

Gestão de Riscos no Setor Público

Risk management in the public sector

Marta Dulcélia Gurgel Ávila¹

RESUMO

O Processo gerencial no setor público precisa de ferramentas de controle que auxiliem na tomada de decisões. Cada vez mais, o serviço público tem sido forçado a tomar decisões difíceis sobre riscos de saúde, riscos ambientais, riscos ao bem-estar econômico e riscos envolvidos na prestação de serviços, entre vários outros. As responsabilidades e deveres do governo em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão de riscos. A gestão eficaz de riscos é crucial para o serviço público; a capacidade de tomar decisões corretas em relação a políticas, programas e serviços públicos, em ambiente caracterizado por incertezas, torna-se fundamental. A gestão de riscos já é uma realidade no Governo Federal, todavia é preciso estimular essas práticas nas células da federação: os governos municipais.

Palavras-Chave: Gerenciamento de Risco. Gestão Pública. Controle de Gestão. Políticas Públicas. Municípios. Governança.

ABSTRACT

The management process in the public sector needs of control tools to help in decision making. The public service has increasingly been forced to make difficult decisions about health and environmental risks, risks to the economic well-being and risks involved in providing services, among many others. The responsibilities and duties of the government in relation to the public wealth requires the adoption of practical and effective strategies for risk management. Effective management of risks is crucial to the ability of making correct decisions on public policies, programs and services. In an environment characterized by uncertainty, that becomes critical. Risk management is already a reality

¹ Economista e Especialista em Gestão Municipal pela Universidade de Fortaleza e Especialista em Gestão Pública, com foco em Auditoria e Controle Externo no setor público pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro. E-mail: martadbgurgel@hotmail.com

in the Federal Government. However this practice is necessary to stimulate the cells of the federation: the municipal governments.

Keywords: Risk Management. Public Management. Management Control. Public Policy. Municipalities. Corporate Governance.

1 INTRODUÇÃO

Em um ambiente cada vez mais complexo e em constante mutação temos como um dos grandes desafios para a Gestão Pública melhorar continuamente a forma como administramos os bens públicos. Imprevisibilidade existe quando e onde as decisões são tomadas, quer de caráter administrativo, operacional, legal, científico ou de natureza política. Uma abordagem de gestão de riscos é uma importante ferramenta para responder a este desafio contínuo.

Na verdade, o sucesso na implementação do gerenciamento de risco deverá resultar em melhorias na qualidade dos serviços públicos e a eficácia das políticas públicas, também para os Municípios brasileiros. Deverá igualmente apoiar um diálogo entre cidadãos e o Serviço Público sobre a natureza do risco e como podemos melhor operar em um ambiente de incerteza e de recursos limitados.

A base fundamental deste trabalho são os estudos sobre gestão pública e gerenciamento do risco do Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (*Canadian Centre for Management Development – CCMD*), órgão do Governo Canadense que tem apresentado esforços notáveis para modernizar e aumentar a transparência do processo decisório do setor público.

A evolução cada vez mais rápida do serviço público do Canadá impulsionou a realização de pesquisas voltadas para a superação dos problemas e desafios enfrentados diariamente pelos servidores, não somente no Canadá, mais de várias partes do mundo. O CCMD identificou quatro áreas de preocupação imediata e vital, dentre elas a Gestão de Riscos, e organizou mesas redondas² para a discussão desses assuntos.

² Essas mesas-redondas reúnem profissionais, acadêmicos e especialistas para discutir temas gerenciais de importância imediata e vital. Essa abordagem facilita o desenvolvimento de pesquisas aplicadas e a investigação de aspectos contemporâneos do serviço público.

O *Risk Management for Canada and Canadians: Report of the ADM Working Group on Risk Management* (Gestão de Risco para o Canadá e os canadenses: Relatório do Grupo de Trabalho sobre a ADM de Gestão de Risco) é o relatório elaborado pela Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação sobre Gestão de Riscos.

Esse documento, o qual tomamos como referência para este estudo, teve como objetivos, entre outros, avaliar as várias iniciativas e estudos realizados até o momento nesta área, identificar princípios básicos e práticas positivas e, em última análise, definir mecanismos para estimular a divulgação de estudos teóricos e medidas práticas no campo do gerenciamento de riscos).

A ideia central desse artigo é estimular o debate sobre o risco no setor público, tendo como elemento norteador os estudos do Governo Canadense nessa área.

São objetivos gerais desse estudo, apresentar o conceito de risco e sua relação com a administração pública, expor de forma sucinta às etapas básicas de um processo decisório baseado na gestão de riscos e conscientizar a importância da gestão de riscos nos Municípios.

A pesquisa bibliográfica foi usada como metodologia no desenvolvimento desse trabalho, a partir da leitura e análise dos relatórios, documentos, publicações e livros relacionados ao objeto estudado, desta forma, procuramos sintetizar as opiniões acerca da Gestão de Riscos no setor público.

