

COMO IMPLANTAR A GESTÃO DE RISCOS NAS ORGANIZAÇÕES QUE SE ENCONTRAM EM ESTÁGIO INICIAL DE GOVERNANÇA

A POR **ALINE DE OLIVEIRA**

A gestão de riscos é um dos pilares da governança. Mas, infelizmente, conforme o Levantamento de Governança Pública realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014, 70%, no geral, e 80% das organizações federais estão no estágio inicial de capacidade na prática de gestão de riscos. Esses resultados sugerem, ineficácia da gestão de riscos nessas organizações. O levantamento apontou que dentre todas as práticas sugeridas no questionário de governança pública, a prática de gestão de riscos foi a que apresentou menor aderência por parte dos respondentes, com a maioria das organizações classificadas no estágio inicial, e em torno de apenas 10% no estágio de capacidade aprimorada.

O Ministro do Tribunal de Contas da União, **Augusto Nardes**, disse que a dinâmica do mundo atual, com elevado número de desafios, inovações e tecnologias, acabou por aumentar a incerteza da atuação de todas as organizações públicas ou privadas.

“Com isso, o alcance de resultados almejados por cada uma dessas organizações passou a estar mais vulnerável. De forma simples, podemos definir risco como a probabilidade de algo não dar certo. **A gestão de riscos compreende as ações adotadas em nível gerencial e estratégico para a identificação e prevenção dos fatores que podem impactar negativamente as atividades relevantes das organizações.** Desse modo, é possível uma atuação preventiva para evitar ou mitigar a ocorrência



Ministro do Tribunal de Contas da União,
Augusto Nardes.

de prejuízos materiais e humanos, por meio da implementação de processos voltados ao controle”, garante.

Para o Ministro, a questão é de tamanha relevância que possui norma específica - ISO 31000 - criada pela **International Organization for Standardization**, cujo objetivo é estabelecer diretrizes que viabilizem o gerenciamento dos processos de diversos tipos de riscos em qualquer organização.

Operacionalização da Gestão de Riscos

O ministro lembra que a gestão de riscos é um dos pilares da governança. “Aliás, ciente da extrema relevância do tema para o nosso país, tive a oportunidade de lançar em 2014 o livro ‘Governança Pública: o desafio do Brasil’, que deverá ser publicado em breve, na sua 3ª edição. De acordo com entendimento do TCU, para que as funções de governança que são avaliar, direcionar e monitorar, sejam executadas adequadamente, é necessária a incorporação de três mecanismos fundamentais: liderança, estratégia e controle. Por sua vez, o controle apenas tem sentido quando estruturado para garantir o alcance de um resultado pretendido. Portanto, deve ser concebido para minimizar os riscos de esses resultados não serem alcançados. **A operacionalização dessa gestão passa pelas seguintes etapas:** identificação de riscos definição da relevância de cada um deles; avaliação do impacto e probabilidade

de ocorrência; definição do tratamento a ser dado aos riscos; e estabelecimento de um plano de monitoramento”, indica Nardes.

“

De acordo com entendimento do TCU, para que as funções de governança, que são avaliar, direcionar e monitorar, sejam executadas adequadamente, é necessária a incorporação de três mecanismos fundamentais: liderança, a estratégia e o controle. Por sua vez, o controle apenas tem sentido quando estruturado para garantir o alcance de um resultado pretendido. Portanto, deve ser concebido para minimizar os riscos de esses resultados não serem alcançados, diz Nardes.

”

Tratamento dos riscos do processo de contratação pública

Conforme Nardes, o TCU já identificou em suas auditorias os **principais erros cometidos nas contratações públicas**: falhas de projeto, direcionamento de licitações, orçamentos mal elaborados, ausência de fiscalização adequada e excesso de aditivos são alguns deles.

“E o problema é que **esses erros se repetem há mais de 20 anos**, com poucas medidas efetivas para suas correções. Apenas um plano consistente de gestão de riscos poderá definir no âmbito de cada organização as medidas necessárias para solucionar o problema”, garante Nardes.

Segundo o Ministro, a gestão de riscos nas aquisições interessa a todos os brasileiros, uma vez que são os reais financiadores das aquisições públicas por meio do pagamento de tributos.

“As notícias veiculadas pela mídia nos últimos anos, em especial as referentes à Operação Lava Jato, deixam atônitos todos os cidadãos que presenciam elevados volumes de valores públicos sendo desviados, enquanto diversos serviços públicos carecem de recursos para um atendimento de mínima qualidade, como a saúde e educação. Obviamente, a gestão de riscos nas aquisições também interessa às organizações públicas que, com isso, poderão aplicar melhor seus recursos, evitando desperdícios e reduzindo prazos de contratação. Aliás, as empresas sérias se beneficiarão desse processo, uma vez que haverá uma competição de melhor qualidade nos processos licitatórios”, avaliza Nardes.

E como implantar a gestão de riscos nas organizações que se encontram em estágio inicial de governança?

Levando em consideração que 70%, no geral, e 80% organizações federais estão no estágio inicial de capacidade, na prática, de gerir riscos - levantamento este mencionado no Acórdão 1273/2015-Plenário, de sua relatoria, o Ministro destaca que a situação encontrada demonstrou a necessidade de maior aperfeiçoamento em diversas práticas de governança, não apenas na de gestão de riscos.

