

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VARLEI GOMES DE OLIVEIRA

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GERENCIAMENTO DE RISCOS E
SUA MATURIDADE: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS EM INSTITUIÇÕES
FEDERAIS DE ENSINO

CURITIBA

2024

VARLEI GOMES DE OLIVEIRA

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GERENCIAMENTO DE RISCOS E
SUA MATURIDADE: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS EM INSTITUIÇÕES
FEDERAIS DE ENSINO

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Administração, Linha de Pesquisa em Estratégia e Análise Organizacional, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Abib

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Oliveira, Varlei Gomes de

A institucionalização das práticas de gerenciamento de riscos e sua maturidade : um estudo de casos múltiplos em instituições federais de ensino / Varlei Gomes de Oliveira. – Curitiba, 2024.
1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Abib.

1. Administração pública. 2. Teoria institucional. 3. Prática organizacional. 4. Gerenciamento de risco. 5. Burocracia. I. Abib, Gustavo. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação ADMINISTRAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **VARLEI GOMES DE OLIVEIRA** intitulada: **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GERENCIAMENTO DE RISCOS E SUA MATURIDADE: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO**, sob orientação do Prof. Dr. GUSTAVO ABIB, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 13 de Maio de 2024.

Assinatura Eletrônica

23/07/2024 16:24:48.0

GUSTAVO ABIB

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

25/07/2024 11:15:08.0

BÁRBARA GALLELI DIAS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

07/08/2024 08:12:23.0

QUEILA REGINA SOUZA MATITZ

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

29/07/2024 15:51:13.0

CARLOS ANDRÉ DE MELO ALVES

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

Assinatura Eletrônica

23/07/2024 15:55:36.0

MARCOS WAGNER DA FONSECA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ -
PPGCONT)

*Para Maria Clemência Gomes de Oliveira (in memoriam), João Mendes de Oliveira e
Heitor Cristo Oliveira*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, fonte de toda vida.

A Maria Clemência (*in memoriam*) e João Mendes, pela vida, dedicação, incentivo e por tudo o que me proporcionam, desde a tenra infância.

A minha amada esposa, Angleice Kelly, por compartilhar comigo todo seu amor, desejos, sonhos e alegrias.

Ao grande educador e pesquisador com quem pude contar durante esses 4 anos, que me orientou, incentivou e compartilhou grande conhecimento, sempre com muita alegria e dedicação, Prof. Dr. Gustavo Abib. Foi uma honra e uma imensa alegria ter sido seu orientando.

Aos professores que não pouparam esforços para contribuir com o amadurecimento do trabalho e que prontamente aceitaram o convite para participar da banca de defesa da tese: Dra. Bárbara Galleli Dias, Dr. Carlos André de Melo Alves, Dr. Marcos Wagner da Fonseca e Dra. Queila Regina Souza Matitz. Admiro muito o trabalho, o conhecimento e a dedicação de vocês.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração, pelos valiosos ensinamentos; aos professores do Curso de Administração da UNIR, UNICENTRO e todos aqueles com quem pude contar ao longo da minha jornada escolar e acadêmica; aos professores, indistintamente, pelo precioso trabalho que exercem.

Ao Instituto Federal de Rondônia, pelo incentivo e apoio para à qualificação de seus servidores.

Aos amigos, companheiros do DINTER e colegas de trabalho Aloir, Everton, Jhordano, Jonimar, Lady e Quezia. Sou muito grato por tudo o que construímos juntos e por cada momento compartilhado ao longo de todos esses anos.

“Tudo na vida é gerenciamento de risco, não sua eliminação”.
(WALTER WRISTON)

RESUMO

O presente estudo objetivou analisar como se caracterizam as práticas organizacionais (re)construídas na implementação do gerenciamento de riscos e sua maturidade em instituições federais de ensino frente aos modelos de administração. Historicamente, a administração pública é considerada burocrática e regulamentada, o que milita contra uma visão de que a gestão do risco possa promover a inovação e o empreendedorismo. No entanto, literatura da área demonstra que a gestão de riscos no setor público tem evoluído, tomando uma posição de que é necessário assumir riscos para empreender e melhorar o desempenho. Seguindo essa linha, desde 2016, o Brasil tornou obrigatória a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos no âmbito do poder executivo federal. Tal medida reflete os esforços do governo em consolidar a *New Public Management* (NPM), que preconiza uma mudança paradigmática no modelo de gestão do setor público e rompe com o sistema burocrático tradicional. No entanto, evidências empíricas sugerem que o gerenciamento de riscos tem encontrado alguns obstáculos para a sua implementação. Desta forma, a tese é que, embora a gestão de riscos no setor público tenha evoluído e possua o foco voltado para a NPM, em algumas instituições, a implementação do gerenciamento de riscos vem sendo pautada em práticas organizacionais burocráticas. Baseado na teoria institucional e conceitos relacionados a práticas organizacionais, gerenciamento de riscos corporativos, administração pública e seus modelos de gestão, realizou-se um estudo de casos múltiplos de lógica abducativa com abordagem qualitativa do tipo exploratória. Por meio de múltiplas fontes de dados, investigou-se três instituições de ensino escolhidas por conveniência. Visando a obtenção de resultados confiáveis, além da adoção de critérios de validade e confiabilidade, realizou-se a análise dos dados por meio da técnica de análise de conteúdo, com o auxílio do *software* Atlas.ti. Os resultados demonstram que o processo de implantação do gerenciamento de riscos nos casos estudados, iniciou-se por influência normativa, que algumas práticas organizacionais apresentam características burocráticas e que existe um viés de conformidade com as características ambientais que promove o isomorfismo estrutural. Contudo, a maioria das práticas adotadas pelas instituições possuem características da NPM e o nível de maturidade da organização para o gerenciamento de riscos assume uma relação direta com a perspectiva de modelo de administração pública que a organização busca, trazendo descobertas diferentes das evidências que sugeriram a tese. Este estudo contribuiu teoricamente ao sugerir uma nova característica para as posturas das organizações frente ao gerenciamento de riscos (aqui tratada como engajamento) entre os fatores apontados por Barton e Waldron (1978) e Nutt (2006) utilizados na construção do modelo teórico, além de colaborar na redução da escassez da literatura sobre a gestão de riscos em organizações públicas e no preenchimento da lacuna teórica apontada por Bryson, Crosby e Bloomberg (2014). Em termos de contribuição prática, o estudo auxilia agentes públicos e órgãos de planejamento e controle que lidam com a gestão de riscos na adoção de novas estratégias para aperfeiçoar as políticas e buscar soluções. Uma agenda de pesquisa a partir dos resultados também é apresentada no final deste documento.

Palavras-chave: Teoria Institucional. Práticas Organizacionais. Risco. Administração Pública. *New Public Management*. Burocracia.

ABSTRACT

The aim of this study was to analyse how the organizational practices (re)constructed in the implementation of risk management and their maturity in federal educational institutions are characterized in relation to administration models. Historically, public administration has been considered bureaucratic and regulated, which militates against a view that risk management can promote innovation and entrepreneurship. However, literature in the field shows that risk management in the public sector has evolved, taking the position that it is necessary to take risks in order to undertake and improve performance. Along these lines, since 2016, Brazil has made it mandatory to adopt a series of measures to systematize practices related to risk management within the federal executive branch. This measure reflects the government's efforts to consolidate New Public Management (NPM), which advocates a paradigmatic shift in the public sector management model and breaks with the traditional bureaucratic system. However, empirical evidence suggests that risk management has encountered some obstacles to its implementation. Thus, the thesis is that although risk management in the public sector has evolved and is focused on NPM, in some institutions the implementation of risk management has been based on bureaucratic organizational practices. Based on institutional theory and concepts related to organizational practices, corporate risk management, public administration and its management models, an abductive multiple case study was carried out with an exploratory qualitative approach. Three educational institutions chosen for convenience were investigated using multiple data sources. In order to obtain reliable results, in addition to adopting validity and reliability criteria, the data was analyzed using the content analysis technique, with the aid of Atlas.ti software. The results show that the process of implementing risk management in the cases studied began with normative influence, that some organizational practices have bureaucratic characteristics and that there is a bias towards compliance with environmental characteristics which promotes structural isomorphism. However, most of the practices adopted by the institutions have NPM characteristics and the level of maturity of the organization in terms of risk management is directly related to the perspective of the public administration model that the organization is pursuing, leading to findings that differ from the evidence that suggested the thesis. This study made a theoretical contribution by suggesting a new characteristic for organizations' attitudes towards risk management (treated here as engagement) among the factors pointed out by Barton and Waldron (1978) and Nutt (2006) used in the construction of the theoretical model, as well as helping to reduce the scarcity of literature on risk management in public organizations and filling the theoretical gap pointed out by Bryson, Crosby and Bloomberg (2014). In terms of practical contribution, the study helps public agents and planning and control bodies that deal with risk management to adopt new strategies to improve policies and seek solutions. A research agenda based on the results is also presented at the end of this document.

Keywords: Institutional Theory. Organizational Practices. Risk. Public Administration. New Public Management. Bureaucracy.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: POSTURAS DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GRE.....	53
FIGURA 2: POSTURAS DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GRE DEPOIS DAS ANÁLISES.....	107

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS E OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO IFRO.....	70
GRÁFICO 2 – PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS E OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO IFAL.....	77
GRÁFICO 3 – PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS E OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA UFPR.....	82
GRÁFICO 4 – PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS E OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	93

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS E CRÍTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E GERENCIAL.....	39
QUADRO 2 – DIFERENTES DEFINIÇÕES DE RISCO.....	42
QUADRO 3 – INFORMAÇÕES DOS ENTREVISTADOS.....	68
QUADRO 4 – FONTES DOCUMENTAIS.....	68

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NO IFRO.....	74
TABELA 2 – HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NO IFAL.....	81
TABELA 3 – HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NA UFPR.....	90
TABELA 4 – HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NAS INSTITUIÇÕES ESTUDADAS.....	99
TABELA 5 – CORRELAÇÃO ENTRE PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS E MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO NO IFRO, IFAL E UFPR.....	105

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

CE – Conselho Escolar

CEFET's – Centros Federais de Educação Tecnológica

CEPEX – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CGIRC – Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles

CGRC – Comitê de Governança, Riscos e Controles

CGU – Controladoria Geral da União

CODIR – Colégio de Dirigentes

COGTI – Comitê Gestor de Tecnologia da Informação

CONSUP – Conselho Superior

COSO – Comitê de Organizações Patrocinadoras

DASP – Departamento da Administração do Serviço Público Civil

DPLAN – Diretoria de Planejamento

EAD – Educação à Distância

EAFS – Escola Agrotécnica Federal de Satuba

ERM – *Enterprise Risk Management*

GRE – Gerenciamento de Riscos Empresariais

IFAL – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas

IFRO – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

IN – Instrução Normativa

ISO - *International Organization for Standardization*

NPM – *New Public Management*

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PRDI – Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional

PRODIN – Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnologia

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SPIN – Superintendência de Parcerias e Inovação

TCU – Tribunal de Contas da União

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UFPR – Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. DELINEAMENTO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA.....	17
1.2. OBJETIVOS DA PESQUISA.....	17
1.2.1. Objetivo Geral.....	17
1.2.2. Objetivos Específicos.....	17
1.3. JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA.....	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1. TEORIA INSTITUCIONAL.....	23
2.2. PRÁTICA ORGANIZACIONAL.....	25
2.3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS DE GESTÃO.....	28
2.3.1. Administração Burocrática.....	29
2.3.2. Administração Gerencial (<i>New Public Management</i>)	33
2.4. RISCO ORGANIZACIONAL.....	39
2.4.1. Risco e sua Gestão: Aspectos Gerais.....	42
2.4.2. Risco e sua Gestão na Administração Pública.....	46
2.4.2.1. Gestão de Riscos na Administração Pública Brasileira.....	51
2.5. O MODELO TEÓRICO PROPOSTO.....	52
3. METODOLOGIA.....	57
3.1. CONCEITOS E TEORIAS NO ESTUDO.....	57
3.2. TIPO DE PESQUISA.....	59
3.3. DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA E OPERACIONAL.....	59
3.4. CAMPO EMPÍRICO.....	63
3.5. APROXIMAÇÃO DO CAMPO.....	64
3.6. SELEÇÃO DOS CASOS.....	65
3.7. FONTE DOS DADOS.....	67
3.8. PROTOCOLO DE CAMPO.....	70
3.9. ANÁLISE DOS DADOS.....	71
3.10. VALIDADE E CONFIABILIDADE.....	72
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	74
4.1. IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NO IFRO.....	74
4.1.1. Práticas Organizacionais de Gerenciamento de Riscos no IFRO.....	76
4.1.2. Maturidade do Gerenciamento de Riscos no IFRO.....	80

4.2.	IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NO IFAL.....	82
4.2.1.	Práticas Organizacionais de Gerenciamento de Riscos no IFAL.....	84
4.2.2.	Maturidade do Gerenciamento de Riscos no IFAL.....	88
4.3.	IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NA UFPR.....	90
4.3.1.	Práticas Organizacionais de Gerenciamento de Riscos na UFPR.....	93
4.3.2.	Maturidade do Gerenciamento de Riscos na UFPR.....	97
4.4.	ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS.....	99
4.4.1.	Comparando as Práticas Organizacionais de Gerenciamento de Riscos.....	100
4.4.2.	Comparando a Maturidade do Gerenciamento de Riscos.....	104
4.5.	MATURIDADE DO GERENCIAMENTO DE RISCOS X PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS.....	106
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
	REFERENCIAS.....	118
	APÊNDICE.....	134

1. INTRODUÇÃO

Definido pela ISO 31000 (2018) como o “efeito da incerteza sobre os objetivos”, o risco é parte inerente a qualquer atividade humana, estando presente em todo tipo de ação executada pelos indivíduos dentro ou fora do seu cotidiano (Oliveira e Abib, 2023). Entretanto, a propensão de risco dos indivíduos não é uma característica inerente e absolutamente estável, mas é fortemente influenciada pelo contexto (Kanner, 2005). O que as pessoas consideram ser um comportamento de risco adequado em uma situação específica pode ser considerado inadequado em circunstâncias diferentes (Weißmüller, 2020).

De acordo com Damodaran (2007), a definição de risco aborda uma combinação entre perigo (crise) e oportunidade, representando o lado negativo e o lado positivo do risco, ou seja, o risco como algo a ser evitado ou como uma oportunidade para obter vantagem competitiva. Essa dualidade pode ser encontrada em todo tipo de organização, contudo, devido à peculiaridade dos seus objetivos e desafios, podem existir muitos fatores que tornam o gerenciamento de riscos no setor público diferente do que ocorre em outros contextos organizacionais (Torben e Young, 2023), a começar pelo caráter normativo das ações governamentais.

O setor público é considerado burocrático e regulamentado, impulsionado por inspeção, auditoria, gestão de desempenho e metas que militam contra assumir riscos e promover a inovação (Hood e Rothstein, 2000; Munro, 2010), e fazem com que haja pouca tolerância quando se trata de riscos (Tangsgaard e Fischer, 2024). Essa burocracia, de uma certa forma, pode levar a uma visão de risco como um problema a ser mitigado e comprometer a capacidade para gerenciar um risco e buscar vantagem competitiva a partir dele (Bromiley, McShane, Nair e Rustambekov, 2015).

A gestão de riscos na área pública gerou, inevitavelmente, tensão entre o governo e os cidadãos, enquanto a mídia tem evidenciado um duradouro interesse em “falha de serviço público” como digno de notícia (Borins, 2001). Quando “burocrata” entra na mente do cidadão comum, a imagem provavelmente evoca pejorativos populares como os termos preguiçoso, incompetente, robótico ou simplesmente de alguém avesso ao risco (Lee e Van Ryzin, 2020).

Neste sentido, alguns estudos corroboram com a visão de que os funcionários públicos tendem a se considerar mais avessos ao risco do que seus colegas do

setor privado (por exemplo, Buurman, Delfgaauw, Dur e Bossche, 2012; Carlsson, Daruvala e Jaldell, 2012; Chang, 2023, Tangsgaard e Fischer, 2024). Contudo, pouco se sabe sobre as diferenças específicas de domínio nas atitudes de risco dos funcionários do setor público (Tepe e Prokop, 2018). Esses estereótipos negligenciam a “perversidade” dos problemas, a complexidade dos programas governamentais e as restrições de tomada de decisão em que os gestores públicos operam (Head e Alford, 2015).

A gestão de riscos no setor público, no entanto, vem evoluindo para uma nova forma de ação governamental baseada na responsabilidade e delegação (Rouillard, 2004). Programas públicos estão sendo redesenhados para fornecer mais incentivos aos indivíduos para monitorar seus próprios riscos e assumir a responsabilidade por sua gestão pessoal (Oliveira e Abib, 2023). Uma série de novos atores, empresas públicas ou agentes privados estão agora compartilhando responsabilidades na entrega de serviços públicos. Os novos desafios surgidos a partir da década de 1990 prepararam o caminho para uma nova lógica de ação bem retratada pelos princípios da gestão de riscos (Rouillard, 2004).

O desafio para o serviço públicos “é gerenciar o risco, não eliminá-lo” (Murray, Caulier-Grice e Mulgan, 2010, p. 147). Neste sentido, a gestão de riscos pode ser uma ferramenta muito eficaz para aumentar a qualidade do serviço público e para orientar as políticas governamentais em um mundo incerto e com recursos limitados (Rouillard, 2004). Apesar do método ter sido usado por muito tempo nas áreas de finanças, segurança, saúde e ambiente, ganhou considerável atenção nos últimos anos com o aumento dos esforços dos governos para modernizar o processo de decisão e apresentar uma perspectiva de gestão de riscos em todas as principais áreas de ação governamental (TBCS, 2001).

A literatura sobre empreendedorismo no setor público, em particular, assume uma posição de que é necessário assumir riscos por ser mais empreendedor e melhorar desempenho (Kearney e Meynhardt, 2016). Para Rouillard (2004), na administração pública, a gestão de risco pode ter uma conotação positiva quando se refere à gama de oportunidades existentes em um mundo incerto. Por exemplo, os governos podem desempenhar um papel ativo na coordenação da economia, assumindo riscos para promover investimentos em novas tecnologias.

Nesta tese, considera-se que a implementação da gestão de riscos na administração pública pode ser uma ferramenta eficaz para aumentar a qualidade do

serviço público (Rouillard, 2004; Chang, 2023). Contudo, esse processo não é algo fácil, pois, existem muitas especificidades no setor que podem propiciar uma cultura de aversão ao risco. Essas especificidades que diferem do setor privado dizem respeito as diferentes práticas de gestão e processos decisórios (Barton e Waldron, 1978, Nutt, 2006), segurança no emprego (Barton e Waldron, 1978; Belante e Link, 1981), subjetividade das medidas de desempenho e ausência de motivo de lucro (Barton e Waldron, 1978) e restrições organizacionais do setor (Nutt, 2006).

Partindo de uma abordagem pautada na teoria institucional, com uma visão construtivista pós-moderna que encara o risco como uma construção social em vez de uma visão do risco como uma medida das características objetivas dos artefatos físicos (Miller, 2009; Corvellec, 2010, Boholm e Corvellec, 2015), pode-se considerar que as especificidades do setor público possuem um efeito indireto na propensão em assumir riscos e enxergar as oportunidades de inovar, melhorar a qualidade dos serviços, otimizar recursos e, conseqüentemente, no seu desempenho social.

1.1. DELINEAMENTO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O problema de pesquisa é delineado a partir da seguinte questão orientadora:

Como se caracterizam as práticas organizacionais (re) construídas na implementação do gerenciamento de riscos e sua maturidade em instituições federais de ensino frente aos modelos de administração?

1.2. OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1. Objetivo Geral

Analisar como se caracterizam as práticas organizacionais (re) construídas na implementação do gerenciamento de riscos e sua maturidade em instituições federais de ensino (frente aos modelos de administração).

1.2.2. Objetivos Específicos

1. Avaliar o processo de implantação do gerenciamento de riscos em órgãos e entidades federais de ensino;

2. Identificar traços característicos dos modelos de administração pública na prática organizacional;
3. Analisar o nível de maturidade do gerenciamento de riscos corporativos;
4. Discutir a relação entre o nível de maturidade do gerenciamento de riscos e as práticas organizacionais;

1.3. JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

Ao longo dos anos, pesquisas sobre o risco vêm abordando o tema no contexto organizacional (Miller e Bromiley, 1990; Damodaran, 2007; Miller, 2009; Callahan e Soileau, 2017). Especificamente, as pesquisas têm focado nas formas mensuração e *compliance* do risco (Mcnamara e Bromiley, 1997; Corvellec, 2010), na percepção de risco (Sjöberg, 2000; Slovic, Finucane, Peters e MacGregor, 2010; Chang, 2023), nos *stakeholders* do risco (Hall, Bachor e Matos, 2014; Xia, Zou, Griffin, Wang e Zhong, 2018), no risco na internacionalização (Kwok e Reeb, 2000; Kubíčková e Toulová, 2013), na influência do risco na tomada de decisão (Sitkin e Weingart, 1995; McNamara e Bromiley, 1999; Wu, Wu, Tsai e Li, 2017) e no desempenho organizacional (Shafiq, Johnson, Klassen e Awaysheh, 2016; Callahan e Soileau, 2017).

Outras pesquisas trouxeram comparações entre o setor público e a iniciativa privada (Barton e Waldron, 1978; Belante e Link, 1981; Bozeman e Kingsley, 1998; Nutt, 2006; Baarspul e Wilderom, 2011; Buurman et al., 2012; Carlsson, Daruvala e Jaldell, 2012; Chen e Bozeman, 2012; Tepe e Prokop, 2018; Chang, 2023, Tangsgaard e Fischer, 2024) e sobre o processo de institucionalização das organizações (Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powel, 1983; Berger e Luckmann, 1985; Tolbert e Zucker, 1999; Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate, 2005; Scott, 2008 e 2016).

Entretanto, pouco tem sido dito na literatura de estudos organizacionais sobre o risco na administração pública durante a implementação do sistema de gerenciamento de riscos, quando é necessária a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança (Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

O risco está presente em todas as organizações e a dualidade proposta na definição de Damodaran (2007) – a combinação entre perigo (crise) e oportunidade

– que encara o risco como algo a ser evitado ou como uma oportunidade para obter vantagem competitiva, também pode ser expandida para as organizações governamentais (Oliveira e Abib, 2023). Isso significa que a gestão de risco na administração pública também pode ter uma conotação positiva, proporcionando oportunidade de evoluir e se tornar uma administração cada vez mais gerencial e efetiva no cumprimento do seu papel perante aos usuários/clientes dos serviços públicos. Explorar o gerenciamento de risco na administração pública pode render bons resultados nesta busca.

Ademais, adotou-se uma ótica diferente das visões convencionais de avaliação de risco que, de uma maneira geral, encoram-se em concepções positivistas e objetivas de risco. Embora o cenário apresentado pelos órgãos e entidades governamentais traga em seu bojo a questão do risco entendido sob o foco da probabilidade e incerteza inerente a toda e qualquer atividade humana, entende-se que o risco é uma construção social que se dá em razão das práticas organizacionais (Kanner, 2005; Miller, 2009; Corvellec, 2010; Boholm e Corvellec, 2015).

É possível perceber que, como campo de estudos organizacionais, a administração pública proporciona uma ampliação do conhecimento sobre a realidade das organizações públicas e como elas atuam em meio a este ambiente integrado em que se encontram, onde “são instadas a ser mais eficientes e mais receptivas às necessidades dos cidadãos” (Rouillard, 2004, p. 96). Essa ampliação pode esclarecer muitas questões pouco discutidas na literatura e desvelar alguns pontos que ainda não foram explorados, pois, embora exista uma variedade muito grande de temáticas que abordam a administração pública, o setor público ainda continua evoluindo o seu modelo de gestão.

Pesquisas desenvolvidas anteriormente que tiveram administração pública como contexto concentram-se em diferentes aspectos, como processos colaborativos e parcerias (Christensen e Laergreid, 2007; Evans, 2009; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014; Dubnick e Frederickson, 2015; Menicucci e Gontijo, 2016), atuação em redes (Goldfinch e Wallis, 2010; Currie, Grubnic e Hodges, 2011; Meynhardt e Diefenbach, 2012; Fossestøl, Breit, Andreassen e Klemsdal, 2015; Esmark, 2017), *accountability* e responsividade (Pierre e Ingraham, 2010; Dommett e Flinders, 2014; Dubnick e Frederickson, 2015; Menicucci e Gontijo, 2016), liderança (Goldfinch e Wallis, 2009; O’reilly e Reed, 2010; O’Flynn, Blackman e

Halligan, 2014), participação e engajamento social (Goldfinch e Wallis, 2010; Fenwick e McMillan, 2012; Dommett e Flinders, 2014), *e-government* e tecnologia da informação e comunicação – TIC (Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler, 2005; Goldfinch e Wallis, 2009; Dubnick e Frederickson, 2015; Greve, Laergreid e Rykkja, 2016).

De acordo Cavalcante (2019), essa variedade de temáticas que são objeto de interesse em estudos que têm como contexto a administração pública dá-se, principalmente, devido às reformas administrativas, iniciadas pela denominada nova gestão pública ou *new public management* (NPM), que gerou intensas e constantes transformações no estado e na sociedade. No entanto, embora questões relacionadas à reforma do Estado e da gestão pública tenham se disseminado no campo de estudo e nas instituições dos governos, as diferentes estratégias de implementação e seus resultados continuam sendo um objeto de estudo que ainda carece de informações e conhecimento cientificamente válidos (Cavalcante, 2019).

Todos os aspectos e perspectivas apontam para o conceito de governança nas organizações públicas, pois, pressupõem a atuação em um contexto complexo e pluralista que é o que vivencia a administração pública contemporânea. Novos estudos são propícios para desvelar as nuances desse movimento que traz o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas (Cavalcante, 2019). Além disso, pode contribuir para o preenchimento de lacunas de abordagens anteriores que trataram da administração pública, como apontado por Bryson, Crosby e Bloomberg (2014).

De acordo Aucoin (2000), novas práticas estão surgindo a fim de permitir que as organizações públicas funcionem em um mundo redefinido com menos regras e procedimentos, novas tecnologias, um maior compromisso com os objetivos do governo e uma responsabilidade mais forte para com seus resultados. Dentro do escopo deste trabalho, a perspectiva do processo de implantação do gerenciamento de riscos pode ser uma lente para o estudo do processo de mudança de modelo de administração pública e da boa governança.

A partir das discussões apresentadas, pode-se perceber que o contexto da administração pública é um campo que apresenta diferentes perspectivas interessantes para a compreensão da dinâmica organizacional. A diversidade de conceitos, relações teóricas e perspectivas ontológicas e epistemológicas

apresentadas por estas organizações revela que um aspecto importante diz respeito às reformas administrativas voltadas para a governança e gerencialismo. Essas reformas incluem a implementação do gerenciamento de riscos empresariais nos órgãos e entidades governamentais, que faz parte da perspectiva gerencial da nova administração pública.

A administração pública brasileira, embora apresente características bastante distintas em relação às experiências dos países desenvolvidos (Carneiro e Menicucci, 2013), segue a mesma linha de tendência, ao buscar um modelo de gestão mais dinâmico e afastar-se, definitivamente, das amarras da burocracia. No âmbito do poder executivo federal, a gestão de riscos foi instituída e busca se consolidar como sendo essa “ferramenta gerencial” (Rouillard, 2004; Burgman, 2005) para os administradores públicos. A realização de um estudo que aborde esse assunto é de grande importância para entender a prática organizacional voltada para o gerenciamento de riscos face aos objetivos de sua implementação.

Como se sabe, a administração pública possui suas peculiaridades (Barton e Waldron, 1978; Nutt, 2006, Chang, 2023, Tangsgaard e Fischer, 2024) que incluem processos burocráticos para a realização de qualquer ação por parte dos gestores, principalmente quando envolve recursos financeiros. Desta forma, a análise realizada nesta pesquisa, além de ter possibilitado a descrição de como se dão alguns desses processos, trouxe a luz os aspectos positivos e negativos que o modelo de gerenciamento de riscos implica na prática, se realmente houve melhoria no processo ou acarretou eventuais gargalos para a desburocratização e agilidade dos processos, como sugerem as evidências empíricas.

Logo, a tese é que, embora a gestão de riscos no setor público tenha evoluído e possua o foco voltado para a *new public management* (gerencialismo), em algumas instituições, a implementação do gerenciamento de riscos vem sendo pautada em práticas organizacionais burocráticas, a depender da forma como o risco é construído socialmente pelos indivíduos destas organizações.

A escolha do tema para realização deste estudo na administração pública federal se deu em virtude de sua grande relevância para a academia e para a própria administração pública. De acordo com Ramos, Montezano e Junior (2018), há uma evidente evolução na quantidade de publicações na área de gestão de riscos em organizações públicas, porém, ainda é considerada escassa, o que

dificulta a compreensão e a implementação desse tipo de iniciativa na administração pública.

Ao analisar o arcabouço legal da contratação de obras públicas em órgãos da administração pública federal, por exemplo, Caldeira, Carvalho e Borges (2017), verificaram que o nível de maturidade da implementação do gerenciamento de riscos ainda é baixo, refletindo diretamente nas fiscalizações empreendidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Dos 10 órgãos pesquisados, apenas 1 (um) apresentou o grau mais alto de maturidade, segundo a matriz de cenários de maturidade em relação as fases de identificação e análise quantitativa de riscos, elaborada pelos autores. Por outro lado, um total 6 (seis) órgãos se enquadraram no grau mais baixo de maturidade da matriz.

Desta forma, a realização deste estudo é perfeitamente viável e de retornos promissores para a teoria existente sobre o risco e para a gestão pública, servindo também de incentivo para os estudiosos investirem mais profundamente no tema em estudo. Além disso, o estudo realizado atende a necessidade dos técnicos, gestores e formuladores de políticas públicas que lidam com a gestão de riscos no desenvolvimento de suas atribuições profissionais, possibilitando-os conhecer um pouco mais das práticas desenvolvidas neste processo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. TEORIA INSTITUCIONAL

De acordo com Scott (2008), a teoria institucional reflete as transformações que as organizações vivenciaram a partir dos anos 60. No campo dos estudos organizacionais, a teoria institucional abrange uma grande variedade de fenômenos, sendo os artigos de Meyer e Rowan (1977) e de DiMaggio e Powel (1983) considerados seminais para este crescimento (Tolbert e Zucker, 1999). Segundo Scott (2008), a perspectiva institucional tem dedicado sua atenção a diferentes temáticas, dentre elas a consideração de que estruturas e rotinas organizacionais são reflexos ou decorrências de normas institucionalizadas contextualmente.

Meyer e Rowan (1977, p. 340) relatam que “as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevalecentes e institucionalizados na sociedade”. Para os autores, aquelas que fazem isto aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, mesmo que as práticas e procedimentos não sejam imediatamente eficazes. Ao ressaltar o papel das influências normativas nos processos de tomada de decisão organizacional, a teoria institucional oferece uma extensão importante e distintiva ao repertório de perspectivas e abordagens para explicar a estrutura organizacional (Tolbert e Zucker, 1999).

Para Zucker (1987) a teoria institucional organizacional fornece uma visão rica e complexa das organizações. Neste sentido, o autor afirma que as organizações são influenciadas por pressões normativas, às vezes provenientes de fontes externas, tais como o Estado, outras vezes decorrentes de dentro da própria organização. Segundo Scott (2016), as possibilidades essenciais que a teoria institucional traz são enfatizar os aspectos relacionais (forças culturais, cognitivas e normativas) do ambiente em vez de apenas reforçar os seus aspectos materiais (relações de dependência de poder, competição por recursos, etc.).

A despeito de suas variações e origens em campos como a sociologia, economia e ciência política, a teoria institucional “trata dos aspectos mais profundos e resilientes da estrutura social [...]; ela investiga como esses elementos são criados, difundidos, adotados e adaptados ao longo do tempo e espaço; e como declinam e recaem no desuso” (SCOTT, 2005, p. 460). Como conclui Dias Filho (2003), a teoria

institucional procura explicar a estrutura e o funcionamento das organizações como uma realidade socialmente construída, de forma que estas organizações são vistas como um ente que atua em função de regras, procedimentos, crenças e valores predominantes em determinado contexto.

A perspectiva institucional “abandona a concepção de um ambiente formado exclusivamente por recursos humanos, materiais e econômicos para destacar a presença de elementos culturais: valores, símbolos, mitos, sistema de crenças e programas profissionais” (Carvalho, Vieira e Lopes, 1999, p. 6). Em outras palavras, Meyer e Rowan (1977) destacam que a adoção de determinadas práticas não seria resultado de um simples cálculo funcional balizado por critérios de eficiência, mas, além disso, as organizações e os indivíduos agem movidos por elementos institucionais culturais, tais como os mitos e cerimônias de uma sociedade.

Considerando a base sociológica da teoria institucional, um pressuposto importante diz respeito à construção social da realidade (Berger e Luckmann, 1985), na qual a consciência dos indivíduos ocorre de forma intersubjetiva através de uma complexa inter-relação de processos institucionais. Para Berger e Luckmann (1985, p. 76) a realidade é socialmente construída e “a ordem social é um produto humano, ou, mais precisamente, uma progressiva produção humana”. Nesse sentido, pode se dizer que as atividades organizacionais são frutos das relações sociais e estão sujeitas a determinada padronização imposta pela institucionalização. Se tal atividade ocorre de determinada forma é porque existe uma ordem social.