Para tanto dividimos em três tópicos principais: no primeiro definimos o conceito de risco, no segundo como o gerenciamento desses eventos podem ajudar na implementação e execução de políticas públicas; no terceiro, analisamos a viabilidade do uso dessa tecnologia de gestão nos Municípios brasileiros através da implantação de setores de risco em suas Controladorias.

Assim, esse estudo procura sensibilizar os gestores públicos para a questão do gerenciamento dos riscos como uma questão de política pública. Desta forma, buscamos incentivar o avanço das discussões destas questões, visto que, a gestão eficaz de risco se apresenta como um processo para melhor administrar às incertezas inerentes as decisões que cercam a formulação de políticas públicas.

2 O RISCO

2.1 Definições

Peter L. Bernstein (1997, p.1) relata em sua premiada obra “Desafio aos Deuses, a fascinante história do risco”, a notável aventura intelectual que libertou a humanidade dos oráculos e adivinhos, mediante as ferramentas poderosas da administração do risco disponíveis nos dias de hoje.

A ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção que o futuro é mais que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza. Até os seres humanos descobrirem como transpor essa fronteira, o futuro era um espelho do passado ou o domínio obscuro de oráculos e adivinhos que detinham o monopólio sobre o conhecimento dos eventos previstos.

Para este Economista de Harvard o risco não significa perigo, ele simplesmente significa não saber o que o futuro reserva. Atualmente, essa percepção reside o cerne da gestão de risco para as empresas. O Professor Bernstein, deixa claro que a melhor expectativa de gerenciamento de risco é que uma abordagem sistemática irá recompensá-lo com um conjunto de cenários e oportunidade de refletir sobre os possíveis resultados. Como identificar e lidar com o risco é um sinal de maturidade tanto para o mundo empresarial como em cenários políticos.

Na mesma linha de pensamento de Peter Bernstein , Stephen Hill, no Guia sobre a gestão de riscos no serviço público, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, em parceria com a CCMD, define o risco como a probabilidade de que um evento, seja ele bom ou mau, ocorra no futuro. “Frequentemente enfocamos o aspecto negativo do risco (por exemplo, ser morto, perder dinheiro, ser humilhado, etc.), mas é importante lembrar que o risco inclui tanto eventos positivos como negativos.” (2006, p.37).

O Risco normalmente tem uma conotação negativa, mas também existem oportunidades positivas decorrentes da assunção de riscos - a inovação e o risco coexistem com frequência. Ou seja, a exposição ao risco é necessária

para o crescimento tanto na esfera privada como na pública.

Conviver com o risco é um velho axioma da humanidade, “Proteger-se contra todos os riscos é impossível, porque qualquer oportunidade invariavelmente acarreta riscos.” É o que nos afirma Aaron Wildavsky (1079, p.32)³:

O risco é uma precondição essencial para o desenvolvimento humano; se parássemos de assumir riscos, inovações técnicas e sociais necessárias para solucionar muitos dos problemas mundiais desapareceriam. De fato, muitos dos riscos existentes na sociedade moderna resultam de benefícios gerados por inovações sociais e tecnológicas. Por outro lado, a imprudência insensata também não é uma boa ideia. Em vez disso, precisamos definir um caminho intermediário no qual o acaso – com suas incertezas e ambiguidades inerentes – seja levado em consideração de maneira objetiva, racional e eficiente.

O risco é a possibilidade de que aquilo que é esperado não aconteça, o risco não implicará necessariamente em algo indesejável, já que os resultados em torno do esperado podem apresentar tanto benefícios como malefícios, dependendo se resultado estiver abaixo ou acima do esperado. Assim então, podemos reconhecer o risco como a probabilidade (chance) do indesejado acontecer ou de um evento adverso ao esperado se realizar.

2.2 Gerenciando Riscos no Setor Público

Com as mudanças que vêm sendo introduzidas na administração pública, nas duas últimas décadas, em vários países do mundo, a qualidade da gestão dos gestores públicos torna-se fundamental para a melhoria dos resultados alcançados pelo setor público.

Como as atividades públicas têm características específicas, pois visam produzir resultados e valores essenciais a população, o apoio ao desenvolvimento dos dirigentes públicos requer conteúdos e metodologias específicas; requer também um alinhamento de ações entre as esferas administrativas (federal, estadual e municipal) e as instituições de capacitação de políticas

3 Acadêmico conhecido, que caracterizou o dilema “inovação x risco” em artigo publicado na revista *American Scientist*, intitulado “No risk is the highest risk of all”. (NT: O maior risco é não correr riscos)

para a melhoria da gestão governamental.

No setor público, uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de cuidar do bem público – os riscos sempre devem ser gerenciados mantendo-se, em primeiro plano, o interesse público. Nesse contexto, a decisão acerca de como equacionar os benefícios e perdas potenciais é o principal aspecto da gestão de riscos.

