implantação da Gestão de Riscos em uma IFES; e 4) Propor ações para a implantação de um modelo de Gestão de Riscos aplicável às IFES. Para tanto, serão utilizados como ferramenta de coleta dos dados primários um roteiro de entrevistas.

Comunico-lhe que a sua identidade, bem como, as suas respostas serão tratadas com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo assim à legislação brasileira, e as informações serão utilizadas somente para fins acadêmicos e científicos. Você não terá nenhum custo, riscos ou ganho financeiro decorrente de sua participação nesta pesquisa. Terá a liberdade de se recusar a participar desta pesquisa ou de retirar o seu consentimento em qualquer momento, sem qualquer tipo de constrangimento.

Os benefícios da sua contribuição com esta pesquisa poderão ser observados nas informações que serão geradas para propor ações para a área de gestão de riscos.

Solicitamos a sua autorização para o uso de seus dados para a produção da dissertação de mestrado e de artigos técnicos e científicos. Este termo de

consentimento livre e esclarecido é feito em duas vias, sendo que uma delas ficará em poder do pesquisador e outra com o entrevistado.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas no e-mail vivianetouguinha@furg.br, pelo telefone (53) 984561536 ou pela entidade responsável (PPGA/FURG) pelo telefone (53) 32935399.

Agradecemos a sua participação.

_____	_____
Mestranda	Orientadora
Viviane Costa Touguinha Bauer	Profa. Dra. Ana Paula Capuano da Cruz

Eu, _____, CPF nº _____ declaro ter sido informado sobre todos os procedimentos da pesquisa e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa descrito anteriormente e, que fui informado que posso me retirar do estudo a qualquer momento.

Assinatura _____ Data: ____/____/____

APÊNDICE C

Quadro 17 - *Check list* documentos sobre Gestão de Riscos da AP

Normas, regulamentos, relatórios e publicações	Assunto	Conhece	Conhece e usa de alguma forma	Conhece e usa profundamente	Não conhece
Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01/2016	dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal				
Decreto nº 9.203/2017, alterado pelo Decreto n.º 9.901/19.	dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional				
Instrução Normativa MP n.º 05/2017	dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal, incluindo diretrizes para o gerenciamento de riscos e para os controles internos				
Portaria CGU nº 1.089/2018	dispõe sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal e dá outras providências, como o levantamento dos principais riscos para a integridade e as medidas para seu tratamento (prazo até 30/11/2018).				
Portaria CGU n.º 57/2019	altera a Portaria CGU nº 1.089/2018 com novo prazo para aprovação de seus Planos de Integridade: 29/03/2019.				
Programa Nacional de Gestão Pública e	instituiu o GESPÚBLICA, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o				

Normas, regulamentos, relatórios e publicações	Assunto	Conhece	Conhece e usa de alguma forma	Conhece e usa profundamente	Não conhece
Desburocratização – GESPÚBLICA, do MP, de 2005	aumento da competitividade do País. O GESPÚBLICA foi a fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e do Programa Nacional de Desburocratização. Considerado o primeiro programa a tratar de riscos organizacionais e estabelecia que a organização deveria ser capaz de gerenciar os riscos nos três níveis: estratégico, de programas e de projetos e atividades.				
Critérios gerais de controle interno, TCU, de 2009	serviu de base para a emissão da INC MP/CGU 01/2016.				
Resultados do levantamento do TCU 2012/2013 sobre gestão de riscos nas organizações públicas federais	contém a avaliação da maturidade da gestão de riscos das organizações públicas federais e captar informações relevantes para o planejamento de ações de controle (ACÓRDÃO 2.467/2013 – TCU – PLENÁRIO RELATORA: MINISTRA ANA ARRAES)				
Referencial básico de governança do TCU, de 2014	cita o gerenciamento de riscos e a instituição de mecanismos de controle interno como requisitos essenciais a boa governança				
Manual *10 passos para a boa governança* do TCU, de 2014	cita o gerenciamento de riscos e a instituição de mecanismos de controle interno como requisitos essenciais a boa governança				
Relatórios técnicos que tratam do índice geral de	relata os resultados do iGG de forma geral e por instituição, que inclui avaliação da gestão de riscos e dos controles internos. O de 2017 determinou, através de Acórdão, a elaboração de um plano de ação				

Normas, regulamentos, relatórios e publicações	Assunto	Conhece	Conhece e usa de alguma forma	Conhece e usa profundamente	Não conhece
governança (iGG) TCU, de 2014, 2017 e 2018	para melhoria da governança e da gestão de TI das IFES, com a definição de prazo para implementação, metas, indicadores e unidades responsáveis, levando em consideração critérios de risco e análise de custo x benefício, tendo como foco principal a melhoria do desempenho institucional, a agilização e a simplificação na prestação de serviços públicos à sociedade. (ACÓRDÃO 1.273/2015 – TCU – PLENÁRIO RELATOR: MINISTRO AUGUSTO NARDES e ACÓRDÃO 2.127/2017– TCU – PLENÁRIO RELATOR: MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER)				
Guia da Política de Governança Pública, emitido pela CGU, em 2018	emitido com o objetivo de dar segurança e estabilidade à interpretação deste Decreto 9.203/2017 e servir como um referencial para a sua execução.				
Auditoria Operacional do TCU, em 2018	buscou avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus poderes econômico (recursos financeiros disponíveis) e verificar a implementação dos controles a respeito da Gestão de Riscos e Controles Internos e outros.				
Livro ForRisco: gerenciamento de riscos em IP na prática e Plataforma For – 2018	contém um passo a passo orientado às instituições públicas para iniciar ou elevar a maturidade das práticas de gestão de risco.				