Para Meyer e Rowan (1977), a institucionalização é o processo pelo qual os processos sociais, as obrigações ou as realidades chegam a tomar um status de regras no pensamento e nas ações sociais. Já Tolbert e Zucker (1999), assumem que a institucionalização é uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores. Dando um viés de estabilidade ao conceito, Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), acrescentam que a institucionalização é o processo recorrente (*institutionalizing*), garantido e condicionado, não determinado, por certo grau de estabilização dos sistemas sociais.

De acordo com Berger e Luckmann (1985, p. 77) “toda atividade humana está sujeita ao hábito. A institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores, têm sempre uma história, da qual são produtos”. Assim sendo, “[...] dizer que um segmento da atividade humana foi

institucionalizado já é dizer que este segmento da atividade humana foi submetido ao controle social” (Berger e Luckmann, 1985, p. 79-80).

Em um ambiente de incerteza, as organizações não buscam somente a racionalização de processos e recursos, mas também a legitimidade, buscando adotar estruturas e práticas organizacionais similares as existentes no setor. O institucionalismo aponta a necessidade de se levar em conta as mediações entre estruturas sociais e indivíduos e suas manifestações coletivas, ou ainda as mediações entre estruturas sociais e comportamentos individuais (DiMaggio e Powell, 1983).

Na acepção de DiMaggio e Powell (1983), num campo organizacional, há tendência de conformidade com as características ambientais, promovendo o isomorfismo estrutural entre organizações. Coercitivamente, o isomorfismo resulta de expectativas culturais da sociedade e de pressões exercidas por uma organização sobre outra, que se encontra em condição de dependência. Para os autores, o isomorfismo consiste na imitação de arranjos estruturais e procedimentos bem-sucedidos implementados por outras organizações (isomorfismo mimético) e na profissionalização, que envolve o compartilhamento de um conjunto de normas e métodos de trabalho pelos membros dos segmentos ocupacionais (isomorfismo normativo).

Assim sendo, o processo de institucionalização, deve considerar que a realidade é socialmente construída, ou seja, deve levar em conta as mediações entre estruturas sociais, indivíduos, manifestações coletivas e comportamentos individuais (DiMaggio e Powell, 1983), que são permeadas de elementos culturais: valores, símbolos, mitos, sistema de crenças e programas profissionais (Carvalho, Vieira e Lopes, 1999). Neste sentido, a institucionalização envolve a adoção de determinadas práticas organizacionais resultantes desse arcabouço de elementos e relações e seus desdobramentos ao longo do tempo e em determinados contextos.

2.2. PRÁTICA ORGANIZACIONAL

O termo prática, no âmbito organizacional, é amplamente utilizado por pesquisadores e profissionais sob diferentes perspectivas. Os teóricos focaram em diferentes características para definir as práticas organizacionais e usaram diferentes termos ao fazê-lo. March e Simon (1958), por exemplo, enfatizam a

função estabilizadora desempenhada pelas práticas organizacionais, sugerindo que as organizações usem “programas de desempenho”, ou seja, ações habituais, rotinas e procedimentos operacionais padrões. Já Nelson e Winter (1982) veem as rotinas organizacionais como os “genes” de uma organização e enfatizam sua natureza “assumida como certa”, subconsciente e tácita. De forma semelhante, Szulanski (1996) define as práticas organizacionais, utilizando termos mais amplos, como o uso rotineiro do conhecimento organizacional.

Neste sentido, Kostova (1999, p. 309), baseada na teoria institucional, define práticas organizacionais como “maneiras particulares de conduzir funções organizacionais que evoluíram ao longo do tempo sob a influência de história, pessoas, interesses e ações de uma organização e que se tornaram institucionalizados na organização”. Para a autora, as práticas refletem o conhecimento compartilhado e a competência da organização, com uma tendência de serem aceitas e aprovadas pelos funcionários da organização e vistas como a forma tida como certa de realizar certas tarefas.

As práticas que as organizações desenvolvem e institucionalizam variam em seu escopo (restrito ou amplos), grau de formalização (variando de altamente formalizadas a completamente informais), conteúdo e foco (mais técnicos e outros mais sociais) (Kostova, 1999). Kedia e Bhagat (1988), por exemplo, distinguem entre tecnologias “incorporadas a pessoas” e “incorporadas a produtos”. Da mesma forma, Winter (1990), sugere que os genes organizacionais variam de “hard”, referindo-se a atividades codificadas em tecnologias, a “soft”, atividades codificadas nas ações das pessoas.

Para Kostova (1999, p. 310), as práticas são multifacetadas e consistem em “diferentes elementos, incluindo um conjunto de regras (não) escritas de como uma determinada função organizacional deve ser conduzida e um conjunto de elementos cognitivos que o acompanham (como os conceitos e categorias pelos quais essas regras são descritas)”. Além disso, as regras de uma prática refletem um conjunto de valores e crenças subjacentes (Hofstede, 1991).

Hofstede (1991) considera que os valores são base para a construção cultural de um grupo. O autor também acredita que os valores variam de acordo com o contexto ao qual o grupo está exposto e refletem uma preferência do grupo sobre certos estados das coisas em comparação com outros. Neste sentido, Hofstede (1991) acrescenta que valores são sentimentos, crenças não-específicas

compartilhadas e que permeiam as escolhas do indivíduo entre bom ou mau, certo ou errado, normal ou anormal, racional ou irracional.

Considerando o aspecto cultural das práticas, pode-se dizer que os valores e crenças citados por Hofstede (1991) são resultado das “interações que constituem a atividade organizacional e de como esta atividade é refletida, compreendida e negociada por aqueles que nela participam ou simplesmente a contemplam de fora” (Corvellec, 2010, p. 149). Estas interações envolvem pessoas e artefatos, evoluem ao longo do tempo e dependem do contexto, determinando o que é valioso ou não para a organização. De acordo com Corvellec (2010), o valor vem das especificidades do conjunto heterogêneo cultural, estético, social, histórico ou conjuntivo que constitui o que Nicolini, Gherardi e Yanow (2003) chamam de “prática gerencial”.

A prática gerencial refere-se aqui aos usos e táticas (Certeau, 1990) que constituem a vida gerencial cotidiana, no mundo comum (Alvesson, Sveningsson, 2003) de sua diversidade diferencial e articulação prática (Burkitt, 2004). Neste sentido, a prática gerencial pode ser entendida como o tipo rotineiro de comportamento aprendido que consiste em “vários elementos, interligados uns aos outros: forma de atividades corporais, forma de atividades mentais, “coisas” e seu uso, um conhecimento de base na forma de compreensão, *know-how*, estados de emoção e conhecimento motivacional” (Reckwitz, 2002, p. 249).

Os usos e táticas cotidianas da prática gerencial refletem os valores dos gerentes e moldam a cultura organizacional. Os valores da organização emergem de como os gerentes organizam e conduzem suas atividades. De acordo com Corvellec (2010, p. 151) a prática gerencial institui valor no sentido de que tanto focaliza quanto aponta os gerentes para “versões particulares do que é importante não faltar ou perder de vista”. Para o autor, o valor deriva da prática no sentido de que os gerentes eliciam, desenvolvem e promovem uma visão específica (e evolutiva) do bem organizacional, tanto em sua prática gerencial como através dela.

Para Corvellec (2010), o valor não é uma prática pré-existente mais sim dependente dela, produzido nela e por ela. O autor acredita que, por este motivo, é possível afirmar que o valor vem do trabalho (princípio chave das escolas clássicas e marxistas de pensamento econômico). Neste caso, o trabalho é simplesmente trabalho gerencial. Dessa forma, pode-se considerar que práticas gerenciais (refletindo os valores e crenças dos gerentes) se institucionalizam na organização.

Para Kostova (1999, p. 311), “quanto mais uma determinada prática for usada em uma organização, mais provável será que os funcionários a tomem como certa e atribuam um significado e valor simbólicos a ela”. No entanto, isso não significa que tais práticas serão unanimemente aceitas por todos os indivíduos da organização. Nestes casos, as crenças e valores dos “executores” acabam refletindo nos aspectos culturais da organização e, conseqüentemente, nas práticas organizacionais, principalmente as relacionadas ao risco, objeto principal deste estudo.

2.3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS DE GESTÃO

Na literatura, existe uma série de conceitos que procuram definir a administração pública. Para Waldo (1971, p. 6) a administração pública é a “organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”. Já Bobbio (1998, p. 10) acredita que “a expressão administração pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”. Numa visão mais técnica, Kohama (2008, p. 9) conceitua administração pública “como sendo todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização dos seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

A administração pública, em sentido abrangente, significa desenvolvimento da atividade administrativa, como execução das decisões políticas e legislativas, tendo como objetivo a gestão de bens e interesses para atender as necessidades da população nas esferas federal, estadual e municipal (Patias e Minho, 2012).

Os órgãos e entidades da administração pública são atores centrais na sociedade, pois, é através destes que os interesses públicos são atendidos por meio da prestação de serviços públicos como saúde, educação, transporte, segurança, etc. Durante muito tempo, a administração pública vem tentando se transformar por meio de várias ondas de reforma gerencial (por exemplo, nova gestão pública, gestão de valor público, governança pública, etc.) visando tornar o governo mais orientado para o mercado e desempenho, mais integrado, conectado em redes e focado no diálogo e deliberação (Swann, 2016).

Dessa forma, a Administração ou Gestão Pública no Brasil se desenvolve ao

longo do tempo em consonância com a história de reformas administrativas e modelos de governo.

2.3.1. Administração Burocrática

O paradigma da administração pública que preconiza a separação entre política e administração emerge na transição dos séculos XIX e XX (Hood, 1995), movido pela preocupação com o controle político da corrupção e da incompetência e o desperdício de recursos públicos que a acompanha (Carneiro e Menicucci, 2013). Esse movimento está ancorado na possibilidade de separação entre decisões políticas e administrativas, já que estas são de naturezas distintas. Além de possível, essa separação seria recomendável, pois possibilitaria a racionalização da atividade administrativa, evitando a “confusão e do alto preço da experiência empírica” (Wilson, 2005, p. 358) e procurando se fundar nas bases técnicas trazidas pela “ciência da administração”.

De acordo com Carneiro e Menicucci (2013, p. 139), “a racionalização dos processos administrativos, advinda da aplicação do método científico, movida pela busca da eficiência, converge para o modelo de administração burocrática weberiano”. Weber (1999, p. 145), considera a administração burocrática a forma mais eficaz de exercício da autoridade nas organizações, pois, através dela, é possível alcançar “tecnicamente o máximo de rendimento [do trabalho], em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade” na execução dos programas de ação da organização. Sua superioridade em relação a outros modelos organizacionais decorre do fato de instrumentalizar uma execução objetiva e racional daquilo que deve ser feito, dando previsibilidade às ações desenvolvidas, independentemente das pessoas encarregadas de fazê-lo (Friedberg, 1995). Isso ocorre devido às características distintivas da burocracia, que Perrow (1993) agrupa em três conjuntos principais.

O primeiro conjunto de características está relacionado a estrutura e funções da organização. Conforme esclarece Carneiro e Menicucci (2013, p. 139) “na burocracia weberiana, as atividades são integradas ou articuladas sob uma perspectiva centralizada, envolvendo uma clara especificação de competências e responsabilidades, associadas a cargos, que se estruturam de forma hierárquica”. Segundo os autores, a forma de ingresso à organização baseia-se em critérios de

seleção por objetivos, considerando as premissas técnicas, de forma a assegurar a impessoalidade na concorrência pelo cargo. Dessa forma, o desempenho das atividades é “governado” por regras escritas e registros formais dos atos e decisões anteriormente tomados (Perrow, 1993), buscando maior objetividade e imparcialidade nas condutas tomadas.

O segundo conjunto de características tem a ver com as formas de retribuição pelo trabalho. A burocracia weberiana pressupõe uma profissionalização fundamentada na dedicação integral às responsabilidades do cargo ocupado, numa perspectiva de emprego de longo prazo, organizado em forma de carreiras (Carneiro e Menicucci, 2013). A remuneração se faz por meio de salários e pensões, definidos com base em critérios de educação formal, mérito e efetivo exercício do cargo (Perrow, 1993; Olsen, 2005), o que gera uma carreira de alta estabilidade e segurança.

Já o terceiro e último conjunto está relacionado à preocupação em garantir proteção formal aos membros da organização no desempenho das atribuições e no cumprimento das responsabilidades do seu cargo. Para Carneiro e Menicucci (2013) essa proteção cumpre um duplo objetivo, que confluem para a impessoalidade na dinâmica da vida organizacional. Por um lado, os autores afirmam que a proteção formal aos membros da organização fornece uma fonte de poder pessoal a todo e qualquer membro da organização compatível com o efetivo exercício do cargo que este ocupa. Já por outro lado, afirmam que bloqueia ou, pelo menos, limita a vulnerabilidade face ao uso arbitrário do poder por parte de ocupante de cargo hierarquicamente superior, com o intuito de promover objetivos ou interesses que não correspondem à organização.

Portanto, a concepção teórica da burocracia formulada por Weber (1982) pode ser entendida como arranjo organizacional com uma hierarquia de autoridade e pessoas com credenciais e especialidades que possuem obrigações regulares e oficiais, executando-as de acordo com regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica (Carneiro e Menicucci, 2013). Weber acreditava numa tendência pela adoção da burocracia pelas grandes corporações privadas e órgãos da administração estatal, devido ao crescente aumento da complexidade das funções de coordenação e controle das atividades organizacionais, decorrentes das transformações econômicas e sociais.

Na administração pública, o modelo burocrático se apresenta como uma

reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo por parte de quem controla o governo, pois, introduz elementos de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle (Carneiro e Menicucci, 2013). Conforme demonstrado por Evans e Rauch (1999), a aderência à burocracia weberiana contribui positivamente para a promoção do crescimento da economia nacional. Olsen (2005) também destaca o papel desempenhado pela aplicação impessoal de regras gerais na criação de confiança no aparato governamental e entre os cidadãos, o que contribui para o fortalecimento do compromisso com os valores primários da democracia e o desiderato da equidade social.

No Brasil, os primeiros passos na direção da implantação da administração burocrática foram dados na década de 1930, com a ascensão ao poder de Getúlio Vargas, que demarca a emergência de uma nova ordem política no país (Carneiro e Menicucci, 2013). A partir de então, toma forma um processo de centralização política, conjugada à racionalização e modernização administrativa, que incorpora instrumentos típicos da administração racional-legal, consoantes os preceitos weberianos (Bresser Pereira, 1999; Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010).

Em 1938, foi criado o Departamento da Administração do Serviço Público Civil (DASP), sendo definidas normas e regras de admissão e recrutamento de pessoal para o serviço público baseado no sistema de mérito e na realização de concursos públicos competitivos e obrigatórios. Nas décadas seguintes, ocorre uma reafirmação política do compromisso com a profissionalização e a meritocracia no serviço público brasileiro, com a promulgação de textos constitucionais ao longo do percurso (Carneiro e Menicucci, 2013).

Embora tenha sido considerado por muitos como uma solução para enfrentar os problemas com a complexidade das grandes organizações em meio aos desafios impostos pelas transformações econômicas e sociais, o modelo burocrático logo se tornou alvo de diversas discussões acerca dos limites de sua aplicação nesse contexto. No campo da sociologia das organizações, destacam-se estudos que evidenciaram que “as organizações burocráticas, longe de serem sempre eficazes, tinham um funcionamento pesado”[...], induzindo “a comportamentos rígidos e ritualistas entre seus membros” (Friedberg, 1995, p. 400). Um dos grandes problemas apontados é a adesão literal às regras e normas de conduta prescritas e o condicionamento à disciplina, que leva ao cumprimento acrítico de ordens, sem

considerar a sua razoabilidade ou os efeitos adversos que potencializam (Carneiro e Menicucci, 2013).

As organizações que adotaram o modelo burocrático enfrentariam também problemas relacionados à fragmentação e a compartimentação de suas estruturas geradas pela especialização, com a emergência de suborganizações dentro da organização (Selznick, 1957), tornando mais complexo o processo de coordenação sistêmica de suas atividades. As organizações burocráticas, segundo Carneiro e Menicucci (2013), teriam, ainda, dificuldades na incorporação de inovações, refletindo uma deformação profissional que ficava evidente na apatia ou inércia de suas ações. Além disso, Crozier (1993) afirma que a burocracia leva a uma centralização conjugada à rigidez no processo decisório, onde quem decide não conhece efetivamente os problemas a serem resolvidos e quem os conhece não decide.

Em meio a essa quantidade de críticas ao modelo burocrático, Perrow (1976) afirma que a visão mais convencional do termo burocracia possui uma forte conotação negativa, tanto para o homem comum como para muitos especialistas em organização. Segundo o autor, o termo sugere regulamentos e leis rígidos, impessoalidade, resistência a inovações, dentre outros problemas que comprometem o interesse em promover melhorias no funcionamento da organização.

Assim, dedicação e integridade, que respondem à intenção de evitar favorecimentos e arbitrariedade, assegurando igualdade de tratamento, se reduziriam a uma impessoalidade formalista, denotando falta de afeição ou entusiasmo na relação com o público externo da organização. Regulamentos e normas de conduta, definidos com o intuito de racionalizar e ordenar o desenvolvimento das atividades, e que favorecem as ações de coordenação e controle, seria seguido com tal fidelidade que se confundem com resistência a inovações, inércia ou letargia decisória. A divisão do trabalho e a especialização, que fundamentam a eficácia operacional, acabariam por instrumentalizar a ineficiência na performance organizacional. (Carneiro e Menicucci, 2013, p. 142)

Essas críticas e limitações apontadas pela literatura se estendem às organizações governamentais. Para Carneiro e Menicucci (2013), a percepção de que o aparelho administrativo estatal, dotado de uma especial capacidade técnica, escaparia ao controle da política impulsiona uma nova onda de críticas à burocracia pública, sustentada principalmente nas contribuições advindas da *public choice*. Para os autores, essa vertente teórica tem como principal preocupação demonstrar

como e porque os produtos das decisões e das condutas adotadas pelos burocratas são perdulários e ineficientes.

Reconhecendo a tensão existente na relação entre política e burocracia, Weber (1999) acredita que a burocracia configura-se como um ator político estratégico, dotado de relativa margem de autonomia decisória para exercer o poder do Estado. Isso faz com que o controle da burocracia se torne essencial para evitar que ela tome decisões para as quais não detém legitimidade ou que implique o deslocamento do interesse público. A leitura da *public choice* vai além, argumentando que a autonomia decisória da burocracia não se traduz em riscos de deslocamento do interesse público, mas no privilegiamento sistemático da promoção do auto interesse, consoante a lógica da racionalidade instrumental da economia (Carneiro e Menicucci, 2013).

Baseada nesse tipo de interpretação, que foca nos efeitos negativos da administração burocrática, a *new public management* (NPM) preconiza uma mudança paradigmática no modelo de gestão do setor público, de cunho gerencial, voltada a aumentar a responsabilização dos burocratas perante a sociedade e a conferir maior responsividade, efetividade e eficiência às atividades desenvolvidas pelos órgãos estatais (Hernes, 2005; Olsen, 2005).

2.3.2. Administração Gerencial (*New Public Management*)

A Administração Gerencial, também denominada nova gestão pública ou *new public management* (NPM), surgiu na segunda metade do século XX constituindo, de certa forma, em um rompimento com o sistema burocrático tradicional, sem, no entanto, negá-lo totalmente, uma vez que esse novo modelo tem muitos de seus princípios fundamentais derivados do anterior, tais como: a admissão baseada em rígidos critérios de mérito, avaliação de desempenho, sistema de carreiras, profissionalismo e impessoalidade (Jucá, 2013). Esse novo modelo é resultado de questionamentos e exigências da sociedade por uma administração pública eficiente, pela redução dos gastos públicos e cortes orçamentários.

Para Carneiro e Menicucci (2013, p. 148), “a noção de *new public management* foi utilizada para designar um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa, iniciada nos anos 1980, que procura imprimir maior eficiência e agilidade a uma administração pública estruturada consoante os

pressupostos da burocracia weberiana”. A ideia central consiste em conferir um enfoque gerencial, inspirado nos métodos de gestão dos negócios privados, à administração pública (Hood, 1995; Hernes, 2005), possibilitando garantir maior responsividade e melhor desempenho na prestação de serviços públicos à população, que figura como cliente ou consumidor neste novo modelo.

Sobre essa nova gestão pública, Pollitt e Bouckaert (2011) argumentam que consiste em um fenômeno de dois níveis: político (superior) e técnico (inferior). O nível político refere-se a uma teoria ou doutrina que dissemina a melhoria dos serviços públicos via importação de conceitos, técnicas e princípios da iniciativa privada. Já o nível técnico, trata do conjunto de conceitos e práticas específicas como a ênfase no desempenho, preferência por formas organizacionais mais enxutas e especializadas, abertura à concorrência, remuneração por desempenho e foco no tratamento de usuários de serviços como clientes. Dessa forma, o modelo de administração pública gerencial se contrapõe ao modelo tradicionalmente burocrático, voltando-se para os resultados, com especial atenção à provisão de serviços públicos com custos mais eficientes possíveis (Goldfinch e Wallis, 2009).

É possível notar que todos esses aspectos e perspectivas apontam para o conceito de governança nas organizações públicas, pois, pressupõem a atuação em um contexto complexo e pluralista que é o que vivencia a administração pública contemporânea. Neste sentido, Cavalcante (2019) alerta para a importância de ressaltar dois fatores importantes ao tratar da ideia de governança no contexto de administração pública atual: seu foco e o papel do Estado. Para o autor, enquanto a administração pública tradicional se voltava para o usuário, na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) já relatavam que esse novo movimento é uma resposta aos desafios de um mundo em rede, multisetorial, sem responsabilidade exclusiva do Estado, bem como às lacunas de abordagens anteriores que trataram da administração pública.

As iniciativas reformistas de gestão governamental baseadas na NPM variam entre diferentes países e ao longo do tempo. Cavalcante (2019, p. 204), acrescenta que, considerando a NPM, “os resultados das mudanças em diferentes países e setores políticos mostram um padrão misto que varia de acordo com as características contextuais, tais como o horizonte temporal, o escopo das reformas e o grau de relevância política do tema na agenda governamental”. Em países anglo-

saxões, por exemplo, as ações empreendidas implicaram alterações substantivas na forma, organização e funcionamento da administração pública, com o objetivo de melhorar a performance e o incremento da *accountability*, lançando mão de instrumentos com vistas à avaliação do desempenho organizacional (Carneiro e Menicucci, 2013).

Já em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, ao contrário dos países anglo-saxões, as reformas não trouxeram grandes mudanças no papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil, concentrando-se no aperfeiçoamento da gestão pública, em busca de maior responsividade e melhoria de performance. Neste sentido, as mudanças focalizaram áreas consideradas estratégicas, com destaque para o gerenciamento de recursos humanos, a provisão alternativa de serviços públicos e a gestão do gasto público e a transparência financeira (Carneiro e Menicucci, 2013).

Christensen e Laegreid (2007), ao analisaram cinco reformas em nações desenvolvidas, concluem que a principal tendência foi o aumento da especialização horizontal e vertical, gerando uma administração pública mais fragmentada.

Quanto aos países da América Latina, diferentemente das experiências dos países desenvolvidos, as mudanças foram motivadas por um forte componente de isomorfismo coercitivo e mesmo normativo e os esforços empreendidos focaram mais a redução de custos do que a promoção de melhorias de desempenho do setor público, à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal (Carneiro e Menicucci, 2013). Desses países, o Chile, o México e a Argentina iniciaram as experiências de reforma do Estado ainda na década de 1980 (Costa, 2000).

No Brasil, a primeira tentativa de implementação da administração pública gerencial ocorreu nos anos 60, por meio do Decreto-lei nº 200/1967 (Reforma Administrativa Federal), que requereu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias e empresas paraestatais, bem como a instituição da racionalidade administrativa, o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle de resultados como princípios. Dessa forma, a administração pública brasileira, embora apresente características bastante distintivas em relação às experiências dos países desenvolvidos (Carneiro e Menicucci, 2013), segue a mesma linha de tendência, ao buscar um modelo de gestão mais dinâmico e afastar das amarras do modelo burocrático.

No entanto, pouco se avançou além das chamadas reformas de primeira geração. Para Carneiro e Menicucci (2013), que se tem, de um modo geral, são iniciativas pontuais e frequentemente descontínuas de introdução de algumas inovações nas tecnologias de gestão, no planejamento e avaliação orçamentária, dentre outras, que ficam distante da concepção de um programa abrangente de novas práticas de gestão, aderentes à NPM.

O modelo gerencial de administração pública, assim como o burocrático, também recebeu algumas críticas de teóricos e praticantes. Entre o final dos anos 80 e início dos anos 90, surgiu uma crítica filosófica à nova geração de gerencialismo no setor público, sem que nenhum tratado teórico geral tivesse emergido da academia. Para Carneiro e Menicucci (2013), as ideias pioneiras vieram do campo da prática, cuja descrição baseava-se na observação do que ocorria nos Estados Unidos e no Reino Unido, visando distinguir os princípios das reformas daqueles anteriormente vigentes, mesmo que a lista de características variasse muito entre os autores dedicados a tal empreendimento.

Posteriormente, a literatura também começa a enfatizar a identificação das variações e diversidade de estágios da reforma gerencial, a partir de estudos comparativos em diferentes países, alcançando maior formalização no estudo das reformas do setor público, no final dos anos 90, conforme relata Carneiro e Menicucci (2013). É nesse período que passam a ser identificados alguns paradoxos e resultados inesperados na implementação das proposições reformistas da NPM.

Um dos paradoxos das reformas do setor público é a utilização da abordagem da produção como forma de controle que, muitas das vezes, preconiza a especificação e mensuração de resultados por meio de indicadores em contratos de desempenho aplicados a serviços públicos que tanto as atividades quanto os resultados não são prontamente observáveis ou mensuráveis (Carneiro e Menicucci, 2013), que pode gerar confusão ao invés de esclarecer as responsabilidades gerenciais dentro do governo (Gregory, 1995).

Outro paradoxo trazido por Carneiro e Menicucci (2013), refere-se a ênfase na diminuição dos controles *ex ante* e processuais baseados em regras e rotinas, substituindo-os por avaliações *ex post* de resultados, com o objetivo de aumentar a discricionariedade para os gerentes e agregar valor ao serviço público. Segundo os autores, embora em algumas áreas esses resultados tenham sido observados, estudos mostram que a efetivação de uma reorientação geral dos controles em tal

direção é questionável.

Para Ki Rkpatrick, Ackroyd e Walker (2005), as descentralizações, desregulações e desburocratizações sempre vieram acompanhadas de novas centralizações e de novas regras, na maioria das vezes, aumentando o peso burocrático. Dessa forma, a tentativa de flexibilizar não extinguiu os controles tradicionais. Em determinados casos, os controles sobre a burocracia aumentaram, com uma crescente regulação sendo imposta sobre a mesma (Carneiro e Menicucci, 2013), como nos processos de compra com vista à redução de corrupção, por exemplo. Ao analisar modelos organizacionais e reformas, com base no NPM, Secchi (2009) revelou que algumas características essenciais presentes nos novos modelos são típicas do tradicionalismo burocrático, dando continuidade a ênfase no controle e não configurando, assim, modelos de ruptura.

Alguns paradoxos estão relacionados a teoria cultural, que remete a ideia de impossibilidade de consenso entre as diferentes culturas. O paradoxo da resistência organizacional a pressões de segunda ordem, por exemplo, que aponta para uma tendência de que “uma visão de mundo pró-mudança seja transformada em algo bem diferente quando é levada para outro nível de organização ou para um ambiente cultural diferente” (Carneiro e Menicucci, 2013, p. 155). Outro exemplo é a síndrome recorrente de surpresa e desapontamento (Collingridge, 1992), associada ao desenvolvimento de tecnologias inflexíveis, que produz uma cultura de crença oficial inquestionável na racionalidade de determinadas abordagens que adquirem o status de melhor prática, podendo levar a surpresas.

Além disso, Hood e Peters (2004) trazem a observação de que os reformadores da NPM criticaram a burocracia por ser padronizada, mas frequentemente recorreram à padronização na prática, por meio da adoção universal de fórmulas pouco fundamentadas para desenho institucional, consoante o denominado isomorfismo mimético. Para os autores, isto produziu um caso de “paradoxo da monocultura”, ou seja, a adoção de modelos inferiores como padrão universal.

Na linha da produção de efeitos não esperados, Dunleavy et al. (2005) traz mais uma vertente de crítica ao reformismo da NPM, ressaltando os efeitos adversos sobre a capacidade dos cidadãos para resolver problemas sociais em função do aumento da complexidade institucional e das políticas públicas, os quais geram resultados negativos a partir dos pilares na NPM (desagregação, competição e

incentivos). Para os autores, ao focar na desagregação e competição, a NPM automaticamente aumenta o número de unidades administrativas e cria interrelações mais complexas e dinâmicas entre elas. Amplia-se a demanda por informação e criam-se crescentes problemas de coordenação.

Segundo Carneiro e Menicucci (2013), devido à forte orientação para o cliente, a NPM, muitas vezes, lhe permite oportunidades de escolha, o que gera custos na capacidade para a ação coletiva quando o serviço público é diferenciado e fragmentado. Para os autores, a complexidade das políticas públicas também produz efeitos negativos sobre a competência do cidadão, pois, torna mais difícil entender os arranjos internos do Estado e operar apropriadamente os pontos de acesso para representar seus interesses, política e administrativamente.

Vale ressaltar ainda, problemas relacionados a carreira no serviço público como, por exemplo, potenciais conflitos gerados pelo plano de incentivos e mensuração de resultados. Pollitt e Bouckaert (2000) apontam para o fato de que incentivos para melhorar a produtividade no serviço público e promover empreendedorismo podem levar, em alguns casos, à tendência de criação de discórdia e divisão relacionado a estes esquemas de remuneração, o que torna necessário desenvolver confiança e restabelecer os padrões éticos entre os servidores públicos.

No Brasil, registram-se crescentes experiências de utilização de incentivos pecuniários ao desempenho de agências públicas e a servidores públicos, mas ainda não foram consistentemente avaliadas em seus resultados efetivos para a qualidade do serviço prestado (Carneiro e Menicucci, 2013).

Feitas as considerações acerca dos principais conceitos e críticas relacionadas aos modelos de administração pública burocrática e gerencial (*new public management*), apresenta-se o quadro 1, abaixo, que resume as principais diferenças e críticas relacionadas aos dois modelos de administração pública.

Quadro 1: Principais diferenças e críticas da administração pública burocrática e gerencial

Administração burocrática	Administração gerencial
Principais diferenças entre os modelos	
- Concentra-se no processo; - É autorreferente;	- Orienta-se para resultados; - É voltada para o cidadão;

- Define os procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços; - Satisfaz às demandas dos cidadãos; - Tem controle de procedimentos.	- Combate ao nepotismo e a corrupção; - Não adota procedimentos rígidos; - Define os indicadores de desempenho; - Utiliza contratos de gestão.
Principais críticas	
- Funcionamento pesado que leva a comportamento rígido e ritualista; - Fragmentação e a compartimentação de estruturas que dificulta o processo de coordenação sistêmica; - Dificuldades (resistência) na incorporação de inovações; - Centralização conjugada à rigidez no processo decisório.	- Confusão de responsabilidades gerenciais, devido ao uso da abordagem da produção como forma de controle; - Aumento do peso burocrático devido substituição de controles prévios por avaliações de resultados; - Aumento da complexidade institucional e das políticas públicas; - Geração de conflitos relacionados ao plano de incentivos e mensuração de resultados.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura

2.4. RISCO ORGANIZACIONAL

O risco faz parte da natureza humana, estando presente em todas as ações desenvolvidas pelos indivíduos, pois, qualquer atividade desenvolvida produz determinado tipo de exposição a algum tipo de risco e leva a uma possível mudança. Neste sentido, o risco pode ser definido simplesmente como exposição à mudança, a probabilidade de que algum evento futuro ou conjunto de eventos ocorra (Paxson e Wood, 1998). Em outros termos, o Comitê de Organizações Patrocinadoras - COSO (1992) define o risco como a possibilidade que um evento ocorra e afete de modo adverso o alcance dos objetivos de uma entidade. Já a ISO 31000 (2018), define o risco como o “efeito da incerteza sobre os objetivos”, sendo o efeito um desvio positivo, negativo ou ambos em relação que se espera.

O campo de pesquisa sobre o risco iniciou quando os seres humanos começaram a refletir sobre possibilidade de sua própria morte e buscarem ações para evitar situações perigosas (Renn, 1998) e avançou para além dos riscos físicos,

perpassando por estudos relacionando o risco a questões financeiras, econômicas e sociais. Neste sentido, as visões convencionais de avaliação de risco estão ancoradas em concepções positivistas e objetivas de risco como o valor estatístico de expectativa de um evento indesejado que pode ou não ocorrer (Hansson, 2007, como citado por Corvellec, 2010) ou em uma combinação de cenário de ameaça, sua probabilidade e consequências (Kaplan, Garrick e John, 1981).

Como matéria de estudo, Damodaran (2007) enfatiza a diversidade de disciplinas em que o risco é incorporado e suas diferentes definições, de acordo com as especificidades de cada área. Para o autor, o risco está relacionado a probabilidades e incertezas, sendo o risco uma incerteza quantificável. Em seu livro, Damodaran utiliza uma definição de risco que aborda uma combinação entre perigo (crise) e oportunidade, representando o lado negativo e o lado positivo do risco. Dessa forma, pode-se dizer que os estudos que partem dessa visão convencional de avaliação de risco, estão ancorados em uma perspectiva modernista, onde o risco é tratado de maneira mais objetiva, vinculado a questões de probabilidade e estatística.