Essa difícil tarefa de estimar os riscos e avaliar alternativas tecnicamente válidas e socialmente aceitáveis recai sobre os formuladores de políticas públicas, que devem estar preparados para tomar decisões: “A capacidade do governo gerenciar riscos depende das habilidades dos seus funcionários” (2000. PCO⁴).

Nenhum servidor público inovador pode evitar decisões que envolvam riscos; portanto, todos devem possuir as habilidades e competências necessárias para gerenciar esses riscos. Mas como os servidores públicos podem aprender a gerenciar riscos decorrentes da inovação?

Stephen Hill imaginou três maneiras de fazer isso no trabalho, a primeira tomando por base a experiência pessoal e comunitária; a segunda nas áreas onde não se possui experiência, através da técnica de tentativa e erro e a terceira forma seria da teoria para a observação e desta para a ação.

Na primeira dessas alternativas de aprendizagem, os estudos de casos são ferramenta útil para dotar os servidores de conhecimentos provenientes de ampla variedade de experiências passadas. Na segunda abordagem, é importante permitir que os gerentes de serviços públicos participem ativamente de experimentos gerenciais baseados em tentativa e erro – também conhecidos como “gestão adaptativa”. No terceiro caso, é recomendável ajudar os gerentes a perceber como os seus modelos mentais afetam a sua compreensão dos riscos – talvez por meio do desenvolvimento de cenários, esforços interdisciplinares ou diálogos públicos.

A abordagem sistemática mencionada anteriormente foi desenvolvida para ajudar os servidores a reconhecer e atacar riscos potenciais; facilitar a tomada de decisões, orientar a administração dos riscos; identificar e monito-

4 PCO – Privy Council Office. Escritório do Conselho Privado: Grupo de Trabalho de Secretários Executivos Adjuntos para a Gestão de Riscos. Órgão equivalente à Casa Civil da Presidência da República no Brasil.

rar a gestão desses riscos e ensinar a melhor maneira de lidar com os riscos.

A intenção da gestão de riscos é diminuir os custos de atividades incertas e aumentar os benefícios sociais e econômicos. O governo lida com os riscos por meio de diversas funções, como por exemplo, a função de assistência social, da saúde e da educação, criar condições para a estabilidade e prosperidade econômica, proteger o meio ambiente, os direitos, dentre outros serviços públicos prestados.

Quanto a essa questão, os riscos intrínsecos à tomada de decisões, o Professor Emérito da escola John Kennedy de Governo, da Universidade de Havard, Mark H. Moore (2002,p.426) comenta:

É claro que pode haver muitas visões estratégicas possíveis – muitos meios de criar valor público. Na escolha entre estes, os gerentes inevitavelmente enfrentam difíceis opções morais. Com frequência, a difícil opção moral é quanto risco substantivo os gerentes podem impor a sociedade na busca das estratégias adotadas. (...) nessa adivinhação acarretam riscos para a sociedade e suas organizações. Quanto maiores os riscos substantivos e operacionais impostos à sociedade, maior a responsabilidade pessoal do gerente. (...) ao fazer tais opções, os gerentes se expõe a correr riscos.

Em quase todos os casos, a gestão de riscos exige que os gestores públicos ponderem e avaliem entre os interesses conflitantes até identificarem uma solução ótima e aceitável, essas soluções quase sempre envolvem opções políticas e não técnicas.

2.3 O ciclo contínuo da gestão de riscos

A gestão de riscos foi definida pela Organização Internacional de Padronização (*International Organization for Standardization – ISO*) como a identificação, a análise, a avaliação, o tratamento (controle), o monitoramento, a avaliação e a comunicação de riscos. Essas atividades podem ser desen-

volvidas em base sistemáticas ou *ad hoc*⁵.

A presunção é que o desenvolvimento sistemático dessas atividades gere melhores processos decisórios e, mais provavelmente, melhores resultados.

A implementação de um programa de gestão de riscos exige um esforço interdisciplinar, pessoas de diferentes setores e áreas devem trabalhar em conjunto para desenvolver uma perspectiva holística e sistemática de fatores de risco existentes em cada caso.

Gerenciar adequadamente os riscos envolve decisões que poderão gerar perdas e ganhos: a eliminação ou redução de um tipo de risco variavelmente acarretará na criação de outros, potencialmente imprevistos.

A razão da gestão integrada de riscos é o “processo contínuo, proativo e sistemático de compreensão, gerenciamento e comunicação de riscos a partir da perspectiva da organização como um todo. Sua meta é permitir a tomada de decisões estratégicas que contribuam para a realização dos objetivos corporativos gerais da organização” (TBS, 2001)⁶.

Todos os riscos devem ser levados em conta no processo de tomada de decisões, para tanto é essencial avaliar e incluir perspectivas diferentes deve-se analisar não somente uma área específica de forma isolada, mas o olhar a questão a partir do todo.

Para facilitar o processo de reconhecimento e administração do risco estruturas e modelos foram criados para servirem de base nesse processo, também utiliza-se modelos integrados que orientam e reforçam a importância de se adotar um processo comum para o gerenciamento de riscos nas corporações privadas e nas entidades públicas.

