

Revista da

CGU

Controladoria-Geral da União

ANO II - Nº 3
Dezembro/2007
ISSN 1981-674X

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR



Controladoria-Geral da União



Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro / 2007

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Diagramação e arte: Jojafé - Comunicação e Marketing Ltda.

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano II, nº 3, Dezembro/2007. Brasília: CGU, 2007.

111 p. Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Apresentação.....	07
Editorial.....	09
Artigos	11
O Direito de Acesso Público aos Documentos Oficiais na Suécia, Bulgária e Romênia. <i>Julian Jaber Tontini</i>	12
As novas bases do controle, marco legal e informatização. <i>Francisco Carlos da Cruz Silva</i>	26
Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil? <i>Sérgio Nogueira Seabra</i>	38
Empresas Estatais Federais: Governança Corporativa para Combater a Corrupção. <i>João Mourão Mendes</i>	50
Da Constitucionalidade da Subdelegação da Competência para o Provimento e Desprovimento de Cargos Públicos Federais (Art. 84, XXV e Parágrafo Único da CF). <i>Vinicius de Carvalho Madeira</i>	65
Valores Republicanos e Corrupção não ocupam o mesmo espaço <i>Marco Antonio Gallo</i>	75
Legislação	89
Atos Normativos	90
Legislação em destaque	93
Jurisprudência	101
Julgados recentes do TCU – Acórdãos	102
Julgados recentes de Tribunais – Acórdãos	106

Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil?

Sergio Nogueira Seabra, Engenheiro, Mestre em Administração Pública e Política Pública, Doutorando em Administração pela Universidade de Bath, Inglaterra. Analista de Finanças e Controle, Secretaria Federal de Controle, Controladoria Geral da União.

1 - Introdução

Escândalos envolvendo grandes corporações nas últimas décadas proporcionaram uma maior relevância para uma prática organizacional conhecida como “gerenciamento de riscos de negócios” (*business risk management*). Casos como o colapso do banco Inglês Barings em 1995, causado por uma ação isolada de um de seus funcionários que perdeu US\$ 1.4 bi apostando em contratos futuros e, mais recentemente, as fraudes contábeis do grupo Enron, em 2001, seguida pela dissolução da famosa firma de auditoria Arthur Andersen, em 2002, por acobertar as operações fraudulentas do grupo, levaram governos a impor a adoção, por parte das empresas, de modelos de controles internos e gerenciamento de riscos mais efetivos e integrados aos processos da organização como um todo. Exemplos incluem a Lei do Sarbanes-Oxley em 2002 nos EUA, e o Turnbull Report em 1999 na Inglaterra.

Desde então, práticas de gerenciamento de potenciais eventos que impunham riscos ao alcance dos objetivos da empresa ficaram cada vez mais integradas aos controles internos e aos processos estratégicos das empresas (COSO, 2004). A tradicional função de auditoria interna passou a ter suas atividades ampliadas para avaliar e opinar sobre a adequação dos processos de controles da gestão no que tange à identificação, avaliação e ao controle dos riscos que ameaçam o alcance eficiente dos objetivos da organização como um todo. “Boa” organização passou a ser sinônimo de “bom” sistema de gerenciamento de riscos (Power, 2004).

Assim como nas organizações privadas, as organizações públicas estão também, ou talvez até mais, sujeitas a eventos que podem afetar o alcance efetivo e eficiente dos seus objetivos, tais como: fraude, desvios, corrupção, ineficiente aplicação de recursos públicos etc.

Em geral, modelos de gerenciamento de riscos propõem práticas voltadas para apoiar decisões no que concerne à identificação dos riscos.

Todas as organizações estão expostas a riscos. Portanto, o gerenciamento de riscos significa administrar essa exposição, de forma a conduzir os riscos a um nível aceitável (HM Treasury 2004). Seguindo esse princípio, governos de vários países desenvolvidos vêm adotando medidas visando à implementação de práticas de gestão de riscos, similares aos modelos desenvolvidos no setor privado, nas suas organizações públicas. Na Inglaterra, por exemplo, o governo central publicou em 2001 a estratégia de gestão de riscos a ser adotada nas organizações públicas, popularmente conhecido como “orange book”. A pressão pela efetiva adoção das práticas de gerenciamento de riscos proposta pelo governo foi reforçada em posterior auditoria realizada pelo *National Audit Office* (entidade suprema de auditoria britânica), que avaliou o nível de implementação dessas práticas nas organizações governamentais e recomendou uma série de medidas visando à plena adoção de práticas pelos departamentos governamentais (NAO 2004).

