

Risco *Bottom Up*: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro*

Bottom Up Risk: A reflection on the challenge of implementing risk management in the Brazilian public sector

Marcus Vinicius de Azevedo Braga**

Resumo

O ensaio propõe um diagnóstico do processo de implementação de gestão de riscos no setor público brasileiro, destacando as limitações derivadas das peculiaridades desse setor, em especial em relação aos modelos privados. A partir daí, propõe uma contribuição para a melhoria do processo de gestão de riscos, baseando-se em especial na complementação das abordagens *Top Down* com ações na linha *Bottom Up*, buscando o fortalecimento do diálogo com a base e a superação de problemas no processo de implementação da gestão de riscos pelo reconhecimento da autonomia dos servidores na ponta e com o aproveitamento de falhas da própria organização no fomento da aprendizagem organizacional. Cita-se ainda o efeito indutor obtido pela sinergia do sucesso da implementação da gestão de riscos em um processo em relação aos outros da mesma organização. Aponta-se também que os atores de controle interno e externo têm um papel relevante na implementação da gestão de riscos. Conclui-se que 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.

Palavras-chaves: Gestão de riscos. Implementação de gestão de riscos. Controle governamental.

Abstract

The paper proposes a diagnosis of the process of implementation of risk management in the Brazilian public sector, highlighting the limitations derived from the peculiarities of this sector, especially in relation to a private model and differentiation of remuneration and incentives. From there, it proposes a contribution to the improvement of the process of risk management, based in particular on the complementation of the *Top Down* approaches with actions in the line *Bottom Up*, seeking to strengthen the dialogue with the base and its problems in the process of implementation of risk management, the recognition of the autonomy of the servers in the end and its effects on a very directive risk management, the use of failures of the own organization and others in the promotion of organizational learning for the improvement of risk management, and the enhancement of the inductive effect obtained by the synergy of the success of the implementation of risk management in a process in relation to the

others in the organization. It also points out that the internal and external control actors have a relevant role in the implementation of risk management. It concludes that this complementary approach has the potential to mitigate the possibility of risk management being discredited and not being successful in its implementation in the Brazilian public sector.

Keywords: Risk management. Implementation. State control.

** Ensaio inspirado no painel apresentado pelo autor em novembro de 2017 no 47º FONAI Tec - Capacitação Técnica dos Integrantes das Auditorias Internas do Ministério da Educação, realizado no Rio de Janeiro. Agradeço as valiosas sugestões na versão final realizadas pelos colegas auditores Francisco Eduardo de Holanda Bessa, Bruno Dantas F. Affonso e Franklin Brasil Santos.*

*** Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ (GPP/PPED/IE/UFRJ). Auditor Federal de Finanças e Controle do Quadro do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, atualmente cedido ao Ministério da Saúde, desempenhando as funções de Auditor Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar.*

I. Introdução

A questão da gestão de riscos surge de forma pujante na discussão recente da Administração Pública, com a publicação de normativos, articulações em rede, projetos legislativos, cursos e eventos. Uma onda nova, de um mar antigo, que invade repartições e diálogos entre os servidores, merecendo reflexões sobre o que seria necessário para que este movimento todo não se dissipe, em um rompante a ser esquecido como tantas outras valorosas ideias.

Esse breve ensaio analisa o processo incipiente de implementação de gestão de riscos no setor público brasileiro, defendendo a tese de que existe a necessidade de uma ação de cima para baixo com uma perspectiva *Bottom Up*¹, ou seja, que esta não se dê somente pela imposição da alta direção, mas que se aproveite de um movimento da base, do chão de fábrica, para que o risco seja um valor na organização pelo seu caráter instrumental, como uma forma menos onerosa de evitar problemas que de alguma maneira prejudicam os executores.

O ensaio se inicia com uma seção voltada para uma análise do momento atual das normas, dos atores e da implementação da gestão de riscos no setor público, seguida de uma seção com as limitações para esse processo no contexto brasileiro, chegando-se, então, à proposta de complementariedade da gestão de riscos, na linha *Bottom Up*, e concluindo-se com um exame de caso fictício de um hospital regional para ilustrar as ideias expostas.

2. Em que estágio se encontra a implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro?

A gestão de riscos considera as incertezas e trabalha com estas à luz dos objetivos da organização, trazendo como efeito a efetividade, buscando o equilíbrio das tensões, fugindo da ilusão de uma Administração Pública puramente voltada para os resultados formais.

Ela também se relaciona com o papel da burocracia na gestão, que tem seu lado negativo quando descamba para uma valorização exacerbada dos meios², por vezes ensimesmados. Como a gestão de riscos se preo-

1 Conforme Winter (2010), no que tange as perspectivas de implementação das Políticas Públicas, a abordagem chamada de *Top Down* foca em uma decisão política, uma lei, que é implementada de cima para baixo, tendo relevância o controle dessa implementação e aderência a regras gerais, enquanto a abordagem *Bottom Up* enfatiza a influência da equipe da linha de frente como tomadores de decisão essenciais e com determinado grau de autonomia, para adaptar e mediar as demandas, e que são impossíveis de serem controlados totalmente.

2 Miranda (2017), em um breve artigo sobre a implementação da gestão de riscos e os seus mitos, pontua que em relação ao processo de gestão de riscos trazer mais tarefas, aumentar os custos e burocratizar, o autor enfatiza que a gestão de riscos, na verdade, não é mais uma tarefa, e sim uma outra visão sobre a condução das tarefas, e que se bem implementada, pode sim, trazer eficácia e eficiência com o enxugamento dos controles, por torna-los mais efetivos.

cupa com as ameaças relevantes frente aos objetivos da organização, com as vantagens de uma abordagem preventiva, sem “engessar” a gestão, prejudicando a qualidade dos resultados (BRAGA; MARCIAPE NETO; 2012), funciona esta visão como um equilíbrio nas discussões reformistas de foco nos processos ou de foco nos objetivos.