No entanto, essa não é uma visão aceita universalmente em se tratando do risco como matéria de estudos. Por exemplo, Miller (2009, p. 157), ressalta que a pesquisa de risco a partir dessa perspectiva “enfoca principalmente os indivíduos, trata as preferências de risco como sendo dadas de forma exógena, tenta quantificar o risco, assume que o risco reflete uma dada distribuição de probabilidade, omite considerações éticas e negligencia as ações, concentrando-se na tomada de decisões”. Na área dos estudos organizacionais, a pesquisa de risco ainda não apresenta uma teoria de aprendizagem social de como as preferências de risco se formam e evoluem dentro das organizações (Miller, 2009), sendo uma lacuna muito importante e promissora para ser explorada.

Os indivíduos são dotados de valores e crenças que influenciam em suas percepções de risco. Além disso, as condições sócio-organizacionais também afetam os comportamentos. Um mesmo risco pode ser percebido de maneira diferente de acordo com a pessoa e as condições ambientais. É nesse sentido que Miller (2009) propõe uma perspectiva pós-moderna contrastante que sob a qual o risco é um fenômeno social e multinível. Para o autor, as preferências, percepções e respostas ao risco são aprendidas, o risco é subjetivamente percebido e muitas vezes não quantificável. Corroborando com essa ideia, Kanner (2005) afirma que a

capacidade de avaliar o risco no contexto é o conhecimento adquirido que é socialmente construído. Já o ambiente, é considerado por Miller (2009) como um sistema complexo e socialmente construído.

Considerando essa perspectiva, pode se dizer que a visão de mundo e a interpretação dos indivíduos do contexto (ou seja, o ambiente setorial de sua decisão estratégica, sua socialização ou suas atitudes relacionadas ao setor) afetarão seu comportamento de escolha (Weißmüller, 2020), de forma que “mudanças observáveis em atitude de risco refletem mudanças no conjunto de crenças sendo usado pelo tomador de decisão para avaliar o estado de natureza mais provável no futuro” (Kanner, 2005, p. 334). Além disso, embora o nível geral de aversão ao risco de uma organização seja a agregação da aversão individual ao risco, essa agregação afeta as percepções de riscos situacionais de cada membro organizacional e, conseqüentemente, influencia o comportamento de assumir riscos (Sitkin e Pablo, 1992; Sitkin e Weingart, 1995), ou seja, o indivíduo contribui para o agregado, mas também é influenciado por ele. Nessa perspectiva, ainda, as considerações éticas são parte integrante da avaliação e gestão do risco. Como afirma Miller (2009), as organizações respondem ao risco através de suas ações, não apenas tomando decisões.

Ao defender que as organizações respondem ao risco através de suas ações, a perspectiva pós-moderna se correlaciona a nova corrente de estudos das práticas organizacionais (estratégia enquanto prática), que incluem o risco como fator estratégico não só nas decisões estratégicas, mais em todos os níveis e ações organizacionais. A estratégia, de acordo com essa visão prática, não é algo que uma organização *possui*, mas algo que seus membros *fazem* (Jarzabkowski, Balogun e Seild, 2007), ou seja, é atividade socialmente realizada, construída através das ações, interações e negociações de múltiplos atores e das práticas situadas nas quais eles se baseiam (Jarzabkowski, 2005). Neste sentido, Corvellec (2010, p. 146) argumenta que “a concepção do que constitui um risco para uma organização é imanente à prática gerencial no sentido de que esta concepção é contingente, vem de, e se desenvolve dentro desta prática”.

Corroborando com essa perspectiva, Slovic et al. (2010) analisam o desenvolvimento das pesquisas realizadas acerca do risco como um sentimento e as principais implicações práticas resultantes da forma como estes fatores heurísticos afetam a percepção e avaliação do risco, bem como a tomada de

decisão humana. Lidar com essas questões mais subjetivas sobre a avaliação do risco na área das ciências sociais é essencial para a compreensão dos fenômenos relacionados ao risco, já que este possui diferentes faces e se revela de maneiras diferentes dependendo do indivíduo e do contexto social. Além disso, essa diversidade de disciplinas em que o risco é incorporado exige abordagens mais integradoras.

Quadro 2: Diferentes definições de risco

Visão	Autor	Conceito de risco
Moderna/ Convencional	Kaplan, Garrick e John (1981)	O risco é “uma combinação de cenário de ameaça, sua probabilidade e consequências”.
	COSO (1992)	“O risco é representado pela possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos da empresa”.
	Paxson e Wood (1998)	O risco é a “exposição à mudança. A probabilidade de que algum evento futuro ou conjunto de eventos ocorra”.
	Hansson (2007)	O risco é “um valor estatístico de expectativa de um evento indesejado que pode ou não ocorrer”.
	Damodaran (2007)	O risco é “uma combinação de perigo (crise) e oportunidade, representando o lado negativo e o lado positivo do risco”.
	ISO 31000 (2018)	O risco é “o efeito da incerteza sobre os objetivos”
Pós-moderna/ Construtivista	Miller (2009)	“O risco é um fenômeno social e multinível”.
	Corvellec (2010)	O risco é “uma construção social [...], imanente à prática gerencial”.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura

2.4.1. Risco e sua Gestão: Aspectos Gerais

É possível notar que a literatura de gestão de risco organizacional tem se apresentado fragmentada no sentido de tratar dos diferentes tipos de riscos separadamente, independentemente da perspectiva adotada. Como exemplo,

Bromiley et al. (2015) relatam que a área de finanças muitas vezes tratou de riscos associados a variações cambiais ou de taxas de juros, enquanto seguros lidaram com catástrofes naturais e responsabilidade civil, e operações gerenciaram riscos de qualidade e segurança. No entanto, estudos mais antigos já indicavam a necessidade de integrar o gerenciamento de riscos organizacionais. Shapiro e Titman (1986) discutiram o “benefício de integrar atividades de gerenciamento de risco em uma única estrutura”. Schrand e Unal (1998) defenderam o “gerenciamento coordenado de riscos”. Já Colquitt, Hoyt e Lee (1999) apelaram por um “gerenciamento de risco integrado”.

Contudo, os primeiros documentos acadêmicos usando o termo “gerenciamento de risco empresarial” apareceram somente em 2001, quando Dickinson (2001) o definiu como uma “abordagem sistemática e integrada do gerenciamento dos riscos totais que uma empresa enfrenta” e D'Arcy e Brogan (2001) o definiram como “o processo pelo qual organizações de todos os setores avaliam, controlam, exploram, financiam e monitoram riscos de todas as fontes”. Já o COSO ERM (2004) definiu o gerenciamento de risco empresarial como um processo de avaliação e gerenciamento de risco em toda a empresa, projetado para “fornecer uma garantia razoável em relação ao cumprimento dos objetivos da entidade”. Essa definição do COSO ERM, leva a entender que as empresas que implementam processos de gerenciamento de risco empresarial devem ter maior probabilidade de alcançar um melhor desempenho, entretanto, segundo Callahan e Soileau (2017), este vínculo ainda não havia sido esclarecido empiricamente.

Para melhorar as evidências empíricas dessa relação (risco x desempenho), Callahan e Soileau (2017) avaliaram o efeito da maturidade dos processos de gerenciamento de riscos no desempenho operacional das empresas e confirmam que as empresas com processos de gerenciamento de risco empresarial mais desenvolvidos alcançam um melhor desempenho. Isso demonstra a tendência de uma gestão de riscos cada vez mais integrada e consolidada nas diversas áreas e níveis organizacionais. Como Damodaran (2007) argumenta, a estratégia de assumir certos riscos pode levar as organizações ao sucesso e, conforme as descobertas de Callahan e Soileau (2017), existem evidências empíricas que corroboram com o autor, ao menos no sentido de maturidade dos processos organizacionais voltados para o gerenciamento de riscos empresariais.

No entanto, como Rouillard (2004) afirma, uma perspectiva de risco envolve

uma abordagem holística e sistemática para garantir que todos os riscos são contabilizados e, ao mesmo tempo, envolve uma capacidade de se adaptar a uma variedade de perturbações, de aprender com os erros e de ganhar experiência para lidar melhor com a incerteza. Essa afirmação remete a aprendizagem e adaptação que se dão, principalmente por meio da experiência prática. Portanto, investigar o processo de implantação do gerenciamento de riscos organizacionais por meio da lente da prática leva a um posicionamento de que a gestão de riscos não pode ser considerada apenas a partir do indivíduo, no processo decisório e de maneira objetiva, mas que permeia a emergência nas práticas estratégicas que se dão em todas as áreas e níveis organizacionais.

Neste sentido, empresas com níveis mais elevados de maturidade dos processos na implantação do gerenciamento de risco empresarial podem, realmente, obter melhores resultados (Callahan e Soileau, 2017). Entretanto, alcançar essa maturidade requer uma estrutura muito bem definida e integrada de gestão de riscos, que ganhou destaque com a publicação do guia Internal Control – Integrated Framework pelo COSO, em 1992. Por meio deste guia, as organizações passaram a ser orientadas quanto ao aprimoramento dos seus sistemas de controle interno. Segundo o COSO (1992), esses sistemas são formados por componentes integrados, que incluem a avaliação de riscos.

Com enfoque nesses componentes, em 2004, o COSO lançou o Enterprise Risk Management - Integrated Framework (COSO-ERM), que trouxe componentes, princípios e conceitos para a gestão de riscos corporativos que, posteriormente, foi atualizado com a publicação do Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance (COSO-ERM), que “destaca a importância de considerar o risco tanto no processo de definição da estratégia quanto na condução do desempenho” (COSO, 2017, p. 3).

O gerenciamento de riscos empresariais, da maneira em que definido pelo COSO (2004, que pode ser estendido a atualização de 2017) e pela ISO 31000 (2018), é um “componente chave e deve fazer parte da cultura geral da empresa” (Moeller, 2011). Neste sentido, o gerenciamento de riscos envolve a avaliação e planejamento de riscos, identificação e análise de riscos, exploração e desenvolvimento de estratégias de resposta a riscos e monitoramento de risco. De acordo com Corvellec (2010) a avaliação de risco consiste em avaliar a importância do risco comparando seu nível com algum tipo de padrão ou termos de referência; a

identificação do risco repousa no processo de determinar o quê, onde, quando, por que e como algo poderia acontecer; e a análise de risco consiste em aplicar um processo sistemático para entender a natureza do risco envolvido e determinar seu nível.

E possível notar que gerenciamento de riscos empresariais, segundo esta ótica, parte das definições convencionais para a avaliação de risco, entretanto, acrescenta uma visão integradora com o nível estratégico da organização de forma que o desenvolvimento de estratégias de resposta à riscos consiste em “desenvolver planos e estratégias para retornar às operações normais e depois se recuperar do evento de risco”, incluindo uma “análise das oportunidades relacionadas ao risco” (Moeller, 2011, p. 26). O monitoramento de risco também possui uma vertente estratégica e corresponde em manter “ferramentas e instalações para monitorar os riscos identificados que possivelmente ocorram” (Moeller, 2011, p. 26). Neste sentido, é importante que os processos de gerenciamento de risco sejam dinâmicos, iterativos e responsivos às mudanças, possibilitando adaptação, melhoria e aprimoramento de forma contínua.

Como Corvellec (2010, p. 146) defende, a gestão de risco não pode se limitar à “identificação de ameaças perigosas e na descrição do porquê e como governar o risco”. Para o autor, ela precisa compreender as condições sociais de avaliação, ou seja, compreender a dinâmica relacionada às práticas, valores e cultura organizacional. Essa perspectiva remete a gestão de riscos à visão subjetiva da avaliação de risco, imbuídas de uma mistura de ciência e julgamento influenciados por importantes fatores como, por exemplo, os fatores culturais (Slovic, 1999).

Stern e Fineberg (1996, p. 11) destacam que “a caracterização do risco envolve julgamentos complexos e carregados de valores e a necessidade de um diálogo efetivo entre especialistas técnicos e cidadãos interessados e afetados”. Seguindo esta linha de pensamento, Burgman (2005, p. 9) acrescenta que “avaliações de risco completas são definidas como aquelas que realizam todas as fases do ciclo de gestão de risco guiadas pelas partes interessadas, um casamento de métodos de análise de risco, gestão adaptativa, ferramentas de decisão, monitoramento e validação”.

Portanto, o gerenciamento de riscos sob essa lente pode proporcionar uma gestão estratégica integradora, onde pessoas, processos internos, políticas e normas estão voltados para o estabelecimento de uma estrutura administrativa forte

e eficaz no alcance dos objetivos organizacionais e cumprimento de diretrizes macro, como é o caso dos órgãos e entidades governamentais.

2.4.2. Risco e sua Gestão na Administração Pública

Como enfatizado por Damodaran (2007), a definição de risco aborda uma combinação entre perigo (crise) e oportunidade, representando o lado negativo e o lado positivo do risco, ou seja, o risco como algo a ser evitado ou como uma oportunidade para obter vantagem competitiva. Na administração pública, essa dualidade também existe e deve ser explorada para que o setor avance para uma gestão mais efetiva no cumprimento do seu papel perante os usuários/clientes dos serviços públicos.

Conforme apontado por Rouillard (2004), a gestão de risco na administração pública também tem uma conotação positiva quando se refere à gama de oportunidades existentes em um mundo incerto. Por exemplo, os governos podem desempenhar um papel ativo na coordenação da economia, assumindo riscos para promover investimentos em novas tecnologias. Estas perspectivas são óbvias quando se olha para os resultados dos estudos de caso usados para discutir o conceito de gestão de risco aplicado ao processo de decisão governamental (Rouillard, 2004).

Assim como em organizações de outras áreas, às possibilidades de mudanças que afetem os objetivos institucionais também estão presentes nos órgãos e entidades da administração pública e merecem atenção. Os tipos de riscos que ocorrem e devem ser gerenciados pelo governo no contexto de políticas públicas são muitos e variados - acidentes industriais ou falhas de serviço (catástrofes ou acidentes aéreos), desastres naturais (inundações), riscos para a saúde pública (pandemias de gripe e COVID-19), riscos diretos à segurança (terrorismo), riscos econômicos (quebra bancária), falha de sistemas estabelecidos (tragédias de proteção à criança) e risco de danos à reputação (para as organizações ou profissionais associados aos riscos acima) (Brown e Osborne, 2013).

O risco é um componente significativo da gestão na tomada de decisão. Na área pública, a tomada de decisão envolve, principalmente, situações de risco e incerteza (Wise e Freitag, 2002; Donahue, Eckel e Wilson, 2014; Roberts e

Wernstedt, 2019), abordando o papel do tomador de decisões e o processo cognitivo perante essas situações, que pode ser influenciado por alguns fatores. No processo de análise dos riscos os gerentes podem, por exemplo, procurar referências na forma como outras pessoas se comportaram para tomar suas decisões com mais propriedade. Normalmente, essa referência é buscada em gerentes de outras repartições, esfera ou unidade federativa de governo que vivenciaram a mesma situação na qual o gerente em questão se encontra (Roberts e Wernstedt, 2019) para, então, ser tomada a decisão.

Questões relacionadas à adaptação e aprendizagem organizacional também são fatores presentes na dinâmica do gerenciamento de risco no setor público, pois, as organizações geralmente aprendem com suas experiências anteriores e procuram se ajustar as necessidades impostas pelo ambiente. Ao analisar as heurísticas de aprendizagem em iniciativas de sustentabilidade de governos locais, Deslatte, Swann e Feiock (2021) reforçam esse argumento de que a aprendizagem organizacional impacta os gerentes nas avaliações de risco. Além disso, a percepção de riscos é um fator de impacto nas organizações, pois, o risco percebido pode estimular as organizações a realizar ações não rotineiras e não incrementais que visam aumentar a capacidade adaptativa (Comfort, 2007).

No nível mais amplo, o comportamento estratégico de risco (Weißmüller, Vogel, 2020), a busca pela identificação dos principais fatores de risco envolvidos nas ações, como esses fatores de risco afetam o sucesso, a eficácia dos projetos e o desenvolvimento de mecanismos/modelos de alocação de risco (Ke, Wang e Chan, 2013) é importante para o gerenciamento de riscos na administração pública. Além disso, o alto nível de incertezas a longo prazo existentes em algumas ações governamentais (como nas concessões, parcerias público-privadas e terceirização de serviços) requer uma gestão de riscos integrada.

O fato é que o gerenciamento de risco na administração pública envolve diversos aspectos (tanto objetivos quanto subjetivos) e setores/áreas de atuação, sendo necessário uma gestão consolidada em todos os níveis organizacionais e que considere o risco também como um fenômeno social. No entanto, o setor público sempre foi tido como extremamente burocrático e regulamentado, o que dificulta uma abordagem mais inovadora acerca do risco. Muitas áreas de serviços públicos, como assistência social, tornaram-se altamente regulamentadas e impulsionado por inspeção, auditoria, gestão de desempenho e metas que militam contra assumir

riscos e promover a inovação (Hood e Rothstein, 2000; Munro, 2010), já que assumir riscos é um dos pré-requisitos necessários para a inovação (Brown e Osborne, 2013).

De acordo com estereótipos populares em todo o mundo, as organizações públicas são o habitat típico de indivíduos que toleram a burocracia e reduzem a eficiência dos procedimentos, pois, tem uma propensão para assumir riscos relativamente baixa e uma tolerância alta para atrasos (Baarspul e Wilderom, 2011). Os próprios profissionais da área pública também tendem a se considerar mais avessos ao risco do que seus colegas do setor privado (Buurman et al., 2012; Carlsson, Daruvala e Jaldell, 2012). Seria essa uma verdade universal no setor público? O que, de fato, desencadeou essa ideia? Que fatores devem ser levados em consideração?

A ideia de que agentes do setor público respondem de forma diferente à perspectiva de risco do que agentes da iniciativa privada está enraizada na descrição clássica do comportamento administrativo, feita por Simon (1945). Segundo o autor, a tomada de decisões em organizações privadas é muito mais simples do que em agências públicas, pois, na iniciativa privada espera-se que a organização leve em consideração apenas as consequências da decisão que o afetam, enquanto os órgãos públicos (e seus agentes) devem pesar a decisão em termos de algum sistema abrangente de valores públicos ou comunitários.

A orientação de risco dos funcionários públicos em comparação com os funcionários do setor privado foi estudada em diversas pesquisas (por exemplo, Barton e Waldron, 1978; Belante e Link, 1981; Nutt, 2006). O argumento e as evidências empíricas desses estudos são que os funcionários públicos se relacionam com o risco de forma diferente dos funcionários do setor privado na aversão ao risco devido às diferentes práticas de gestão e processos decisórios implementados em ambos os setores (Barton e Waldron, 1978; Nutt, 2006), às condições de trabalho mais favoráveis e seguras no setor público (por exemplo: maior segurança no emprego, menos ênfase na responsabilidade), o que atrai pessoas avessas ao risco (Barton e Waldron, 1978; Belante e Link, 1981). Além disso, o uso de medidas subjetivas de desempenho e a ausência de um motivo de lucro dentro do setor público (Barton e Waldron, 1978) e as restrições organizacionais no setor público (Nutt, 2006) também proporcionam um comportamento avesso ao risco.

A alta regulamentação no setor público, por exemplo, limita o comportamento e faz com que o “ousar arriscar” tenha um significado diferente para os indivíduos do setor público em comparação com os trabalhadores do setor privado porque as lógicas diferem profundamente (Bozeman e Kingsley, 1998). Por um lado, ousar arriscar é essencial para a inovação organizacional e a geração criativa de novas ideias e políticas para enfrentar questões complexas idiossincráticas para o setor público (Brown e Osborne, 2013). Por outro lado, assumir riscos sempre incorpora a chance de fracasso, que - no caso de públicas organizações que fornecem bens e serviços essenciais ao público em geral - podem ter consequências devastadoras para a vida de muitas pessoas que contam com esses serviços Weißmüller (2020).

Ainda em relação a orientação de risco dos funcionários públicos em comparação com os funcionários do setor privado, Houston (2011) argumenta que o emprego público normalmente fornece mais segurança no emprego do que cargos comparáveis do setor privado. Isso pode influenciar na propensão em assumir riscos, já que os servidores públicos podem imaginar que assumir certos riscos não lhe é conveniente, pois, pode comprometer desnecessariamente sua carreira e estabilidade profissional. Além disso, o ambiente do serviço público parece influenciar na orientação de risco. Por exemplo, ao examinar a aversão ao risco organizacional, Chen e Bozeman (2012) descobriram que no setor público os gerentes acham que trabalham em ambientes organizacionais nos quais o risco é desencorajado. Isso pode ser reflexo das diferenças lógicas já mencionadas, porém, as causas subjacentes da percepção de desencorajamento ao risco merecem estudos mais aprofundados.

É importante destacar que a gestão de risco na administração pública vem evoluindo. Como apontado por Rouillard (2004), essa evolução caminha para uma nova forma de ação governamental baseada na responsabilidade e delegação de forma que programas públicos estão sendo redesenhados para fornecer mais aos indivíduos para monitorar seus próprios riscos e assumir a responsabilidade por sua gestão pessoal. Uma série de novos atores, empresas públicas ou agentes privados estão agora compartilhando responsabilidades na entrega de serviços públicos. Dessa forma, é possível notar um aumento dos esforços dos governos para modernizar o processo de decisão e apresentar uma perspectiva de gestão de riscos em todas as principais áreas de ação governamental (TBCS 2001).

Embora algumas pesquisas continuem afirmando que as organizações

públicas têm características que podem impedir comportamentos de risco ou atitudes empreendedoras (por exemplo, Morris e Jones, 1999; Townsend, 2013), um número crescente de estudos tem demonstrado que o comportamento de risco está presente e é esperado em organizações públicas. Neste sentido, o estudo de Bozeman e Kingsley (1998) refutou a afirmação de que os gestores públicos são inerentemente mais avessos ao risco do que suas contrapartes do setor privado. Outras pesquisas demonstraram que hierarquia e burocracia estão negativamente relacionados com a assunção de riscos entre gestores públicos e a confiança funcionário-supervisor está positivamente associada (Nyhan, 2000; Turaga e Bozeman, 2005). Ao analisar 28 estudos que fazem comparações público-privadas, Baarspul e Wilderom (2011) também concluem que não existe um padrão consistente de evidências que apoiem a ideia generalizada de que os empregados em organizações do setor público se comportam de forma diferente daqueles empregados em contextos do setor privado.

Dessa forma, o perfil empreendedor e inovador, considerado mais propenso a assumir e lidar com os riscos em suas decisões (Hinz e Ingerfurth, 2013; Swann, 2016; Wang e Feeney, 2016; Deslatte e Swann, 2019) é encontrado em diversos estudos realizados no serviço público. Ao explorar como empreendedorismo (proatividade, inovação e risco) afeta o desempenho na área da saúde, por exemplo, Hinz e Ingerfurth (2013) afirmam que o empreendedorismo e uma orientação empreendedora de organizações estabelecidas representam um desafio atual para o gerenciamento de hospitais com e sem fins lucrativos e de propriedade pública. Tal desafio pode não ser exclusivo para a área da saúde e representar uma necessidade de outras áreas governamentais e privada.

Neste sentido, Dilulio, Garvey e Kettl (1993, p. 76) são enfáticos ao argumentarem que, de uma maneira geral, “o governo precisa promover a tomada de risco prudente, proporcionando espaço para falhas, a fim de tirar os funcionários públicos da rotina e encorajar a proatividade para resolver problemas”. Brown e Osborne (2013) reforçam esse argumento ao afirmarem que o envolvimento positivo com o risco é um pré-requisito essencial da gestão eficaz do risco na inovação nos serviços públicos. Para os autores, esse envolvimento com o risco não pode/deve ser removido, mas sim controlado na prática. Para Chen e Bozeman (2012), aumentar a assunção de riscos é uma pedra angular dos esforços públicos para uma “nova gestão pública”.

As políticas e práticas da organização pública podem ter um efeito significativo no comportamento de risco dos gerentes (Wise e Freitag, 2002). Por exemplo, Sitkin e Pablo (1992) apontam que os altos gerentes e líderes organizacionais podem influenciar as percepções de que o risco é ou não legítimo e qual comportamento é aceitável em relação ao risco. As percepções de risco dos atores envolvidos, a inovação e a proatividade (o que remete aos comportamentos de assunção de riscos) refletem no desempenho organizacional. Como Wise e Freitag (2002) já alertavam, a propensão de risco dos gerentes afeta as prioridades para a implementação de um programa do governo e a responsabilidade afeta potencialmente a percepção gerencial de riscos e, portanto, a propensão gerencial ao risco. Isso significa que responsabilidade e o risco precisam ser tratados como uma questão sistêmica dentro das políticas públicas.

Lodge (2009) destaca algumas questões de governança e gestão de risco inerentes a um contexto de serviço público e insta o desenvolvimento de modelos para conduzir a avaliação e gestão de riscos que se afaste de lista predefinida de regras, argumentando que essa abordagem de “caixa de seleção” pode levar à não inovação. Ao tratarem da terceirização de serviços, Farneti e Young (2008) argumentam que diferentes tipos de terceirização têm diferentes graus de risco, e que o modelo de governança necessário para o sucesso depende da natureza e da quantidade de riscos envolvidos. É necessário compreender essas incertezas, mensurá-las e, no caso das terceirizações, criar mecanismos de governança que atenda às necessidades da administração pública e do parceiro privado.

2.4.2.1. Gestão de Riscos na Administração Pública Brasileira

Seguindo tendências globais, a administração pública brasileira também vem adotando algumas abordagens que procuram incorporar a gestão de riscos em suas ações. A Instrução Normativa nº 04/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), por exemplo, incorporou a gestão de riscos para a contratação de produtos e serviços específicos da área de tecnologia da informação.

Em 2011, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, recomendou ao Brasil, dentre outras, a integração da gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, a implantação de uma abordagem de controle interno baseada no risco e a inclusão da gestão de riscos nos programas

de apoio ao desenvolvimento das competências dos gestores públicos (D. Silva, J. Silva, Alves e Santos, 2021).

No âmbito do poder executivo federal, a Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão emitiram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que determina a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, a todos os órgãos e entidades que integram o poder executivo federal. Posteriormente, foi publicado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Desta forma, os órgãos e entidades deveriam implantar políticas de gestão de riscos para a definição da metodologia e periodicidade para a identificação, avaliação, tratamento e monitoramento, bem como estabelecer a forma de medição de desempenho da própria gestão de riscos. Ainda de acordo com a Normativa, a política de gestão de riscos deve especificar a forma como será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e demais políticas da organização.

No entanto, como enfatiza D. Silva Et al. (2021), embora a administração pública brasileira esteja atenta ao movimento que busca a incorporação da gestão de riscos, elaborando e aplicando manuais e normativas sobre o assunto, parece haver pouca reflexão acadêmica nacional sobre o tema. Para os autores, isso desperta preocupação com a disseminação de práticas organizacionais sem lastro teórico-empírico.

Em suma, estudos sobre a gestão de riscos na administração pública brasileira tem abordado os impactos de normas e regulamentos legais sobre riscos do ambiente das organizações públicas (Gerigk e Corbari, 2011), riscos nas compras e contratações (Santos, Pinto, Gomes, Silva e Damiani, 2011; Pontes e Neto, 2015) e riscos em parcerias público-privadas (Lima e Coelho, 2015).

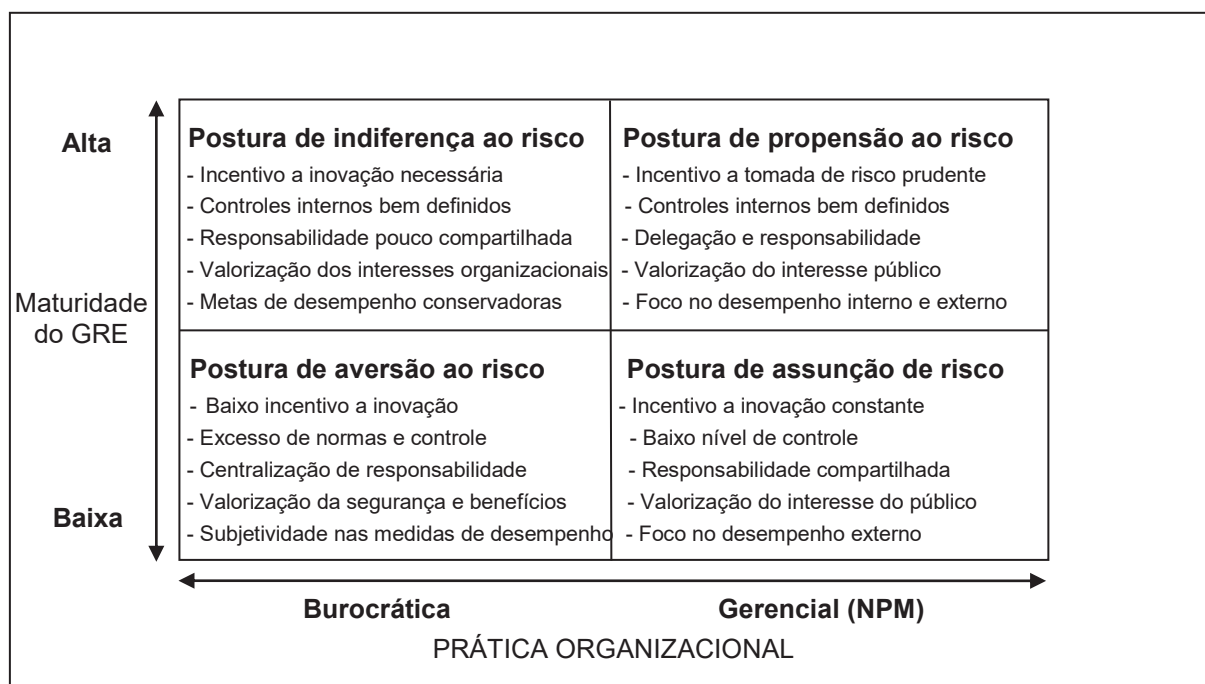
Desta forma, a literatura brasileira se assemelha a literatura internacional nas abordagens sobre a gestão de riscos no setor público no que tange as concepções teóricas e visão epistemológica acerca do fenômeno risco.

2.5. O MODELO TEÓRICO PROPOSTO

A seção anterior e suas subdivisões, apresentaram uma proposta de

articulação teórica entre o fenômeno risco, o institucionalismo, as práticas organizacionais e os modelos de gestão no contexto de órgãos e entidades governamentais que formam a administração pública. Dentro do estudo as práticas de gerenciamento de riscos é preciso aprofundar o conhecimento sobre como as classificações de risco são construídas socialmente dentro de um sistema complexo como é a administração pública. A teoria institucional e as práticas organizacionais foram articuladas por apresentarem-se como uma perspectiva teórica possível para a explicação de algumas realidades frente ao gerenciamento risco, tanto de avanços rumo à NPM, quanto de retrocesso (quando não tratados corretamente), conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1: Posturas das organizações públicas na institucionalização do GRE



Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura

Considerando o escopo deste trabalho, a Figura 1 apresenta uma dinâmica que pode ser observada nas organizações públicas quando institucionalizam práticas de gerenciamento de riscos empresariais. O nível de maturidade da organização para o gerenciamento de riscos assume uma relação direta com a perspectiva de modelo de administração pública (burocrática ou gerencial) que a organização busca. No entanto, a cultura dos órgãos e entidades governamentais se reflete na postura da organização perante o processo de implantação do

gerenciamento de riscos, o que pode comprometer o alcance do modelo de administração pública desejado.

O baixo nível de maturidade para o gerenciamento de riscos empresariais em um modelo de administração burocrática (quadrante inferior esquerdo da figura 1) é reflexo de uma postura de aversão ao risco. Neste tipo de organização há pouco incentivo à inovação e um excesso de normas e regulamentações que visam o controle, porém, acaba engessando a organização. Neste sentido, as responsabilidades são centralizadas e as medidas de desempenho são vagas e subjetivas e não há uma motivação para o lucro (Barton, Waldron, 1978), metas e competitividade como nas organizações privadas, por exemplo. Além disso, os indivíduos que atuam nesse tipo de organização tendem a aqueles que valorizam a segurança profissional e outros benefícios que a estabilidade da carreira na área pública proporciona, evitando assumir qualquer risco que possa comprometer esta segurança profissional (Barton e Waldron, 1978; Belante e Link, 1981).

Por outro lado, organizações com alto nível de maturidade para o gerenciamento de riscos empresariais em um modelo de administração pública burocrática (quadrante superior esquerdo da figura 1) normalmente possui uma postura de indiferença ao risco. Nestas organizações, existem incentivos para a inovação, porém, de maneira bem trivial e como uma forma de manter-se de acordo com o que é proposto pelas políticas gerais do setor. Os controles internos são bem definidos, no entanto, voltados para o cumprimento das diretrizes gerais dadas pelo governo. Dessa forma, a responsabilidade é compartilhada com setores ou funções chaves táticas limitadas e as metas de desempenho são bastante conservadoras e voltadas para o cumprimento da estratégia geral do setor público. Assim sendo, existe uma valorização do interesse da organização e setor no qual está inserida, em detrimento dos interesses da comunidade externa, usuários/clientes do serviço, o que contraria a lógica de governança na administração pública discutida por alguns autores (por exemplo, Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014; Cavalcante, 2019).