No Brasil, apesar dos frequentes escândalos envolvendo fraudes e desvio de recursos públicos (e.g. ‘escândalo dos vampiros’, ‘escândalo dos sanguessugas’, para ficar apenas nos mais recentes) e dos contundentes relatórios de auditorias da Controladoria-Geral da União - CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, que revelaram índices relativamente altos de aplicação ineficiente dos recursos descentralizados aos municípios para implementação de programas públicos federais, a prática sistemática de gerenciamento de riscos por parte dos órgãos e entidades governamentais ainda é novidade.

Nesse cenário, é fundamental que se discutam as seguintes questões: (i) até que ponto a adoção de práticas correntes de gerenciamento de riscos da organização é factível nas organizações públicas brasileiras, em especial nos ministérios e secretarias do governo federal responsáveis pela formulação, implantação, execução e acompanhamento dos programas públicos federais?; (ii) até que ponto a adoção dessas práticas é desejável nas organizações públicas brasileiras, tanto do ponto de vista da legislação em vigor, quanto do benefício potencial de contribuição para um controle preventivo mais efetivo, reduzindo fraudes, desvios e, conseqüentemente, melhorando a qualidade dos gastos públicos?; e (iii) quais os ‘efeitos colaterais’ decorrentes da adoção de práticas de gestão de riscos nas organizações públicas? Em outras palavras, quais os riscos do gerenciamento de riscos?

Definidas as perguntas-chaves acerca da implantação do gerenciamento de riscos nas organizações públicas, a seguir passaremos a respondê-las uma a uma.

2 – Viabilidade da aplicação de práticas de gestão de riscos nas organizações públicas brasileiras

O princípio norteador da adoção de práticas de gerenciamento de riscos é o de que todas as organizações, sejam elas voltadas para o lucro ou não, lidam com incertezas que representam riscos ao pleno alcance dos seus objetivos (COSO, 2004). Exemplos de riscos abundam e incluem eventos que vão desde fraudes, desvios de recursos, conluio de fornecedores em operações de compras/licitações, até a perda de possíveis oportunidades que emanam do contexto externo das organizações. Gerenciamento de riscos nas organizações consiste, portanto, em práticas gerenciais voltadas para ajudar as organizações a lidarem com incertezas inerentes às suas operações e seus riscos associados, aumentando, dessa forma, sua capacidade de agregar valor por meio de suas operações (ibid).

Em geral, modelos de gerenciamento de riscos propõem práticas voltadas para apoiar decisões no que concerne à identificação dos riscos, avaliação dos seus impactos e probabilidades de ocorrência, e a forma como a organização irá responder a esses potenciais riscos, seja controlando, afastando ou transferindo a terceiros (e.g seguradoras). Nos modelos de gerenciamento de riscos de negócios, essas práticas devem estar incorporadas nas rotinas

de controle interno da gestão e alinhadas a estratégias da organização como um todo.

Diferenças entre o contexto de empresas públicas e privadas são bastante evidentes e estão bem documentadas na literatura sobre o tema (c.f Rainey, 1997). Essas diferenças levam facilmente um experiente e atento profissional do setor público a questionar a aplicabilidade dos correntes modelos de gerenciamento de riscos de negócios para organizações do setor público. Evidentemente, tais diferenças não se aplicam nos casos das empresas públicas e sociedades de economia mista que operam como organizações privadas na comercialização de bens e serviço para o mercado (e.g Banco do Brasil, Petrobras etc.). Para essas organizações, gerenciamento de riscos de negócios já é prática corriqueira em suas operações.

Entretanto, nos casos dos ministérios e das secretarias nacionais (Administração Direta ou Centralizada), cuja principal missão é a formulação e implementação de programas e políticas públicas, muitas vezes de forma descentralizada, a adoção do modelo de gerenciamento de riscos de negócios pode ser considerada, a princípio, como não realista.

Com efeito, pelo menos três características encontradas nas abordagens de gerenciamento de riscos de negócios são estranhas às operações dos órgãos integrantes da Administração Direta Federal, notadamente: foco em empreendimentos ou 'centro de lucros' como unidade de análise; riscos são concebidos em termos de even-

tos que afetam valores adicionados aos acionistas; e decisões estratégicas que afetam os riscos são tomadas isoladamente pela própria organização e mantidas sigilosas para assegurar 'confidencialidade comercial' (Hood e Rothstein, 2000). De que forma, portanto, abordagens de gerenciamento de riscos de negócios podem ser aplicadas às organizações públicas no Brasil?