A discussão dos chamados riscos não financeiros (ou operacionais) vem de um longo processo que floresce recentemente no mundo corporativo, seja conceitualmente, como trazido por Bernstein (1998), seja em termos de estruturas, dado que o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* teve seu primeiro referencial publicado em 1992 (Controle Interno – Estrutura Integrada), e a norma da ISO 31000: *Principles and guidelines for risk management* surge somente em 2009, demonstrando que marcos relevantes surgiram nos últimos trinta anos, fruto de um processo de amadurecimento do tema nas organizações, inicialmente as privadas, e mais recentemente nas públicas.

Embora muito presente no setor financeiro, no campo dos desastres naturais e da segurança no trabalho, a questão dos riscos em um aspecto gerencial, aplicada às Políticas Públicas, teve entrada na pauta nacional com mais vigor apenas no novo milênio³. Dentro do contexto atual do Estado, a gestão de riscos visaria a entrega de serviços públicos de qualidade (SOUSA, 2016). Em tempos de crise fiscal e da necessidade de um Estado que regule e conduza políticas de forma efetiva, identificar os caminhos para se chegar a esses objetivos, contemplando as ameaças, que por vezes recebem a denominação de desperdício e de corrupção, é essencial, e a isso se presta bem à gestão de riscos, bem como um adequado sistema de controle interno nas organizações, sendo impossível separar as discussões sobre riscos e controle.

Passos relevantes têm ocorrido no Brasil nesse sentido, em um movimento que trará em si uma discussão de caráter sistêmico da gestão; essas melhorias têm se materializado por normas infra legais⁴ que tratam do tema, inclusive por normativos específicos que trouxeram os riscos para um patamar mais aplicado, como a Lei nº 13.303, de 30/06/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

Vale ressaltar também a proliferação em curso de normativos mais abrangentes no que se refere a gestão de riscos, motivada pelo Acórdão nº 1273/2015 do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou à Casa Civil, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público a elaboração de um modelo de governança que contemplasse princípios, estratégia, gestão de riscos, auditoria interna e res-

3 Não pode-se deixar de citar o Decreto-Lei nº 200/1967, que completa no ano de confecção desse artigo cinquenta anos de sua edição, e que traz em seu artigo 14: “O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.”, como um germen, um tanto esquecido, dessa discussão de riscos.

4 Destacam-se a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal; a Instrução Normativa CGU nº 3/2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal; e ainda, a Instrução Normativa nº5/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, todas trazendo conceituações e aplicações da gestão de riscos no setor público.

ponsabilidade das lideranças. O mesmo acórdão sugeriu ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados que avaliassem a possibilidade de discutir um anteprojeto de lei (nacional) como modelo de governança aplicável a toda a Administração Pública⁵.

Como se vê, esse processo tem o nítido protagonismo dos órgãos de controle, como é natural, dado o potencial indutor desses. Nesse sentido, cite-se ainda que o próprio TCU tem adotado decisões que se utilizam da lógica e dos marcos legais para fortalecer a gestão de riscos e os controles internos, como por exemplo: a) o Acórdão nº 12.700/2016-2ª que recomenda à UFMG que se adeque à metodologia COSO; e b) o Acórdão nº 4222/2017 que recomenda ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Estado de Roraima (Senai/RR) que avalie a conveniência e a oportunidade de promover a capacitação dos agentes envolvidos no processo de gerenciamento de riscos e na definição de seus controles, adotando, também, os modelos de gestão de riscos COSO I e COSO II.

Outra situação que merece menção é a criação, em 2017, da Rede GIRC pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); a Rede de Governança, Integridade, Riscos e Controle Interno (Rede GIRC) é um espaço de capacitação, de intercâmbio de boas práticas e de articulação de iniciativas, integrando e fomentando sinergia entre os órgãos do Poder Executivo Federal no que tange ao tema.

Contudo, embora se reconheçam os esforços supramencionados do TCU e de outros órgãos de controle, no Brasil, ainda estamos em um estágio inicial de implementação de gestão de riscos em aspectos gerenciais, não apenas por se tratar de um movimento emergente no mundo, mas também por outras causas, como uma carência curricular desse assunto nos cursos voltados para a Administração e Contabilidade, bem como uma incipiência de literatura e de pesquisas que busquem traduzir os conceitos estruturais de riscos para aplicações práticas (SOUZA; SANTOS, 2017), o que se reflete na falta de formação de uma base crítica de discussão sobre os riscos na gestão, inclusive no setor público, destacando-se aí mais uma vez a importância da iniciativa dos órgãos de controle em trazer o tema para a mesa de discussões, como forma de suprir essa lacuna.

Da mesma forma, as questões culturais, a dimensão territorial e organizacional brasileira, as desigualdades regionais e a falta de planejamento estratégico, entre outras, dificultam esse processo, como será visto no próximo tópico, podendo-se dizer que ainda serão necessárias mais uma ou duas gerações para que essas iniciativas se insiram no cotidiano da gestão pública e, efetivamente, contribuam de forma integral para o sucesso da ação governamental.