Quanto ao baixo nível de maturidade para o gerenciamento de riscos empresariais em um modelo de administração gerencial (quadrante inferior direito da figura 1), refere-se aquelas organizações onde há uma postura de assunção de risco. Nestas organizações existe um incentivo constante para a inovação (Roullard, 2004; Brown e Osborne, 2013), porém, pouco controle sobre as ações que são realizadas por seus integrantes. Essa falta de controle dá-se devido a fragilidade da

estrutura de governança que compromete a boa gestão, pois, a responsabilidade é demasiadamente descentralizada entre os indivíduos. Neste sentido, o interesse valorizado é o interesse do público, ou seja, a tomada de riscos é imprudente (contrariando Dilulio, Garvey e Kettl, 1993) e visa apenas atender a necessidade de um determinado público, podendo incorrer em descumprimento de normas e regulamentações gerais do governo. Dessa forma, o foco é no desempenho perante ao público externo, não se atendo as metas internas de eficiência dos processos e buscando a efetividade das ações.

Já o alto nível de maturidade para o gerenciamento de riscos empresariais em um modelo de administração gerencial (quadrante superior direito da figura 1) é reflexo de uma postura de propensão ao risco. Neste tipo de organização a tomada de risco prudente é incentivada (Dilulio, Garvey e Kettl, 1993) e os controles internos são bem definidos. Neste sentido, os processos de delegação e compartilhamento de responsabilidade são bem trabalhados e as medidas de desempenho focam tanto o cumprimento das diretrizes internas quanto ao alcance do propósito perante ao público externo. Isso significa uma valorização do interesse público, ou seja, efetivamente cumprir o papel do Estado, sendo “mais eficientes e mais receptivas às necessidades dos cidadãos” (Roullard, 2004).

A busca por um equilíbrio ideal entre a burocracia e a “anarquia” implica em controlar o processo de GRE na busca por uma nova gestão pública. No entanto, apesar do controle eficaz ser importante para o atendimento do interesse público e proteção contra os “caprichos” dos burocratas, os controles podem diminuir a flexibilidade, responsividade e desempenho geral (Cigler, 1990; Kettl e Fesler, 2005; Meier, 2006). Gestores públicos podem encontrar uma perda de poder e uma autoridade diminuída na tomada de decisão por causa de processos legais legítimos, burocracia excessiva (Pandey e Scott, 2002) e a desvalorização do profissionalismo (Adler e Borys, 1996).

Um fator que influencia o nível de maturidade para gerenciamento de riscos é a postura de cada organização frente ao risco. Isso ocorre porque as percepções de riscos situacionais de cada membro organizacional contribuem para a aversão, propensão, assunção e até mesmo indiferença da organização perante o risco. Ao implantar as práticas de gerenciamento de risco, a organização precisa considerar como as diretrizes gerais do governo são “recebidas” pelos indivíduos.

A diferença cultural pode ser vista como fonte de vantagem competitiva a

partir do gerenciamento do risco (Bromiley et al., 2015). Isso significa que uma postura organizacional que promove a tomada de risco prudente (postura de propensão ao risco), que tira os funcionários públicos da rotina e estimula a proatividade (Dilulio, Garvey e Kettl, 1993) pode atingir uma gestão do risco mais eficaz, aproveitando o risco como uma oportunidade de inovar no serviço público e, efetivamente alcançar a “nova gestão pública”. Por outro lado, uma postura de aversão ao risco pode mergulhar de vez a organização na burocracia ao enxergar o risco como algo a ser evitado e, conseqüentemente, não buscar a inovação em seus serviços.

O resultado da interação, percepção e atitudes dos membros e a consolidação da postura organizacional é um elemento importante para que a organização possa incorporar as práticas de gerenciamento de riscos. Aqui, a institucionalização de práticas de gerenciamento de riscos é vista pela necessidade de avançar para um novo modelo de gestão pública (NPM) e cumprimento do que estabelecem as diretrizes gerais do governo (adoção de GRE). Portanto, os órgãos e entidades governamentais lidam com as demandas institucionais e de interesse público, ao mesmo tempo em que precisa considerar a consistência interna de suas práticas e a forma como o risco é tratado no ambiente institucional.

3. METODOLOGIA

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados como base para a consecução do objetivo de analisar como se caracterizam as práticas organizacionais (re)construídas na implementação do gerenciamento de riscos e sua maturidade em instituições federais de ensino frente aos modelos de administração. Os métodos aqui descritos são os caminhos adotados para a resolução do problema de pesquisa e o objetivo estabelecidos.

Como abordagem epistemológica, este estudo está pautado em uma visão construtivista que encara o risco como uma construção social – onde os indivíduos são dotados de valores e crenças que influenciam em suas percepções de risco, que as preferências, percepções e respostas ao risco são aprendidas, que o risco é subjetivamente percebido e muitas vezes não quantificável e que o ambiente é um sistema complexo e socialmente construído – em vez de uma visão do risco como uma medida das características objetivas dos artefatos físicos (Miller, 2009; Corvellec, 2010).

De acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a política de gestão de riscos deve especificar a forma como será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e demais políticas da organização. A integração das ações de gerenciamento de riscos a todo o planejamento da instituição ocasiona grandes mudanças nos padrões sociais e estruturais, que se revelam em novas práticas organizacionais desenvolvidas no decorrer do processo de implantação do gerenciamento. Essas novas práticas emergem da interação social dos envolvidos e refletem os aspectos histórico-culturais da organização como crenças, valores e contexto.

A seguir, são detalhados os componentes que fundamentam e solidificam a metodologia, a saber: os conceitos e teorias iniciais, o tipo de pesquisa, as definições constitutivas e operacionais dos termos, o campo empírico, a aproximação do campo, a seleção dos casos, a fonte de dados, o protocolo de campo, a análise dos dados e a validade e confiabilidade.

3.1. CONCEITOS E TEORIAS NO ESTUDO

Os principais conceitos e teorias utilizados como guia para a realização desta pesquisa estão relacionados a administração pública e seus modelos de gestão e ao

gerenciamento de riscos corporativos, que diz respeito ao processo de criar e executar ações sistêmicas para lidar com os riscos identificados, de modo que os objetivos da organização possam ser alcançados com sucesso. Conceitos de práticas organizacionais que, segundo Corvellec (2010), são o que efetivamente moldam os riscos, também fizeram parte dos conceitos iniciais levados a campo. Para Corvellec (2010), o risco vem de dentro da prática organizacional, que também é onde ele é gerenciado, mesmo imperceptivelmente. É um modo epistêmico ou um modo de conhecimento situado na prática gerencial que contribui para dar sentido e direção às atividades organizacionais.

Além disso, a teoria institucional foi utilizada como pano de fundo para o estudo do processo de implementação das práticas de gerenciamento de risco, já que esta procura explicar a estrutura e o funcionamento das organizações como uma realidade socialmente construída (Dias Filho, 2003), que vai ao encontro da visão de risco desenvolvida neste estudo.

Durante a aproximação do campo, foram identificados temas relacionados ao gerenciamento de riscos corporativos e práticas organizacionais. Por exemplo, ao abordar a implementação do sistema de gerenciamento de riscos, os temas governança corporativa, controle interno e estratégia emergiram como integrantes desse processo e, portanto, se tornaram desdobramentos que passaram a ser abordados nas estratégias de coleta. Quanto as práticas organizacionais, foi identificado que o fluxo dos processos administrativos foi alterado para a inclusão da análise e mapa de risco. Além disso as ações de planejamento e auditoria interna e externa mudaram, surgindo novos procedimentos adotados.

Esses conceitos iniciais foram levados a campo e, ao longo do processo de coleta de dados, consolidaram-se como principais características para identificar os modelos de administração pública o incentivo a inovação e tomada de riscos, estruturas de controle interno, delegação e descentralização de responsabilidade, valorização do interesse público e desempenho interno e externo. Essas categorias foram fundamentais para as discussões realizadas acerca dos tipos de práticas adotadas pelas instituições, o nível de maturidade e a relação entre o nível de maturidade do gerenciamento de riscos e as práticas organizacionais nos casos estudados. Por ser um fenômeno razoavelmente novo, ainda não existem estudos consolidados sobre o tema e, portanto, não houve condições nem mesmo intenção de limitar e/ou direcionar a forma como as práticas organizacionais estão sendo

(re)construídas na implementação do gerenciamento de riscos ao que havia sido levantado no planejamento da pesquisa e aproximação do campo.

3.2. TIPO DE PESQUISA

Foi utilizada uma abordagem qualitativa do tipo exploratória, pois, buscou-se entender, interpretar e mesmo se relacionar com o fenômeno, a fim de se obter mais informações sobre o objeto analisado (Cervo e Bervian, 2002; Denzin e Lincoln, 2006). Trata-se de um estudo de casos múltiplos de lógica abduativa, que é uma abordagem adequada para estudos de casos múltiplos.

A abdução representa um processo de inferência usado para explicar evidências, explorar dados, identificar padrões, sugerir hipóteses e permitir novas descobertas (Peirce, 1974). Estudos de casos múltiplos são eficazes porque permitem a coleta de dados comparativos, e por isso provavelmente produzirão uma teoria mais precisa e generalizável do que os casos únicos (Eisenhardt, 1991; Yin, 2009).

3.3. DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA E OPERACIONAL

A definição constitutiva ou definição conceitual é aquela que “define palavras com outras palavras” (Martins e Theóphilo, 2009, p. 34), ou seja, refere-se ao significado do termo enquanto representação dos conceitos (Lester, Parnell e Carraher, 2003). Já a definição operacional é aquela que elucida “um construto ou variável especificando as atividades ou operações necessárias para medi-lo ou manipulá-lo” (Martins e Theóphilo, 2009, p. 34). Segundo Lester, Parnell e Carraher (2003), refere-se aos procedimentos adotados para avaliar e testar ideias na realidade.

Selltiz, Wrightsman e Cook (1987) ponderam que a definição dos termos e variáveis auxiliam na compreensão e fornecem clareza a estes. Para os autores, é essencial definir os termos para que não haja interpretações inadequadas.

Para a pesquisa que foi desenvolvida, os termos definidos constitutivamente e operacionalmente são institucionalização, práticas organizacionais, maturidade do gerenciamento de riscos empresariais, postura de risco, administração burocrática e *new public management*.

I. Institucionalização

Constitutiva: Refere-se ao processo recorrente (*institutionalizing*), garantido e condicionado, não determinado, por certo grau de estabilização (Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate, 2005) pelo qual os processos sociais, as obrigações ou as realidades chegam a tomar um status de regras no pensamento e nas ações sociais (Meyer e Rowan, 1977).

Operacional: A institucionalização foi identificada através das entrevistas com membros da comissão responsável pela implementação do gerenciamento de riscos, consulta a documentos, sistemas abertos e páginas da internet dos órgãos e entidades governamentais estudados, onde foi possível verificar como/quais as ações de gestão do risco estão se tornando regras na instituição.

II. Práticas organizacionais

Constitutiva: As práticas organizacionais consistem no uso rotineiro do conhecimento organizacional (Szulanski, 1996). Neste sentido, elas são definidas por Kostova (1999, p. 309) como “maneiras particulares de conduzir funções organizacionais que evoluíram ao longo do tempo sob a influência de história, pessoas, interesses e ações de uma organização e que se tornaram institucionalizados na organização”.

Operacional: As práticas organizacionais foram identificadas através das entrevistas com membros da comissão responsável pela implementação do gerenciamento de riscos. Foram abordados temas relacionados a forma como está ocorrendo o processo de implantação da gestão de riscos, como estão sendo conduzidos os trabalhos pela comissão, se houve mudanças na maneira de trabalhar desde início, o porquê das mudanças, se as políticas institucionais de operacionalização da gestão de riscos alteraram, as dificuldades encontradas e como as rotinas organizacionais foram mantidas e/ou modificadas.

III. Maturidade do gerenciamento de riscos empresariais

Constitutiva: A maturidade do gerenciamento de riscos empresariais refere-se ao estágio em que se encontra o processo de implantação do gerenciamento de riscos na organização. Como avaliam Callahan e Soileau (2017), as empresas com processos de gerenciamento de risco empresarial mais desenvolvidos alcançam um melhor desempenho, corroborando com o argumento de Damodaran (2007) de que a estratégia de assumir certos riscos pode levar as organizações ao sucesso.

Operacional: A maturidade do gerenciamento de riscos empresariais foi identificada através das entrevistas com membros da comissão responsável pela implementação do gerenciamento de riscos, consulta a documentos, sistemas abertos e páginas da internet dos órgãos e entidades governamentais estudados. Nas entrevistas foram abordados os temas relacionados ao estágio em que se encontra o processo de integração da política de gestão de riscos no planejamento estratégico da instituição, aos processos administrativos, os controles internos e políticas de integridade e transparência.

IV. Postura de risco

Constitutiva: A postura de risco diz respeito a forma como a organização se posiciona frente ao risco, sendo resultado de fatores culturais que podem influenciar na percepção do risco (Slovic, 1999; Rohrmann e Renn, 2000). Na dimensão cultural (Douglas, 1992) o risco é uma “construção social e cultural” (Johnson e Covello, 1987) e não uma entidade “objetiva”. Cada sociedade ou grupo social pode ter seu próprio conjunto específico de riscos que se acredita serem preocupantes (Rohrmann, Renn, 2000) de acordo com suas preferências subjetivas, ou seja, dos seus valores. Esses valores são dependentes e produzidos na e pela prática organizacional (Corvellec, 2010), resultando em uma determinada postura organizacional frente ao risco.

Operacional: A postura de risco dos órgãos e entidades governamentais estudados foi pesquisada por meio das entrevistas com membros da comissão responsável pela implementação do gerenciamento de riscos. Foram abordados temas relacionados às políticas institucionais que incentivam ou coíbem atitudes inovadoras na instituição, se existe previsão de remuneração por desempenho, a

forma como é encarada a carreira pública e se o foco da instituição está voltado para o cumprimento das obrigações legais ou atendimento ao usuário/cliente.

V. Administração burocrática

Constitutiva: A administração burocrática, de acordo com a concepção teórica de burocracia formulada por Weber (1982), pode ser entendida como um arranjo organizacional com uma hierarquia de autoridade e pessoas com credenciais e especialidades que possuem obrigações regulares e oficiais, executando-as de acordo com regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica (Carneiro e Menicucci, 2013).

Operacional: O termo foi operacionalizado na coleta de dados através de entrevistas com membros da comissão responsável pela implementação do gerenciamento de riscos nos órgãos e entidades da administração pública federal. Nas entrevistas foram abordados temas relacionados a forma como a organização reagiu a implementação do gerenciamento de riscos, se o processo foi encarado como uma formalidade a mais a ser cumprida para manter a legalidade na realização das ações institucionais, se as políticas institucionais são voltadas para a hierarquização, centralização da autoridade, especialização do quadro de pessoal e estabilidade profissional.

VI. *New public management*

Constitutiva: A *new public management* é um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa que procura imprimir maior eficiência e agilidade a administração pública burocracia (Carneiro e Menicucci, 2013). A ideia central é dar um enfoque gerencial, inspirado nos métodos de gestão dos negócios privados, à administração pública (Hood, 1995; Hernes, 2005), possibilitando garantir maior responsividade e melhor desempenho na prestação de serviços públicos.

Operacional: O termo foi operacionalizado na coleta de dados através de entrevistas com membros da comissão responsável pela implementação do

gerenciamento de riscos. Nas entrevistas foram abordados temas relacionados a forma como a organização reagiu a implementação do gerenciamento de riscos, se o processo foi encarado como uma oportunidade aumentar a eficiência e agilidade dos processos internos e planejar com mais precisão as ações institucionais, se as políticas institucionais são voltadas para a descentralização de autoridade e da estrutura organizacional, realização de parcerias, desempenho perante ao público/usuário dos serviços.

3.4. CAMPO EMPÍRICO

O cenário da pesquisa é a rede pública federal de ensino brasileira, que é apropriada por vários motivos. Em primeiro lugar, a rede pública federal de ensino é composta por várias instituições de ensino superior, técnico, tecnológico que muitas vezes são interdependentes, o que torna muito importante entender as práticas do processo de implantação do sistema de gerenciamento de riscos corporativos em meio a essa diversidade e interdependência. Em segundo lugar, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 tornou obrigatória a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, a todos os órgãos e entidades que integram o poder executivo federal.

Além disso, a administração pública é conhecida tradicionalmente por ser bastante burocrática e engessada, sempre impulsionado por inspeção, auditoria, gestão de desempenho e metas (Hood e Rothstein, 2000; Munro, 2010), o que pode levar a uma visão de risco como um problema a ser mitigado e comprometer a capacidade para gerenciar um risco e buscar vantagem competitiva a partir dele (Bromiley et al., 2015). Entretanto, a gestão de riscos no setor público vem evoluindo para uma nova forma de ação governamental baseada na responsabilidade e delegação, proporcionando uma nova lógica de ação bem retratada pelos princípios da gestão de riscos (Rouillard, 2004).

Um estudo sobre as práticas adotadas no processo de implantação do sistema de gerenciamento de riscos corporativos revela as formas como os órgãos e entidades buscam redesenhar os programas públicos, monitorar seus próprios riscos e assumir a responsabilidade de suas ações.

3.5. APROXIMAÇÃO DO CAMPO

A aproximação inicial do campo empírico foi realizada por meio de entrevistas piloto, que auxiliaram na estruturação final do projeto e temas para as entrevistas. O estudo piloto é definido como um instrumento em pequena escala capaz de reproduzir os meios e métodos planejados para um dado estudo que serão encontrados na coleta de dados definitiva (Mackey e Gass, 2005; Silva e Oliveira, 2015). Para Canhota (2008), esse momento na pesquisa possibilita testar a adequação do método com vistas a possibilitar adaptações que se julguem necessárias para a coleta de dados definitiva. Afinal, apesar de serem tomados todos os possíveis cuidados na fase de planejamento da pesquisa, é no momento do delineamento e implementação do piloto que falhas antes imperceptíveis podem vir à tona (Bailer, Tomitch e D'ely, 2011).

Para esse primeiro contato com o campo empírico, buscou-se um órgão dentro do seguimento da pesquisa (instituição de ensino) e de fácil acesso (conveniência) para o pesquisador. Dessa forma, foram feitas 3 (três) entrevistas piloto com membros da comissão responsável pela implementação do gerenciamento de riscos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO). Essas entrevistas ocorreram no primeiro semestre de 2022 e foram importantes para o conhecimento do contexto em que foi realizada a pesquisa, para a identificação de alguns conceitos iniciais importantes e para a realização das adequações necessárias no projeto de pesquisa.

Na ocasião das entrevistas piloto verificou-se que algumas mudanças de fluxo processual foram realizadas e que havia uma preocupação com potenciais gargalos decorrentes da burocratização dos processos, pois, na visão dos entrevistados, a obrigatoriedade de implementação do gerenciamento de riscos estava sendo encarada pelos usuários como “documentos a mais para serem preenchidos”.

Ademais, desde a definição do fenômeno de pesquisa, foi realizado um levantamento da literatura existente que trata de risco no âmbito da administração pública, culminando no mapeamento da produção existente nos cinco principais periódicos especializados na área da gestão pública. Esse mapeamento, de uma certa forma, também pode ser considerado uma maneira de aproximação com o campo de pesquisa e contribuiu para a melhor compreensão do contexto e das relações teóricas pré-existentes.

3.6. SELEÇÃO DOS CASOS

Em consonância com os objetivos da pesquisa e as definições de arranjo e unidades de dados, os órgãos e entidades estudados foram escolhidos por conveniência visando selecionar as unidades de estudo específicas que gerassem os dados mais relevantes e fartos, considerando o tema de estudo (Yin, 2016). No nível mais amplo, unidade de coleta foi a administração pública federal e no nível mais estreito os órgãos e entidades governamentais integrantes da rede federal de educação, ou seja, o estudo foi no nível organizacional.

Foram estudados 03 casos. O primeiro caso estudado foi o do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), mesma instituição onde haviam sido realizadas as entrevistas pilotos e que foi mantida como um dos casos estudados, tendo sido realizadas novas entrevistas com pessoas diferentes e protocolo de entrevistas ajustado. Trata-se de uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). De acordo com o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (2018-2022), o IFRO foi criado através da Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que “reorganizou a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica composta pelas Escolas Técnicas, Agrotécnicas e CEFET’s, transformando-os em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia”.

Ainda segundo o seu PDI (2018-2022), o IFRO é “detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, equiparado às universidades federais”. Além disso, o IFRO é uma instituição especializada na oferta de educação profissional e tecnológica, que atua na educação básica e superior, na pesquisa e no desenvolvimento de produtos e serviços em estreita articulação com a sociedade (PDI, 2018-2022). De acordo com os dados do seu portal na internet (2023), o IFRO possui 11 unidades presenciais (01 Reitoria, 09 *Campi* e 01 *Campus* Avançado) e 72 polos de Educação à Distância (EAD) (56 polos no Estado de Rondônia, 11 polos na Paraíba, 1 polo em Pernambuco, 2 polos em Minas Gerais e 1 um polo internacional em *Guayaramerín* – Bolívia).

O segundo caso estudado trata-se do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL) que também foi criado através da Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008 junto com outros 37 Institutos, 2 Cefet's, 01 Universidade Tecnológica e o Colégio Pedro II (IFAL, 2023). De acordo com as informações do seu portal na internet (2023), trata-se de uma instituição de educação profissional e

superior, também vinculada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnologia (SETEC) do MEC, que detém autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar equiparada às Universidades Federais.

Ainda conforme as informações do seu portal na internet (2023), o IFAL é resultado de uma junção entre o Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas (CEFET/AL) e a Escola Agrotécnica Federal de Satuba (EAFS), sendo composto pela Reitoria e 16 Campi, sendo um complexo de educação que engloba pesquisa, extensão e ensino desde a formação básica à pós-graduação e proporcionando, deste modo, uma formação integral ao cidadão, por intermédio dos cursos de formação inicial, técnicos, superiores de tecnologia, bacharelado, de licenciatura e pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*.

Já o terceiro caso abordado neste estudo é o da Universidade Federal do Paraná (UFPR), a “mais antiga universidade do Brasil e símbolo de Curitiba” (UFPR, 2023). De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (2022-2026, p. 36), a UFPR é uma “autarquia federal de regime especial com autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, mantida pela União Federal nos termos da Lei nº 1.254, de 4 de dezembro de 1950”. Uma instituição pública e gratuita, que adotou o tripé Ensino, Pesquisa e Extensão como norteadores das atividades da universidade em direção ao desenvolvimento da comunidade em que está inserida (UFPR, 2023).

Criada em 19 de dezembro de 1912, a então Universidade do Paraná começou a funcionar em 1913 como uma instituição particular, sendo desmembrada em 1914 em faculdades autônomas reconhecidas individualmente pelo governo que, devido a recessão econômica causada pela primeira guerra mundial, havia determinado por lei o fechamento das universidades particulares (UFPR, 2023). Segundo o seu portal na internet (2023) somente na década de 40 as faculdades se uniram novamente iniciando, em 1946, uma batalha pela sua federalização, que ocorreu em 1950, passando a chamar-se Universidade Federal do Paraná. De acordo com o seu PDI (2022-2026), fisicamente, além da sede na capital paranaense, a UFPR conta com 6 *campi*, 5 fazendas experimentais. Além disso conta com 1 polo EAD próprio e 11 polos EAD via Sistema UAB, dentro e fora do Estado do Paraná.

Os casos foram estudados até a ocorrência da saturação. Criado por Glaser e Strauss (1967), o termo saturação se refere a um momento no trabalho de campo em que a coleta de novos dados não traria mais esclarecimentos para o objeto

estudado. Como exemplo, pode ser citado o número de entrevistas que são realizadas até que não haja informações úteis adicionais devido à saturação (Hayashi, Abib e Hoppen, 2019). Para fins desse estudo, a saturação ocorreu quando não surgiram novos conceitos, categorias e relações teóricas que ampliem as explicações das práticas relacionadas ao processo de implantação do gerenciamento de riscos.

3.7. FONTE DOS DADOS

A obtenção dos dados para esta pesquisa foi realizada por meio de múltiplas fontes: (1) Decretos, Portarias e Instruções Normativas, (2) entrevistas com comissão responsável pela implementação do gerenciamento de riscos nos órgãos públicos, (3) informações de sistemas abertos e páginas da internet das instituições e (4) documentos dos próprios órgãos, que foram identificados nas entrevistas e solicitado acesso. Essa multiplicidade de fontes possibilitou a triangulação dos dados para a obtenção de resultados mais precisos e consistentes.

A triangulação de dados coletados de múltiplas fontes em várias ocasiões fortalece a confiança na precisão dos achados (Jick, 1979). A técnica de triangulação permite ao pesquisador explorar várias facetas do fenômeno estudado (Fusch e Ness, 2017) e tem sido um dos métodos mais utilizados para garantir a validade na pesquisa (Olson, McAllister, Grinnell, Gehrke Walters e Appunn, 2016).

A escolha das pessoas entrevistadas foi feita por meio de pesquisa na página da internet das instituições e sua estrutura organizacional, por meio das quais foi possível identificar o setor responsável por conduzir os trabalhos de implementação do gerenciamento de riscos em cada caso e a pessoa que liderava esse processo. O segundo entrevistado foi escolhido por indicação do primeiro entrevistado, que, ao longo da conversa/entrevista foi requisitado a apontar uma segunda pessoa que também acompanha/ou de dentro o processo de implantação do gerenciamento de riscos na instituição. As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre do ano de 2023 e tiveram uma duração média de 32 minutos, aproximadamente.

Quanto às fontes documentais, as mesmas foram buscadas previamente nas páginas de internet das instituições e também solicitadas dos entrevistados, no caso dos documentos internos próprios que não foram publicados, como mencionado anteriormente.

Os **quadros 3 e 4** trazem informações dos entrevistados e dos documentos estudados, principais fontes dos dados obtidos na pesquisa.

Quadro 3: Informações dos entrevistados

		Tempo de serviço	Área de formação	Experiência profissional/cargo atual
Caso IFRO	Entrevistado 1	10 anos	História	- Pesquisador institucional - Pró-reitor substituto - Diretor de planejamento
	Entrevistado 2	07 anos	Administração	- Administradora
Caso IFAL	Entrevistado 1	27 anos	Agronomia	- Diretora de Campus - Pró-reitora de ensino - Secretária de riscos e integridade
	Entrevistado 2	13 anos	Ciências Contábeis	- Contadora - Auditora - Chefe de auditoria
Caso UFPR	Entrevistado 1	27 anos	Estatística	- Pró-reitor de gestão de pessoas - Pró-reitor de administração - Coordenador de governança e riscos
	Entrevistado 2	09 anos	Informática	- Assistente em administração - Analista de TI

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 4: Fontes documentais

Origem	Documento	Data/ano	Assunto	Páginas	Forma de acesso
Geral	IN Conjunta MP/CGU nº 01	10/05/2016	Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal	10	Baixado do site do Ministério da Justiça
	Decreto nº 9.203	22/11/2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional	-	Site do planalto
	Resumo Executivo	1992	<i>Framework</i> de Controle Interno do COSO	157	Baixado do site da academia.edu
	Resumo	2004	<i>Framework</i> de	16	Baixado do site

	Executivo		gerenciamento de riscos empresariais do COSO		AcqNotes
	Resumo Executivo	2017	Estratégia e Desempenho no gerenciamento de riscos empresariais do COSO	16	Baixado do site do COSO
	ABNT NBR ISO31000	2018	Diretrizes para a Gestão de Riscos	23	Baixado do site da ABNT
Caso IFRO	Resolução nº. 85/CONSUP	17/12/2018	Aprovação da política de governança, gestão de riscos e controle interno	11	Sistema Eletrônico de Informação – SEI
	Portaria nº. 94/REIT-CGAB	21/01/2019	Institui o comitê gestor de governança, gestão de riscos e controle interno	1	Sistema Eletrônico de Informação – SEI
	Portaria nº. 158/REIT-CGAB	31/01/2019	Institui o comitê técnico de governança, gestão de riscos e controle interno	2	Sistema Eletrônico de Informação – SEI
	Portaria nº. 1011/REIT-CGAB	24/05/2020	Estabelece nova composição do comitê técnico de governança, gestão de riscos e Controle Interno	2	Sistema Eletrônico de Informação – SEI
	Portaria nº. 1163/REIT-CGAB	24/06/2020	Estabelece nova composição do comitê técnico de governança, gestão de riscos e controle interno	2	Sistema Eletrônico de Informação – SEI
	PDI	2018-2022	Plano de desenvolvimento institucional	410	Baixado do Site institucional
Caso IFAL	Resolução nº. 85/CONSUP	12/03/2018	Aprova a política de gestão de riscos e controles internos da gestão	23	Baixado do Site institucional
	PDI	2019-2023	Plano de desenvolvimento institucional	237	Baixado do Site institucional
	Relatório anual	02/2020	Relatório da gestão de riscos	7	Baixado do Site institucional
	Relatório anual	2021	Relatório da gestão de riscos e controles internos	25	Baixado do Site institucional
	Plano de ação	2021	Plano de ação da gestão de riscos e controles internos	5	Baixado do Site institucional
	Resolução nº.	30/06/2021	Cria a secretaria de	1	Baixado do Site

	22/CONSUP		governança, integridade, riscos e controles		institucional
	Plano anual	01/2022	Plano anual da gestão de riscos e controles internos	9	Baixado do Site institucional
	Resolução nº. 72/CONSUP	10/05/2022	Aprova a política de governança, integridade, riscos e controles internos	9	Baixado do Site institucional
	Portaria nº. 1959/IFAL	02/06/2022	Designa os membros do comitê de governança, integridade, riscos e controles	3	Baixado do Site institucional
Caso UFPR	Manual	2021	Manual de gestão de riscos da UFPR	21	Baixado do Site institucional
	Portaria nº. 414/UFPR	12/06/2021	Institui o comitê de governança, integridade, riscos e controles internos	2	Baixado do Site institucional
	Política nº. 02	22/12/2022	Política de governança, integridade, riscos e controles internos da gestão	—	Site institucional
	PDI	2022-2026	Plano de desenvolvimento institucional	367	Baixado do Site institucional

Fonte: Elaborado pelo autor

3.8. PROTOCOLO DE CAMPO

Por se tratar de um estudo de lógica abductiva e, devido a intensão de capturar as práticas da vida real como os outros a vivem e veem, não como os pesquisadores conjecturam ou esperam que ela seja (YIN, 2016), não foi adotado um estruturado protocolo de campo, apenas um registro inicial com o indicativo do objetivo da pesquisa, os conceitos e teorias genéricos levantados no planejamento da pesquisa (o que inclui as entrevistas piloto) e as unidades de coleta de dados.

Na parte das entrevistas, assim como já havia ocorrido nas entrevistas piloto, os dados foram obtidos de forma mais conversacional, utilizando a ferramenta *Google Meet*, de forma que os participantes se sentissem livres para abordar as experiências que julgassem importantes no processo de implantação do gerenciamento de riscos na sua instituição. Para aumentar a confiabilidade do estudo, as entrevistas foram gravadas com a autorização do participante e, após a

coleta dos dados, foram descritos detalhadamente os aspectos e desafios encontrados no campo, fornecendo subsídios para demonstrar a autenticidade do estudo.

Todo o material coletado e as análises realizadas foram arquivadas para consulta dos interessados em obter maiores detalhes da pesquisa, aumentando os critérios de transparência. O resumo do protocolo de campo utilizado nas entrevistas consta em apêndices e anexos e outros materiais (gravações das entrevistas, transcrição, decretos, portarias, instruções normativas e documentos próprios do órgão) estão disponíveis mediante solicitação de acesso por e-mail.

3.9. ANÁLISE DOS DADOS

Devido a quantidade de casos estudados e, visando a obtenção de resultados confiáveis, os dados foram analisados com o auxílio do *software* Atlas.ti 24. A utilização de *software* em pesquisa qualitativa estimula a criatividade e reflexividade do pesquisador (Bazeley e Jackson, 2013), facilita a identificação da saturação teórica e de casos desviantes (Richards, 2002), melhora a transparência do processo de pesquisa e facilita o compartilhamento de informações (Ang, Embi e Yunus, 2016). Essa estratégia permitiu que o pesquisador tivesse mais *insights* sobre os dados e gerenciasse diferentes tipos de dados, contribuindo também no processo de triangulação.

As entrevistas foram transcritas integralmente pelo pesquisador logo após a sua realização, utilizando-se a gravação para capturar detalhadamente as falas dos entrevistados. Em seguida, foi realizada uma análise do conteúdo dos textos transcritos, bem como, dos dados secundários levantados na análise documental, buscando-se identificar as características das práticas organizacionais que foram (re) construídas na implementação do gerenciamento de riscos e sua maturidade, considerando os modelos de administração pública burocrática e gerencial (NPN).

A análise de conteúdo envolve procedimentos específicos que visam garantir a validade, confiabilidade e replicabilidade. Para Krippendorff (2004, p. 10) a “análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que objetiva criar inferências válidas e replicáveis de textos (ou outro conteúdo significativo) para os contextos de seu uso”. Para o autor, a análise do conteúdo de grande volume de dados é mais confiável com o auxílio de computadores, o que justifica a adoção de *software*.

A codificação das informações coletadas foi realizada a partir do método de codificação definido *a priori*, ou seja, os elementos analisados eram provenientes da literatura (Laville e Dionne, 1999), sendo: institucionalização, práticas organizacionais, maturidade do GRE, postura de risco, administração burocrática e *new public management*, conforme definições constitucionais e operacionais da seção 3.3.

O processo de análise de dados seguiu três etapas: condensação dos dados, exibição dos dados e elaboração da conclusão (Miles, Huberman e Saldaña, 2014). A fase de condensação foi realizada com as codificações *a priori*, utilizando a ferramenta “análise de co-ocorrência” do *software* Atlas.ti 24, que auxiliou na identificação e organização dos códigos em práticas organizacionais, administração burocrática e *new public management*. A análise de co-ocorrência gerou gráficos que foram salvos como imagem e editados para inserção da quantidade de citações. Ainda com a ajuda do *software*, todos os códigos foram filtrados e separadas as falas das entrevistas que capturavam os elementos a serem utilizados na análise, conforme as definições operacionais.