Nesses modelos a gestão de riscos é representada como um ciclo de quatro fases: identificação, avaliação, resposta e monitoramento com aprendizagem (Figura 1). Dentro de cada fase do processo, as comunicações regulares e significativas tendem a aumentar a probabilidade de sucesso.

Hill observa que a representação desse ciclo básico é relativamente simples, demonstrando que “a gestão eficaz de riscos depende fundamen-

5 *Ad hoc* é uma expressão latina cuja tradução literal é “para isto” ou “para esta finalidade”. Em ciência e filosofia, *ad hoc* significa a adição de hipótese(s) estranha(s) a uma teoria para salvá-la de ser falseada. Hipóteses *ad hoc* compensam anomalias não previstas pelas teorias em sua forma original, ainda não modificada. (Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/ad_hoc)

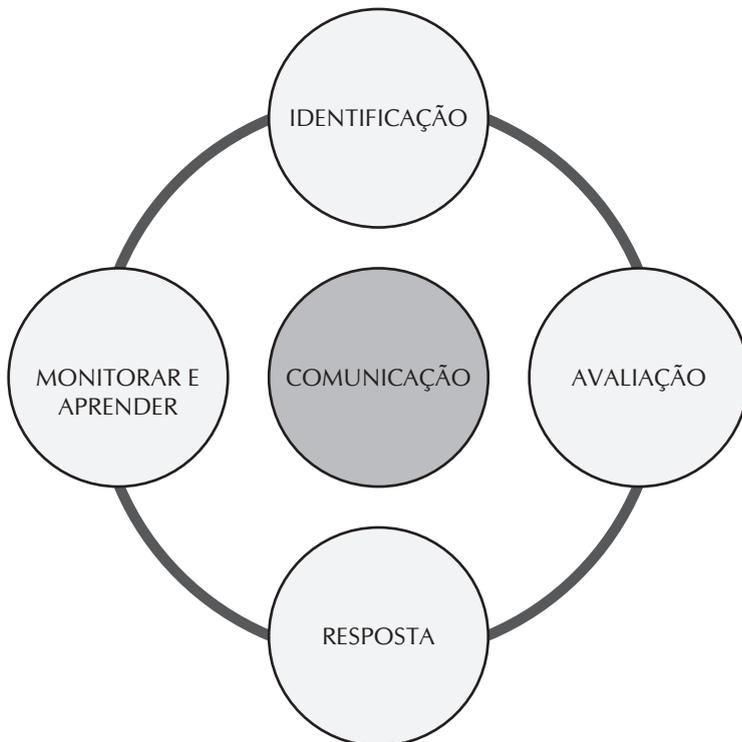
6 TBS – Treasury Board of Canada Secretariat (Secretaria da Junta de Tesouro do Canadá) equivalente a Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Governo Federal.

talmente da manutenção de um processo regular e equilibrado de *feedback* aprendizagem e introdução de melhorias” (2006, p.40)

Utilizando modelos de caráter simples olhamos sistematicamente para problemas eventuais e os efeitos danosos são minimizados através da utilização de ferramentas adequadas. Também é possível ver claramente os estágios para a administração de riscos:

- Identificar o risco;
- Medir o impacto do risco identificado;
- Decidir como cada risco relevante pode ser minimizado;
- Responder ao risco.

Figura 1: O ciclo básico da gestão de riscos



Fonte: Adaptado de Hill e Dinsdale (Caderno ENAP nº 23, p.19)

Relatório do Grupo de Trabalho sobre a ADM de Gestão de Risco (2000,p.3) descreve o processo de Comunicação como:

A troca interativa de informações e pareceres sobre os riscos e os fatores de risco relacionados (incluindo a existência, natureza, forma, intensidade ou aceitabilidade do risco e como eles devem ser gerenciados) entre os avaliadores de risco, gerentes de risco, os consumidores e outras partes interessadas, ordenados para alcançar uma melhor compreensão da gestão de riscos e as questões relativas ao risco e suas decisões.⁷

2.3.1 Identificando riscos

Identificar e reconhecer um risco é o primeiro passo para gerenciá-lo. É uma das etapas cruciais no processo de gestão do risco. É importante assegurar que o risco está cuidadosamente definido e explicado para facilitar as futuras análises.

De acordo com Padovesi “A acurada definição do risco é um elemento crítico para o sucesso da gestão de risco” (2008, p.199)

É necessário ter em mente, portanto, que para uma gestão eficaz de riscos se exige um esforço constante de vigília para detectar novas situações de risco ou alterações nos riscos já existentes. Para uma gestão efetiva e eficiente a percepção e a previsão de riscos iminentes são requisitos fundamentais.