Contudo, embora o sucesso da ação governamental perpassa pelo controle, não é demais reforçar que a gestão de riscos não é uma atividade que vá solucionar todo e qualquer problema que se apresenta no Brasil, tais como a falta de pessoal em determinadas áreas, de orçamento e de estrutura para a gestão das Políticas Públicas, dentre outros que serão detalhados a seguir.

5 Nesse contexto, foi publicado o Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

3. Quais as limitações a entrada da gestão de riscos na pauta governamental brasileira?

Para a implementação de um modelo de gestão de riscos, é preciso inicialmente identificar as principais características da Administração Pública brasileira que podem limitar ou até mesmo frustrar a sua efetividade, visando adotar medidas e ajustes para garantir, de forma razoável, o atingimento dos seus objetivos.

3.1. Planejamento e objetivos

O Brasil tem uma dívida com a função planejamento governamental, como indicam Cardoso Júnior e Garcia (2015), e os mesmos autores apontam que não são poucos os que afirmam que o planejamento governamental morreu junto com o fim da ditadura militar, entendendo o planejamento de forma dissociada da gestão, sendo visto como autoritário e impossível em ambientes democráticos, esquecendo-se que o planejamento requer pensar objetivos no decorrer do tempo, interagindo com a realidade, e isso é essencial na discussão de riscos.

Além da carência de planejamento, que enfraquece a discussão de objetivos das Políticas Públicas, no Brasil temos uma matriz filosófica determinista, fatalista, sintetizada na frase : “*Deus é brasileiro*” (ADAMS, 2009), o que dissocia ações de resultados, e que ignora a incerteza como fator a ser considerado e enfrentado, e se espalha em falas e processos, dificultando ações no que tange à gestão de riscos.

Os traços de valorização da burocracia na gestão, bem como ações com bases tayloristas, de valorização de rotinas e padronizações, e a herança patrimonialista, de confusão do público com o privado, dificultam a percepção dos objetivos globais das organizações públicas como relevantes, e quando esses objetivos foram valorizados no contexto da gestão pública, como no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), influenciado pela obra de Osborne e Gaebler (1994), o foram de maneira dissociada da questão da gestão, colocando todas as fichas no arranjo institucional de mercado. Ou seja, valorizando-se os objetivos, eles naturalmente serão perseguidos, e se não forem atingidos, trocam-se os agentes⁶, esquecidas as peculiaridades do setor público e a necessidade de ações processuais (WILLIAMSON, 1999) e de aprimoramento dos processos.

Com o baixo empoderamento dos objetivos no setor público, é difícil abordar com efetividade os riscos, já que esses são, segundo a ISO 31000 (2009), o efeito da incerteza nos objetivos. De acordo com essa norma,

⁶ Nesse sentido, a Teoria dos Custos de Transação (WILLIAMSON, 1996) vem trazer certa luz a essa questão, posto que o arranjo mercado, que se baseia na possibilidade de substituição dos agentes segundo a sua preferência, não se aplica a todos os arranjos, em especial pela existência de ativos específicos, que geram dependência e dificuldades de substituição, por diversos fatores, como conhecimentos adquiridos, localização etc. Assim, o chamado controle por resultados pauta-se na ideia de que se determinado agente não funciona deve ser descredenciado, buscando-se outro, como no caso de hospitais geridos pelo terceiro setor. Essa substituição esbarra na questão de que foram criados laços e especificidades que não tornam a mesma tão simples, e a gestão de riscos, nesse sentido, traz uma visão de adequação dos processos, de realimentação e de melhoria à luz dos objetivos, buscando nessa especificidade a melhoria, vertente mais próxima da realidade da execução de Políticas Públicas.

os objetivos podem ter diferentes aspectos (tais como metas financeiras, de saúde e segurança e ambientais) e podem aplicar-se em diferentes níveis (tais como estratégico, em toda a organização, de projeto, de produto e de processo), o que já dá uma pista de que é preciso aprofundar mais a discussão dos objetivos públicos para se aplicar melhor a gestão de riscos na atividade estatal.

3.2. Lógica do arranjo público

Além da questão do item anterior, relacionada às dificuldades de se identificar e valorar os objetivos reais das organizações públicas, pode-se entender também que existe uma lógica própria do setor público, estampada em um arranjo que se organiza em função de um forte e detalhado arcabouço normativo, com interações externas pautadas em verificação de conformidade e pressões muito mais em termos de imagens e percepções do que em indicadores e medições, tendo os agentes, nos diversos níveis, motivações que derivam de questões político-partidárias, culturais, sindicais, crenças pessoais e mecanismos de coalizão do governo central.

Nesse sentido, cabe destacar que as organizações de mercado são submetidas a mecanismos de competição próprios, e que o mercado eleitoral das organizações públicas não vincula diretamente sucesso político a desempenhos em um nível mais organizacional⁷, com aspectos que por vezes fogem da racionalidade.

Cabe ressaltar que no mercado os agentes privados que não são eficientes podem ser eliminados pela concorrência, tendo-se a regulação/*compliance* funcionando apenas como freio para as suas externalidades negativas. No setor governamental, a busca pelos objetivos é fruto de um outro conjunto de forças, que além do jogo político-eleitoral, conta com aspectos da cultura organizacional, instituições informais e a pressão de estruturas de *accountability* horizontal e vertical, conforme preconiza O'Donnell (1998).

Desse modo, no setor público, os objetivos institucionais sofrem a ingerência de uma matriz de forças e interesses diversa do arranjo privado, e que busca atender a demanda de diversos segmentos, equilibrados pela constância de normas e da burocracia dos servidores efetivos, em um jogo mais difuso, matricial, bem diferente da linearidade de organogramas formais descontextualizados do ambiente e da incerteza do mercado privado, o que não dispensa o setor público de lidar com outras incertezas.