Com os dados condensados e organizados, iniciou-se a fase de exibição dos dados, conforme apresentados na seção 4. Em relação à elaboração das conclusões, as mesmas foram realizadas por meio da triangulação entre a teoria e as evidências resultantes dos coletados nas entrevistas e documentos, sendo possível chegar nas principais conclusões do fenômeno investigado.

Toda o processo de análise dos dados se deu com o suporte de pensamentos rivais, a partir da triangulação das fontes e comparações entre os múltiplos casos, reforçando a validade dos resultados e explicações apresentadas na pesquisa. Conforme descrito por Yin (2016), o pensamento rival envolve o ceticismo quanto a determinada explicação e a busca por uma análise a partir de pensamentos opostos. Como ainda não existem estudos consolidados, não foi possível a busca por comparações com outros resultados para os casos semelhantes, ficando a busca por pensamentos opostos apenas entre as fontes de dados que foram utilizadas neste estudo.

3.10. VALIDADE E CONFIABILIDADE

Para garantir a validade e confiabilidade da pesquisa, foram adotados critérios

relacionados a triangulação, construção de um *corpus* de pesquisa, uma descrição clara, rica e detalhada da pesquisa realizada, surpresa e *feedback* dos informantes (Paiva, Leão e Mello, 2011). Como argumentam Hayashi, Abib e Hoppen (2019), garantir a validade e a transparência em pesquisa qualitativa não é uma etapa específica da pesquisa, devendo fazer parte de todas as etapas de pesquisa. Para os autores, ao contrário da validade em estudos quantitativos, a validade qualitativa não é um produto impermeável ou um conjunto de medidas que podem garantir a validade da pesquisa.

Como citado anteriormente, a triangulação foi realizada por meio das múltiplas fontes de dados e a construção de um *corpus* de pesquisa foi operacionalizada por meio da adoção da saturação dos dados como critério para definir o número de entrevistas que seriam realizadas. Além disso, procurou-se em todas as etapas da pesquisa descrever de forma clara, rica e detalhada o contexto em que se desenvolve a pesquisa.

Ademais, em todo o processo de pesquisa foi considerado “o potencial inovador e as mudanças trazidas pelo campo da pesquisa e pelos achados científicos” (Hayashi, Abib e Hoppen, 2019, p. 102). Embora tivesse sido realizada a aproximação do campo empírico, era possível e esperado que ocorressem surpresas que pudessem dar novas nuances e perspectivas a tese. Isso significa que investigação das práticas organizacionais na implementação do gerenciamento de riscos relevou fragilidades e potencialidades, por exemplo, que foram exploradas para melhoria do processo e que não estavam, necessariamente, alinhadas com o escopo da pesquisa.

Quanto aos retornos (*feedback*) aos participantes, aspecto importante para a validação das análises, foram realizados por meio de novas conversas com 3 (três) dos participantes por meio do *Google Meet* para obter o retorno em relação a algumas dúvidas e complementação das informações das entrevistas. Após os retornos dos participantes, as análises foram ajustadas a fim de evitar que o participante só tivesse conhecimento dos resultados quando da disponibilização dos materiais como critério de transparência (quando já seria tarde demais para possíveis ajustes, correções ou até mesmo repetição do procedimento).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Esta seção apresenta e analisa os dados obtidos nas entrevistas, nas pesquisas documentais e informações dos sistemas abertos e páginas da internet das instituições estudadas. Além disso, também é realizada a discussão com base referencial teórico e apresentados os resultados das análises empreendidas nesta tese a fim de alcançar o objetivo de caracterizar as práticas organizacionais (re) construídas na implementação do gerenciamento de riscos e sua maturidade em instituições federais de ensino frente aos modelos de administração.

Em um primeiro momento, são apresentados e analisados os dados de cada caso estudado, avaliando o processo de implantação do gerenciamento de riscos, procurando identificar traços característicos dos modelos de administração pública na prática organizacional e analisando o nível de maturidade do gerenciamento de riscos corporativos. Em um segundo momento, as análises dos casos são comparadas, sendo realizada a discussão, fundamentada na literatura proposta, sobre a relação entre o nível de maturidade do gerenciamento de riscos e as práticas organizacionais e apresentando os resultados das análises.

4.1. IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NO IFRO

A implementação do gerenciamento de riscos no âmbito do IFRO, assim como na maioria dos órgãos e entidades governamentais da esfera federal, iniciou-se após a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que determinou a adoção de medidas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança a todos os órgãos e entidades que integram o poder executivo federal. Neste sentido, a institucionalização iniciou-se devido às pressões normativas externas. Zucker (1987) afirma que as organizações são influenciadas por pressões normativas, às vezes provenientes de fontes externas, tais como o Estado, outras vezes decorrentes de dentro da própria organização

Em complemento a Instrução Normativa, em 22 de novembro de 2017 foi criada a política de governança da administração pública federal, através do Decreto nº 9.203, regulamentando, então, dentre outros, a implementação do gerenciamento de riscos na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No ano seguinte, iniciaram-se ações para o cumprimento dos dispositivos

legais e a adoção de medidas para a efetiva implementação do gerenciamento de riscos, culminando na emissão da resolução nº. 85 do Conselho Superior – CONSUP, em 17 de dezembro de 2018, que aprovou a política de governança, gestão de riscos e controle interno no âmbito do IFRO. Desde então, as ações voltadas para o gerenciamento de riscos vêm sendo desenvolvidas com base na referida política.

Os primeiros passos para o processo de implantação do gerenciamento de riscos no IFRO foram definir o setor responsável pela condução das ações e a criação do comitê gestor e do comitê técnico de governança, gestão de riscos e controle interno. Desta forma, a pró-reitoria de desenvolvimento institucional ficou responsável pela condução/mediação das ações relacionadas ao gerenciamento de riscos. Quanto aos comitês, o comitê gestor foi instituído em 21 de janeiro de 2019 e é composto pelos membros do colégio de dirigentes da Instituição. Já o comitê técnico foi instituído em 31 de janeiro de 2019 e é composto por um representante de cada um dos *Campi*, das pró-reitorias, das diretorias sistêmicas, da assessoria de comunicação e do gabinete da reitoria (IFRO, 2018). Além disso, foram criadas comissões locais nos *Campi* para tratar do assunto nas respectivas unidades. A tabela 1 apresenta o histórico da implementação do gerenciamento de riscos no IFRO.

Tabela 1. Histórico da implementação do gerenciamento de riscos no IFRO

Atividade	Data
Publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016	10 de maio de 2016
Publicação do Decreto nº 9.203	22 de novembro de 2017
Criação da política de governança, gestão de riscos e controle interno	17 de dezembro de 2018
Instituição do comitê gestor de governança, gestão de riscos e controle interno	21 de janeiro de 2019
Instituição do comitê técnico de governança, gestão de riscos e controle interno	31 de janeiro de 2019

Fonte: Elaborado pelo autor

Embora a gestão tenha dado total apoio e liberdade no processo de

implantação do gerenciamento de riscos no IFRO, a organização em comitê e comissões trouxe alguns desafios. De acordo com o entrevistado 1, o principal desafio diz respeito a “qualificação de quem vai atuar”, pois, a pessoa faz o curso e quando ela termina e está apta para atuar naquela área, acaba mudando de setor ou de função “e aí as atividades que ela agrega sobre a sua responsabilidade lhe consome tanto que ela não consegue mais cumprir aquela carga horária que estava “contratada” na portaria de composição da comissão ou do comitê”.

Ainda conforme relato do entrevistado 1, o gerenciamento de riscos no modelo que foi implementado “ficou sendo mais uma atividade para o servidor e isso acabou criando uma situação de aversão em muitos casos, em muitos setores”. Para resolver esse problema e aperfeiçoar as ações de gerenciamento de riscos, a política de governança, gestão de riscos e controle interno no âmbito do IFRO encontra-se em fase de revisão, onde os responsáveis estão “propondo alguns ajustes” para a sua atualização.

4.1.1. Práticas Organizacionais de Gerenciamento de Riscos no IFRO

Diante da necessidade de cumprimento dos dispositivos regulamentares, a implementação do gerenciamento de riscos no IFRO exigiu a adoção de medidas práticas para a sua institucionalização. Tais medidas se traduzem em “maneiras particulares de conduzir as funções organizacionais” relacionadas a este processo, desde o seu início, que foram evoluindo no decorrer do tempo, influenciadas pelo contexto e pelos atores envolvidos (Kostova, 1999).

Neste sentido, os responsáveis pela condução dos trabalhos de institucionalização do gerenciamento de riscos no IFRO, encontraram na gestão por processos a maneira mais adequada de implementação das ações momentâneas. Na concepção da entrevistada 2, foi feito um “direcionamento”, um “link entre os objetivos estratégicos e os fluxos de processos dos riscos identificados”. Para isso, utilizou-se uma planilha compartilhada pelo ministério da economia, que foi ajustada para a realidade da instituição e disponibilizada para os setores para “poder identificar o fluxo do processo e identificar os riscos daquele fluxo de processo”. Na prática, a forma como isso aconteceu fez com que ações relativamente simples se tornassem burocráticas devido à necessidade de mapeamento dos fluxos e riscos no processo.

De um modo geral, nós começamos muito sem tolerância a risco. Quase que nenhum.... A gente fazia um acompanhamento muito fino de risco. Assim, coisas que, processos que eram muito, traziam muito pouco, o custo-benefício era muito pequeno, porque passava um tempo realizando um trabalho para um risco que, eventualmente, para ocorrer, era muito muito difícil e, ainda que ocorresse, o fator de impacto era muito negativo, muito pouco, muito pequeno. Então a gente fazia isso e isso também acabou gerando uma situação de muita burocratização dos processos. (Entrevistado 1)

Aliada ao trabalho manual decorrente do uso da planilha, o gerenciamento de riscos nos processos na forma como foi iniciado, na visão do entrevistado 1, acrescentou uma atividade a mais ao trabalho dos servidores, ao invés de “facilitar a vida deles”. Segundo ele, isso ocorre porque o “servidor tem que parar um tempo lá das atividades dele, fazer um relatório ficar acompanhando o que foi feito, realizar outras atividades, para garantir que o processo de gestão de riscos aconteça”.

Além disso, o volume de processos trabalhados, na visão dos entrevistados e 1 e 2, se tornou muito grande, o que favoreceu a percepção do gerenciamento de riscos como uma burocratização e o aumento da sensação de funcionamento pesado, rígida e ritualista (Friedberg, 1995). A entrevistada 2 afirma que os riscos do IFRO estavam muito operacionais e reforça a necessidade de trabalhar com riscos mais estratégicos, para evitar essa sensação.

No entanto, existem outras práticas organizacionais que demonstram uma postura diferente da instituição, ou seja, que caminham a favor da inovação e empreendedorismo na administração pública. Os dados da pesquisa revelam, por exemplo, interesse e preocupação por parte dos responsáveis pela implementação do gerenciamento de riscos no IFRO em mudar esse paradigma. Estão sendo realizadas discussões para encontrar uma forma de resolver o problema do “trabalho a mais” que o gerenciamento de riscos trouxe e fazer com que o “servidor que está fazendo a gestão de riscos consiga compreender, entender, que o acompanhamento da Gestão de Risco, ele não precisa ser um trabalho a mais, ele pode ser algo que é feito no fluxo do processo, sem acrescentar nada a mais” (entrevistado 1).

Para a entrevistada 2, utilizando a metáfora da tartaruga e do coelho, a instituição está mudando de coelho para tartaruga. Segundo ela, a instituição está “deixando de correr desesperadamente” para poder, de fato, estabelecer objetivos mais concretos, definidos, que tornem possível, de fato, atingir aquilo que está buscando.

Nós estávamos o coelho corríamos, corríamos, corríamos,

desesperadamente, aí por alguma coisa que a gente deixou passar, aquela ação se perdia. E a tartaruga vinha ali devagarinho e conseguia chegar, mas, ela tem um objetivo, ela tem uma meta traçada. (Entrevistada 2)

Essa mudança depende da adoção de novas práticas, novas políticas e uma nova postura frente às atividades que são desenvolvidas e o gerenciamento de riscos vai ao encontro dessa mudança. Neste intuito, além da mudança da política de gerenciamento de riscos, pretende-se capacitar os servidores gestores e técnicos para trabalhar com o gerenciamento de riscos e ajustar o planejamento estratégico para que seja possível “localizar o risco no planejamento estratégico, riscos dos objetivos estratégicos, de toda a organização a partir do planejamento estratégico” (Entrevistado 1).

Desta forma, práticas organizacionais pautadas no gerencialismo podem ser ampliadas, pois, em muitos aspectos a instituição já apresenta uma postura de risco compatível com o modelo gerencial de administração pública, ou seja, a instituição procura imprimir maior eficiência e agilidade (Carneiro e Menicucci, 2013) com base num enfoque gerencial, inspirado nos métodos de gestão dos negócios privados (Hood, 1995; Hernes, 2005). Isso significa valorizar a inovação e o empreendedorismo em suas ações, descentralizar decisões, tratar o usuário dos serviços como um cliente, etc. Os dados da pesquisa confirmam, por exemplo, o incentivo à inovação por meio da liberdade dada aos responsáveis pela implementação do gerenciamento de riscos.

O entrevistado 1 afirma que “nunca teve nenhuma dificuldade com a gestão” do IFRO na definição das diretrizes para a implantação do gerenciamento de riscos. Corroborando com essa afirmação, a entrevistada 2 relata que “tudo foi criado por quem estava na Diretoria de Planejamento - DPLAN”, vinculada a PRODIN, e que a alta cúpula do IFRO não interferiu na criação, ela fazia apenas a aprovação do que era criado. Para ela foi um processo totalmente “de baixo para cima”. Ambos os entrevistados confirmam, ainda, que a instituição possui estrutura descentralizada, tendo sempre um setor coordenando e tomando as decisões menores. No caso do gerenciamento de riscos, os *campi* só têm as comissões e o comitê técnico é na reitoria, entretanto, “tem participação dos *campi*, de membros do *campus* que compõem esse comitê também” (Entrevistado 1).

Além disso, o IFRO possui uma visão de usuário dos serviços como um cliente e possui diversas parcerias. Essas práticas podem ser consideradas do movimento da *new public management* que procura tratar os usuários de serviços

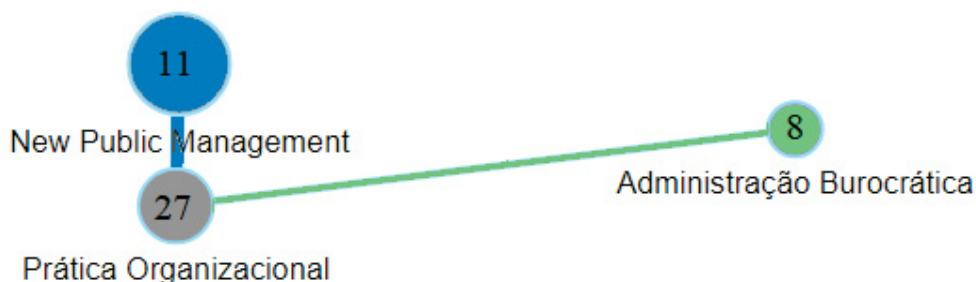
como clientes (Pollitt e Bouckaert, 2011) e parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas (Cavalcante, 2019).

Então, hoje a comunidade reconhece mais o IFRO em termos daquilo que ele faz, pelos processos que são levados a comunidade pela extensão e esses processos eles tem as suas definições estabelecidas, seus fluxos estabelecidos lá na gestão de riscos, que o IFRO está executando a partir da extensão. No meu entendimento eles mostram que nessa parte aí o IFRO evoluiu, no sentido de entregar para comunidade serviços que o IFRO desenvolve e que até bem muito pouco tempo atrás eles não eram conhecidos. Da mesma forma a os processos do ensino, da área do ensino também, a gente conseguiu evoluir bastante no sentido de a comunidade o usuário/parceiro se compreender enquanto alguém que ajuda o Instituto a repensar as suas práticas na pesquisa e na inovação. Também a gente consegue ter uma relacionamento melhor, talvez mais profundo com, especialmente, com os órgãos de fomento, com os parceiros, programas de pós-graduação. (Entrevistado 1)

Em seus colegiados, tanto a nível de *campus* quanto de Reitoria, existe sempre a participação da comunidade externa, como de organizações públicas e privadas, egressos, entre outros, que são membros integrantes dos Conselhos Escolares - CEs e Conselho Superior - CONSUP. Além disso, a realização de cooperações técnicas e parcerias também podem ser citadas como práticas organizacionais que visam enfrentar o que Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) definem como “desafios de um mundo em rede, multisetorial, sem responsabilidade exclusiva do Estado”.

Na análise de co-ocorrência de código realizada por meio do software Atlas.ti, 27 citações nas entrevistas receberam o código referente à prática organizacional no IFRO, sendo que 11 práticas organizacionais possuem características relacionadas ao código *new public management* e 8 práticas organizacionais podem ser caracterizadas como pertencentes à administração burocrática, conforme observa-se no gráfico 1.

Gráfico 1 – Práticas organizacionais e os modelos de administração pública no IFRO



Fonte: Atlas.ti com alterações

Deste modo, a análise de co-ocorrência demonstra superioridade de práticas organizacionais com características da *new public management*, em detrimento das práticas caracterizadas como burocráticas, no âmbito do IFRO. As práticas organizacionais classificadas como voltadas para a NPM dizem respeito, principalmente, às formas como são pensadas e executadas ações para que o gerenciamento de riscos seja encarado de forma positiva pelos usuários e gestores responsáveis pela sua execução. Já as práticas organizacionais classificadas como voltadas para a burocracia, em suma, referem-se às rotinas e costumes que dificultam a implementação do gerenciamento de riscos ou favorecem a ideia de “mero cumprimento das obrigações legais”.

4.1.2. Maturidade do Gerenciamento de Riscos no IFRO

De acordo com Callahan e Soileau (2017), as organizações com processos de gerenciamento de risco empresarial mais desenvolvidos tendem a alcançar um melhor desempenho. No âmbito do IFRO, o gerenciamento de riscos está em fase de consolidação. Segundo o entrevistado 1, existem níveis diferentes de maturidade, de acordo com as áreas/setores. Para ele, alguns setores tem um nível de maturidade um pouco mais elevado do que outros. No geral, no entanto, houve um avanço, principalmente no autoconhecimento institucional. Já a entrevistada 2 acredita que já está consolidado, embora a classificação correta pela ferramenta de análise da CGU seja “em consolidação” ou algo do tipo.

Minimamente, as pessoas conhecem a gestão de riscos, que antes era tipo assim: meu Deus, o que é esse trem? Mais ou menos isso que eu ouvi. O que é esse trem dessa tal dessa gestão de riscos? Não, as pessoas, hoje, minimamente já tiveram contato e grande parte devido a gente ter trabalhado por processo. (Entrevistada 2)

Tecnicamente, o gerenciamento de riscos no IFRO é integrado com a governança e controle interno e normatizada pela resolução nº 85/CONSUP/IFRO/2018. Neste documento é possível verificar, além da política de gerenciamento de riscos, a definição da estrutura de governança da instituição, composta pelo Conselho Superior (CONSUP), Colégio de Dirigentes (CODIR), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPEX) e Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (COGTI), a nível de Reitoria, e pelo Conselho Escolar (CE), a nível de *Campus*.

Em relação ao controle interno, os componentes da estrutura estão definidos como ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controles internos, informação e comunicação, monitoramento, monitoramento contínuo e avaliações específicas. Segundo o parágrafo único do art. 31 da resolução 85 do CONSUP (2018), os componentes de controles internos da gestão definem o enfoque recomendável para a estrutura de controles internos e fornecem bases para sua avaliação, sendo aplicáveis a todos os aspectos operacionais do IFRO.

Para a entrevistada 2, o controle interno é encarado como uma ação que cada setor tem que desenvolver. Tal opinião é confirmada pela política da instituição que esclarece que o controle tratado no gerenciamento de riscos não pode ser confundido com controladoria ou auditoria interna. Em relação a governança, a entrevistada 2 afirma que é uma ação feita pelos gestores da sua atuação e, na prática, é sim executada.

É possível verificar nos dados coletados, ainda, uma evolução da maturidade do IFRO em relação ao gerenciamento de riscos. Ambos os entrevistados relatam certa dificuldade no início do processo, porém, já enxergam mudanças significativas nos processos e na postura institucional perante aos riscos.

A gestão de riscos ajudou a instituição a se conhecer melhor, a se conhecer melhor no sentido de a gente ter essa consciência de que a implantação da gestão de riscos foi e é deficitária em alguns pontos, mas ela mostra para gente, com uma certa clareza, o quanto nós temos que andar ainda, temos que evoluir nesses processos. Mas ela também ajudou a gente a desenvolver ferramentas, apontou para a gente a necessidade de desenvolver ferramentas que melhorassem a vida institucional. (Entrevistado 1)

Sobre os incentivos à inovação e à assunção de riscos por parte da gestão, a entrevistada 2 afirma acredita que seja “uma visão que amadureceu e a instituição já consegue admitir essas possibilidades”. Para ela, “a instituição por si só amadureceu e o gestores, com certeza, também”. Na visão dos entrevistados 1 e 2, o gerenciamento de riscos pode trazer grandes benefícios e, muitos dos envolvidos já estão se atentando para isso.

A partir do momento em que um grupo entendeu o que era gestão de riscos e a partir do momento que isso foi difundido dentro da instituição, os benefícios da gestão de riscos, eu vejo servidores, porque assim eu digo, eu costumo dizer o seguinte: se um servidor é servidor que gosta de trabalhar ele vai amar a gestão de riscos, se ele não é enrolation e embromation ele vai amar a gestão de riscos, porque a gestão de risco vai ajudar o trabalho dele, vai facilitar a vida dele. (Entrevistada 2)

Como afirma o entrevistado 1, “quem se aprofundou no tema consegue compreender e consegue enxergar uma oportunidade de melhoria de fluxos, uma oportunidade de qualificação dos processos e dos resultados obtidos.” E, no IFRO, muitos dos envolvidos amadureceram suas visões e já estão se atentando para os benefícios do gerenciamento de riscos, na prática.

4.2. IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NO IFAL

Os primeiros passos para a implementação do gerenciamento de riscos no âmbito do IFAL também foram dados após a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (pressões normativas externas). Contudo, a política de gestão de riscos e controles internos da gestão do IFAL só foi instituída em 12 de março de 2018, por meio da Resolução nº 04/2018 do Conselho Superior, após a criação da política de governança da administração pública federal (Decreto nº 9.203/2017). Ainda no ano 2018, foi criado o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), e designando um Assessor Executivo de Controle Interno, vinculado a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional (PRDI).

Em 2019, após a estruturação da Política de Gestão de Riscos, a Diretoria de Planejamento Institucional, vinculada a PRDI, realizou as atividades de sensibilização dos gestores sistêmicos sobre a Gestão de Riscos relacionados ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2019-2023, utilizando a metodologia e os instrumentos aprovados em 2018, e realizou o levantamento dos riscos institucionais com base nos objetivos estratégicos do referido plano (IFAL, 2020).

Até então, o gerenciamento de riscos, de acordo com a entrevistada 1, tinha sido realizado “muito timidamente”. Segundo ela, somente no início de 2020 é que foi realizado pela Diretoria de Planejamento o primeiro levantamento de riscos relacionados ao PDI. A partir de 2021, a Secretaria de Governança, Integridade, Riscos e Controles passou a coordenar os trabalhos junto com o comitê, que é a forma como foi organizada a equipe responsável pelo processo de implantação do gerenciamento de riscos no IFAL. A tabela 2 apresenta o histórico da implementação do gerenciamento de riscos no IFAL.

Tabela 2. Histórico da implementação do gerenciamento de riscos no IFAL

Atividade	Data
Publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU	10 de maio de 2016

nº 01/2016	
Publicação do Decreto nº 9.203	22 de novembro de 2017
Criação da primeira política de governança, gestão de riscos e controles internos.	12 de março de 2018
Instituição do comitê e governança, gestão de riscos e controles internos	16 de outubro de 2018
Designação do assessor executivo de controle interno	16 de outubro de 2018
Criação da secretaria de governança, integridade, riscos e controles	30 de junho de 2021
Alteração da política de governança, integridade, riscos e controles Internos da gestão	10 de maio de 2022

Fonte: Elaborado pelo autor

Para as entrevistadas, houve um certo atraso na implementação do gerenciamento de riscos, pois, algumas dificuldades foram enfrentadas, principalmente em relação à pessoal. A figura do assessor executivo de controle interno, por exemplo, que havia sido previsto na primeira política da Insituição (resolução 04/2018) “acabou não se consolidando” e a Diretoria de Planejamento que acumulava a função de coordenar os trabalhos relacionados ao gerenciamento de riscos acabou “não dando conta mesmo, de acompanhar PDI, de fomentar nos gestores a questão da necessidade da gestão de riscos e ajuda-los a mapear” (Entrevistada 2).

Superado o atraso, em 2022 a política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do IFAL foi revista/alterada, conforme resolução nº 72 do Conselho Superior, de 10 de maio de 2022. De acordo com a referida resolução, o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do IFAL é constituído pelo Reitor (presidente), os Pró-reitores, os Diretores Sistêmicos, os Diretores Gerais de *Campi*, os Diretores Gerais de *Campi* Avançados, o Assessor Executivo, o Diretor de Planejamento Institucional, o Diretor de Tecnologia da Informação e o Diretor de Gestão de Pessoas.

À partir de então a insituição segue avançado e, na visão da entrevistada 1, é tudo muito recente ainda e não dá para mensurar com precisão as mudanças que ocorreram com a implementação do gerenciamento de riscos, porém, a mesma tem uma expectativa de que, à partir desse ano, os gestores despertem para começar a

ver algumas coisas que eles detectaram o ano passado, de que vão melhorá-las esse ano.

4.2.1. Práticas Organizacionais de Gerenciamento de Riscos no IFAL

Iniciado o processo de implantação do gerenciamento de riscos no IFAL, foram adotadas algumas ações para essa institucionalização. Tais ações visam a sensibilização dos gestores e demais servidores quanto à necessidade e importância do gerenciamento de riscos para a melhoria dos processos. O diálogo com a comunidade interna e externa parece ser uma prática constante na instituição. De acordo com a entrevistada 1, sempre que está se trabalhando um documento muito importante, é feita a consulta pública, aberta tanto à servidores como também à comunidade externa.

No gerenciamento de riscos, essa prática não é diferente. Para a criação de uma ferramenta para o mapeamento dos riscos, por exemplo, adotou-se o uso de uma planilha que foi discutida em reunião do Comitê de Governança, Riscos e Controles, onde foram apresentadas algumas sugestões. Contudo, o modelo de planilha está em constante desenvolvimento.

Eles foram dando a opinião e a gente chegou, vamos dizer assim, no modelo né, uma planilha que foi.... Só que a gente já vem incrementando porque, cada ano que a gente passa, sempre vem um grupo quando a gente.... A gente geralmente faz os grupos de trabalho aqui né, para mapear, aí sempre tem um grupo que: ah fulana (entrevistada), a gente não poderia incluir isso ou tirar isso? Então, a cada ano, realmente, a gente faz isso, mas sempre são os gestores das áreas né, dos processos, que dão essas contribuições. (Entrevistada 1)

De uma certa forma, o gerenciamento de riscos melhorou o planejamento das ações. Para a entrevistada 2, o mapeamento dos riscos possibilita identificar alguns gargalos ou sobreposições de atividades dentro do processo que não era possível antes do registro formal das atividades. Isso que gera um ganho para a instituição.

A gente ainda tinha muito a prática de ir realizando as atividades meio sem o registro, sabe, do que estava se fazendo. Até para fazer a avaliação depois, eu acho que quando a gente passou a fazer o mapeamento de riscos e a monitorar os riscos, a gente acabou tendo que fazer o monitoramento que a, gente digo a instituição né, acabou tendo que registrar algumas, alguns processos que a gente não registrava antes. (Entrevistada 2)

Com a implementação do gerenciamento de riscos, essas ações que não eram registradas estão sendo revistas e devidamente formalizadas. Como relata a entrevistada 1, os envolvidos agora estão fazendo fluxo de processo, estão regulamentando algumas coisas internas que antes não tinha e começando a enxergar muita coisa que antes não era vista. Essa mudança de visão, de fazer só para cumprir para o fazer na intenção de realmente de melhorar a gestão, vem ocorrendo graças à prática do diálogo e sensibilização das pessoas, que faz com que esta atividade seja “refletida, compreendida e negociada por aqueles que nela participam ou simplesmente a contemplam de fora” (Corvellec, 2010, p. 149).

Como o gerenciamento de riscos no IFAL ainda é bastante novo, ainda existe uma certa dificuldade de medir as mudanças ocorridas na prática organizacional. Entretanto, seguramente houveram avanços positivos que, segundo a entrevistada 1 podem ser percebidos pelas falas dos gestores.

Então a gente ainda não tem na prática o que vai ser mudado né. Mas assim, durante o ano, a gente foi percebendo algumas falas de algum gestor dizendo isso: Ih, Fabíola, para o ano que vem eu já vou propor uma ação de mudança de fluxo ou de criar um regulamento que vai ajudar nesse controle que agora a gente tá dizendo que não existe ou que existe mas não tá formalmente, não foi capturado formalmente, só tá assim... não tá ativo.... para que futuramente, daqui a 10 anos sei lá, um outro gestor chegar, ele saber qual é o procedimento realmente correto a ser adotado se acontecer aquele risco. (Entrevistada 1)

Para a entrevistada 2, houve um avanço grande, embora a capacitação ainda seja uma necessidade constante, pois, há uma rotatividade muito grande na gestão que faz com que o gestor que já foi capacitado mude de setor e chegue outro novo, que também precisa ser capacitado.

Apesar da utilização da planilha para o gerenciamento de riscos no IFAL, existem iniciativas para a implantação do sistema ForPDI, que “ainda assusta muita gente” (Entrevistada 1), mas está sendo testado e deve ser utilizado em breve, para que o trabalho seja menos manual. Provavelmente, a utilização de um sistema como ferramenta para o gerenciamento de riscos proporcionará “maior eficiência e agilidade” (Carneiro e Menicucci, 2013), que são características buscadas pela *new public management*.

Outras iniciativas do IFAL também possuem um viés gerencial como, por exemplo, as já citadas consultas à comunidade interna e externa na elaboração de documentos importantes e na tomada de decisões estratégicas. Além disso, a

instituição enxerga o usuário dos serviços como um cliente que deve fazer parte do processo decisório (Pollitt e Bouckaert, 2011; Cavalcante, 2019), ter representatividade nos colegiados, seja a nível de *Campus* ou Reitoria.

A gente tem também representação também de Sindicatos, tanto dos trabalhadores como também das, das entidades né, vamos dizer assim, sindicato patronal como a gente chama, eu não sei se é o termo correto isso, mas, seria dos empregadores. De federações também, federação do comércio, federação da agroindústria daqui, que a gente tem uma agroindústria forte né aqui, nordeste né, Zona da Mata, a gente tem as usinas de açúcar e a gente tem essas todas essas representações dos nossos conselhos. Então, de qualquer forma, aqui não fica só restrito assim, vamos dizer a comunidade acadêmica propriamente dita, a gente abre a discussão para outras, outros interessados né, outros clientes. (Entrevistada 2)

Além disso, a entrevistada 1 afirma que teve total liberdade na condução do processo de implantação do gerenciamento de riscos e que existe um certo incentivo por parte da alta gestão para que sejam tomadas iniciativas inovadoras.

[...] a gente sempre trabalha com essa liberdade e os gestores eles sempre acatam, eles nunca foram a ponto de dizer não, não quero, vai mudar o modelo não, ele sempre apoia. Se é a turma que tá executando que tá pedindo isso, a gente, a gente vai acatar né. Ele sempre pede: Fulana (Entrevistada 1) prejudica? Eu digo não, não prejudica em nada. Ele diz: Então, toca o barco! E a gente tem trabalhado bacana dessa forma. (Entrevistada 1)

Mas nem sempre foi assim. Como comenta a entrevistada 2, no início do processo, embora o gestor máximo apoiasse as iniciativas, uma parcela dos demais gestores da Instituição apresentaram certa resistência em apoiar as práticas que estavam sendo propostas pela equipe responsável pela implementação do gerenciamento de riscos no IFAL.

A quantidade de gestores é muito grande na Instituição, então, quando a gente fez as primeiras apresentações, a gente percebia que alguns gestores diziam assim: mais uma prática que talvez não dê certo! Entendeu? Ah, mais trabalho, ah agora a gente ainda vai ter que fazer isso. Tinha um pouco de resistência nesse sentido, não de querer fazer do jeito deles, mas, era mais, eu acho que é mais um receio mesmo de que isso você que trabalhoso para ele, sabe. Bem no início, hoje a gente, eu acho que a gente já, meio que superou sabe, a gente já, já conseguiu... (Entrevistada 2)

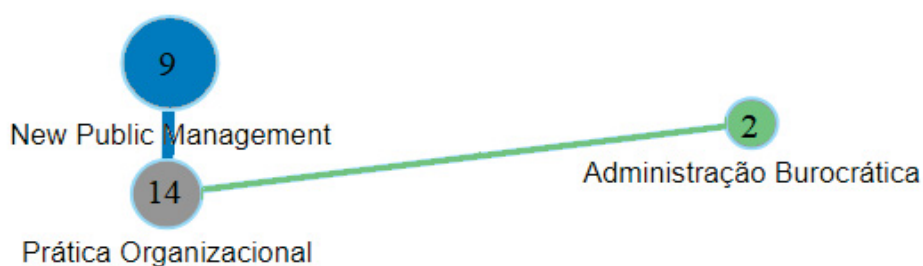
Neste sentido, a entrevistada 1 comenta que, quando foi iniciado o trabalho da secretaria de governança, integridade, riscos e controles, e a mesma apresentou a ideia e reforçou a necessidade de implantar, muitas pessoas falaram: “a gente vai

fazer só porque o TCU quer, só porque a CGU quer né?” Segundo a entrevistada 2, quando foram feitas as primeiras apresentações, a equipe percebia que alguns gestores diziam: “mais uma prática que talvez não dê certo!” Falas como essas revelam certa “apatia” nas ações dos profissionais que gera dificuldades de incorporação de inovações, características de uma organização burocrática (Carneiro e Menicucci, 2013).