Adaptando-se o modelo proposto por Hood e Rothstein (2000) é possível identificar equivalências que permitem aplicar o modelo de gerenciamento de riscos de negócio ao caso específico das organizações públicas brasileiras, especialmente os ministérios, secretarias e seus departamentos subordinados (tabela 1).

Tabela 1 – Adaptando modelos genéricos de gerenciamento de riscos ao caso dos órgãos da administração direta do Governo Federal Brasileiro

	Gerenciamento de riscos de negócios no setor privado	Possível equivalência com o gerenciamento de riscos em departamentos do setor público no Brasil
Foco	"centro de lucro" ou empreendimentos	Programas finalísticos e/ou administrativos contidos na LOA ou PPA
Objetivo	Valores dos acionistas (shareholders) ou proprietários	Objetivo dos programas
Abordagem	Abordagem de gerenciamento de riscos como modelos heurísticos voltados para ajudar a estratégia corporativa, dentro de um regime de confidencialidade comercial.	Processo de gerenciamento de riscos em múltiplos níveis – envolvendo interação e regime regulatório com todas as organizações envolvidas na implementação do programa, tais como outros ministérios e entidades nos municípios responsáveis pela implementação.

Adaptado de Hood e Rothstein (2000)

Foco. Modelos de gerenciamento de riscos no setor privado tendem a focar nos eventos que imponham potenciais riscos a determinados "centro de lucros" ou empreendimentos (Hood e Rothstein, 2000). No caso dos ministérios e das secretarias do governo federal, esses modelos poderiam ser facilmente aplicados usando-se os "programas" contidos no orçamento de forma análoga aos "centros de lucros" ou empreendimentos. Dessa forma, o gerenciamento de riscos focaria nos eventos que imponham riscos aos programas do orçamento, sejam finalísticos ou administrativos.

Objetivo. O objetivo final de empresas privadas é agregar valor a seus acionistas (shareholders) ou proprietários. Sendo assim, obviamente, a adoção de práticas de gerenciamento de riscos tem como objetivo minimizar a possibilidade ou impacto de eventos que causem perdas a seus acionistas ou proprietários. O objetivo de criar valor aos acionistas das organizações do setor privado, tem sido freqüentemente equiparado, no caso de organizações públicas, ao de "criar valor público" (Moore,

“Adaptando-se o modelo proposto por Hood e Rothstein (2000) é possível identificar equivalências que permitem aplicar o modelo de gerenciamento de riscos.”

1995) ou criar valor que os cidadãos valorizam (Hood e Rothstein, 2000, citando Barzelay e Armajani, 1992). Em sistemas de democracia representativa, como no caso do Brasil, existe a presunção de que as políticas governamentais, traduzidas em forma de programas públicos votados e aprovados no legislativo, representam os interesses dos cidadãos. Dessa forma, modelos genéricos de gerenciamento de riscos podem ser aplicados, por analogia, aos órgãos da Administração Direta do governo federal brasileiro, igualando o objetivo de agregar valores aos acionistas com o objetivo de alcançar os objetivos dos programas públicos, traduzindo-se em agregar valores públicos.

Abordagem. Uma das grandes dificuldades de se aplicar modelos genéricos de gerenciamento de riscos em órgãos governamentais é que o alcance dos seus objetivos depende de uma

rede de organizações trabalhando em cooperação. Assim, o alcance dos objetivos depende não só de como um órgão gerencia os riscos de um particular programa, mas também como outras organizações envolvidas na execução do programa também gerenciam seus riscos. Portanto, gerenciar riscos em órgãos públicos envolve frequentemente a integração e a regulação do gerenciamento de riscos de outras organizações envolvidas no processo. Por exemplo, no início do Programa Cartão Alimentação, que distribuía rendas para famílias pobres por meio de descentralização de verbas federais para os municípios, o governo federal teve que regular no sentido de que esses dispusessem de mecanismos de controle social que garantisse o recebimento da bolsa pelo público alvo do programa.

3 - Benefício da adoção de práticas de gerenciamento de riscos nas organizações públicas brasileiras.