3.3. Cultura de risco

Para mudar a cultura das organizações públicas, favorecendo que seus servidores vejam o risco como algo a ser incorporado às suas práticas, é preciso um processo de envolvimento e que fortaleça uma cultura de

⁷ Salvo em cidades menores, no processo político menos amadurecido do Brasil, não se percebe ainda com vigor a vinculação estrita da escolha dos candidatos majoritários a desempenhos específicos do órgão A ou B, em especial pelo tamanho e pela complexidade da máquina pública federal. Já no que se refere às Políticas Públicas, cabe destacar, no entanto, que programas que tiveram dificuldades de implementação foram objeto de debate eleitoral, como o PROINFÂNCIA (MEC), e no caso do Programa Bolsa Família (MDS) e o PRONATEC (MEC), que tiveram seu destaque positivo, figuraram como fator de força nos pleitos eleitorais presidenciais recentes e trouxeram a eficácia e a eficiência de uma política para o debate mais amplo, o que fortalece a gestão de riscos, pois se o objetivo é relevante, ascende a discussão de riscos.

que essa abordagem será útil nas demandas localizadas de cada setor, dentro das tarefas a eles impostas, com certo grau de autonomia. E para isso, é preciso que os servidores tenham um conhecimento mais simples do risco, e a capacidade de relacionar esses conhecimentos com a sua realidade cotidiana, para além de volumosas planilhas.

Desse modo, a discussão de riscos tem que se comunicar com as temáticas operacionais do setor público, carecendo de uma gestão de riscos que contemple a diversidade estatal, que dê conta da governança da descentralização para os municípios, da infraestrutura, das relações com o terceiro setor, da regulação, como atividades que têm seu desenho definido pelos governos em um espectro mais amplo (riscos estratégicos), mas que se refletem no cotidiano (riscos operacionais), e nesse contexto de base, mais pragmático, os agentes públicos precisam enxergar a aplicabilidade dessa ferramenta, o grau de customização, para que esta seja absorvida mais facilmente.

E essa crença necessita mais do que cursos, campanhas de publicidade e *advocacy*, ainda que isso tudo seja relevante na sedimentação desses saberes. Necessita que a gestão de riscos se insira de forma instrumental, como mecanismo de aprimoramento e de facilitação das atribuições dos servidores⁸, posto que, como qualquer processo, a gestão de riscos tem custos de transação, e para que seja despendido esse esforço nos diversos níveis, ela deve ser acompanhada de ganhos no atingimento dos objetivos, de redução do retrabalho e de menos responsabilização.

3.4. Medo e responsabilização

Há também problemas para a inserção da gestão de riscos na pauta por sermos um país com uma matriz autoritária, com um passado escravocrata, o que traz uma dependência da trajetória que interfere na gestão pública, pela valorização da punição exemplar dos agentes, relegando a segundo plano aspectos preventivos e sistêmicos, dado que essa herança personaliza e centraliza as relações.

Podem-se observar, ainda, cenários de exacerbação de medidas com a finalidade de resolução dos problemas da gestão, movidos pelo medo e pela percepção subjetiva do risco (GARDNER, 2009; ADAMS, 2009), o que resulta em sistemas de controles internos onerosos, no chamado “efeito cebola”, com sobreposição de salvaguardas sem a vinculação aos objetivos da organização, tendo essas ações mais um caráter simbólico do que de efetividade.

O medo, a acusação e a perseguição, que por vezes alimentam o jogo político interno das organizações, fazem o corpo funcional assumir uma posição conservadora, tímida, legalista, enfraquecendo o alcance dos objetivos e a inovação, discussões essenciais na gestão de riscos, que na verdade instrumentalizariam a ousadia na gestão, pela busca de melhores resultados, na questão do apetite de riscos, tão difícil de se tratar em

⁸ Segundo Araújo (2013), o processo de gerenciamento de riscos deve se iniciar a partir de um mapeamento das subculturas da organização para que as ações sejam direcionadas para cada um dos grupos identificados.

uma Administração Pública punitivista e responsabilizadora, valorizando mais a ausência de erro, ainda que pela inação, do que o acerto.

3.5. Mais um modismo

Um risco real ocorre quando a gestão de riscos é vista como uma moda passageira. A questão da gestão de riscos pode, dependendo do seu processo de implementação, ser encarada como um modismo, algo externo e descontextualizado, com ares de panaceia, o que é um limitador a entrada dessa pauta, dada experiências intensas e fugazes como a Gestão para a Qualidade Total na década de 1990, que marcaram o setor público, e que hoje jazem esquecidas.

Quando surge o tema dos riscos com uma efervescência entusiasmada, com receituário canônico, planilhas, sistemas, tudo muito padronizado, isso se choca com a diversidade da Administração Pública, suas desigualdades no corpo técnico. E o que para uns soa como normal, para outros pode parecer um modelo muito rebuscado, e essa abordagem pode gerar o formalismo, ou seja, atender porque foi ordenado, que é o estágio anterior de se transformar em um modismo, algo impulsionado para benefícios temporários e descontextualizado da realidade das organizações.

Um sinal de alerta para esse modismo é a interpretação de todos os fenômenos da organização, inclusive as suas causas, pela ótica da gestão de riscos. Uma visão doutrinadora, de chamar outras coisas que não são, de risco, tentando assaltar a pauta de outras discussões e de outras áreas do conhecimento, vendo o risco como um superador de todos os impasses, o que termina por alargar o conceito de riscos como uma coisa absoluta, o que ele não é, e que termina por fragiliza-lo, sendo visto como uma coisa externa, imposta. A gestão de riscos não é uma questão de convencimento, e sim de aplicação.