No Guia sobre a gestão de riscos no serviço público, Stephen Hill (2006,p.40) lembra que, para uma boa gestão de riscos “exige-se esforço holístico, interdisciplinar e interministerial, que nos permita identificar uma ampla gama de riscos. Exige, também, um esforço permanente de sondagem do ambiente que nos permita detectar e transformar condições de risco”.

Os riscos podem ser identificados e classificados de acordo com sua área de risco (saúde, segurança, meio ambiente, economia, política externa, tecnologia, educação) ou por setores estratégicos (combustíveis, bioenergia, biodiversidade, minérios, indústria bélica, energias renováveis, tecnologia da informação e inovação)

⁷ NT: The interactive (two way) exchange of information and opinions on risk and risk-related factors (including the existence, nature, form, severity, or acceptability of risk and how they should be managed) among risk assessors, risk managers, consumers and other interested parties (stakeholders) in order to achieve a better understanding of risk, risk management, risk-related issues and decisions.

2.3.2 Avaliando Riscos

Identificados os riscos devemos estimá-los e mensurá-los. Uma vez que um risco pode colocar em perigo os objetivos do planejamento estratégico, duas perguntas devem ser feitas: O que pode dar errado (o que pode não dar certo)? O que fazer para enfrentar (ou se proteger) dos riscos?

Assim, para cada risco identificado deve haver uma avaliação do seu possível impacto e correspondente probabilidade de ocorrência, usando parâmetros consistentes que deverão possibilitar o desenvolvimento de um mapa de risco priorizado. A incerteza de Riscos potenciais é avaliada a partir de duas perspectivas: probabilidade e impacto, segundo Padoveze (2008, p.233) “Probabilidade representa a possibilidade de um dado evento ocorrer, enquanto impacto representa seu efeito”.

As estimativas para probabilidade e impacto são geralmente determinadas a partir da observação de eventos passados (Quadro I), que pode oferecer uma base mais objetiva do que estimativas inteiramente subjetivas. A avaliação de riscos pode acontecer tanto através de informações qualitativas como através da utilização de dados quantitativos.

Quadro 1 – Avaliação da probabilidade de ocorrência

AVALIAÇÃO	DESCRIÇÃO	INDICADORES
Alta	Provável Possibilidade de ocorrer, por exemplo, uma vez por ano, ou uma chance de acontecer de 25%.	Potencial para ocorrer várias vezes nos próximos dez anos. Ocorreu nos últimos dois anos. Típicos em operações dessa natureza por causa de influências externas.
Moderada	Possível Possibilidade de ocorrer, em um período de dez anos ou uma chance de acontecer menor que 25% e maior que 2%.	Poderia ocorrer mais de uma vez nos próximos dez anos. Pode ser difícil controle em razão de algumas influências externas Existe histórico de ocorrência.
Baixa	Remota Improvável de ocorrer em um período de dez anos ou com chance de acontecer menor que 2%.	Nunca aconteceu no país. Uma ocorrência seria surpreendente.

Fonte: Adaptado de Ifac.⁸ (2002, p.52)

2.3.3. Respondendo ao Risco

Após uma avaliação dos riscos pertinentes devemos determinar a resposta aos riscos. As respostas incluem “EVITAR”, “REDUZIR” ou “COMPARTILHAR” ou “ACEITAR” os riscos. Conforme o detalha o Informe COSO⁹ II Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada observamos:

“EVITAR” sugere que nenhuma opção de resposta tenha sido identificada para reduzir o impacto e a probabilidade a um nível aceitável. “REDUZIR” ou “COMPARTILHAR” reduzem o risco residual a um nível compatível com as tolerâncias desejadas ao risco, enquanto “ACEITAR” indica que o risco inerente já esteja dentro das tolerâncias ao risco.

Assim, podemos concluir que “EVITAR” determinado fator de risco consiste em desvincular a entidade da atividade sujeita a tal fator.

“REDUZIR” significa usar ferramentas de controle, em políticas públicas, por exemplo, através do monitoramento de cenários, buscando antecipando-se a eventuais mudanças no panorama político para a tomada de ações conforme necessário, ou, com a utilização de planos de contingência, evidenciando a forma de reação corporativa caso um determinado cenário previsto venha ocorrer.

A forma mais usual de compartilhamento de risco são os seguros, a melhor forma de prevenir prejuízos. No mercado financeiro operações de *hedging*¹⁰ e o uso de derivativos são as respostas ao risco mais comuns. Outra forma bastante utilizada de “COMPARTILHAR” o risco no mundo corporativo é a terceirização, desta forma há a transferência da probabilidade de ocorrência do risco.

“ACEITAR” indica que o risco inerente já está alinhado com as tolerâncias ao risco. Quando o risco é aceito significa que, após uma avaliação custo-benefício, conclui-se que não vale apenas financeiramente bancar as mediadas de redução ou compartilhamento do fator de risco.

⁹ Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission - COSO. O COSO é uma entidade sem fins lucrativos dedicada a melhoria dos resultados e relatórios financeiros por meio da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa.