Na seção anterior verificamos que o modelo corrente de gerenciamento de riscos de negócio pode ser facilmente adaptado para o caso específico dos ministérios e secretarias do governo federal. A questão que se levanta agora é até que ponto é desejável que esses órgãos adotem práticas de gerenciamento de riscos integradas à gestão estratégica de suas operações. Em um país onde a maioria dos procedimentos administrativos é regulada por meio de legislação (princípio da legalidade do Direito Administrativo), a resposta a essa pergunta requer não só um análise dos potenciais benefícios advindos de sua implementação,

mas também uma análise de sua adequação ao ordenamento jurídico em vigor no País.

Começando pelo ordenamento jurídico, o artigo 87, inciso I, da Constituição Federal de 1988 dispõe que compete ao Ministro de Estado “...*exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos da Administração Federal em sua área de competência.*” Os objetivos dessa supervisão foram definidos no Decreto Lei 200/1967, ainda em vigor, e inclui:

- Assegurar a observância da legislação Federal;
- Promover a execução dos programas
- Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

Interpretando esses dois dispositivos jurídicos, conclui-se que é responsabilidade do Ministro a execução dos objetivos colimados e assegurar a observância da legislação. Devido à introdução do princípio da “eficiência” na Administração Pública, por meio da Emenda Constitucional 19/1998, pode-se inferir ainda que esses objetivos devam ser alcançados não só no aspecto legal, mas também minimizando seus custos e maximizando seus resultados.

Uma forma de cumprir com essa responsabilidade seria a adoção de práticas de gerenciamento de riscos capazes de identificar, avaliar, mitigar os riscos ao atendimento eficiente e regular dos objetivos das unidades vinculadas à pasta, bem como atribuir responsabilidades (ou *accountability*) para cada risco identificado. Portanto,

do ponto de vista do ordenamento jurídico hoje em vigor no Brasil, práticas de gerenciamento de riscos nas organizações públicas são não só viáveis, mas, também, desejáveis.

Entre os principais benefícios da adoção de práticas de gerenciamento de riscos nas organizações públicas destacam-se: melhoria do controle preventivo, resultando em melhor qualidade dos gastos públicos; maior e melhor responsabilização, ou *accountability*, em relação ao alcance dos objetivos finalísticos e das operações administrativas; e maior estímulo à inovação e ao empreendedorismo sadio por parte dos gestores públicos.

Benefício 1. Melhor controle preventivo.

Controles, em geral, podem ser classificados como a *priori* (ou preventivos), voltados para limitar a possibilidade de acontecer um resultado indesejado, ou a *posteriori*, voltados para verificar a ocorrência, ou não, de resultados indesejáveis. Ambos têm sua importância e são desejáveis em qualquer sistema organizacional. O controle preventivo ganha, entretanto, uma especial relevância para o caso da administração pública no Brasil, tendo em vista a baixa eficácia e alto custo das ações destinadas a recuperar os recursos desviados. Exemplo que se tornou clássico na administração pública brasileira foi o caso dos desvios de recursos públicos na construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo, sob a então gestão do Juiz Nicolau dos Santos Neto. Do total desviado, cerca de US\$ 100 milhões, apenas US\$ 830 mil haviam sido re-

patriados até 2002. Nos últimos sete anos as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) atingiram cerca de R\$3,3 bilhões e a estimativa do Tribunal é de que apenas 1% desse total retorne aos cofres públicos (O Globo, 03/06/2007).

Modelos de gerenciamento de riscos são, por natureza, mecanismos de controle preventivos. Esses modelos envolvem, em geral, um conjunto de práticas e atividades visando à operação das seguintes funções (c.f. COSO, 2004):

- *identificação dos riscos e responsáveis*: consiste em práticas voltadas para a identificação de eventos que impõem riscos ao alcance dos objetivos do órgão, políticas ou programas, tais como ações irregulares ou atos fraudulentos, desconformidades com legislações (ex.: saúde e segurança no trabalho, ambiental, contábil etc.) ou ainda algo que poderia macular a reputação do órgão ou a confiança pública nele. Boas práticas de gerenciamento de riscos determinam também que, para cada risco identificado, seja designada uma pessoa responsável, e que mecanismos sejam instituídos para a comunicação interna dos riscos e as respectivas medidas instituídas para mitigá-los.