Como se vê, as fragilidades de planejamento, de incentivos, de cultura terminam por ocultar a importância dos objetivos nas organizações públicas, não sendo isto fruto de uma falta de vontade política, em uma visão simplista, mas de peculiaridades conjunturais do setor público, que o impedem de ser meramente objeto de modelos privados, ainda que os próprios modelos privados também se vejam às voltas com ativos específicos, monopólios e outras situações do mundo real que impedem que os objetivos envolvam e se espraíem por toda a organização de forma perfeita⁹.

Diante dessas limitações, associadas a premente demanda de se trabalhar com os riscos como fonte de eficácia e eficiência, há a necessidade de adaptar a implementação da gestão de riscos para as peculiaridades da Administração Pública e, nesse sentido, o presente ensaio pretende contribuir com algumas reflexões, como se verá no tópico a seguir.

9 Conforme Simon (1979) e Williamson (1996), os agentes atuam com racionalidade limitada, o que impede que em organizações de qualquer natureza saibamos tudo o que ocorre, com fidedignidade e em tempo real, cabendo a atuação oportunista dos agentes, e nessa visão mais realista, não se pode aguardar um modelo teórico para se aplicar a gestão de riscos, e sim tentar adaptá-la ao mundo real.

4. Por que um risco *Bottom Up*?

Diante desse cenário de dificuldades da vinculação dos objetivos estratégicos e locais no setor público, com a remuneração por esses objetivos diluída entre aspectos simbólicos do jogo eleitoral, e com a limitação da coerção dos mecanismos de pesos e contrapesos em matrizes formalistas, nas quais os cenários futuros e os sistemas administrativos têm pouca valorização, a tarefa de implementar uma gestão de riscos padece de dificuldades consideráveis.

As estratégias clássicas de gestão de riscos, se não sofrerem adaptações, podem se tornar uma prática meramente formal e dissociada dos problemas cotidianos das organizações públicas, assim como a adoção pura e simplesmente do modelo COSO (2013) e seus princípios podem se tornar um receituário descontextualizado, um rito que vai apenas onerar as estruturas e trazer ao abordar o risco um descrédito, dado que a sua gestão não é a solução mágica de problemas políticos, estruturais e de econômicos, e sim uma abordagem instrumental que permite ao gestor lidar de forma sistemática com a incerteza, as ameaças, vinculando essa ação aos objetivos da organização.

Normas como a ISO 31000 (2009) indicam que a gestão de riscos requer um comprometimento sustentado da alta gestão, com planejamento rigoroso para se ter efetividade em todos os níveis, com uma estratégia na qual o foco é a implementação desse modelo pelo topo. Mas é preciso inverter essa lógica, olhando a questão pelas demandas dos diversos níveis da organização¹⁰, frente a incerteza e de como a abordagem da gestão de riscos se encaixa nesse contexto.

Por isso, considerando-se as peculiaridades do setor público já elencadas, o presente ensaio lança a semente provocativa de que apenas a abordagem *Top Down* (ou seja, aquela vinda de cima para baixo) pode não ser a mais efetiva, pois que essa abordagem, conforme Braga (2017), vincula o chamado comprometimento da alta gestão como fator indispensável ao sucesso de uma iniciativa, a esta abraçar a causa, quase que responsabilizando-a totalmente pelo avanço, e também pelo fracasso, centrando não na estrutura real da organização, mas em uma visão a partir da novidade que tenta ser implantada, que deve ser comprada de uma vez só e ao todo para ser efetiva.

A abordagem exclusivamente *Top Down*, ainda segundo Braga (2017), esquece que a cúpula (diretoria ou qualquer outra estrutura que detenha o poder decisório de uma organização pública) é um conjunto de agentes daquela organização, submetido a um contexto de forças, limitado pelas suas visões e motivado racionalmente por ações que deem conta do que os remunerem de alguma forma, seja pela permanência no poder, pelo lucro, ou pela projeção, envolvidos aí os objetivos organizacionais que tentam se harmonizar aos individuais nesse jogo de metas e retornos, com cenários de dirigentes estatais necessitando de soluções que apontem

10 Como traz também Pardini (2017), a gestão de riscos é feita através das pessoas, ou seja, deve envolver toda a organização, e apesar de parecer mais moroso esse processo amplo, na prática é mais eficaz, pois quem gerencia os riscos são os gestores e quanto mais eles estiverem comprometidos, melhor.

para essas demandas pelas quais eles são pressionados, ainda que a solução desses problemas casuísticos tenha a sua raiz em questões estruturais, objeto da gestão de riscos.

Silver (2013), tratando dos estudos sobre especialistas em fazer previsões no campo da estatística aplicada, fala de dois tipos de abordagens, inspiradas em texto do poeta grego Arquíloco, sendo um tipo a da raposa, que conhece as coisas menores, afeta aos fragmentos, e o segundo tipo, o do porco-espinho, que conhece uma coisa só, grande e idealizada. Tomando-se essa metáfora para a implementação da gestão de riscos, precisamos de uma abordagem na linha do porco-espinho, voltado para grandes problemas, abordagens mais amplas. Mas também se faz necessária a visão da raposa, que incorpora ideias e práticas, que é adaptável, que tolera a complexidade e que seja mais empírica, e é essa abordagem contingencial a que se propõe o presente ensaio, unindo essas duas abordagens.