¹⁰ Em finanças, chama-se “cobertura” (*hedge*, em inglês) ao instrumento que visa proteger operações financeiras contra o risco de grandes variações de preço de determinado ativo. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Cobertura>.

3 GESTÃO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA IMPORTÂNCIA PARA OS MUNICÍPIOS

Na elaboração deste documento, primeiramente apresentamos os conceitos de riscos sua aplicabilidade e avaliação, neste item abordaremos a questão do gerenciamento de riscos no contexto público de forma mais direta.

Ressaltamos também, que o objetivo do gerenciamento de risco na Administração Pública é, em última análise, o interesse coletivo e deve resultar em melhorias na qualidade dos serviços ofertados pelo governo e a eficácia de suas políticas públicas.

Um dos desafios do Serviço Público é melhorar continuamente a forma de governar frente a cenários cada vez mais complexos e mutáveis. A capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções é avaliada constantemente pelos envolvidos no processo governamental e pelos beneficiados das políticas públicas.

Por isso, quando tratamos do tema Administração Pública o principal item a ser discutido, de acordo como os princípios da Governança Corporativa¹¹, é o dever de todos os que administram os recursos públicos prestarem contas, além da necessidade da existência de controles, internos e externos, que supervisionem os atos e fatos administrativos.

A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, começamos a seguir a tendência mundial, no sentido de propor alterações formais nas normas que regulamentam o Setor Público. O princípio da eficiência, no ordenamento jurídico constitucional, teve origem na EC 19/98, que o incorporou ao texto da Constituição de 1988, no caput do artigo nº. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

11 O termo Governança surgiu na década de 90 na Europa e nos Estados Unidos e culminou com a publicação da Lei Sarbanes-Oxley, em 2002, após os escândalos corporativos de manipulação de dados contábeis nas empresas norte-americanas. Essa lei ampliou a exigência de controles internos, procurando dar maior transparência e confiabilidade aos resultados das empresas. O Instituto de Governança Corporativa do Brasil assim define o termo: sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas às boas práticas administrativas, com ênfase nos controle e trabalhando de forma coordenada. São quatro os seus pilares: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa no cumprimento das normas e leis.

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A Emenda nº 19/98 juntamente com a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, introduziram um novo modelo administrativo de gestão: a administração gerencial. A reforma gerencial tem aproximado o modelo de gestão pública ao modelo de Governança Corporativa aplicados nas organizações privadas, observa-se uma mudança cultural no cenário nacional, quanto à transparência, a responsabilização e prestação de contas.

A Governança no setor público atende as mesmas premissas da governança empresarial, sendo que na Administração Pública destaca-se a importância da prestação de contas (*Accountability*¹²) quanto à aplicação e o gerenciamento dos recursos públicos. A aplicação do *Accountability* na esfera pública é mais complexa e difícil que na administração privada, pois no setor público deve respeitar normas e legislações próprias e todo um sistema delegação de poderes.

É neste contexto que surgem as Entidades de Fiscalização Superiores - EFS do Brasil, representados pelos Tribunais de Contas e Controladorias Gerais (da União, dos Estados e Municípios). Um dos objetivos dessas entidades é adotar um conjunto de normas de Auditoria Governamental, na sua grande maioria, são usadas as normas de auditoria publicadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI¹³

De acordo com Mourão e Viana Filho (2009, p. 63) a ferramenta adequada à persecução dos objetivos de qualquer entidade é o controle interno:

Dessa maneira, para alcançar seus fins institucionais, que nesse caso é o exercício da fiscalização das contas públicas, as EFS devem valer-se dos trabalhos realizados pelos sistemas de controle interno de seus jurisdicionados e também dos seus próprios

12 *Accountability* é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização. (Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>).

13 *International Organisation of Supreme Audit Institutions* - Organismo internacional independente que tem por objeto fomentar o intercâmbio de idéias e experiências entre Entidades Fiscalizadoras Superiores no que se refere ao controle das finanças públicas. Dos trabalhos desenvolvidos pela INTOSAI surgiu a “Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria”, adotada no Congresso Internacional de 1977 e reconhecida como a Magna Carta da auditoria governamental.

sistemas de controle como uma ferramenta para minimizar os riscos de sua atuação e atingir, de forma mais eficiente, seus objetivos institucionais. A Matriz de risco é uma das ferramentas utilizadas pelos controles internos das corporações e consagrada no gerenciamento de risco.

Logo observamos que, auditoria governamental, controle e gerenciamento de risco são elos de uma mesma corrente, pois são atividades correlatas que, quando executadas a tempo e maneira adequadas, permitem a redução ou administração dos riscos, podendo ser de duas maneiras de prevenção ou detecção.

Nas atividades de controle as políticas e os procedimentos são definidos e implementados para ajudar que o tratamento do risco seja corretamente realizado, de forma que os objetivos estratégicos possam ser efetivamente alcançados. O ambiente de controle se configura como base onde o risco é percebido e tratado. É função típica do sistema de controle interno implementar o ambiente de controle, pois é nesse setor que os riscos serão identificados e avaliados.