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE D

Adaptado do Apêndice I do Livro ForRisco (BERMEJO *et al*., 2019), referente a etapa 7 (sete) de implantação desta metodologia, que trata da avaliação da maturidade da gestão de riscos da organização e procura coletar informações quanto à execução do trabalho e percepções sobre a gestão de riscos pelos colaboradores:

Alinhamento da gestão de riscos da instituição quanto aos seus objetivos estratégicos

Os objetivos da organização ou das atividades em análise foram claramente documentados antes da identificação de riscos?

A análise de riscos foi conduzida levando em consideração os objetivos da organização e os objetivos da atividade?

Os objetivos da organização são revisados quando novos riscos são identificados?

As mudanças nos objetivos são consideradas e refletidas em mudanças da política e da estratégia de riscos?

Adequação da gestão de riscos ao contexto da instituição

Foram conduzidas análises externas ao ambiente da organização, projetos, programa ou operação (ex.: técnica de brainstorming, planejamento de cenários, SWOT)?

Utiliza-se um processo claramente definido para monitoramento e reavaliação do contexto de risco?

Utiliza-se uma definição preliminar de quem (departamento/unidade) será o dono de certas categorias de risco num primeiro momento?

Utiliza-se uma política de gerenciamento de riscos que descreve explicitamente como o risco intervém no contexto organizacional (abrangente, pertinente, viável, seguida)?

Envolvimento das partes interessadas da sua instituição na gestão de riscos

No processo de identificação de risco, são considerados a percepção das partes interessadas, as suas atitudes e os comportamentos?

A aceitação dos níveis de riscos é debatida ou negociada com as partes interessadas de forma apropriada?

Utiliza-se atualmente algum mecanismo de fundo de reserva (financeiro) para os níveis de risco acordados?

A organização estabelece formalmente um registro sobre como evitar a atenuação (subavaliação) de riscos de alto impacto/probabilidade, ou exagero (superavaliação) de riscos de baixo impacto/probabilidade?

Existência de um processo de gestão de riscos bem definido

Utiliza-se uma política de gerenciamento de riscos para a organização em questão?

Utilizam-se ferramentas e técnicas disponíveis e apropriadas para o gerenciamento de riscos?

Utiliza-se um canal formalizado para atribuir à alta gestão a responsabilidade dos riscos que excederem a tolerância?

Utiliza-se uma comunicação formal, por parte da alta gestão, para todos os principais envolvidos da instituição sobre as suas responsabilidades de gerenciamento de riscos?

Tomada de decisão baseada em informações resultantes da gestão de riscos

Os indicadores são regularmente examinados por tomadores de decisão para realizar ações corretivas?

Utiliza-se uma rotina definida para gerar relatórios periódicos sobre como está sendo realizada a gestão de riscos na sua instituição?

A alta gestão avalia regularmente o mapa de riscos e implicações financeiras na sua instituição, seus programas, seus projetos ou suas unidades operacionais?

O nível de resposta ao risco é comensurável (proporcional, adequado) com o nível e risco (ex.: riscos altos possuem ações mais bem elaboradas)?

Facilitação para realização de melhorias contínuas

Existe uma pessoa ou equipe responsável para melhorar o gerenciamento de riscos na sua instituição, seus programas, seus projetos ou suas operações?

As práticas são revisadas com base em modelos de maturidade para determinar o nível atingido (atual/presente) e os benefícios correspondentes que podem ser esperados (futuro)?

A efetividade das respostas aos riscos é monitorada e revisada?

Utiliza-se um formato, uma estrutura e um conteúdo definidos para apresentar ações de revisão quanto ao tratamento de riscos?

Criação de uma cultura colaborativa quanto à gestão de riscos

A boa gerência de riscos é estimulada pela alta gestão e reconhecida com algum tipo de estímulo/recompensa?

Utiliza-se um processo de orientação, indução e treinamento sobre gestão de riscos para seus colaboradores, incluindo a alta gestão?

Boas práticas de gestão de riscos são compartilhadas na instituição com regularidade?

A alta gestão incentiva um clima de confiança para que os riscos possam ser altamente discutidos e compartilhados sem temor?

Obtenção de valores mensuráveis associados à gestão de riscos

Utilizam-se medições associadas ao desempenho de gerenciamento de riscos?

Utiliza-se uma análise de tendências elaborada a partir da gestão de riscos?

Há evidências de gerenciamento utilizando os dados da análise de tendência para direcionar melhorias futuras?

A instituição pode demonstrar o retorno de investimento obtido com o desenvolvimento da gestão de riscos?