Assim, é preciso se ponderar quais princípios regeriam uma implementação de gestão de riscos com aspectos *Bottom Up*, como tentativa de mitigar os entraves que existem no setor público nesse sentido, não porque é necessário implementar a gestão de riscos de forma padronizada, mas pelo fato de que a organização pública necessita de instrumentos para lidar com a incerteza, e a gestão de risco tem sido o que de melhor se tem nesse sentido.

4.1. Foco na base e na sua autonomia

A implementação de políticas públicas exige um certo grau de autonomia, de improviso e de adaptação dos agentes da ponta (LIPSKY, 1980), em especial nos desenhos habituais no setor público, além de um corpo dirigente vinculado ao grupo eleito e de um corpo burocrático e técnico permanente, com interações que rompem a linearidade, tendo-se no aspecto estratégico dirigentes que pensam com uma temporalidade própria, e na execução, burocratas que buscam soluções para os desafios que se apresentam, a sua maneira, harmonizando pressões dos dirigentes e do público.

O fato é que todo agente tem a propensão a correr riscos e na sua atuação ele pondera, individualmente (ADAMS, 2009), as possíveis recompensas e as consequências adversas de suas ações, influenciado pelas suas percepções subjetivas, integrando ali na sua mente a gestão de riscos, e ações na superestrutura da organização. Tomando-se uma política pública, por exemplo, as diretrizes desta se refletem na atuação na ponta, mas não de forma hegemônica, e sim permeada pela gama de forças que vincula a atuação dos agentes, inclusive em relação aos riscos.

Em uma abordagem institucionalista, as decisões da cúpula se dão em um ambiente de racionalidade limitada (SIMON, 1979), decidindo sem saber todas as opções possíveis, em processos delegatários nos quais os agentes na ponta podem atuar de forma oportunista manipulando ações locais em relação aos objetivos globais, dado os custos e as dificuldades de monitoramento, por vezes para adaptações benéficas, por vezes para interesses paroquiais (WILLIAMSON, 1996). Esse cenário indica a necessidade da gestão de riscos se comu-

nicar com essa ponta, que seduza esses agentes de que essa abordagem pode ser útil para que o tratamento das incertezas em seu nível, considerados seus objetivos e seus contextos em relação aos objetivos globais.

Ou seja, é preciso ouvir os problemas na ponta, no chão de fábrica, e trabalhar a gestão de riscos, inclusive os controles internos e as correlatas dificuldades concretas, como mecanismos que dialoguem com esse nível, buscando relacionar esses problemas aos objetivos globais da organização.

Trazendo o assunto dessa forma, poderia-se em princípio denotar que o que tem sido feito no Brasil é apenas *Top Down*, mas não é verdade. Por isso, o ensaio busca não uma homogeneidade, mas resgatar e valorizar essa abordagem *Bottom Up*, de forma complementar, fortalecendo, inclusive, iniciativas dessa natureza em curso, como a própria Rede GIRC já citada, e outras ações voltadas para a sinergia na primeira linha de defesa (IIA, 2013) com as demais linhas.

4.2. Aprendizagem organizacional

A gestão de riscos é um processo permanentemente inacabado, que busca lidar com ameaças e organizações que sempre mudam. O medo e as questões culturais imputam controles despropositados, sem a devida avaliação de sua efetividade, conforme preconiza o COSO (2013).

A proposta *Bottom Up* é de valorizar a aprendizagem organizacional na implementação e revisão desses controles, buscando saberes da organização ou de outras, dado que os processos guardam entre si um grau de padronização, que permite saber algo de suas fragilidades pelo que acontece em outros locais e momentos.

Assim, a discussão abrange os erros mais comuns de um processo, em especial os padronizados, e a avaliação destes à luz de outros detectados em unidades externas, bem como os possíveis controles internos aplicáveis, estudando também as auditorias dos órgãos de controle interno e externo, os escândalos na imprensa, entre outros, traz o amadurecimento das equipes, dos processos, fazendo a gestão de riscos dialogar diretamente com a prática, uma coisa viva na organização.

Por isso, mais do que sistemas informatizados e consultorias, faz-se necessário na implementação da gestão de riscos no setor público uma customização tutelada, na linha do “faça você mesmo”, de modo a propiciar um desenvolvimento lento e gradual que empodere os agentes da organização e insira realmente a temática em suas rotinas profissionais.

4.3. Efeito indutor

Enxergar pela ótica dos riscos é tratar diferente o que é relevante. Em vez de começar a gestão de riscos pelo mapeamento, identificação e avaliação de todos os riscos, na pretensão de se ter o famoso mapa de riscos da organização, o que demandaria esforço, mobilização e atualização, vale iniciar pelos processos notoriamente mais relevantes para que sirvam de exemplo e tenham um efeito indutor na gestão. Exemplo no sentido de

mostrar resultado que incentive outros setores a buscar a gestão de riscos, superando o desenho de ser uma questão de seguir o exemplo que vem de cima, como se a gestão de riscos fosse uma situação ruim imposta a todos, a começar pelo chefe, e não a busca pelo que tem sido útil e eficaz.

Mas o que seria um processo relevante em uma organização pública? É aquele vinculado às competências principais da organização pública, aquelas mais reconhecidas pelos cidadãos, que tenham um certo grau de capilaridade e de materialidade, para que os efeitos positivos da gestão de riscos sejam percebidos pelos atores internos e externos à organização

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

Destarte, 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. Necessita-se de iniciativas que busquem dialogar com as bases, identificar seus problemas e de como essa abordagem pode contribuir com as soluções, em um papel que precisa ser incorporado pelas segunda e terceira linhas de defesa (IIA, 2013), em especial nas principais funções administrativas do setor público que tem falhas recorrentes e há, portanto, potencial para a aprendizagem organizacional com a realimentação de estruturas e com treinamentos que reduzam os problemas e a consequente responsabilização.