Contudo, embora seja visível a existência de algumas ações características da tradicional burocracia na administração pública, com o avanço da institucionalização do gerenciamento de riscos e a adoção de medidas voltadas para o diálogo e sensibilização das pessoas, as coisas estão mudando. A maior parte das informações extraídas dos dados da pesquisa revela uma tendência para a adoção de práticas organizacionais mais “gerenciais”.

Na análise de co-ocorrência de código realizada por meio do software Atlas.ti, por exemplo, 14 citações nas entrevistas receberam o código referente a prática organizacional no IFAL, sendo que 9 práticas organizacionais possuem características relacionadas ao código *new public management* e apenas 2 práticas organizacionais puderam ser caracterizadas como pertencentes à administração burocrática, conforme observa-se no gráfico 2.

Gráfico 2 – Práticas organizacionais e os modelos de administração pública no IFAL



Fonte: Atlas.ti com alterações

Assim sendo, a análise de co-ocorrência também demonstra superioridade de práticas organizacionais com características da *new public management*, em detrimento das práticas organizacionais caracterizadas como burocráticas, no âmbito do IFAL. As práticas organizacionais classificadas como voltadas para a NPM dizem respeito, principalmente, às maneiras de desenvolver ações voltadas para a

inovação e mobilização de servidores e gestores responsáveis pela execução do gerenciamento de riscos. Quanto às práticas organizacionais classificadas como voltadas para a burocracia, no geral, tratam de posturas e comportamentos que militam contra assumir qualquer risco e encara o gerenciamento de riscos como uma burocracia a ser cumprida.

4.2.2. Maturidade do Gerenciamento de Riscos no IFAL

O gerenciamento de riscos no âmbito do IFAL está em fase inicial, caminhando para uma fase intermediária. De acordo com os dados obtidos nas entrevistas e documentos da instituição, houve alguns avanços ao longo dos anos, contudo, ainda é um processo que está iniciando e que passou por um pequeno atraso inicial desde o início das exigências legais até a efetiva realização das ações de gerenciamento de riscos.

É, eu colocaria ainda iniciando viu. Embora a gente, a gente conseguiu fazer já bastante coisa, principalmente mudar a cabeça de algumas pessoas né, que eu acho que é o principal risco né, que a gente corre na gestão de riscos, é pessoas aceitarem isso como uma melhoria né para gestão. Então, esse primeiro embate aí a gente tá, a gente conseguiu avançar, a gente já conseguiu mudar, assim, o pensamento de muitas pessoas. Mas eu digo que a gente ainda tá, ainda tá na fase inicial né. A gente estaria na fase inicial, são dois anos apenas, praticamente, que a gente realmente começou a fazer esse trabalho. Então eu ainda digo que a gente tá num processo ainda de implementação né, em um processo inicial. (Entrevistada 1)

Eu diria assim que a gente, pelo que eu converso com os colegas de instituições parecidas, a gente tá na média. Mas a gente ainda, a minha percepção né, no nosso desejo mesmo, a gente ainda deve avançar aí nos próximos anos. (Entrevistada 2)

Seguindo o que orienta os dispositivos legais, em tese, o gerenciamento de riscos no IFAL também é integrado com a governança, integridade e controles internos, conforme institui a resolução nº 72/CONSUP/IFAL/2022. De acordo com a referida resolução, a estrutura de governança da instituição é composta pelo Conselho Superior (CONSUP), pela Alta Administração (Reitor, Pró-Reitores e Diretores Gerais dos *Campi*), pelo Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC) e pelas Instâncias de apoio a governança (Auditoria Interna, Corregedoria, Ouvidoria, Comissão de Ética, Comissão de Gestão da Integridade, Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles, Comitê de Governança de

TI, Comitê de Segurança da Informação e Comitê de Governança Digital).

Em relação aos controles internos da gestão, de acordo com a resolução nº 72 (2022), referem-se ao “conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável para a consecução da missão do IFAL”. Ainda segundo a resolução nº 72 (2022), os controles internos da gestão devem considerar os riscos internos e externos que se pretende gerenciar, tendo em vista a mitigação da ocorrência de riscos ou impactos sobre os objetivos institucionais. Além disso, os procedimentos de controles internos da gestão devem ser proporcionais aos riscos e baseada na relação custo-benefício e na agregação de valor à instituição.

A entrevistada 1 explica que tem trabalhado muito a questão da integração entre as diversas áreas envolvidas no gerenciamento de riscos no IFAL, procurando uni-las em prol dos objetivos organizacionais. Para ela, tanto a gestão de riscos pode fornecer alguma informação importante para as outras áreas, como também pode receber orientações sobre algo detectado para que seja feito algum trabalho relacionado aos processos mais críticos que forem detectados, uma espécie de parceria relacionada aos controles.

Nos dados coletados, é possível verificar que, embora o IFAL tenha iniciado efetivamente o processo com atraso, já houve uma evolução da maturidade do gerenciamento de riscos. Em vários momentos, as entrevistadas demonstram essa mudança de mentalidade das pessoas e melhoria da estrutura organizacional que envolve o desenvolvimento das ações de gerenciamento de riscos na instituição.

Mas ele vai melhorando o processo dele, eles começam a enxergar do outro lado de que, assim, poxa não é só uma obrigação. É uma obrigação, mas é uma obrigação que tá fazendo a gente rever nossos processos né, e melhorar cada vez mais a qualidade dos serviços, a agilidade do processo, não ficar aquele processo engessado. (Entrevistada 1)

Mas assim, hoje o pessoal já, quando a gente começa, hoje na Reitoria, no Campus né, quando eu falei já não assusta né, pessoal entende, o que é que a gente tá falando, porque a gente tá falando disso e já aceita melhor. (Entrevistada 2)

Aí realmente eles estão começando a enxergar a necessidade disso daí, não só para o comprimento né, de normas, mas, assim, pelo benefício que aquilo faz, que é um trabalho que talvez eles não vai precisar refazer aquilo por conta de um risco que eles, né, podia ter ficado porque não tem ainda o controle. Então agora eles estão fazendo fluxo de processo, tão

regulamentando algumas coisas internas que antes não tinha. Então eles estão começando a enxergar muita coisa que antes eles não estavam vendo. (Entrevistada 1)

Essa evolução se deu graças ao trabalho de sensibilização feita pela equipe que trabalha com o gerenciamento de riscos no IFAL. De acordo com a entrevistada 2, eles vêm esclarecendo que as pessoas precisam entender que a gestão de riscos também é uma oportunidade de fazer com que a instituição consiga atingir seus objetivos e elas já internalizaram esse conceito.

Como já tratado, o IFAL é uma instituição que dá uma certa liberdade para que os responsáveis executem as ações necessárias. Assim sendo, é possível afirmar que existe o incentivo à inovação e à descentralização de responsabilidade. Para a entrevistada 2, o que falta para melhorar o nível de maturidade do gerenciamento de riscos na instituição talvez seja avançar o mapeamento e as análises para os processos, pois, eles ainda estão trabalhando com os objetivos e esses objetivos não previam as questões de risco, governança, integridade e controle.

Para te dar um exemplo, o nosso PDI, ele não fala nada, nada das estruturas de apoio a governança. A gente, assim, até um tempo a gente não tem objetivos relacionados a governança no nosso PDI, a gente não tem objetivos para auditoria, para ouvidoria, para corregedoria, para integridade, a gente tem nenhum objetivo de integridade. Então assim, quando a gente foi gerenciando os riscos e quando a gente foi amadurecendo né, e percebendo que os objetivos..., não sei nem se é esse o termo, mais seriam sub objetivos, não sei como é que vai ser tratado aí né. Mas que, que tem esses outros processos que também precisam ser previsto, porque ele agora, assim, agora somos uma parte que impacta né, na parte finalística mesmo né. (Entrevistada 2)

Para o próximo PDI, é provável que ocorram melhorias em relação a isso. A entrevistada 2 afirma acreditar que o plano terá uma outra abordagem da gestão de riscos na instituição e que a própria governança como um todo, vai ser observada de uma outra forma. E isso é natural do amadurecimento, do que a instituição passou nos últimos anos nessa área.

4.3. IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NA UFPR

A exemplo do que vêm ocorrendo na rede pública federal, a implementação do gerenciamento de riscos no âmbito da UFPR também teve início com a

publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, de 10 de maio de 2016 e Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que foram os primeiros normativos que trataram da adoção do gerenciamento de riscos na administração pública federal. No caso da UFPR, a equipe responsável pela condução dos trabalhos foi mobilizada ainda em 2016 com a incumbência de elaborar o projeto para criação da Coordenadoria de Governança e Riscos (CGR) que atuaria, em parceria com as unidades institucionais, na área de governança pública (UFPR, 2024).

O desenvolvimento do projeto ocorreu em 2017 e o início das atividades da CGR foi dado em 01 de agosto do mesmo ano, na urgência de atender ao provimento de informações de Governança da Instituição, consultadas periodicamente pelos órgãos de controle federais (UFPR, 2024). Ainda em 2017, foi constituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles internos, no dia 07 de dezembro, com a finalidade de, entre outros, institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos; promover a integração dos agentes responsáveis e promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento (UFPR, 2024).

Em 2019 foi aprovada a política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da UFPR, por meio da Resolução nº. 51/2019 do Conselho de Planejamento e Administração da Universidade Federal do Paraná. Tal política seguiu sendo atualizada, sendo sua última e atual versão aprovada em 22 de dezembro de 2022 pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles internos, entrando em vigor a partir de 01 de janeiro de 2023. A tabela 3 apresenta o histórico da implementação do gerenciamento de riscos na UFPR.

Tabela 3. Histórico da implementação do gerenciamento de riscos na UFPR

Atividade	Data
Publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016	10 de maio de 2016
Criação da coordenadoria de governança e riscos	01 de agosto de 2017
Publicação do Decreto nº 9.203	22 de novembro de 2017
Constituição do comitê de governança, riscos e controles internos	07 de dezembro de 2017

Criação da primeira política de governança, integridade, riscos e controles internos da gestão	11 de dezembro de 2019
Alteração (atual) da política de governança, integridade, riscos e controles internos da gestão	22 de dezembro de 2022

Fonte: Elaborado pelo autor

Desde a sua criação, a Coordenadoria de Governança e Riscos foi pensada para atender os pressupostos legais. O entrevistado 1 afirma que utilizou muito os normativos (IN 01 e Decreto 9.203) para dar subsídio e que a coordenadoria já foi criada com esse escopo, com excessão da gestão da integridade e gestão de custo que, posteriormente, também foram trazidas para o escopo de trabalho do setor. À partir de então seguiram-se capacitações e a efetiva implementação do gerenciamento de riscos na UFPR.

Aí nós fomos nos capacitar e implementamos aqui, escolhemos um sistema, o sistema Ágatha que a gente trabalha aqui né. E aí fomos fazer todo o trabalho de capacitação dos donos dos processos né, que assim que a gente trabalha aqui né, mapeia o processo depois faz a Gestão de Risco em cima. Além dos riscos aparentes, esses riscos sobre o processo. Com a leitura do processo você reconhece ali onde tem risco né, e aí faz todo o trabalho de mitigação do risco. (Entrevistado 1)

No caso da UFPR, poucas foram as dificuldades encontradas pelos responsáveis pela implementação do gerenciamento de riscos. A principal delas é a motivação das pessoas responsáveis pelos processos. Para a entrevistada 2, a equipe da coordenadoria está bem engajada, sempre motivada e consolidada. Segundo ela, a parte mais difícil é conseguir motivar os usuários, no entanto, acredita que a equipe têm vencido esse desafio também. Tal visão é corroborada pelo entrevistado 1.

Nós não tivemos dificuldade nenhuma para implantar o sistema, nem para capacitar a equipe, a equipe é forte, tem pessoal de negócios, pessoal de TI, pessoal de estatística, de administração na equipe né, contador, a maioria tem mestrado e doutorado né, então a gente teve pouquíssima dificuldade de implementar. Agora tem aquela coisa da motivação do nosso..., vamos chamar assim, do nosso cliente aqui da nossa governança né, que são as grandes áreas né. Você tenta motivar, as vezes você consegue motivar fácil, às vezes tem um cabeça dura lá que acha que só tem que apagar fogo e aí é difícil né. E às vezes apagar fogo já é os riscos que ele tá cometendo né, se ele pudesse já de eliminar aquele risco, ele não precisava apagar o fogo né. Então isso existe. Essa é a dificuldade que eu enxergo, a única dificuldade que eu enxergo é essa motivacional. (Entrevistado 1)

Portanto, a equipe responsável pelo processo de implantação do gerenciamento de riscos na UFPR mostra-se bastante segura em relação ao trabalho desenvolvido. Para os entrevistados 1 e 2, o gerenciamento de riscos trouxe melhorias no processo. Como relata o entrevistado 1, embora o gerenciamento de riscos burocratize um pouco mais os processos de compras, por exemplo, ele é muito importante, pois, “dá muita segurança” ao processo.

4.3.1. Práticas Organizacionais de Gerenciamento de Riscos na UFPR

Na “urgência” para atender à necessidade de provimento de informações de governança da instituição aos órgãos de controle (UFPR, 2024) e cumprimento dos pressupostos legais (pressões normativas externas), o processo de implantação do gerenciamento de riscos na UFPR demandou a adoção de uma série de medidas práticas que foram sendo implantadas mediante este contexto pelo grupo responsável pela elaboração do projeto e condução dos trabalhos.

Para tanto, a Coordenadoria de Governança e Riscos também encontrou na gestão por processos a maneira mais apropriada para implementação das ações momentâneas, visto que a equipe tinha bastante experiência no assunto. A primeira medida tomada, de acordo com o entrevistado 1, foi a capacitação da equipe e a escolha de um sistema. O sistema adotado foi o Ágatha que, conforme entrevistada 2, é um sistema desenvolvido pelo governo federal. Em seguida, partiu-se para a capacitação dos “donos dos processos”. De acordo com o entrevistado 1, é feito o mapeamento do processo e depois a “gestão de risco em cima”. Dessa forma, além dos riscos aparentes, com a leitura do processo é possível reconhecer onde tem risco no processo e fazer todo o trabalho de mitigação (Entrevistado 1).

A gestão de riscos é quase que uma etapa final da gestão de..., por processos né, o final da modelagem de um processo né. Você desenha, faz ele bonitinho e pronto, faz a gestão de riscos e começa a trabalhar baseado na gestão de risco para eu começar a diminuir as linhas ou..., e até implementar melhorias no processo né. (Entrevistada 2)

Outra prática adotada pela UFPR foi a realização de visita técnica a outras instituições que já tinha implementado o gerenciamento de riscos e, portanto, o processo já estava um pouco mais maduro. Essa busca por estruturas e práticas

organizacionais similares tem por objetivo ganhar legitimidade na institucionalização, gerando o chamado isomorfismo. Para DiMaggio e Powell (1983), o isomorfismo consiste, justamente, na imitação de arranjos estruturais e procedimentos bem-sucedidos implementados por outras organizações (isomorfismo mimético) e na profissionalização, que envolve o compartilhamento de um conjunto de normas e métodos de trabalho pelos membros dos segmentos ocupacionais (isomorfismo normativo).

Inclusive nos visitamos algumas instituições que já tinha implementado Gestão de Risco, já tava um pouco mais maduro, o caso do banco central, por exemplo né, que já tem a gestão de riscos aí a vinte e tantos anos né. E construímos a nossa política tudo baseado nessa ideia aí deles. (Entrevistado 1)

A prática de reuniões estratégicas também está sendo alterada com a implantação do gerenciamento de riscos. A entrevistada 2 relata que havia uma grande dificuldade para reunir os gestores e, agora, os mesmos estão pedindo reuniões mais frequentes para discutir riscos, para trazer soluções. A solução para um risco discutido em determinada área, acaba tendo a solução apontada por um pró-reitor de outra área.

Então assim, eles gostaram de enxergar numa sala só, digamos, numa sala só onde todo mundo, de todas as áreas estão ali, os riscos críticos que a gente apontou né, os riscos que deveriam ser trabalhados de uma maneira, de uma forma ou outra, uma priorização de trabalho né. (Entrevistado 1)

A implantação do gerenciamento de riscos está sendo trabalhada, além dos processos, nos objetivos estratégicos também. De acordo com a entrevistada 2, a UFPR está fazendo o cadastro de todos os riscos associados a cada objetivo estratégico do seu PDI, olhando para o objetivo propriamente, pois, são os objetivos que vão alimentar os eventos de risco.

Muitas das práticas organizacionais que foram institucionalizadas na UFPR demonstram uma postura de inovação e empreendedorismo frente aos riscos. A liberdade dada por algumas pró-reitorias e pelo Reitor para que sejam criadas as soluções necessárias, por exemplo, caminham nesse sentido. Para o entrevistado 1, essa liberdade varia, algumas pró-reitorias dão mais liberdade para criar e outras centralizam mais no pró-reitor. Contudo, o reitor, propriamente dito, dá muita liberdade para trabalhar, descentraliza bastante, inclusive dando bastante liberdade para a Coordenadoria de Governança e Riscos.

É, a gente tem, eu acho que, eu não sei como é que as outras instituições trabalham, a gente tem eu acho que bastante autonomia para o trabalho cotidiano, a gente não tem impedimentos, travas, dificuldades e tal. Obviamente que projetos grandes ou decisões importantes, independente da gente ter ou não autonomia, é até importante que a gente tenha a avaliação de outras pessoas, da alta administração, e o aval da alta administração né. Então, de uma maneira geral, a gente tem bastante liberdade mais, claro que a gente tem sempre a estrutura superior ciente do que a gente tá fazendo né, e acompanhando. (Entrevistada 2)

A UFPR também demonstra possuir uma visão de usuário dos serviços como um cliente (Pollitt e Bouckaert, 2011) e realiza diversas parcerias. Essas práticas apresentam características da *new public management* que procura tratar os usuários de serviços como cliente e parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas (Cavalcante, 2019). Para o entrevistado 1, as comissões e conselhos da Universidade, por exemplo, sempre tem a participação de membros externos que ajudam a perceber e tomar as decisões.

As instituições de ensino, em geral, elas têm muita..., é uma relação diferente que se estabelece né. A gente, ao mesmo tempo que ele é um cliente e tal, é uma relação humana que é estabelecida, então é uma preocupação com a formação também. (Entrevistada 2)

Além disso, a UFPR realiza muitas parcerias. De acordo com a entrevistada 2, boa parte dos projetos desenvolvidos pela Instituição são das áreas fins como pesquisa, extensão e até mesmo na graduação. Segundo a entrevistada, a Universidade fundou, inclusive, um setor que trata dessas parcerias e projetos, a Superintendência de Parcerias e Inovação (SPIN), que é responsável por fazer a formalização dessas parcerias com os entes e acompanhar.

Tem muita parceria, muita parceria com, com.... Tem até uma superintendência chamada de parceria aqui, uma superintendência que é pra trazer esses parceiros né, seja da esfera pública ou privada. Então tem muita parceria, também com órgãos internacionais aí, universidades internacionais né, para intercâmbio de alunos, essas coisas. Muito forte nisso. (Entrevistado 1)

A realização dessas parcerias fazem parte do rol de práticas que podem ser consideradas como características do gerencialismo na administração pública. Neste sentido, o modelo de administração gerencial procura enfrentar “desafios de um mundo em rede, multisetorial, sem responsabilidade exclusiva do Estado” (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Neste contexto, não há espaço para ações individuais,

sem a participação dos usuários/clientes e da comunidade geral, sob pena de não conseguir cumprir com eficiência o papel do qual a instituição se destina.

Neste caso, a análise dos dados trouxe poucas práticas relacionados ao gerenciamento de riscos que possuem um viés exclusivamente burocrático. Como relatado pelos entrevistados 1 e 2, o que ocorre é uma variação de visão e postura entre setores, onde alguns podem encarar o gerenciamento de riscos com grande perspectiva positiva, pois “compraram a ideia”, e outros terem mais dificuldade. Contudo, na postura da instituição, em geral, predominam práticas que demonstram características do gerencialismo ou *new public management*.

Como demonstra a análise de co-ocorrência de código realizada por meio do software Atlas.ti, 22 citações nas entrevistas receberam o código referente à prática organizacional na UFPR, sendo que 17 práticas organizacionais possuem características relacionadas ao código *new public management* e apenas 1 prática organizacional pôde ser caracterizada como pertencente à administração burocrática, conforme observa-se no gráfico 3.

Gráfico 3 – Práticas organizacionais e os modelos de administração pública na UFPR



Fonte: Atlas.ti com alterações

Portanto, a análise de co-ocorrência demonstra enorme superioridade de práticas organizacionais com características da *new public management*, em relação às práticas caracterizadas como burocráticas, no âmbito da UFPR. As práticas organizacionais classificadas como voltadas para a NPM, em resumo, referem-se a medidas que se alinham com a conotação positiva do gerenciamento de riscos, ou seja, que encara o risco como uma oportunidade para inovar e desenvolver seus processos. Já a única prática organizacional classificada como voltada para a burocracia trata das diferentes posturas dos pró-reitores, sendo que alguns

centralizam as decisões e dificulta a liberdade necessária para a implementação do gerenciamento de riscos e inovação.

4.3.2. Maturidade do Gerenciamento de Riscos na UFPR

No caso da UFPR, o gerenciamento de riscos encontra-se na fase intermediária para avançada. Os entrevistados 1 e 2 acreditam que ainda existe um trabalho a ser feito para atingir a plenitude na questão do gerenciamento de riscos, contudo, enfatizam que já houve grandes avanços no assunto. Para o entrevistado 1, a instituição ainda não atingiu o nível máximo porque a coordenadoria de governança e riscos ainda não conseguiu convencer algumas áreas e, como a universidade é composta por várias áreas (pró-reitorias, etc.), o fato de uma determinada área não estar avançando acaba comprometendo o avanço em geral.

Para colocar ali numas cinco..., cinco escalas né, cinco pontos de escala ali (inexpressível, inicial, intermediário, bom e ótimo) a gente tá ali no intermediário ali porque a gente ainda não conseguiu convencer algumas áreas. [...]. Mas eu acredito que a gente está ali no intermediário indo para o bom ali, mais ou menos nesse meio ali. (Entrevistado 1)

[...] a gestão de riscos na instituição ela ainda não tá 100% madura, até, como eu te falei, como não tem ainda a gestão de riscos plena, em funcionamento plano, a gente tá..., eu posso dizer que a gente tá avançado, porém, a gente não tá no nível de maturidade mais elevado. Mais a gente tá..., eu ficaria ali entre o intermediário e avançado, alguma coisa assim. (Entrevistada 2)

Para o entrevistado 1, existe uma integração entre o gerenciamento de riscos e controles internos da gestão, contudo, há também uma heterogeneidade entre os gestores e áreas da instituição, o que faz com que haja essa variação no nível de maturidade do gerenciamento de riscos na Universidade.

Então tem gestor que realmente já investiu nisso porque a nossa área aqui não é área, não é área de auditoria, é de governança. Então a gente motiva né, depois a auditoria lá, que a terceira linha de defesa, ela vai cobrar. A gente tem motivado bastante, então, tem setores aí, eu vou chamar de, de áreas né, grandes áreas tá, eu vou chamar sempre de áreas. Em grandes áreas aí, uma pró-reitoria, por exemplo, que é uma direção de um determinado Campus, setor ou o centro, que eles logo viram isso como uma oportunidade e foram implementando. A gente conseguiu vender bem para essas pessoas. E aí gente que foi trabalhado com eles, então, tem áreas que estão muito avançadas. (Entrevistado 1)

Os dados da pesquisa demonstram que, de fato, o gerenciamento de riscos na UFPR é integrado com a governança e controle interno e normatizada pela Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do

CGIRC, de 22 de dezembro de 2022. O referido documento estabelece que a governança institucional, no âmbito da UFPR, compõe-se dos mecanismos de liderança, de estratégia e de controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à prestação de serviços de interesse da sociedade (UFPR, 2024). Quanto aos controles internos da gestão, são compostos pela seguinte estrutura:

Art. 17º [...]

I – 1ª linha de defesa: proprietários de processos, que atuam para manter controles internos eficazes, conduzindo continuamente a gestão de riscos e seus controles;

II – 2ª linha de defesa: responsáveis pela governança institucional (CGRC e Proplan/CGR), que auxiliam os proprietários de processos e analistas de riscos – 1ª linha de defesa, facilitando e monitorando a implementação de práticas eficazes de gestão de riscos; e

III – 3ª linha de defesa: auditores internos, que fornecem aos responsáveis pela governança Institucional – 2ª linha de defesa, avaliações da gestão de riscos e dos controles internos propostos pela primeira linha de defesa. (UFPR, 2024)

Na Universidade, existe uma preocupação muito grande dos envolvidos com a mitigação dos riscos, com o “assumir e procurar mitigar”. De acordo com o entrevistado 1, a equipe trabalha sempre na ideia de diminuir o risco, de trazer para baixo na matriz de calor utilizada pela instituição. Segundo ele, todos da UFPR trabalham assim depois que foi implantado o gerenciamento de riscos, até como uma forma de compartilhamento de responsabilidade.

[...] todos trabalham para que o risco seja mitigado e não fica no colo de uma pessoa só. Caso o risco venha se efetivar é o CPF daquela pessoa que está em risco, então a gente trabalha com proteção do CPF da pessoa nessa ideia de mitigar o risco. (Entrevistado 1)

Essa preocupação reforça o apoio que é dado à inovação e assunção de riscos na Instituição. O trabalho de mitigação que é feito e a seriedade com que encaram os desafios para cometer o mínimo de erros possível, não se eximindo de inovar e encarar novos desafios, são características de maturidade e de uma administração gerencial. Como relata a entrevistada 2, mesmo tendo autonomia para desenvolver os trabalhos, têm-se sempre muito cuidado para respeitar as legislações e absoluta responsabilidade e cuidado as ações realizadas.

A gente não faz uma coisa só para inglês ver, a gente não lança uma política só pra ficar no papel não, a gente faz atuação. É, o processo de você conseguir implementar ou fazer mudanças que são, as vezes mudanças culturais, que são difíceis de você fazer a mudança, implementações que as vezes são vistas como um trabalho a mais ou

alguma coisa assim. É um processo, é um processo longo né, exige um esforço nosso e exige bastante criatividade, estabelecer estratégia, as estratégias as vezes são diversificadas, conforme o teu público e tal. (Entrevistada 2)

Mesmo também tendo iniciado o processo de implantação do gerenciamento de riscos para cumprimento dos pressupostos legais, a UFPR segue avançando e, essa maturidade e segurança, que decorre do apoio à inovação, está fazendo com que, inclusive, nasçam projetos inovadores à nível nacional, como a mensuração da governança nas áreas finalísticas da instituição.

[...] o reitor, por exemplo, ele não tem condições dele correr atrás dessas coisas, então você leva isso meio pronto. Quando chega pronto e isso é uma coisa bacana, aí você tem incentivo de tocar. Então você faz um projeto, que nem estamos fazendo um agora, trabalhando um agora, um grande projeto aqui que é medir a governança nas áreas fim né. Então a maturidade da governança nas áreas fim, é um grande projeto que a gente tá tocando, não tem no Brasil, é inovador, e aí a gestão está apoiando. Tá apoiando que viu que é um projeto bacana, a gente leva isso para o nosso comitê de governança e riscos, integridade riscos e controle e ele percebe que é uma coisa bacana e aprova. (Entrevistado 2)

Assim sendo, o gerenciamento de riscos no âmbito da UFPR segue sendo uma ferramenta que vai além do cumprimento das normas legais. Para a entrevistada 2, o gerenciamento de risco já é notado por seus ganhos, pelos benefícios que traz com as ferramentas e metodologias que foram implantadas. Essa percepção é importante para que se possa motivar cada vez mais pessoas a enxergar os ganhos do gerenciamento de riscos, ao invés de encará-lo como um trabalho a mais a ser realizado e/ou uma mera burocracia legal a ser cumprida.

4.4. ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS

Os casos estudados, colocados lado a lado, apresentam algumas características semelhantes em relação ao processo de implantação do gerenciamento de riscos e seus propulsores. Por outro lado, também é possível notar diferenças importantes que podem estar relacionadas a diversos fatores e podem ajudar a responder a problemática desta pesquisa.

O primeiro ponto a ser destacado, refere-se à motivação para início do processo de implantação do gerenciamento de riscos nas instituições analisadas. Nos 3 casos (IFRO, IFAL e UFPR), o início desse processo ocorreu motivado pela publicação da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e do Decreto nº 9.203/2017, ou seja,

por influência normativa no processo de tomada de decisão organizacional (Tolbert e Zucker, 1999). No entanto, houve algumas variações na prática em relação aos prazos, sendo que o IFAL, por exemplo, atrasou um pouco a realizar ações efetivas de gerenciamento de riscos, enquanto a UFPR já demonstrava interesse pelo assunto e mobilização de pessoas antes mesmo dos normativos serem publicados. A tabela 4 apresenta um comparativo do histórico da implementação do gerenciamento de riscos nas instituições estudadas.

Tabela 4. Histórico da implementação do gerenciamento de riscos nas instituições estudadas

Atividade	Data		
	IFRO	IFAL	UFPR
Publicação da IN nº 01/2016	10/05/2016		
Publicação do Decreto nº 9.203	22/11/2017		
Criação de um setor específico	Não houve	30/06/2021	01/08/2017
Criação da primeira política	17/12/2018	12/03/2018	11/12/2019
Constituição do comitê	21/01/2019	16/10/2018	07/12/2017
Última alteração da política	Em revisão	10/05/2022	22/12/2022

Fonte: Elaborado pelo autor

4.4.1. Comparando as Práticas Organizacionais de Gerenciamento de Riscos

A estruturação das equipes responsáveis pela condução dos trabalhos de gerenciamento de riscos nas instituições é uma prática semelhante no IFRO, IFAL e UFPR. Em todos os casos, existe um setor responsável pelo “assessoramento” dos trabalhos e um comitê gestor que toma as decisões estratégicas relacionadas ao assunto. Esses comitês são compostos pelos dirigentes das diversas áreas de atuação, pró-reitorias, diretorias sistêmicas, dentre outros. Quanto aos setores de assessoramento, estão ligados à pró-reitoria de desenvolvimento institucional, mais especificamente na diretoria de planejamento ou equivalente.

Esse modelo de organização em comitê que engloba, além do gerenciamento de riscos, questões relacionadas a governança e controles internos, reflete uma tendência de conformidade com as características ambientais que promove o isomorfismo estrutural entre organizações (DiMaggio e Powell, 1983). Como

defendem os autores, o isomorfismo resulta de expectativas culturais da sociedade e de pressões exercidas por uma organização sobre outra, que se encontra em condição de dependência. A análise dos dados demonstra que o isomorfismo na institucionalização das práticas de gerenciamento de riscos ocorre, pois, em todos os casos, a estruturação e definição de políticas sempre estão considerando as orientações de órgãos de controle como a CGU, por exemplo. Além disso, são feitas visitas ou pesquisas por outras instituições que foram pioneiras na implementação do gerenciamento de riscos e, por isso, são tomadas como referência.

No caso das ferramentas, cuja utilização também podem decorrer do isomorfismo mimético, o IFRO e o IFAL utilizam planilhas do Microsoft Excel (com adaptações) que é disponibilizada pela CGU. Já a UFPR adotou o sistema Ágatha, que foi desenvolvido e disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Em todos os casos, também existe incentivo à inovação e descentralização das decisões por parte da alta gestão. Esse incentivo pôde ser verificado nas entrevistas, na análise documental e páginas da internet das instituições estudadas. Os dados mostram uma estrutura administrativa descentralizada, com a delegação de autoridade para pró-reitorias, diretorias sistêmicas, superintendências, dentre outros departamentos e muita liberdade para os responsáveis pela implementação do gerenciamento de riscos desenvolverem seus trabalhos, proporem ferramentas, estruturas de governança e controle, etc.

Os entrevistados relataram que o dirigente máximo das instituições sempre apoia assumir alguns riscos de forma positiva, como uma oportunidade de melhoria. Dilulio, Garvey e Kettl (1993) defendem que o governo precisa promover essa tomada de risco prudente e proporcionar espaço para falhas, para tirar os funcionários públicos da rotina e encorajar a proatividade. Tal argumento é reforçado por Brown e Osborne (2013) ao afirmarem que o envolvimento positivo com o risco é um pré-requisito essencial da gestão eficaz do risco na inovação nos serviços públicos.