- *avaliação dos riscos*: consiste em práticas voltadas para identificar a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos. O objetivo desta etapa é subsidiar decisões sobre as áreas de riscos que precisam ser objeto de ações e as respectivas prioridades.

- *respostas da organização aos riscos identificados*: referem-se às medidas a serem tomadas (ou não) pela organiza-

ção em relação a cada risco identificado. Em geral, as respostas podem ser de quatro formas: evitar (não realizar ações que levam ao risco); aceitar ou tolerar (assumir os riscos inerentes à operação); transferir a terceiros (e.g. seguradoras, quando for o caso); ou controlar (adotar ações para diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou o impacto do risco).

- *integrar na estratégia organizacional e revisar sistematicamente*. Consiste em integrar a análise dos riscos com as prioridades e objetivos estratégicos da organização como um todo. Gerenciamento de riscos não deve ser visto como um exercício estático, mas como uma dinâmica de gestão, permitindo reflexão e revisão sistemática do processo.

A forma como essas práticas de gerenciamento de riscos podem contribuir para um melhor controle preventivo pode ser ilustrada por meio de dois exemplos referentes à sua aplicação hipotética em dois programas do governo federal, o Cartão Alimentação em 2003 e a operação de compras de hemoderivados pelo Ministério da Saúde.

Exemplo 1 – implementação do programa Cartão Alimentação em 2003.

O programa Cartão Alimentação, na sua concepção original, em 2003, consistia no pagamento de uma renda mensal, temporária, a famílias pobres em situação de insegurança alimentar, ou seja, que não tinham renda para garantir uma alimentação básica para a família. Os recursos eram transferidos do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome – MESA - para os municípios, que

ficavam responsáveis pelo pagamento da bolsa ao público alvo do programa. A identificação do público alvo ficava por conta de um comitê gestor local do programa, formado por membros da sociedade civil e do governo, a ser criado em cada município. A idéia era estimular uma forma de “controle social” que assegurasse uma melhor aplicação dos recursos repassados aos municípios, de forma que os beneficiários fossem realmente o público alvo do programa.

Entretanto, auditorias e inspeções realizadas por órgãos do controle interno do poder executivo federal (inicial-

mente pela CISET/PR, depois pela SFC/CGU/PR) constataram que, em alguns municípios, apesar da existência dos conselhos, os pagamentos não eram realizados, necessariamente, ao público alvo potencial do programa, mas a funcionários da prefeitura ou a outras pessoas com rendas incompatíveis com a do público alvo do programa.

Aplicando, hipoteticamente, o método de gerenciamento de riscos na análise deste caso, verifica-se a existência de riscos sem as respectivas ações ou medidas voltadas a mitigá-los, conforme ilustrado abaixo.

Exemplo 1 – Implementação inicial do Cartão Alimentação em 2003

<i>Risco primário</i>	Desvio dos recursos repassados para os municípios para outros fins ou público alvo
<i>Avaliação do risco</i>	Grande probabilidade, dado o histórico de desvio de recursos federais repassados para municípios para execução de programas descentralizados, o baixo nível de controle por parte dos governos locais, e a cultura clientelista que ainda faz parte da cultura política local, especialmente em municípios menos desenvolvidos. Grande impacto, tendo em vista que o efetivo pagamento da bolsa ao público alvo é crucial para a efetividade do programa.
<i>Resposta ao risco</i>	Controlar, por meio do controle social exercido por intermédio dos comitês gestores nos municípios
<i>Risco secundário (riscos remanescentes após controles iniciais)</i>	“Captura” do conselho gestor por interesses políticos locais
<i>Avaliação do risco secundário</i>	Grande probabilidade e impacto
<i>Resposta ao risco secundário</i>	Nenhuma prática específica para mitigar esse risco havia sido detectada.

Exemplo 2 – Compra de Hemoderivados pelo Ministério da Saúde

Um importante programa do Ministério da Saúde envolvia a compra de hemoderivados para suprir hemocentros e provedores públicos de saúde. As compras eram, em geral, feitas através de contratos milionários com poucos fornecedores, tendo em vista a peculiaridade do produto. Ação da

Policia Federal em 2004 evidenciou que havia um esquema de fraudes nas licitações e no superfaturamento das compras de hemoderivados, e que os fraudadores já vinham atuando há vários anos no órgão.

Caso houvessem práticas efetivas de gerenciamento de riscos na instituição, verificar-se-ia prontamente que a operação de compras de hemoderivados envolvia riscos e merecia atenção especial para mitigá-los.