No Guia sobre a gestão de riscos no serviço público, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (2006, p.45) Stephen Hill faz um resumo acerca dos elementos necessários para a implementação dos sistemas de acompanhamento, avaliação e resposta ao risco no setor público:

A implementação de um sistema de gestão de riscos exige um conjunto de responsabilidades e mecanismos de *accountability* para que um programa possa ser determinado e designado. A estrutura organizacional e o sistema de incentivos devem estar alinhados com as metas e os objetivos do programa de gestão de riscos. Os responsáveis pela implementação do programa devem ter as capacidades necessárias para essa tarefa, e cursos de capacitação e educação formal podem ser necessários para promover o desenvolvimento de competências específicas. Os programas e procedimentos devem ser escritos para garantir que as experiências e as expectativas fiquem bem claras para todos os envolvidos, particularmente para os que se estão envolvendo no processo pela primeira vez. Os documentos relacionados ao sistema de gestão de riscos devem ser disponibilizados ao maior número possível de pessoas.

Com a obrigação legal¹⁴, para que cada esfera e ente da federação mantenham de forma integrada sistemas de controles internos para a fiscalização do cumprimento das normas de gestão fiscal e atingimento de metas estabelecidas, as controladorias tornaram-se setores estratégicos de capital importância. É nesse contexto, que observamos a necessidade da implantação de setores de gerenciamento de risco nas Controladorias Gerais dos Municípios.

As Controladorias Gerais são incumbidas da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõe o sistema de controle interno. Também são os órgãos responsáveis pela avaliação e cumprimento das metas estabelecidas nos planejamentos estratégicos (Plano Plurianual e Leis Orçamentárias), fiscalização e monitoramento da execução dos programas e dos orçamentos do governo, avaliação da gestão dos administradores públicos, utilizando instrumentos de auditoria e fiscalização.

Esta estrutura, naturalmente, por suas características e funções, também deve monitorar a eficácia da gestão de riscos, como parte de suas atividades de controle interno. Para tanto, é essencial à implantação e a aprendizagem das ferramentas de gestão de riscos, para as melhorias desse processo, como também, a introdução de parâmetros a fim de avaliar como estão tomadas de decisões no setor público e os seus resultados.

Os resultados são medidos caso a caso através de indicadores estabelecidos por critérios contidos no seguinte ciclo: identificação do problema; análise e avaliação da questão; desenvolvimento de opções; decisão; implementação da decisão e, avaliação e revisão da decisão.

Criadas as equipes, os ambientes de controle, os critérios para a identificação e análise de risco, em seguida deverão ser implementadas as rotinas e os processos para assim, o setor de gerenciamento de risco monitorar de forma prévia e concomitante os atos de gestão. (2003. P,36):

Um sistema de gestão de riscos não surge magicamente. Ele exige esforços contínuos em muitos níveis para permitir que as pessoas que compõem uma organização prevejam, avaliem, gerenciem, busquem feedback adequado e aprendam coisas sobre riscos. No centro desses esforços estão os dirigentes, gerentes e servidores públicos responsáveis pela gestão de riscos. Essas pessoas devem ter as competências e habilidades necessárias

14 Legislação Federal Relacionada: Lei nº 4320/1964; Decreto-Lei nº 200/1967; Constituição Federal de 1988(art. 74); Lei Complementar 101/2000 – LRF; Decreto nº 3.591/2000; Lei nº 1.180/2001.

para modificar a abordagem adotada pela sua organização em relação a riscos. Sem as habilidades adequadas, a gestão de riscos continuará a ser uma preocupação periférica.

No entanto, para os gerentes que desejem melhorar o nível da gestão de riscos dentro de seu grupo ou de sua organização, apresentamos abaixo uma lista de sugestões, elaboradas pelo CCMD e publicadas pela ENAP, com alguns procedimentos que podem ser adotados no sentido de melhorar a gestão de riscos dentro das entidades públicas.

Primeiro deve-se avaliar até que ponto a entidade administra riscos eficazmente. Quais são os pontos fortes e fracos? O que precisa ser melhorado? É importante uma autoavaliação dos programas de gestão de riscos (avaliada pelo controle interno) ou paralelamente a uma análise externa de deficiências (realizada por outro setor ou pelo controle externo).

O segundo ponto é avaliar o nível de conhecimento dos funcionários sobre os conceitos da gestão de riscos. Existe uma cultura acerca da análise de riscos? Existem analistas em riscos? Se sim, eles compreendem adequadamente conceitos fundamentais do risco? Há oportunidade desses profissionais se manterem informados?

Em terceiro deve-se determinar os conhecimentos especializados necessários para identificar e avaliar os riscos, desenvolver respostas gerenciais e políticas adequadas e estabelecer uma comunicação eficiente sobre questões que envolvam riscos.