Além disso, nos casos estudados, existe uma visão do usuário dos serviços como um cliente/parceiro da instituição e há participação muito forte da comunidade interna e externa na formulação e implementação das políticas públicas (Cavalcante, 2019). Nas três instituições estudadas, existem conselhos que possuem em sua composição membros que representam os usuários internos e a sociedade civil,

órgãos representativos de classe, governos locais, associações, egressos, dentre outros. Essa participação torna as instituições mais integradas, conectadas em redes e focadas no diálogo e deliberação (Swann, 2016). Neste sentido, existem, ainda, diversas parcerias que são realizadas para o desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, em resposta aos desafios de um mundo em rede, multisetorial, sem responsabilidade exclusiva do Estado (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014).

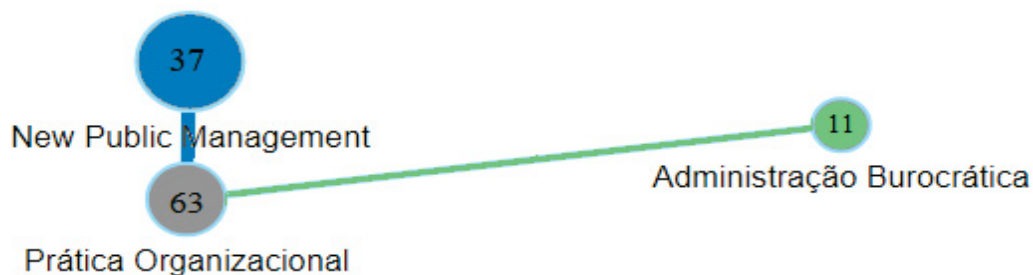
No entanto, como discutido nas seções anteriores, também existem práticas que possuem características do modelo de administração pública burocrática nos três casos estudados. Em suma, essas práticas de cunho burocrático referem-se ao trabalho manual com a utilização de planilhas e relatórios que, devido a quantidade de processos, aumentaram a sensação de “trabalho a mais” nas atividades dos servidores que elaboram esses documentos no IFRO e IFAL. No caso da UFPR, poucos foram os registros que podem ser relacionados à burocracia, apenas questões pontuais decorrentes da variação de visão e postura entre setores que fizeram com que houvessem áreas que encararam o gerenciamento de risco como alto positivo e outras que também demonstraram preocupação com o trabalho a mais.

A codificação realizada no software Atlas.ti apresentou 63 citações nas entrevistas que receberam o código referente a prática organizacional. Na análise de co-ocorrência de código, verificou-se que 37 práticas organizacionais possuem características relacionadas a *new public management* e, portanto, também receberam o código referente a NPM. Já a co-ocorrência do código de práticas organizacionais com o código de administração burocrática aconteceu em apenas 11 citações. Nas demais citações codificadas como prática organizacional, no total de 15, não houve a co-ocorrência de código.

Essas 15 práticas organizacionais que receberam código único referem-se a citações nas entrevistas que remetem a ações, rotinas e procedimentos que não apresentaram características claras do modelo de administração burocrática ou da NPM. Trata-se de práticas genéricas como realização de uma reunião, definição de fluxo processual, criação de grupo de trabalho, dentre outras que não puderam ser codificadas confortavelmente como um modelo de gestão ou são micro práticas que, de uma certa forma, estão associadas a outra prática melhor caracterizada/detalhada.

O gráfico 4 representa essa análise, podendo ser observada a co-ocorrência dos códigos referentes aos modelos de administração pública nas práticas organizacionais identificadas nas citações nas entrevistas, conforme abaixo.

Gráfico 4 – Práticas organizacionais e os modelos de administração pública



Fonte: Atlas.ti com alterações

Portanto, é possível verificar que as práticas organizacionais relacionadas a implementação do gerenciamento de riscos nos casos estudados possuem características que se aproximam do modelo de administração pública gerencial (*new public management*). Essa descoberta traz a luz novos aspectos em relação a tese de que a implementação do gerenciamento de riscos pudesse estar sendo pautada em práticas organizacionais burocráticas, como sugeriam as evidências empíricas.

Embora os dados tenham apresentado como principal dificuldade a motivação/convencimento dos servidores que executam o gerenciamento de risco nesse processo, nota-se que a mentalidade das pessoas tem evoluído muito desde o início dos trabalhos de implementação do gerenciamento de risco nas instituições. Isso mostra que, de fato, as concepções de risco são imanentes à prática gerencial, onde essas concepções são contingentes, vem de, e se desenvolve dentro da prática, como defende Corvellec (2010).

Neste sentido, a institucionalização das práticas de gerenciamento de riscos no IFRO, IFAL e UFPR decorre de uma evolução no tempo e contexto, sendo um processo recorrente (*institutionalizing*), garantido e condicionado, não determinado, por certo grau de estabilização dos sistemas sociais (Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate, 2005). Isso porque, como afirmam os entrevistados e comprova a análise documental, o gerenciamento de riscos, embora estejam se tornando ações habituais (Tolbert e Zucker, 1999), a sua revisão, atualização deve ser recorrente.

Essa atualização é importante, pois, as práticas evoluem ao longo do tempo sob a influência de história, pessoas, interesses e ações de uma organização (Kostova, 1999) e, portanto, os normativos internos devem acompanhar essa evolução.

4.4.2. Comparando a Maturidade do Gerenciamento de Riscos

A maturidade do gerenciamento de riscos nos três casos estudados também apresenta pontos convergentes e divergentes. De uma maneira geral, é possível afirmar que em todos os casos ainda existe a necessidade de amadurecimento, principalmente em relação a mentalidade das pessoas. Contudo, o gerenciamento de riscos já é uma realidade para as instituições analisadas. Basicamente, o que difere entre os casos, são as fases e ferramentas utilizadas no gerenciamento de riscos. Enquanto o IFRO e IFAL ainda utilizam planilhas manuais como uma ferramenta para avaliação e controle dos riscos, a UFPR utiliza, desde o início, o sistema Agatha.

Em relação aos estágios do gerenciamento de riscos, no caso do IFRO, por exemplo, o gerenciamento de riscos é considerado um processo que deve estar em constante consolidação, porém tratado como intermediário, enquanto o IFAL encontra-se ainda em fase inicial e caminhando para um nível intermediário de maturidade. Já a UFPR, é a instituição mais avançada em relação ao assunto, podendo ser considerada como em um nível intermediário para avançado.

Nos três casos, o gerenciamento de riscos é integrado com governança e controles internos, havendo pouca variação em relação a estruturas de governança e controle. A UFPR foi a primeira a criar um setor específico responsável pelo trabalho de gerenciamento de riscos e a criar o comitê de governança, riscos e controles internos, seguida do IFAL que também se organizou em comitê e, posteriormente, também criou um setor específico que trabalha com o tema. O IFRO é o único caso que não alterou sua estrutura administrativa para criar no organograma um setor específico, permanecendo a cargo da Diretoria de Planejamento/Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional.

As estruturas de governança, basicamente, são compostas pelos colegiados (Conselhos Superiores e Conselhos Escolares), pela alta administração (Reitores, Pró-reitores, Diretores Sistêmicos, Superintendentes, etc.) e Comissões e Comitês (Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos, Comitês de Ética, Comitês de

Tecnologia da Informação, etc.). Já os controles internos da gestão, embora sejam tratados de diferentes formas, em sua essência também são semelhantes no IFRO, IFAL e UFPR. No IFRO, por exemplo, os controles internos são tratados como ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controles internos, informação e comunicação, monitoramento, monitoramento contínuo e avaliações específicas.

Neste sentido, o IFAL trata os controles internos como conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações. Já na UFPR, fala-se em estrutura por linhas de defesa (1ª, 2ª e 3ª) que, basicamente trabalham no mesmo sentido, avaliando, controlando e monitorando, seja na 1ª linha (proprietários de processos), 2ª linha (responsáveis pela governança e gerenciamento de riscos) ou 3ª linha (auditoria interna).

Em relação aos incentivos à inovação e assunção de riscos, a gestão das três instituições estudadas são vistas como incentivadoras e apoiadoras nesse processo de implantação do gerenciamento de riscos. Em todos os casos, os responsáveis tiveram liberdade para criar e propor os modelos mais adequados para as instituições. Na UFPR, considerada a instituição com maior maturidade para gerenciamento de riscos, existe uma postura de assunção de riscos, porém, busca-se, primeiramente, mitigá-lo. Essa maturidade e segurança torna o ambiente propício para o surgimento de projetos inovadores, como a mensuração da governança nas áreas finalísticas da Instituição, considerado inédito no Brasil.

Por fim, notoriamente, os três casos estudados apresentaram uma grande evolução na maturidade do gerenciamento de riscos. Os dados revelam que houve certa dificuldade no início do processo de implantação do gerenciamento de riscos nas instituições, principalmente relacionado a postura dos servidores que, inicialmente, sempre encaravam como um cumprimento de obrigação legal, uma burocracia a mais. No entanto, hoje as pessoas já começaram a entender e enxergar o gerenciamento de riscos como uma oportunidade de fazer com que a instituição consiga atingir seus objetivos. Como destacam Callahan e Soileau (2017), organizações com processos de gerenciamento de risco mais desenvolvidos alcançam um melhor desempenho.

Além disso, existem variações internas em relação a essa mudança de

mentalidade e amadurecimento no IFRO, IFAL e UFPR. Essas variações são de áreas e pessoas que encaram o gerenciamento de riscos como uma burocracia ou como uma oportunidade efetiva de melhoria. Esse é um ponto que foi destacado em todos os casos e que está evoluindo ao longo do tempo, conforme capacitação, sensibilização e percepção dos retornos positivos da implementação do gerenciamento de riscos, ou seja, do ganho de maturidade.

4.5. MATURIDADE DO GERENCIAMENTO DE RISCOS X PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS

Conforme discutido na seção 2.5 (o modelo teórico proposto), na dinâmica que pode ser observada nas organizações públicas na institucionalização de práticas de gerenciamento de riscos empresariais, o nível de maturidade da organização para o gerenciamento de riscos assume uma relação direta com a perspectiva de modelo de administração pública (burocrática ou gerencial) que a organização busca. Nos casos estudados, além da análise do processo de implantação do gerenciamento de riscos, identificando as práticas adotadas e a maturidade para o gerenciamento de riscos das instituições, procurou-se observar a relação existente entre as práticas organizacionais e a maturidade relacionadas ao gerenciamento de riscos.

Considerando a análise e a discussão realizada nas seções anteriores, é possível considerar que o IFRO, o IFAL e a UFPR encontram-se em estágios diferentes no processo de implantação do gerenciamento de riscos. No IFRO, o gerenciamento de riscos é considerado um processo em constante consolidação, porém tratado com maturidade intermediária, enquanto no IFAL encontra-se em fase ainda em inicial e caminhando para um nível intermediário. Já a UFPR, é a instituição mais avançada em relação ao assunto, podendo ser considerada como em um nível intermediário para avançado de maturidade.

Em se tratando de práticas organizacionais, existem variações entre os casos, que demonstram uma tendência para a gestão pautada na *new public management*, sendo essa tendência mais acentuada na UFPR, que é a instituição considerada um pouco mais madura para o gerenciamento de risco. Essas variações podem ser observadas na correlação entre as práticas organizacionais e as características dos modelos de administração (burocrática e gerencial), conforme tabela 5.

Tabela 5 – Correlação entre práticas organizacionais e modelos de administração no IFRO, IFAL e UFPR

Instituição/Caso		IFRO	IFAL	UFPR
Prática Organizacional	Burocrática	8	2	1
	Gerencial/NPM	11	9	17

Fonte: Elaborado pelo autor

Analizando a tabela, é possível constatar a superioridade das correlações das práticas organizacionais com características voltadas para a *new public management* (17 correlações), em detrimento das práticas organizacionais com viés burocrático (apenas 1 correlação). Isso reforça a ideia de que instituições com práticas organizacionais pautadas na NPM tendem a alcançar um nível de maturidade elevado mais rapidamente do que instituições com práticas organizacionais voltadas para a burocracia.

Já a instituição com nível intermediário de maturidade para o gerenciamento de riscos (IFRO) demonstra determinado equilíbrio na correlação entre as práticas organizacionais e as características dos modelos de administração (8 correlações com características da burocracia e 11 correlações com a NPM). No entanto, o que chama atenção nessa análise são as práticas organizacionais do IFAL que, embora tenha o seu estágio de maturidade para o gerenciamento de riscos sugerido como inicial e caminhando para um nível intermediário, já predominam práticas que apresentam características da administração gerencial ou *new public management*.

Como relatado nas seções anteriores, houve um atraso no efetivo início da implementação do gerenciamento de riscos no IFAL, que pode ser responsável pela caracterização do nível de maturidade como baixo (inicial). Contudo, a postura da instituição perante às questões de gerenciamento de riscos já demonstra características similares às posturas de instituições com nível de maturidade mais elevado. Isso demonstra que é possível uma instituição pública adotar práticas voltadas à *new public management*, mesmo que não tenha desenvolvido a alta maturidade para o gerenciamento de riscos por questões de tempo, ferramentas, estrutura e, principalmente, sensibilização/convencimento de pessoas a se envolverem positivamente com o gerenciamento de riscos, ou seja, problemas com o engajamento, que é uma dificuldade apontada em todos os casos estudados.

Essa dificuldade com o engajamento é decorrente de diversas questões

subjacentes à postura das pessoas perante o gerenciamento de riscos, destacando-se fatores internos (relacionados às crenças e valores individuais) e a ausência de estímulos externos. Os fatores internos são tratados pelos entrevistados como problema de perfil ou personalidade dos servidores públicos, que se revelam no comportamento de aversão ao risco (como trata Chang, 2023) por não conseguir enxergar o seu lado positivo e encará-lo como algo a ser evitado. Isso gera uma descrença nos princípios de gerenciamento de riscos, levando as pessoas a fazerem o trabalho necessário, por obrigação legal, não conseguindo visualizar as potenciais vantagens atreladas a este processo.

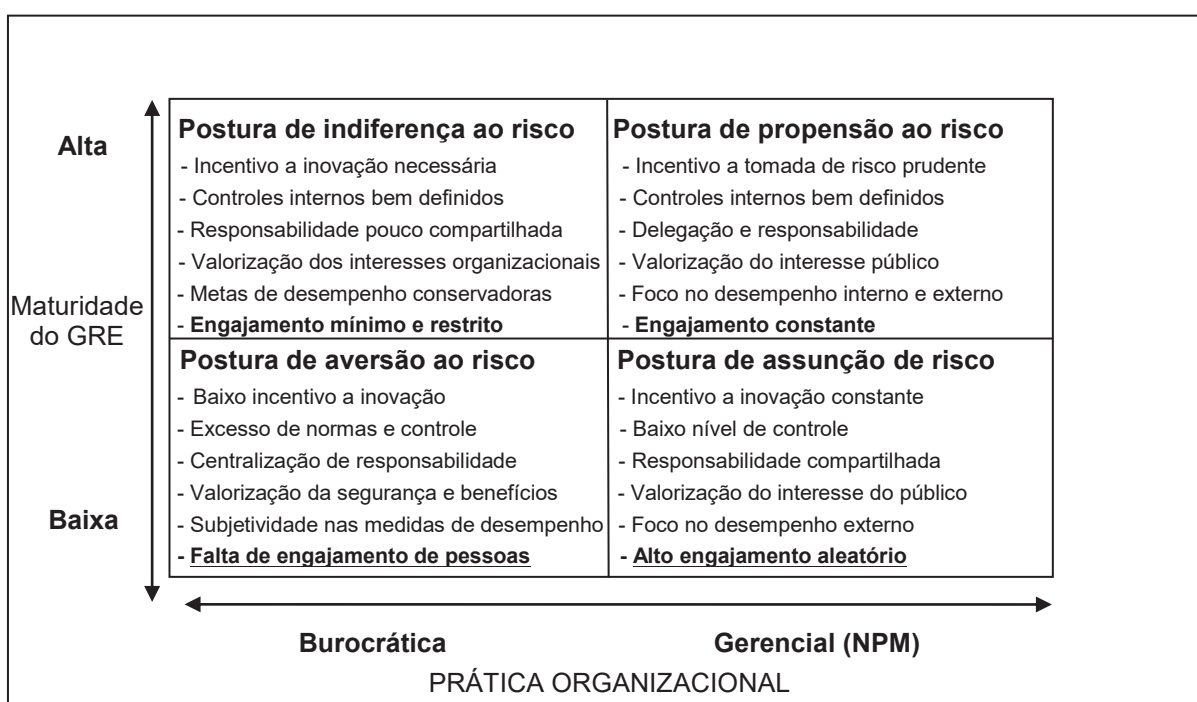
Em relação aos estímulos externos identificados nos documentos e nas entrevistas, cuja ausência gera dificuldade, destacam-se a realização de reuniões, conversas e capacitação das pessoas para que se envolvam com o gerenciamento de riscos e consigam visualizar os seus benefícios. Quando tratado corretamente, o envolvimento com o risco pode trazer ganhos de produtividade e propiciar ações inovadoras. A realização deste trabalho de estimular as pessoas pode ser um caminho para combater os problemas de perfil ou personalidade do servidor público avesso ao risco, seja pela autosseleção ou desenvolvido ao longo da carreira (Chang, 2023), e torná-lo mais propenso à tomada prudente de risco, defendida por Dilulio, Garvey e Kettl (1993). Isso significa avanços na maturidade do gerenciamento de riscos.

Desta forma, embora exista uma relação direta entre o nível de maturidade para o gerenciamento de riscos e a perspectiva de modelo de administração pública pretendido pelas instituições, também existem outros aspectos que devem ser considerados. Neste sentido, destaca-se o envolvimento das pessoas e a visão individual de risco que, quando não é construída socialmente, de forma a encarar o risco de maneira positiva, pode comprometer o avanço da instituição para estágios/níveis superiores de maturidade de gerenciamento de riscos. A figura 2 atualiza a ilustração de práticas que podem influenciar tanto no avanço rumo à *new public management*, quanto de retrocesso ou estagnação na burocracia organizacional, caso não sejam tratados adequadamente.

Assim sendo, a postura adotada pelo IFRO, IFAL e UFPR na institucionalização das práticas de gerenciamento de riscos possui características predominantemente de propensão ao risco. Como já discutido anteriormente, nos três casos ocorre o incentivo à tomada de risco prudente (Dilulio, Garvey e Kettl,

1993) e existe uma estrutura de governança e controles internos bem definidos. Igualmente, também ocorre a descentralização e o compartilhamento de responsabilidade e a preocupação com o atendimento dos usuários/clientes internos e externos, que reflete na representatividade nos colegiados, consultas públicas, realização de parcerias, dentre outros. Isso significa uma valorização do interesse público, ou seja, buscar cumprir o papel do Estado de maneira efetiva, sendo “mais eficientes e mais receptivas às necessidades dos cidadãos” (Roullard, 2004).

Figura 2: Posturas das organizações públicas na institucionalização do GRE depois das análises



Fonte: Elaborado pelo autor com base na teoria e nos resultados do estudo

Portanto, os resultados deste estudo apontam a necessidade de engajamento constante dos indivíduos para manutenção e avanço dos estágios de maturidade de gerenciamento de riscos nas instituições. Ao implantar as práticas de gerenciamento de risco, as organizações precisam considerar como as pessoas vão receber e assimilar as diretrizes estabelecidas na política institucional e traçar estratégias para a sensibilização e manutenção do interesse dos envolvidos. Isso envolve o trabalho dos responsáveis pelo processo de implantação do gerenciamento de riscos, capacitação, reuniões, entre outras práticas que tirem os funcionários públicos da rotina e estimulem a proatividade (Dilulio, Garvey e Kettl, 1993), visando atingir uma

gestão do risco mais eficaz, aproveitando o risco como uma oportunidade de inovar no serviço público e, efetivamente alcançar a “nova gestão pública”.

Neste cenário de pressões normativas para implementação do gerenciamento de riscos e pretensão em alcançar a NPM, a busca pelo engajamento das pessoas torna-se fundamental e merece mais atenção nas instituições. Como sustenta os pressupostos teóricos (Miller, 2009; Corvellec, 2010; Chang, 2023), a visão de risco das pessoas, em especial dos servidores públicos, pode ser moldada ao longo do tempo. Conforme ressalta Miller (2009), o risco é uma construção social onde os indivíduos são dotados de valores e crenças que influenciam em suas percepções de risco e as preferências, percepções e respostas ao risco são aprendidas ao longo do tempo, em um ambiente/sistema complexo e socialmente construído.

Para tal, as práticas organizacionais assumem uma função crucial neste processo de aprendizagem dentro das instituições, tornando-se responsáveis pela criação de um ambiente adequado para mudança de paradigma em relação às percepções de risco e, conseqüentemente, pela melhoria da maturidade para o risco. Afinal, as práticas são formas particulares de conduzir funções organizacionais que evoluem ao longo do tempo sob a influência de história, pessoas, interesses e ações de uma organização e que se tornam institucionalizadas (Kostova, 1999) e o risco é imanente à prática gerencial, sendo uma concepção contingente, vem de, e se desenvolve dentro desta prática (Corvellec, 2010).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido às reformas administrativas, iniciadas pela denominada *new public management* (NPM) e que geraram intensas e constantes transformações no estado e na sociedade, a literatura existente apresenta uma variedade de temáticas quando o contexto é a administração pública (Cavalcante, 2019). Essa variedade de aspectos e perspectivas aponta para o conceito de governança nas organizações públicas. Neste contexto, as organizações atuam em um ambiente integrado que exige que sejam mais eficientes e mais receptivas às necessidades dos cidadãos (Rouillard, 2004).

Neste sentido, a administração pública vem buscando um modelo de gestão mais dinâmico para afastar-se, definitivamente, das amarras da burocracia. Novas práticas estão surgindo a fim de permitir que as organizações públicas funcionem em um mundo redefinido com menos regras e procedimentos, novas tecnologias, um maior compromisso com os objetivos do governo e uma responsabilidade mais forte para com seus resultados (Aucoin, 2000). Neste cenário, o gerenciamento de riscos foi instituído e busca se consolidar como sendo uma “ferramenta gerencial” (Rouillard, 2004; Burgman, 2005).

O presente estudo buscou analisar como se caracterizam as práticas organizacionais (re) construídas na implementação do gerenciamento de riscos e sua maturidade em instituições federais de ensino frente aos modelos de administração. Para alcançar tal propósito, foi realizado um estudo de casos múltiplos de lógica abducativa com abordagem qualitativa do tipo exploratória para entender, interpretar e obter informações sobre o processo de implantação do gerenciamento de riscos no IFRO, IFAL e UFPR (Cervo e Bervian, 2002; Denzin e Lincoln, 2006).

Como perspectiva epistemológica, este trabalho procurou analisar o processo de implantação do gerenciamento de riscos sob uma visão construtivista, sob a qual o risco é um fenômeno social e multinível e o ambiente é considerado como um sistema complexo e socialmente construído (Miller, 2009). Neste sentido, o risco é uma construção social que se dá em razão das práticas organizacionais (Miller, 2009; Corvellec, 2010) e, por isso, as práticas organizacionais fizeram parte do escopo deste estudo. Como pano de fundo teórico, utilizou-se a teoria institucional, pois, ela procura explicar, justamente, a estrutura e o funcionamento das

organizações como uma realidade socialmente construída (Dias Filho, 2003), casando com a visão de risco proposta neste estudo.

Primeiramente, foi realizada uma avaliação do processo de implantação do gerenciamento de riscos nos casos pesquisados, onde foi levantado o histórico dos fatos e acontecimentos que deram origem ao processo, sendo realizado uma espécie de linha do tempo. Posteriormente, procurou-se identificar os traços característicos dos modelos de administração pública na prática organizacional, sendo feita a descrição das medidas adotadas pelas instituições durante o processo de implantação do gerenciamento de riscos e a classificação dessas práticas como detentoras de características burocráticas ou gerenciais (NPM). Em seguida, foi analisado o nível de maturidade do gerenciamento de riscos corporativos de cada caso, considerando questões relacionadas ao incentivo a inovação e tomada de riscos, estruturas de governança e controles internos, descentralização/delegação de responsabilidade, valorização dos interesses do público interno e externo e a representatividade desse público nas ações da Instituição.

Concluídas as análises caso a caso, buscou-se comparar e discutir os resultados obtidos em relação ao histórico do processo de implantação, práticas adotadas e nível de maturidade do gerenciamento de riscos nas instituições pesquisadas. Por fim, foi realizada uma discussão referente a relação entre o nível de maturidade do gerenciamento de riscos e as práticas organizacionais identificadas, aplicando-se o modelo teórico proposto.

Os resultados das análises demonstram que o processo de implantação do gerenciamento de riscos nos casos estudados, em geral, iniciou-se devido às exigências impostas na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e do Decreto nº 9.203/2017, ou seja, por influência normativa no processo de tomada de decisão organizacional (Tolbert e Zucker, 1999). Dos casos estudados, apenas a UFPR já demonstrava interesse e algumas iniciativas (como a mobilização de uma equipe para tratar do assunto, por exemplo) para a adoção do gerenciamento de riscos antes da publicação dos normativos legais. Ainda assim, de acordo com os achados da análise documental, tais iniciativas visavam se adequar a cobranças que vinham sendo realizadas pelos órgãos de auditoria e controle.

Em relação às práticas organizacionais, algumas apresentam características burocráticas, como a realização de trabalho manual com a utilização de planilhas e relatórios por parte do IFRO e IFAL e a centralização das decisões em algumas pró-

reitorias por parte da UFPR, por exemplo. Além disso, existe um viés de conformidade com as características ambientais que promove o isomorfismo estrutural nas instituições estudadas (DiMaggio e Powell, 1983). Isso porque a estruturação e definição de políticas parece sempre considerar as orientações dos órgãos do controle (exemplo: CGU) e/ou são orientadas por modelos de outras instituições que foram pioneiras na implementação do gerenciamento de riscos, como a Petrobrás e o Banco Central, por exemplo.

No entanto, a grande maioria das práticas organizacionais adotadas pelas instituições possuem características que vão ao encontro da *new public management*. Por exemplo, existe sempre incentivo à inovação e descentralização das decisões por parte da alta gestão, além de uma estrutura administrativa descentralizada e com a delegação de autoridade. Há também apoio para a tomada de risco prudente, ou seja, o risco é encarado de forma positiva, como uma oportunidade de melhoria dos processos e resultados. Isso fez com que os responsáveis pela implementação do gerenciamento de riscos tivessem total liberdade para desenvolver seus trabalhos, proporem ferramentas, modelo a ser adotado, estruturas de governança e controle, etc.

Além disso, nos casos estudados, existe uma visão do usuário dos serviços como um cliente/parceiro da instituição, práticas de participação da comunidade interna e externa na formulação e implementação das políticas públicas e realização de parcerias para o desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, tornando as instituições mais integradas com o seu ambiente de atuação e abertas ao diálogo e deliberação. Isso se evidencia na organização dos colegiados com participação de egressos e representantes de outras instituições governamentais e da iniciativa privada nos três casos estudados. Se evidencia, ainda, nas múltiplas parcerias nacionais e internacionais criadas pelas instituições, chegando a criar um setor específico na estrutura organizacional para tratar dessas relações, no caso da UFPR.

Em relação a maturidade, o gerenciamento de riscos é integrado com governança e controles internos e estes estão devidamente estruturados nas instituições. No entanto, de uma maneira geral, ainda existe a necessidade de amadurecimento, principalmente em relação a mentalidade das pessoas para o risco. Desde o início de sua implementação, houve grande evolução na maturidade do gerenciamento de riscos que, inicialmente, apresentava muitas dificuldades

relacionadas a postura dos servidores que sempre encaravam como um cumprimento de obrigação legal, uma burocracia a ser realizada. No entanto, hoje as pessoas já começaram a entender e enxergar o gerenciamento de riscos como uma oportunidade de fazer com que a Instituição consiga atingir seus objetivos e alcance um melhor desempenho.

De acordo com os pressupostos teóricos levantados anteriormente, o nível de maturidade da organização para o gerenciamento de riscos assume uma relação direta com a perspectiva de modelo de administração pública que a organização busca (burocrática ou gerencial). Nos casos estudados, essa relação se mostrou predominantemente verdadeira, já que na instituição considerada um pouco mais madura para o gerenciamento de riscos (a UFPR), a grande maioria das práticas organizacionais possui características da *new public management*.

Neste sentido, a instituição com nível intermediário de maturidade para o gerenciamento de riscos (o IFRO) demonstrou um equilíbrio na correlação entre as práticas organizacionais e as características dos modelos de administração. Fugindo desta lógica, no IFAL, que tem seu estágio de maturidade para o gerenciamento de riscos sugerido como inicial e caminhando para um nível intermediário, também predominaram práticas que apresentam características da *new public management*. Isso talvez devido ao fato de também ter iniciado o processo de implantação do gerenciamento de riscos devido a pressões normativas e, mesmo tendo ocorrido um atraso no desenvolvimento das atividades relacionadas a este processo, a mentalidade dos gestores e servidores envolvidos evoluiu após o primeiro contato com essa nova realidade.

Desta forma, dentro do modelo teórico proposto, as instituições estudadas apresentaram em suas práticas organizacionais e no seu nível de maturidade características que apontam para uma postura de propensão ao risco. Isso porque ocorre o incentivo à tomada de risco prudente (Dilulio, Garvey e Kettl, 1993), possuem uma estrutura de governança e controles internos bem definidos, existe a descentralização e o compartilhamento de responsabilidade e têm-se a preocupação com o atendimento dos usuários/clientes internos e externos, que reflete na representatividade nos colegiados, consultas públicas, realização de parcerias, dentre outros.

No entanto, além das características citadas, os resultados deste estudo apontam para a necessidade de engajamento constante das pessoas para a

manutenção e avanço dos estágios de maturidade de gerenciamento de riscos nas instituições analisadas. Isso demanda trabalho dos responsáveis pelo processo de implantação do gerenciamento de riscos, capacitação, reuniões, entre outras práticas que tirem os funcionários públicos da rotina e estimule a proatividade (Dilulio, Garvey e Kettl, 1993) para atingir uma gestão do risco mais eficaz, aproveitando o risco como uma oportunidade de inovar no serviço público e, efetivamente alcançar uma “nova gestão pública”.

Considerando a predominância das práticas organizacionais com características da *new public management* no processo de implantação do gerenciamento de riscos, a tese de que “embora a gestão de riscos no setor público tenha evoluído e possua o foco voltado para a *new public management* (gerencialismo), em algumas instituições, a implementação do gerenciamento de riscos vem sendo pautada em práticas organizacionais burocráticas”, não encontrou apoio nos resultados das análises realizadas neste estudo, surgindo novas descobertas que se alinham com as propostas de evolução do setor público. As causas dessas novas descobertas certamente estão atreladas ao fato de que a ideia/proposta de tese surgiu há cerca de 4 anos e, como revelam os dados da pesquisa, houve grande evolução nas práticas e na mentalidade das pessoas desde o início do processo até o período de coleta dos dados.

Assim, como contribuição teórica, o presente estudo colaborou com o conhecimento existente sobre a gestão de riscos em organizações públicas, cuja produção acadêmica vêm crescendo, porém, ainda é considerada escassa (Ramos, Montezano e Junior, 2018), principalmente em questões relacionadas à reforma do Estado e da gestão pública, onde as diferentes estratégias de implementação e seus resultados continuam sendo um objeto de estudo que carece de informações e conhecimento cientificamente válidos (Cavalcante, 2019). Os resultados alcançados também permitem contribuir na redução da lacuna teórica de abordagens anteriores que trataram da administração pública, como apontado por Bryson, Crosby e Bloomberg (2014).

Este estudo ainda acrescenta à literatura existente uma nova característica para as posturas das organizações frente ao gerenciamento de riscos, aqui tratada como engajamento, contribuindo para os fatores apontados por Barton e Waldron (1978) e Nutt (2006) como especificidades do setor público, utilizados como base para a construção do modelo teórico proposto. Além disso, a pesquisa foi

desenvolvida sob uma ótica diferente das visões convencionais (positivistas e objetivas) de avaliação de risco, ao tratá-lo como um fenômeno social e multinível, onde as preferências, percepções e respostas ao risco são aprendidas e o ambiente, é considerado como um sistema complexo e socialmente construído (Miller, 2009).

Em termos de contribuição prática, o estudo auxilia agentes públicos e órgãos de planejamento e controle que lidam com a gestão de riscos no desenvolvimento de suas atribuições profissionais, especialmente o MEC, SETEC e demais secretarias que atuam na regulamentação da educação superior, básica, técnica e tecnológica. Este estudo possibilita-os conhecer um pouco mais das práticas desenvolvidas neste processo, da evolução dessas práticas e do nível de maturidade apresentado pelas instituições e da relação existente entre o nível de maturidade para o gerenciamento de riscos e o avanço das reformas administrativas em busca de práticas voltadas para a *new public management*. Isso permite a adoção de novas estratégias para aperfeiçoar as políticas sobre o assunto e buscar soluções para enfrentar outras dificuldades encontradas, já que o estudo esclarece algumas destas nuances.

Ademais, este estudo está longe de responder a todas as questões que envolvem as práticas organizacionais na implementação do gerenciamento de riscos e sua maturidade frente aos modelos de administração pública. Algumas limitações devem ser apontadas, como o fato da pesquisa ter sido realizada somente na esfera pública federal, bem como ter sido realizada apenas em instituições federais de ensino, ou seja, em uma área específica do governo. Em relação a fonte de dados, a realização das entrevistas apenas com os responsáveis pela implementação do gerenciamento de riscos nas instituições também pode ser considerada uma limitação. Além disso, considerou-se apenas os modelos de administração pública burocrático e gerencial, não levando em consideração a eventual existência de práticas isoladas com características patrimonialistas em instituições federais de ensino. Também houve limitações relativas ao processo de análises de dados e os eventuais vieses do pesquisador, que é servidor de uma das instituições estudadas e buscou todas as formas de minimizar ao atender aos requisitos de validade, confiabilidade e protocolo de pesquisa apresentados na seção referente à metodologia.