Exemplo 2 – Compra de hemoderivados pelo Ministério da Saúde

<i>Risco</i>	Conluio entre fornecedores e servidores resultando em superfaturamento
<i>Avaliação do risco</i>	Alta probabilidade e alto impacto, tendo em vista o baixo número de fornecedores disponíveis e os valores envolvidos.
<i>Resposta ao risco</i>	Nenhuma atenção específica, apenas controles baseados em rotinas formais e burocráticas.

Portanto, essa análise demonstra que práticas de gerenciamento de riscos, voltados para a identificação, avaliação e controle dos riscos, se aplicados na execução desses programas, tinham grande chance de realçar áreas de riscos importantes, possibilitando um controle preventivo mais eficaz e, conseqüentemente, resultando em uma melhor efetividade dos programas.

Benefício 2. Maior accountability público.

Conforme mencionado anteriormente, faz parte da prática de gerenciamento de riscos designar, para cada risco identificado, uma pessoa responsável. Uma clara cadeia de responsabilidades tem o efeito de gerar um maior

comprometimento dos atores em relação aos objetivos dos seus programas e ações (Moore, 1995). Além disso, a identificação dos responsáveis pelas ações que culminaram em irregularidades ou impropriedades na gestão pública é também um dos grandes desafios dos órgãos de controles responsáveis pela avaliação da gestão, notadamente o TCU e a CGU. Práticas de gerenciamento de riscos, se integralmente implementadas, facilitariam a identificação de responsáveis na avaliação dos resultados da gestão.

Benefício 3. Favorece inovação por parte dos gestores.

Gestores e profissionais do setor público são, em geral, considerados

“Apesar dos seus evidentes benefícios, modelos de gerenciamento de riscos não podem ser vistos como uma panacéia para resolver todos os problemas.”

como avessos a riscos e pouco empreendedores, i.e., tendem a cometer mais erros Tipo II (“erros de “omissão” – não fazer o que deveriam) do que erros Tipo I (“erros de comissão” – fazer o que não deveriam) (c.f. Hood e Rothstein, 2000). Parte da razão por esse comportamento pouco empreendedor e inovador não está certamente na natureza do servidor público, mas no ambiente legal e formal das organizações públicas, no qual iniciativas não previstas nos normativos de gestores bem intencionados, mas que foram mal sucedidas, podem resultar em comissão de inquéritos e punições. Esse ambiente tem o efeito de reduzir o empreendedorismo sadio e a inovação nas organizações públicas.

A adoção de modelo de gerenciamento de riscos oferece a possibilidade de equilibrar pressões contraditórias para, por um lado, maior empreendedorismo, e, por outro, maior zelo

a regulamentos e legislações (Hood e Rothstein, 2000). Em modernas organizações públicas, inovação é incentivada, desde que associada a boas práticas de gestão de riscos. De fato, auditoria conduzida pela organização de auditoria britânica, o *National Audit Office*, constatou vários casos em que a adoção de modelo de gerenciamento de riscos favoreceu a inovação nos departamentos e nas agências do governo britânico (c.f. NAO 2004).

4. Riscos do gerenciamento dos riscos.

Apesar dos seus evidentes benefícios, modelos de gerenciamento de riscos não podem ser vistos como uma panacéia para resolver todos os problemas que ameaçam o alcance efetivo dos objetivos das organizações. A própria definição do que vem a ser um “risco” é socialmente construída e influenciada pela cultura da organização. Muitas vezes, a causa do não alcance dos objetivos da organização ou de graves perdas financeiras não está em nenhum evento específico identificado pela organização como “risco”, mas em um grande número de pequenas anomalias, culturalmente aceitas como normais pela organização, que eventualmente se acumulam, resultando na ocorrência do evento indesejável (Vaugh, 2004). Além disso, se inapropriadamente aplicado, modelos de gerenciamento de risco podem trazer efeitos adversos, expondo a organização a riscos enquanto passa uma falsa impressão de controlabilidade. Em outras palavras, a aplicação de modelos de gerenciamento de riscos traz consigo seus próprios riscos.