5. Um exercício de idealização - Um Hospital regional

Para fins didáticos, visando exemplificar e possibilitar a melhor compreensão das questões trazidas pelo presente ensaio, esse tópico apresenta uma síntese por meio de um caso fictício de um hospital regional público, em uma cidade de médio porte e que desenvolve as suas atribuições junto aos cidadãos realizando atendimento especializado e de emergência, com realização de cirurgias e exames de certo grau de complexidade e com uma organização medianamente estruturada, tem seu corpo funcional predominantemente concursado e um planejamento estratégico com determinado grau de detalhamento.

O hospital encontra dificuldades de mobilização para o planejamento, pelo imediatismo das questões da saúde, mas também tem fragilidades no desdobramento de objetivos em todos os níveis, pelas características da área de saúde, pela especialização e autonomia de seus profissionais, com uma cultura própria.

O corpo diretivo tem vínculos com a região e, dada a carência de recursos, empenha grande parte de seu tempo na busca de emendas parlamentares e termina por efetuar cortes lineares nos orçamentos das áreas, o que enseja imprevisto e adaptação frente as tarefas a serem implementadas em um cenário de múltiplas normas legais e infra legais, algumas com extenso detalhamento procedimental.

O atual diretor do hospital conseguiu se cercar na diretoria de pessoas próximas, obtendo uma relativa coalizção na condução do mesmo e ambiciona ser secretário de saúde do município. Para tal, tem feito ações de interação com diversas entidades do terceiro setor que existem na municipalidade com a finalidade de pressionar o poder público em relação ao tratamento de determinadas doenças que tem esse hospital como referência em um raio de quinhentos quilômetros.

Por fim, por se tratarem de profissionais especializados na área de saúde, existe uma lacuna nos dirigentes de diversos níveis de conhecimentos na área gerencial, e ainda que o novo diretor tenha patrocinado alguns cursos de MBA (*Master in Business Administration*), encontra problemas que se reverteram em óbitos por conta de uma infecção hospitalar oriunda de problemas na execução do contrato de limpeza e ainda de desvios de medicamentos por fragilidades nos controles do almoxarifado, o que levou a direção do hospital a contratar uma consultoria para a implementação da gestão de riscos. Acrescente-se que esses eventos trouxeram muita publicidade negativa para o hospital por terem sido divulgados em uma auditoria extraordinária do Tribunal de Contas, causando atrasos no processo de acreditação.

A equipe responsável pela implementação da gestão de riscos seguiu as orientações do consultor, elaborou uma política e promoveu intensa capacitação dos atores, iniciando uma rotina de mapeamento dos processos para identificação e avaliação dos riscos, o que gerou um movimento que inicialmente empolgou o corpo de funcionários, mas que com o tempo virou objeto de reclamações pelos corredores, dada as pressões do cotidiano e seus problemas, muitos envolvendo a vida dos beneficiários.

Conversando com funcionário da Universidade da capital, um dos responsáveis pela implementação da gestão de riscos resolveu ajustar a sua estratégia e acrescentou ações de caráter *Bottom Up*. Além disso, por meio de pesquisas e grupo focais, aproximou-se das equipes dos processos de maior visibilidade do hospital, tentando entender os problemas e as fragilidades dos controles internos, à luz de uma lógica de riscos, com bastante diálogo.

A partir desse diagnóstico, começou a mapear essas dificuldades, identificando com estes atores seus processos, seus riscos e as medidas por ele adotadas, assessorando na construção de controles e concentrando e alimentando a alta administração de situações que tivessem reflexos sistêmicos em níveis mais estratégicos, ou dependessem de ações lastreadas em orçamento.

Da mesma forma, buscou nesses processos a experiência de outros hospitais, com a criação de fóruns na internet, e ajudou os gestores a elaborar indicadores que medissem os resultados e avaliassem os controles adotados, e ao final de um ciclo nesses processos mais relevantes, começou a efetuar devolutivas com palestras e textos, de forma a narrar a experiência de sucesso, seus ganhos, de forma a sensibilizar o resto do hospital, dado que o

foco eram processos centrais, de maior visibilidade.

Com isso, a gestão de riscos se viu mais empoderada na organização, reduziram-se as reclamações na ouvidoria, a judicialização cedeu nos setores trabalhados e o processo decisório da Administração em relação a estes riscos se qualificou, em um avanço que rendeu reportagem positiva no jornal da cidade, não em relação ao risco, mas aos seus resultados, e ainda, chamou a atenção do Tribunal de Contas, que quis conhecer aquela boa prática de perto.

A narrativa idealizada serve para demonstrar, didaticamente, como um plano de gestão de riscos idealizado/normativo poderia alcançar bons resultados dentro dos pressupostos habituais de uma organização pública, considerando a autonomia, o jogo político, a pressão externa, as resistências do corpo funcional, a base normativa. Um paradigma mais palpável do que considerar suficiente um único comando da alta direção para toda a organização se empenhar em aderir a um novo modelo de trabalho, como na abordagem puramente *Top Down*, e que isto dará conta das questões daquela organização pública.

Como bem traz Price (2012), é preciso atuar nas diversas demandas da organização, balanceando as diferentes frentes. A gestão não é algo linear, e, como defende esse autor, assemelha-se mais ao equilibrador de pratos em varas do folclore mexicano (*art of plate spinning*), uma antiga brincadeira de rua que mostra a necessidade de sustentabilidade frente a incerteza, e de que mais do que formas e modelos, é preciso manter os pratos girando, na metáfora proposta pelo autor.