Estudos futuros podem ser sugeridos para continuidade da expansão do conhecimento sobre temática e/ou explorar aspectos e pontos que não caberiam no

escopo dessa tese de doutorado. Novos estudos podem analisar o processo de gerenciamento de riscos em outras esferas de governo, em órgãos e entidades que eventualmente estejam implantando, já que não existe obrigatoriedade de implementação. Também podem ser realizadas pesquisas futuras em órgãos e entidades de outras áreas de governo como saúde, segurança pública, transporte, meio ambiente, dentre outros. Estudos futuros podem, ainda, considerar os três modelos de administração pública (patrimonial, burocrática e gerencial), considerando a eventual existência de práticas patrimonialistas na implementação do gerenciamento de riscos. Além disso, novas metodologias também podem ser adotadas em estudos futuros, a partir de uma visão convencional de risco, utilizando análises quantitativas, softwares estatísticos, etc.

Afinal, o risco é um fenômeno multifacetado e qualquer tentativa de exaurir todas as suas nuances, seja enquanto objeto de pesquisa ou fator organizacional a ser gerido, certamente não conseguirá o sucesso completo (Oliveira e Abib, 2023). Aprender a gerenciar o risco de forma mais eficiente e eficaz pode ser obtido por meio de sistemas sociotécnicos cuidadosamente projetados que se incorporam a um processo de aprendizagem organizacional, interorganizacional e interjurisdicional contínua (Comfort, 2007). As descobertas deste estudo confirmam essa complexidade do fenômeno risco e, principalmente, a importância do envolvimento de pessoas e da aprendizagem organizacional contínua.

REFERÊNCIAS

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

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V.. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 27-72.

ADLER, P. S.; BORYS, B. Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 1, p. 61-89, 1996.

AJOGWU, F. **Corporate governance in Nigeria: law and practice**. Lagos: Centre for Commercial Law Development, 2007.

ALVESSON, M.; SVENINGSSON, S. Managers doing leadership: The extra-ordinarization of the mundane. **Human Relations**, v. 56, n.12, p. 1435-1459, 2003.

ANG, Chooi Kean; EMBI, Mohamed Amim; YUNUS, Melor Md. Enhancing the quality of the findings of a longitudinal case study: Reviewing trustworthiness via ATLAS. ti. **The Qualitative Report**, v. 21, n. 10, p. 1855-1867, 2016.

AQUILA, F. Corporate governance: Don't rush reform. **Business Week**, 9. Disponível em: https://www.sullcrom.com/publication_detail_885. Acesso em: 15 set. 2021.

AUCOIN, P. **The public service as a learning organization: Maintaining the momentum**. Paper presented at the Canadian Centre for Management Development International Conference Ottawa, May, 2000.

BAARSPUL, Hayo C.; WILDEROM, Celeste P.M. Do employees behave differently in public- vs private-sector organizations?. **Public Management Review**, v. 13, n.7, p. 967-1002, 2011.

BAILER, Cyntia; TOMITCH, Leda M. B.; D'ELY, Raquel C. S. F. Planejamento como processo dinâmico: a importância do estudo piloto para uma pesquisa experimental em linguística aplicada. **Revista Intercâmbio**, v. 24, p. 129-146, 2011.

BARTON, M. F.; WALDRON, D. G. Differences in risk preference between the public and private sectors. **Human Resource Management**, v. 17, n. 4, p. 2-4, 1978.

BEKELE, Y. W.; KJOSAVIK, D. J. Decentralised local governance and poverty reduction in post-1991 Ethiopia: A political economy study. **Politics and Governance**, v. 4, n. 4, p. 1-15, 2016.

BELANTE, D.; LINK, A. N. Are public sector workers more risk averse than private sector workers? **Industrial and Labor Relations Review**, v. 34, n. 3, p. 408-412, 1981.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BAZELEY, Pat; JACKSON, Kristi. **Qualitative data analysis with NVivo**. London: Sage Publications Limited, 2013.

BERLE JR., A.; MEANS, G. **The Modern Corporation and Private Property**. Macmillan, New York, 1932.

BOBBIO, N. **Diário de um século – autobiografia**. Rio de Janeiro: Campus. 1998.

BOHOLM, Åsa; CORVELLEC, Hervé. **The role of valuation practices for risk identification**. GRI-rapport 2015:4, University of Gothenburg, Gothenburg Research Institute GRI, 2015.

BORINS, Sandford. **The challenge of innovating in government**. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2001.

BOZEMAN, Barry; KINGSLEY, Gordon. Risk culture in public and private organizations. **Public Administration Review**, v. 58, n. 2, p.109-118, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 23 nov. 2017a.

_____. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Orgs.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**, p. 17-62. Brasília: UNB/ENAP, 1999.

BRYSON, John; CROSBY, Barbara; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 161-180, 2014.

BROMILEY, Philip; MCSHANE, Michael; NAIR, Anil; RUSTAMBEKOV, Elzotbek. Enterprise risk management: Review, critique, and research directions. **Long range planning**, v. 48, n. 4, p. 265-276, 2015.

BROWN, Louise, OSBORNE, Stephen P. Risk and innovation. **Public Management Review**, v. 15, n. 2, p. 186-208, 2013.

BURGMAN, M.A. **Risks and decisions for conservation and environmental management**. Cambridge University Press, Cambridge: UK, 2005.

BURKITT, I. The time and space of everyday life. **Cultural Studies**, v.18, n. 2-3, p. 211-227, 2004.

BUURMAN, Margaretha; DELFGAAUW, Josse; DUR, Robert; BOSSCHE, Seth Van den. Public sector employees: Risk averse and altruistic? **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 83, p. 279-291, 2012.

CALDEIRA, D. M.; CARVALHO, M. T. M.; BORGES, V. L. Análise do gerenciamento de riscos em contratos de obras públicas pela elaboração de matrizes de maturidade. **Revista Spacios**, v. 38, n. 47, p. 27, 2017.

CALLAHAN, Carolyn; SOILEAU, Jared. Does enterprise risk management enhance operating performance? **Advances in accounting**, v. 37, p. 122-139, 2017.

CAMPBELL, S. Risk and the subjectivity of preference. **Journal of Risk Research**, v. 9, n. 3, p. 225-243, 2006.

CARLSSON, Fredrik; DARUVALA, Dinky; JALDELL, Henrik. Do administrators have the same priorities for risk reductions as the general public? **Journal of Risk and Uncertainty**, v. 45, p.79-95, 2012.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 1999.

CAVALCANTE, Pedro L. Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019.

CERTEAU, Michel de. **L'invention du quotidien**. 1. Arts de faire, Gallimard, Paris, 1990.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CIGLER, B. A. Public Administration and the paradox of professionalization. **Public Administration Review**, v. 50, n. 6, p. 637-653, 1990.

CHANG, Ahum. Risk aversion and public sector employment. **Public Administration Review**, <https://doi.org/10.1111/puar.13774>, 2023.

CHEN, Chung-Na; BOZEMAN, Barry. Organizational risk aversion: Comparing the public and non-profit sectors. **Public Management Review**, v. 14, n. 3, p. 377-402, 2012.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole-of-government approach to public

sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

COLLINGRIDGE, D. **The management of scale**: big organizations, big decisions, big mistakes. London: Routledge, 1992.

COLQUITT, L.L.; HOYT, R.E.; LEE, R.B. Integrated risk management and the role of the risk manager. **Risk Management and Insurance Review**, v. 2, n. 3, p. 43-61, 1999.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Internal Control – Integrated Framework**: Executive summary. Washington, 1992.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Enterprise risk management - integrated framework**: Executive summary framework. New York: AICPA, 2004.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Enterprise risk management - Integrating with Strategy and Performance**: Executive summary. Jersey City, NJ: COSO, 2017.

COMFORT, Louise K. Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. **Public Administration Review**, v. 67, n. s1, p. 189-197, 2007.

CORVELLEC, Hervé. Organizational risk as it derives from what managers value: A practice-based approach to risk assessment. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 18, n. 3, p. 145-154, 2010.

COSTA, L. C. O Governo FHC e a reforma do estado brasileiro. **Pesquisa & debate**, v. 11, n. 1, p. 17, 2000.

CROZIER, M.. Datos elementales de um circulo vicioso burocrático. In: RAMIÓ, C.; BALLART, X. (Orgs.). **Lecturas de teoria de la organización**. Madrid: BOE/INAP, 1993, v. 1.

CURRIE, G.; GRUBNIC, S.; HODGES, R. Leadership in public services networks: antecedents, process and outcome. **Public administration**, v. 89, n. 2, p. 242-264, 2011.

DAMODARAN, Aswath. **Strategic risk taking: a framework for risk management**. Pearson Prentice Hall, 2007.

D'ARCY, S.P.; BROGAN, J.C. Enterprise risk management. **Journal of Risk Management of Korea**. v. 12, n. 1, p. 207-228, 2001.

DE CLEYN, Sven H. Compliance of companies with corporate governance codes: case study of Listed Belgian SMEs. **Journal of Business Systems, Governance and Ethics**, v. 3, n. 1, p. 1-16, 2008.

DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e

abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DESLATTE, Aaron; SWANN, William L. Elucidating the linkages between entrepreneurial orientation and local government sustainability performance. **American Review of Public Administration**, v. 50, n. 1, p. 92-109, 2019.

DESLATTE, Aaron; SWANN, William L.; FEIOCK, Richard C. Performance, satisfaction, or loss aversion? A meso–micro assessment of local commitments to sustainability programs. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 31, n. 1, p. 201-217, 2021.

DIAS FILHO, José Maria. **Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal: Propostas para Otimizar a Curva da Receita Utilizando Conceitos da Semiótica e Regressão Logística**, 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DICKINSON, G. Enterprise risk management: its origins and conceptual foundations. **The geneva papers on risk and insurance-Issues and practice**, v. 26, n. 3, p. 360-366, 2001.

DILULIO, John J.; GARVEY, G.; KETTL, Donald. **Improving government performance: An owner's manual**. Washington, D.C.: Brookings, 1993.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DOMMETT, K.; FLINDERS, M. The politics of quagmire. **Policy & Politics**, v. 43, n. 1, p. 3-25, 2015.

DONAHUE, Amy K.; ECKEL, Catherine C.; WILSON, Rick K. Ready or not? How citizens and public officials perceive risk and preparedness. **American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4, p. 89-111, 2014.

DOUGLAS, Mary. Risk and blame: Essays in cultural theory. London: Routledge, 1992.

DOYLE, Eleanor; MCGOVERN, Damien; MCCARTHY, Stephen; PEREZ-ALANIZ, Mauricio. Compliance-innovation: A quality-based route to sustainability. **Journal of the Cleaner Production Chemical**, v. 210, p. 266-275, 2018.

DUBNICK, Melvin J.; FREDERICKSON, George. Accountability Governance: Problems and promises. New York: Routledge, 2015.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. New Public Management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.16, p. 467- 493, 2005.

EISENHARDT, K. M. Better stories and better constructs: The case for rigor and comparative logic. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 3, p. 620-627, 1991.

ESMARK, Anders. Maybe it is time to rediscover technocracy? An old framework for a new analysis of administrative reforms in the governance era. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 3, p. 501-516, 2017.

EVANS, M. Gordon Brown and public management reform—a project in search of a ‘big idea’? **Policy Studies**, v. 30, n. 1, p. 33-51, 2009.

EVANS, P. B.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of weberian state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, Oct., 1999.

FOSSESTØL, Knut; BREIT, Eric; ANDREASSEN, Tone Alm; KLEMSDAL, Lars. Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. **Public Administration**, v. 93, n. 2, p. 290-306, 2015.

FRIEDBERG, E. Organização. In: BOUDON, R. (Org.). **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995, p. 375-412.

FUSCH, P. I., FUSCH, G. E., NESS, L. R. How to conduct a mini-ethnographic case study: A guide for novice researchers. **The Qualitative Report**, v. 22, n. 3, p. 923-941, 2017. Recuperado de <http://nsuworks.nova.edu/tqr/vol22/iss3/16>.

GERIGK, W.; CORBARI, E. C. Risco no ambiente público municipal: um estudo exploratório nos pequenos municípios da Região Sul do Brasil. **Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS**, v. 8, n. 1, p. 45-57, 2011.

GOLDFINCH, S; WALLIS, J. (Ed.). **International handbook of public management reform**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

GOLDFINCH, S; WALLIS, J. Two myths of convergence in public management reform. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 1099-1115, 2010.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research**. New York: Aldine Publishing Company, 1967.

GREGORY, R. Accountability, responsibility and corruption: managing the public production process. IN: Boston, J. **The state under contract**. Wellington: Bridget Williams Book, 1995, p. 97-114.

GREVE, C.; LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Ed.). **Nordic administrative reforms: Lessons for public management**. London: Springer, 2016.

HAYASHI, Paulo; ABIB, Gustavo; HOPPEN, Norberto. Validity in Qualitative Research: A Processual Approach. **The Qualitative Report**, v. 24, n. 1, p. 98-112, 2019.

HEAD, Brian W.; ALFORD, John. Wicked Problems: Implications for public policy and management. **Administration & Society**, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2015.

HERNES, T. Four ideal-types organizational responses to the New Public Management reforms and some consequences. **International Review of**

Administrative Sciences, v. 71, n. 1, p. 5-17, 2005.

HINZ, Vera; INGERFURTH, Stefan. Does ownership matter under challenging conditions?: On the relationship between organizational entrepreneurship and performance in the healthcare sector. **Public Management Review**, v. 15, n. 7, p. 969-991, 2013.

HOFSTEDE, G. **Cultures and organizations**. New York: McGraw-Hill, 1991.

HOOD, Christopher. **A public management for all seasons?** Public Administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOOD, Christopher. The new public management in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

HOOD, Christopher; PETERS, Guy. The middle aging of New Public Management: into the Age of Paradox. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

HOOD, Christopher; ROTHSTEIN, Henry. **Business risk management in government: Pitfalls and possibilities**. London: National Audit Office, 2000.

HOUSTON, David J. Implications of occupational locus and focus for public service motivation: attitudes toward work motives across nations. **Public Administration Review**, v.71, p. 761-771, 2011.

INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS. Conselho Superior. **Resolução nº 04/2018, de 12 de março de 2018**. Dispõe sobre a aprovação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão do Instituto Federal de Alagoas. Maceió, 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS. **Relatório Anual da Gestão de Riscos**. Maceió, 2020.

INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS. Conselho Superior. **Resolução nº 72/2022, de 12 de março de 2018**. Dispõe sobre a aprovação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão do Instituto Federal de Alagoas. Maceió, 2022.

INSTITUTO FEDERAL DE RONDÔNIA. **Apresentação**. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/apresentacao>. Acesso em: 13 dez. 2023.

INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS. **História**. Disponível em: <https://www2.ifal.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/historia>. Acesso em: 14 dez. 2023

INSTITUTO FEDERAL DE RONDÔNIA. **Plano de desenvolvimento institucional**. Porto Velho, 2018-2022.

INSTITUTO FEDERAL DE RONDÔNIA. Conselho Superior. **Resolução nº 85/2018, de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a aprovação da Política de Governança, Gestão de Riscos e Controle Interno PGRCI no âmbito do Instituto Federal de

Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia. Porto Velho, 2018.

INYANG, Benjamin J. Nurturing corporate governance system: The emerging trends in Nigeria. **Journal of Law and Governance**, v. 4, n. 2, p. 1-13, 2009.

JARZABKOWSKI, Paula. **Strategy as practice: An activity-based approach**. London, UK: Sage, 2005.

JARZABKOWSKI, Paula; BALOGUN, Julia; SEIDL, David. Strategizing: the challenges of a practice perspective. **Human Relations**, v. 60, n. 5, p. 5-27, 2007.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JICK, T. D. Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 602-611, 1979.

JOHNSON, B.; COVELLO, V. (eds). **The social and cultural construction of risk: Essays on risk selection and perception**. Boston: Reidel, 1987.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. **Crise e reforma do Estado: As bases estruturantes do novo modelo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 61, 1 jan. 2003. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3598>. Acesso em 20 abr. 2022.

KANNER, Michael D. A prospect dynamic model of decision-making. **Journal of Theoretical Politics**, v. 17, n. 3, p. 311-338, 2005.

KAPLAN, S.; GARRICK, B.J. 'On the quantitative definition of risk'. **Risk Analysis**, v. 1, n. 1, p. 11-27, 1981.

KE, Yongjian; WANG, ShouQing; CHAN, Albert P. C. Risk misallocation in public-private partnership projects in China. **International Public Management Journal**, v. 16, n. 3, p. 438-460, 2013.

KEARNEY, Claudine; MEYNHARDT, Timo. Directing corporate entrepreneurship strategy in the public sector to public value: Antecedents, components, and outcomes. **International Public Management Journal**, v. 19, n. 4, p. 543-572, 2016.

KEDIA, B.; BHAGAT, R. Cultural constraints on transfer of technology across nations: Implications for research in international and comparative management. **Academy of Management Review**, v. 13, p. 559-571, 1988.

KETTTL, D. F.; FESLER, J. W. **The politics of the administrative process**. Washington, DC: CQ Press, 2005.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOSTOVA, Tatiana. Transnational Transfer of Strategic Organizational Practices: A Contextual Perspective. **The Academy of Management Review**, v. 24, n. 2, p. 308-

324, 1999.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content Analysis: An Introduction to Its Methodology**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004.

KUBÍČKOVÁ, L; TOULOVÁ, M. Risk factors in the internationalization process of SMEs. **Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis**, v. 61, n. 7, p. 2385-2392, 2013.

KWOK, Chuck CY; REEB, David M. Internationalization and firm risk: Na upstream-downstream hypothesis. **Journal of International Business Studies**, v. 31, n. 4, p. 611-629, 2000.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A Construção do Saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Editora UFMG, 1999.

LEE, Danbee; VAN RYZIN, Gregg G. Bureaucratic reputation in the eyes of citizens: An analysis of US federal agencies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 86, n. 1, p. 183-200, 2020.

LESTER, Donald L.; PARNELL, John A.; CARRAHER, Shawn. Organizational Life Cycle: A Five-Stage Empirical Scale. **International Journal of Organizational Analysis**, v. 11, n. 4, p. 339-354, 2003.

LIMA, C. M. C.; COELHO, A. C. Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 267-291, 2015.

LODGE, M. The Public Management of Risk: The Case for Deliberating among Worldviews. **Review of Policy Research**, v. 26, n. 4, p. 395-408, 2009.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. RAC – **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, p. 09-39, 2005.

MACKEY, Alison.; GASS, Susan. Common data collection measures. In: _____. **Second Language Research: methodology and design**. Mahwah: Lawrence Erlbaum, 2005. p. 43-99.

MALLOY, T.F. Regulation, compliance and the firm. **Temple Law Review**, v. 76, n. 3, p. 451-531, 2003.

MARCH, J.; SIMON, H. **Organizations**. New York: Wiley, 1958.

MARTINS, G., THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**, 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

McNAMARA, Gerry; BROMILEY, Philip. Decision making in an organizational setting: Cognitive and organizational influences on risk assessment in commercial lending. **Academy of Management Journal**, v. 40, n. 5, p. 1063-1088, 1997.

McNAMARA, Gerry; BROMILEY, Philip. Risk and return in organizational decision making. **Academy of Management Journal**, v.42, n.3, p.330-339, 1999.

MEIER, K. J. Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 2006.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MEYER, Jhon W., ROWAN, Brian. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony, **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYNHARDT, T.; DIEFENBACH, F. E. What drives entrepreneurial orientation in the public sector? Evidence from Germany's federal labor agency. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 4, p. 761-792, 2012.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael; SALDAÑA, Johnny. **Qualitative data analysis: A methods sourcebook**. CA: Sage Publications, 2014.

MILLER, Kent D. Organizational risk after modernism. **Organization Studies**, v. 30, n. 2-3, p. 157-180, 2009.

MILLER, Kent D.; BROMILEY, Philip. Strategic risk and corporate performance: Na analysis of alternative risk measures. **Academy of Management journal**, v. 33, n. 4, p. 756-779, 1990.

MOELLER, Robert R. **COSO enterprise risk management: establishing effective governance, risk, and compliance processes**. John Wiley & Sons, 2011.

MORAIS, Eslei José de. **Controles internos e estrutura de decisão organizacional: o caso da Contadoria do Banco do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2005.

MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: The case of the public Sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 24, n. 1, p. 71-91, 1999.

MUNRO, Eileen. Managing societal and institutional risk in child protection. **Risk Analysis**, v. 29, n. 7, p.1015-1023, 2010.

MURRAY, Robin; CAULIER-GRICE, Julie; MULGAN, Geoff. **The Open Book of Social Innovation**. London: NESTA, 2010.

NELSON, R.; WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

NICOLINI, D.; GHERARDI, S.; YANOW, D. **Knowing in Organizations: A Practice-Based Approach**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2003.

NYHAN, Ronald C. Changing the paradigm: Trust and its role in public sector organizations. **American Review of Public Administration**, v. 30, n. 1, p. 87-109, 2000.

NUTT, P. C. Comparing public and private sector decision-making practices. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 2, p. 289-318, 2006.

O'FLYNN, J.; BLACKMAN, D.; HALLIGAN, J. **Crossing boundaries in public management and policy: The international experience**. Abingdon: Routledge, 2014.

OLIVEIRA, V.G.; ABIB, G. Risco na administração pública: uma revisão sistemática focada em uma agenda de pesquisas futuras. **Revista de Administração Pública**, v.57, n. 6, p. 1.19, 2023.

OLSEN, Johan P. **Maybe it is time to rediscover bureaucracy?** Oslo: Arena, Mar. 2005. (Working Papers, n. 10) Disponível em: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2005/wp05_10.pdf. Acesso em 11 abr. 2022.

OLSON, J. D.; McALLISTER, C.; GRINNELL, L. D.; GEHRKE WALTERS, K.; APPUNN, F. Applying constant comparative method with multiple investigators and inter-coder reliability. **The Qualitative Report**, v. 21, n. 1, p. 26-42, 2016. Recuperado de <http://nsuworks.nova.edu/tqr/vol21/iss1/3>

O'REILLY, D.; REED, M. **'Leaderism': an evolution of managerialism in UK public service reform**. **Public administration**, v. 88, n. 4, p. 960-978, 2010.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Avaliações da OCDE Sobre Governança Pública: Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra**. OECD Publishing, 2011.

OSBORNE, S. P.; MCLAUGHLIN, K. The study of public management in Great Britain. In: KICKERT, W. (Ed.). **The Study of Public Management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness**. New York: Route Ledge, 2008.

OZCAN, Pinar; EISENHARDT, Kathleen M. Origin of alliance portfolios: Entrepreneurs, network strategies, and firm performance. **Academy of Management Journal**, v. 52, n. 2, p. 246-279, 2009.

PAIVA, Fernando Gomes; LEÃO, André Luiz Maranhão de Souza; MELLO, Sérgio Carvalho Benício. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011.

PANDEY, S. K.; SCOTT, P. G. Red tape: A review and assessment of concepts and measures. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.12, n. 4, p. 553-580, 2002.

PATIAS, T. Z.; MINHO, C. S. V. As influências da cultura organizacional na prestação de serviços públicos. In: V Congresso CONSAD, 2012, Brasília. **Anais do V Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília-DF: CONSAD, 2012. v. 5. p. 1-27.

PEIRCE, C. S. Collected papers de Charles Sanders Peirce. In: **Hartshorne, C., Weiss, P., Burks, A. (Eds.) Cambridge**. Massachusetts: Harvard University Press, 1974.

PERROW, Charles. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, 1976.

PERROW, Charles. **Complex organizations**: a critical essay. New York: Random House, 1993.

PIERRE, J.; INGRAHAM, P. W. **Comparative administration change: Lessons learned**. Montreal: McGill-Queen's Press-MQUP, 2010.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 5-30, jul-set 2002.

PONTES, R. E. S.; NETO, J. S. Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 1, p. 97-120, 2015.

RAMOS, Karoll Haussler Carneiro; MONTEZANO, Lana; JUNIOR, Rogério Leal da Costa. Panorama da Produção Científica da Gestão por Competências na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 22, n. 2, p. 280-298, 2018.

RECKWITZ, A. Toward a theory of social practices: A development in culturalist theorizing. **European Journal of Social Theory**, v. 5, n. 2, p. 243-264, 2002.

RENN, Ortwin. Three decades of risk research: accomplishments and new challenges. **Journal of Risk Research**, v. 1, n. 1, p. 49-71, 1998.

RICHARDS, Lyn. Rigorous, rapid, reliable and qualitative? Computing in qualitative method. **American Journal of Health Behavior**, v. 26, n. 6, p. 425-430, 2002.

ROBERTS, Patrick S.; WERNSTEDT, Kris. Decision biases and heuristics among emergency managers: Just like the public they manage for? **American Review of Public Administration**, v. 49, n. 3, p. 292-308, 2019.

ROHRMANN, Bernd; RENN, Ortwin. Risk perception research. In: **Cross-cultural risk perception** (p. 11-53). Springer: Boston, MA, 2000.

ROUILLARD, Lucie. Managing risk. **Public Management Review**, v. 6, n. 1, p. 95-111, 2004.

SANTOS, F. F.; PINTO, A. R. S.; GOMES, L. M. A.; SILVA, R. L.; DAMIANI, J. H. S. Identificação de riscos em compras do setor público: um estudo de caso. **Revista de Gestão e Projetos-GeP**, v. 2, n. 1, p. 69-87, 2011.

SCHRAND, C.; UNAL, H. Hedging and coordinated risk management: evidence from thrift conversions. **The Journal of Finance**, v. 53, n. 3, p. 979-1013, 1998.

SCOTT, W. Richard. Institutional theory: contributing to a theoretical research program. In: SMITH, K.G.; HITT, M. A. (Org.). **Great minds in management: the process of theory development**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: ideas and interests**. Thousand Oaks CA: Sage Publications, 2008.

SCOTT, W. Richard. Institutional theory's past and future contributions to organization studies. **BAR – Brazilian Administration Review**, v. 13, n. 3, p.1-6, 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence Samuel; COOK, Stuart Wellford. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E.P.U., 1987.

SELZNICK, P. **Leadership in administration**. New York: Harper and Row, 1957.

SHAFIQ, Asad; JOHNSON, P Fraser; KLASSEN, Robert D.; AWAYSHEH, Amrou. The impact of supply risk on sustainability monitoring practices and performance. In: **Academy of Management Proceedings**. Academy of Management, v. 1, p. 17571, 2016.

SHAPIRO, A.C.; TITMAN, S. **An Integrated Approach to Corporate Risk Management**. Blackwell, Boston, 1986.

SILVA, Dyego A.; SILVA, Jeovan A.; ALVES Gustavo F.; SANTOS Carlos D. Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 4, p. 824-854, 2021.

SILVA, Luis H.; OLIVEIRA, Anna A. S. Contribuições do projeto piloto à coleta de dados em pesquisas na área de educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 10, n. 1, p. 225-245, 2015.

SIMON, Herbert A. **Administrative Behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations**. The Free Press, New York, 1945.

SITKIN, S.B.; PABLO, A.L. Reconceptualizing the determinants of risk behavior. **Academy of Management Review**, v.17 n.1, p. 9-38, 1992.

SITKIN, S. B.; WEINGART, L. R. Determinants of risky decision-making behavior: A test of the mediating role of risk perceptions and propensity. **Academy of Management Journal**, v. 38, n. 6, p. 1573-1592, 1995.

SJÖBERG, Lennart. Factors in risk perception. **Risk analysis**, v. 20, n. 1, p.1-12, 2000.

SLOVIC, Paul. Trust, emotion, sex, politics, and science: Surveying the risk-assessment battlefield. **Risk Analysis**, v. 19, n. 4, p. 689-701, 1999.

SLOVIC, Paul; FINUCANE, Melissa L.; PETERS, Ellen; MACGREGOR, Donald G. **The feeling of risk: New perspectives on risk perception**. Routledge, 2010.

SMITH, A. **An enquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. 1976 reedition, edited by R. Campbell and A. Skinner. Clarendon Press, Oxford, 1776.

SOUZA NETO, R. A.; DIAS, G. F.; SILVA, R. R.; RAMOS, A. S. M. Efeitos dos 'Softwares' de Análise de Dados Qualitativos na Qualidade de Pesquisas. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, n. 3, p. 373-394, 2019.

STERN, P. C.; FINEBERG, H. V. **Understanding risk: Informing decisions in a democratic society**. Washington: National Academy Press, 1996.

STOKER, Gerry. **Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted**. Economic and Social Research Council Fellowship Paper N. 1, 2004.

SWANN, William L. Modelling the relationship between entrepreneurial orientation, organizational integration, and programme performance in local sustainability. **Public Management Review**, v. 19, n. 4, p. 1-24, 2016.

SZULANSKI, G. Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm. **Strategic Management Journal**, 17(Winter Special Issue): 27-43, 1996.

TANGSGAARD, Emily Rose; FISCHER, Caroline. Disentangling Risk Management and Error Management in the Public Sector: A Theoretical Framework. **American Review of Public Administration**, <https://doi.org/10.1177/02750740241229996>, 2024.

TARANTINO, Anthony. **Governance, risk, and compliance handbook: Technology, finance, environmental, and International guidance and best practices**. Chichester: Wiley, 2008.

TARRAF, Hussein. Literature review on corporate governance and the recent financial crisis. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1731044> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1731044>. Acesso em: 16 set. 2021.

TEPE, Markus; PROKOP, Christine. Are future bureaucrats more risk averse? The effect of studying public administration and PSM on risk preferences. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 2, p. 182–196, 2018.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria

institucional. In: CLEGG, S. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.

TORBEN, J. Andersen; YOUNG, Peter C. Reshaping Public Sector (Enterprise) Risk Management. **International Journal of Public Administration**, <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2197170>, 2023.

TOWNSEND, William. Innovation and the perception of risk in the public sector. **International Journal of Organizational Innovation**, v. 5, n. 3, p.21-34, 2013.

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT (TBCS). **Integrated Risk Management Framework**, Canada: Government of Canada, 2001.

TURAGA, Rama Mohan R.; BOZEMAN, Barry. Red tape and public managers' decision making. **American Review of Public Administration**, v. 35, n. 4, p. 363-379, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Conselho de Planejamento e Administração. **Resolução nº 51/2019, de 11 de dezembro de 2019**. Estabelece a Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Histórico**. Disponível em: <https://ufpr.br/historico/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Plano de desenvolvimento institucional**. Curitiba: 2022-2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Coordenadoria de Governança e Riscos**. Disponível em: <https://cgr.ufpr.br/portal/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos. **Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da Universidade Federal do Paraná**. Disponível em: <https://cgr.ufpr.br/portal/politica-de-governanca-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao-da-universidade-federal-do-parana/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

WALDO, Dwight. O estudo da administração pública. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

WANG, Shu; FEENEY, Mary K. Determinants of information and communication technology adoption in municipalities. **American Review of Public Administration**, v. 46, n. 3, p. 292-313, 2016.

WEIßMÜLLER, Kristina S. Publicness and micro-level risk behaviour: experimental evidence on stereotypical discounting behaviour. **Public Management Review**, <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1862287>, 2020.

WEIßMÜLLER, Kristina S.; VOGEL, Rick. Sector-specific associations, trust, and survival of PPPs: A behavioral experiment based on the centipede game. **Journal of Public Administration Research and Theory**,

<https://doi.org/10.1093/jopart/muaa050>, 2020.

WELLS, H. The birth of corporate governance. **Seattle University Law Review**, v. 33, n. 4, p. 1247-1292, 2010.

WILSON, W. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, vol. 56, n. 3, p. 349-346, jul/set 2005.

WINTER, S. Survival, selection, and inheritance in evolutionary theories of organization. In J. V. Singh (Ed.). **Organizational evolution: New directions**, p. 269-297. New-bury Park, CA: Sage, 1990.

WISE, Charles R.; FREITAG, Christian M. Balancing accountability and risk in program implementation: The case of national fire policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 493-523, 2002.

WU, Tungju; WU, Yenchun Jim; TSAI, Hsientang; LI, Yibin. Top management teams' characteristics and strategic decision-making: A mediation of risk perceptions and mental models. **Sustainability**, v. 9, n. 12, p. 2265, 2017.

XIA, Nini; ZOU, Patrick X.W.; GRIFFIN, Mark A.; WANG, Xueqing, ZHONG, Rui. Towards integrating construction risk management and stakeholder management: A systematic literature review and future research agendas. **International Journal of Project Management**, v. 36, n. 5, p. 701-715, 2018.

Yin, Robert K. **Case study research: Design and methods**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

Yin, Robert K. **Qualitative Research from Start to Finish**, 2 ed. The Guilford Press, 2016.

APÊNDICE

ROTEIRO INICIAL DE ENTREVISTA

1 – Fale um pouco sobre você: tempo de serviço, formação, experiências, função;

2 – Qual a sua experiência na área de risco? Fez cursos de capacitação?

3 – Como se deu a implementação da gestão de risco na sua instituição?

- Estrutura organizacional (hierarquização, descentralização)
- Incentivo a inovação (você teve liberdade nesse processo)
- Realização de parcerias
- Visão do cidadão/usuário/cliente
- Postura da instituição frente ao GRE (oportunidade x formalidade)
- Incentivo a tomada de risco
- Estrutura de governança e controles internos
- Integração do GRE a estratégia institucional
- Mudanças no fluxo processual
- Principais dificuldades

4 – Como está o processo de implantação do gerenciamento de riscos?