Power (2004) argumenta que num regime de gerenciamento de riscos gestores públicos, na medida em que se tornam mais responsáveis ou *accountable* pelo que eles fazem, correm o risco de ficarem mais preocupados em gerenciar seus próprios riscos, ou seja, em se resguardar contra “culpa” ou riscos a sua reputação. Portanto, se inapropriadamente aplicado, modelo de gerenciamento de riscos pode exacerbar a tendência de “evitamento” de culpa (*blame-avoidance*), que caracteriza a cultura das organizações públicas em geral (Hood e Rothstein, 2000).

Hood e Rothstein (2000) identificam três conseqüências indesejáveis resultantes da aplicação inadequada de abordagem de gerenciamento de riscos nas organizações públicas. A primeira é o deslocamento da responsabilidade pelos riscos para outras organizações politicamente mais fracas ou menos preparadas para lidarem com os riscos, quando o modelo de gerenciamento de riscos é aplicado exclusivamente no nível organizacional, com o propósito primário de limitar a responsabilidade civil dessa organização ou evitar culpabilidade. O segundo refere-se ao uso de argumentação baseada em gerenciamento de riscos como “desculpa” para inação ou indesejável inflexibilidade, quando aplicada de forma “mecânica” ou apenas para cumprir obrigações legais. Por último, a abordagem de gerenciamento de riscos pode enfraquecer outros valores importantes para o setor público, como a transparência e aprendizagem, quando é aplicado primariamente para evitar culpas e responsabilidades civis. Tal comportamento poderia restringir

a publicação de informações sobre erros, reduzindo transparência e a possibilidade de aprender com erros.

Como forma de evitar essas conseqüências indesejadas, Hood e Rothstein (2000) sugerem três “boas práticas” relacionadas à aplicação de abordagem de gerenciamento de riscos nas organizações públicas: (i) envolver todas as organizações que, de certa forma, estão relacionadas com a política ou programa. (ii) focar no risco sistêmico, ao invés de focar somente no risco para uma organização em particular, e (iii), talvez a mais importante, aplicar uma “abordagem inteligente” de gerenciamento de riscos. A abordagem racional de gerenciamento de riscos deve ser aplicada de tal forma a não inibir julgamento e imaginação por parte dos atores envolvidos (Hood e Rothstein, 2000; Power, 2004). Isso significa que a abordagem de gerenciamento de riscos deve sempre dar espaço para deliberações inteligentes e reflexivas sobre os processos envolvidos.

5 – Conclusão

O objetivo desse artigo foi discutir até que ponto a abordagem de gerenciamento de riscos, muito usada em empresas privadas e, recentemente, adotadas em organizações públicas em países desenvolvidos como estratégia de melhoria dos controles preventivos, podem ser aplicadas no caso dos órgãos públicos no Brasil, em particular nos ministérios, secretarias e departamentos do governo federal. A análise realizada sugere que a abordagem de gerenciamento de risco pode ser aplicável para o caso das organi-

zações públicas no Brasil. Essa aplicação pode, potencialmente, melhorar o controle preventivo, resultando em uma melhor qualidade e efetividade na consecução dos objetivos colimados, além de proporcionar maior comprometimento dos atores e contribuir para a inovação e o empreendedorismo sadio nas organizações.

Entretanto, a abordagem de gerenciamento de riscos não poder ser

vista como uma panacéia para resolver todos os problemas de qualidade e controle na execução das políticas governamentais. Apesar de seus potenciais benefícios, a abordagem de gerenciamento de riscos requer uma aplicação “inteligente”, de forma a não resultar em rotinas mecânicas, engessadas e míopes, exacerbando a cultura do “blame avoidance” já existentes nos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira.

Referências bibliográficas

Barzelay, Michael e Armajani, Babak (1992) *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley, University of California Press.

COSO (2004) *Enterprise Risk Management*. www.erm.coso.org.

Power, Michael (2004) *The risk management of everything: rethink the politics of uncertainty*. London, Demos.

HM Treasury (2004) *The Orange Book. Risk Management: principle and concepts*. (consultation draft).

Hood, Christopher e Rothstein, Henry (2004) *Business risk management in government, pitfalls and possibilities*. London, Centre of Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics.

Moore, Michael (1995) *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Harvard University Press.

NAO – National Audit Office (2004) *Managing risk to improve public services*. London, The stationary office.

Rainey, Hal (1997) *Understanding & Managing Public Organizations*. New York, Jossey-Bass.

Vaugh, Diane (2004) ‘Organizational rituals or risk and error’, em *Organizational Encounters with Risk*, Bridget Hutter and Michael Power, eds. New York and Cambridge: Cambridge University Press.