Desenvolver uma estratégia para corrigir deficiências detectadas é o quarto item. Essa estratégia inclui um currículo de estudos sobre a gestão de riscos; consultas a especialistas; aprendizagem autoconduzida, treinamento externo e “prática” de gestão de riscos por meio de estudos de casos.

O outro ponto é estabelecer as metas e os objetivos para que a sua estratégia de aprendizagem monitore o sucesso da entidade, ou setor, na implementação desse projeto. Quando os objetivos perderem relevância, atualize-os. Se eles não forem alcançados, modifique a estratégia.

Desta forma, podemos observar que com um esforço concentrado e racional, poderemos ampliar a visão dos gestores municipais a partir dos conceitos de gerenciamento de risco. Com treinamento, baixo custo e um pouco de boa vontade, um ambiente de análise de risco rapidamente será criado, matrizes serão implementadas e critérios serão estipulados.

Paulatinamente, como acontece nas organizações privadas, esses setores estratégicos, aperfeiçoarão os trabalhos, recursos serão otimizados, riscos minimizados, contribuindo para assegurar comunicação eficaz e o cumprimento das leis e regulamentos, bem como evitando danos à reputação das entidades e suas amargas consequências.

4 CONCLUSÃO

Este artigo procurou avaliar alguns dos conceitos básicos da gestão de riscos, particularmente no contexto do serviço público, através da análise dos estudos produzidos pelo Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão. Após uma breve introdução, apresentamos às etapas básicas de um processo decisório de gestão de riscos: a identificação de riscos, a avaliação de riscos, a resposta a riscos e a sua gestão e monitoramento.

Em um segundo momento abordamos que no processo de implementar um sistema de gestão de riscos, os gerentes devem ter em mente que se deve correr riscos, porém riscos inteligentes, como requisito essencial para um serviço público dinâmico e inovador.

Contudo, como já comentado, o estabelecimento de um sistema eficaz de gestão de riscos tende a estimular inovações, porque as decisões de risco tomadas nesse contexto tendem a ser mais eficazes.

Neste documento também buscamos evidenciar a necessidade de mais controle na administração pública, principalmente no que tange a tomadas de decisões acerca das políticas públicas e a forma os como riscos estão sendo administrados.

Procuramos apresentar, a partir daí uma visão de que é possível e viável criar setores de gerenciamento de risco nos Municípios, e assim, provocar mudanças culturais, que elevem o nível de conhecimentos e competências, que serão úteis para melhorar a forma pela qual os governos de forma geral gerenciam riscos.

Em suma, a partir das conclusões aqui expostas, recomendamos para o serviço público municipal, suas secretarias e demais órgãos governamentais, o gerenciamento de risco que ajudará o Município a atingir seus objetivos e a evitar os perigos e surpresas em seu percurso, bem como, trarão maior eficiência às gestões municipais.

REFERÊNCIAS

_____. **A framework for the application of precaution in science-based decision making about risk.** Ottawa. Government of Canada, 2003.

AVALOS, José Miguel Aguilera. **Auditoria e Gestão de Riscos.** São Paulo. Editora: Saraiva, 2009.

BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos Deuses: A Fascinante História do Risco.** Rio de Janeiro. Editora: Campus, 1997.

_____. **Building Trust: A Foundation of Risk Management.** Action-Research Roundtable on Risk Management. Ottawa: Canadian Centre for Management Development (CCMD), 2001.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Internal Control – Integrated Framework. New York: AICPA, 1992.

HILL, Stephen. **Uma Base para o Desenvolvimento de Estratégias de Aprendizagem para a Gestão de Riscos no Serviço Público;** traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2003. Cadernos ENAP, 23)

HILL, Stephen. **Guia sobre a Gestão de Riscos no Serviço Público.** Traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30)

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo.** Rio de Janeiro, Editora: Elsevier, 2007.

MOORE, Mark Harrison. **Valor Público: Gestão Estratégica no Governo;** Tradução de P.G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Rio de Janeiro; Uniletras; Brasília. ENAP, 2002.

MOURÃO, Ligurgo. VIANA, Gélzio Filho. **Matriz de Risco, Seletividade e Materialidade**. Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 41, nº 116. Setembro/Dezembro. Brasília, Editora do TCU, 2009.

PADOVESE, Clóvis Luis. BERTOLICCI, Ricardo Galinari. **Gerenciamento de Risco Cooperativo em Controladoria Enterprise Risk Management (ERM)**. São Paulo. Editora: Cengage Learning, 2008.

PETER, Maria da glória Arrais. MACHADO, Marcus Vinícios Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo. Editora: Atlas, 2008.

_____. **Risk management for Canada and Canadians: Report of the Adm Working Group on Risk Management**. Privy Council Office (PCO). Ottawa. Government of Canada, 2000.

ZORZO, Cláudio. **Auditoria Pública e Contabilidade**. Brasília, 2010.

WILDAVSKY, Aaron. **No Risk is the Highest Risk of all**. American Scientist nº.67. P.32-37. 1979.