Ainda segundo esse autor, não se trata de abandonar o controle para vincular aqueles que possuem o negócio aos responsáveis pela implementação de seus objetivos, de negligenciar disciplina, padrões comuns ou o cumprimento da regulamentação externa. Trata-se de se estar atento ao controle excessivo que paradoxalmente tende a conduzir a comportamentos disfuncionais, envolvendo funcionários em uma camisa de força corporativa, precisando de mais controle quando deve mudar de direção (decisão pela gestão de riscos) e mais empoderamento quando estiver definido no novo curso (implementação mais profunda).

6. Conclusões

O presente ensaio busca trazer questões que, no futuro, têm o potencial de mitigar as possibilidades da gestão de riscos cair no descrédito, reforçando seu caráter instrumental no trato da incerteza e das ameaças, vinculando essa ação aos objetivos da organização, identificando os principais obstáculos e apresentando abordagens que se adaptem à realidade do setor público brasileiro e que permitam a inserção dessas práticas no aprimoramento da gestão pública.

O ensaio apresenta um cenário tímido ainda na implementação da gestão de riscos no setor público, com obstáculos em relação a percepção dos objetivos das políticas, imersos nas peculiaridades do arranjo estatal, o que

demanda uma visão complementar, que supere apenas a implementação pelo topo e que considere aspectos relacionados a autonomia da base, e da necessidade de sensibilizá-la com mais do que cursos e palestras.

Nesse sentido, destaca-se a importância dos atores de controle interno e externo, como indutores não apenas pelas suas normas, mas pela forma como conduzem seus trabalhos de auditoria governamental que, valorizando os objetivos organizacionais e sua avaliação, fazem emergir com força a discussão dos riscos, dado que é impossível dissociar gestão de riscos, controles internos e objetivos.

Planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidos pelos diversos órgãos e entidades da federação têm muito a se beneficiar de uma visão de riscos, mas não apenas como uma capa a ser inserida na organização, pendente das fragilidades de definições de objetivos e mapeamento de processos, além das peculiaridades do setor público e seus arranjos, e sim como uma forma de pensar e atuar sobre o futuro, na forma de preservar os objetivos, mediando o foco nos meios e nas finalidades, para que se tenham políticas mais efetivas, o que dará à gestão de riscos, como abordagem, uma relevância que a perpetuará.

Referências bibliográficas

ABNT NBR ISO 31000 *Gestão de Riscos - Princípios e diretrizes*. Brasil, 2009.

ADAMS, John. *Risco*. São Paulo: Senac São Paulo, 2009.

ARAÚJO, Marcus Augusto Vasconcelos. *Percepção e comportamento de riscos nas organizações*. São Paulo: Sicurezza, 2013.

BERNSTEIN, P. L. *Against the gods: the remarkable story of risk*. New York: John Wiley & Sons, 1998.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Revisitando o "Tone at the Top"*. Site Administradores, João Pessoa, 2017. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/revisitando-o-tone-at-the-top/104970/>>. Acesso em: 16.nov. 2017.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; MARCIAPE NETO, Manoel Gomes. *Gestão de riscos no setor público: ampliando horizontes*. Revista Ideias em Gestão, Brasília, n.10, p.16-19, nov. 2012. Disponível em: <http://www.aiec.br/revista/edicoes/novembro_2012/ideias.html>. Acesso em: 16.nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 16.nov. 2017.

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Controle interno – estrutura integrada*. São Paulo: Tradução de Price Water House Coopers, 2013.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Subsídios para repensar o Sistema Federal de Planejamento. *Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 16.nov. 2017. p.81-106.

GARDNER, Dan. *Risco: A ciência política do medo*. Rio de Janeiro: Odisséia, 2009.

IIA BRASIL- Instituto de Auditores Internos do Brasil. *Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles*. IIA Brasil. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.iibrasil.org.br/>>. Acesso em: 16.nov. 2017.

LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araujo. Cinco mitos da Gestão de riscos. *IIA Notícias*. Ed. 69, São Paulo: IIA-Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.iibrasil.org.br/>>. Acesso em: 16.nov. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova, São Paulo n° 44, 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARDINI, Eduardo Person. *Gerenciamento de Riscos - Os fatores de sucesso para sua implantação*. Portal Administradores, João Pessoa. 2017. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/gerenciamento-de-riscos-os-fatores-de-sucesso-para-sua-implantacao/102310/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

PRICE, Colin. *Leadership and the art of plate spinning*. 2012. McKinsey Quarterly. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/leadership-and-the-art-of-plate-spinning>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SILVER, Nate. *O sinal e o ruído: por que tantas previsões falham e outras não*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. FGV: Rio de Janeiro, 1979.

SOUSA, Rossana Guerra. A eficácia dos sistemas de controle interno a partir do modelo de monitoramento do COSO. In: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controladoria no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 317-341.

SOUZA, Kleberon Roberto; BRASIL, Franklin Santos. *Como gerenciar riscos na Administração Pública: estudo prático em licitações*. Curitiba: Negócios Públicos Editora, 2017.

WILLIAMSON, Oliver E. *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, Oliver E. *Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives*. Journal of Law, Economics, and Organization, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

WINTER, Soren C. Perspectivas de Implementação: status e reconsideração. In: PIERRE, Jon; PETERS, Guy B. *Administração Pública: Coletânea*. Brasília; São Paulo: Enap; Unesp, 2010. p. 209-228.