“Para se ter uma ideia do cenário, o TCU estabeleceu um índice de governança pública (iGG) por meio de metodologia que atribui pesos a cada um dos quesitos que foram avaliados. A distribuição de frequência das organizações com base no iGG indicou que **48% dos respondentes encontravam-se em estágio inicial**, enquanto apenas 16%, em estágio aprimorado. Naquela oportunidade, registrei que os resultados encontrados confirmavam um mantra que temos repetido ao longo dos últimos anos: **que uma das causas primárias de todos os problemas percebidos é a baixa qualidade da governança pública conduzida por todos os entes da federação**”, destaca Nardes.

O Ministro também registrou que não seria uma tarefa simples a correção dos pontos vulneráveis identificados, muito menos rápida. “Mas, era uma primeira semente para que os gestores públicos e a sociedade iniciassem uma reflexão sobre a atuação do Estado e os requisitos necessários para que o Brasil possa alcançar patamares de primeiro mundo em um futuro breve. Conhecendo o ponto de partida, ficará mais fácil a definição de onde se quer chegar e em que tempo”, afirma.

O Ministro diz que **para as organizações em estágio inicial**, deverão ser incorporadas metodologias mais simples para avaliação de risco até que o amadurecimento permita a aplicação gradual de técnicas mais avançadas. É preciso dar o primeiro passo.

“Também considero a grande importância da consolidação de marcos normativos que, ao mesmo tempo em que cobrem dos administradores a implantação da gestão de risco, entre outras práticas de governança, orientem os mesmos nessa tarefa. Nesse sentido, destaco que Instrução Normativa Conjunto MP/CGU nº 1/16 foi um grande passo para que tenhamos um avanço na gestão de risco nas organizações federais. Precisamos convencer nossos legisladores a estender esse avanço para os três poderes no âmbito federal, estadual e municipal”, diz Nardes.

O papel dos comitês de governança (INC 01/16-MP/CGU)

A criação de um comitê para cuidar desse tema é uma boa prática que foi adotada pelo TCU desde 2012.

“Esses comitês, que a partir de 2016 deverão ser instituídos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, são fundamentais para promover e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos, assim como institucionalizar as estruturas necessárias na organização para que o tema não seja relegado a um plano secundário. A própria estrutura do conselho, que deverá ser composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente

subordinadas, demonstra a preocupação com o adequado patrocínio ao incentivo da adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos”, explica o Ministro.

E qual o papel das funções de gestão?

O Ministro que costuma ressaltar em suas palestras a diferença entre a governança e a gestão. “Os governantes e os comitês de governança são responsáveis por avaliar, direcionar e monitorar a atuação dos gestores. Aos gestores cabe a tarefa do planejamento, execução, verificação dos progressos alcançados e correção de rumos de uma determinada política pública ou de um serviço governamental sob sua responsabilidade. Costumo dizer que até a melhoria da gestão depende da governança. Explico: o Brasil, inegavelmente, tem bons gestores, mas eles não conseguem influenciar o governo como um todo por sua atuação limitada. Por maior que sejam seus méritos, iniciativas esparsas aqui e ali não são suficientes para alterar a realidade. No tocante à implementação das boas práticas de governança, uma vez instituídas via normativos legais ou regulamentares, caberá aos gestores o papel de aplicar essas boas práticas no âmbito de toda a organização”, instrui.

Legislação para a implantação de governança

Para o Ministro, na verdade, a implantação de boas práticas de governança deve compor a agenda de qualquer governante ou gestor público, nos três poderes, do âmbito federal, estadual e municipal, independentemente de normativos legais ou infralegais.

“No entanto, isso não é fácil. Vemos com muita frequência que políticas pró-crescimento ou em favor dos mais pobres não são concebidas levando-se em conta todos os elementos necessários para a sua formulação. Nos raros casos em que são, não contam com um eficiente e eficaz sistema de avaliação e monitoramento que garanta a sua concretização. Tampouco as políticas transversais guardam coerência entre seus atores ou contam com a necessária coordenação para mitigar a fragmentação e sobreposição de funções. O que vemos, correntemente, é uma grande dispersão de esforços e de recursos, por falta de direcionamento, de um rumo pré-definido. O Brasil não tem diretrizes, objetivos e metas de longo prazo, que extrapolem a visão limitada de um ciclo governamental. E falta continuidade de esforços. De repente se decide fazer três ou quatro refinarias! E isso vira uma política de investimento sem uma avaliação do contexto e do cenário, sem uma avaliação profissional dos riscos envolvidos e dos controles necessários para garantir o sucesso do empreendimento”, avalia.

Conforme Nardes, mesmo no médio prazo, os planos plurianuais, com horizonte de quatro anos, acabam sendo peças de ficção, um aglutinado de projetos com acompanhamento deficiente pelos gestores públicos. “Os governantes não conseguem entender o progresso de seu governo por meio desse instrumento e a sociedade, muito menos, é capaz de avaliar se as políticas públicas de saúde, educação, segurança, entre outras, tem perspectiva de sucesso. **A transparência é totalmente deficiente.** Não há um local único onde os cidadãos possam avaliar o governante de plantão. Todos ficam à mercê

de informações desencontradas ou falsas, disponíveis em blogs pouco confiáveis e nas redes sociais, todas com vieses ideológicos. As regras de escolha de ministros, secretários de estados ou de municípios são dispersas ou inexistentes. A nomeação dos principais gestores na administração direta e nas estatais segue o mesmo rumo. **Isso tudo abre uma porta muito grande para os desvios e a corrupção**, difícil de ser contida pelas instituições de controle interno e externo e de ser percebida pelo controle social antes que escândalos como a Lava Jato venham à tona”, analisa.

Mas, para o Ministro, essa realidade, pode ser alterada.

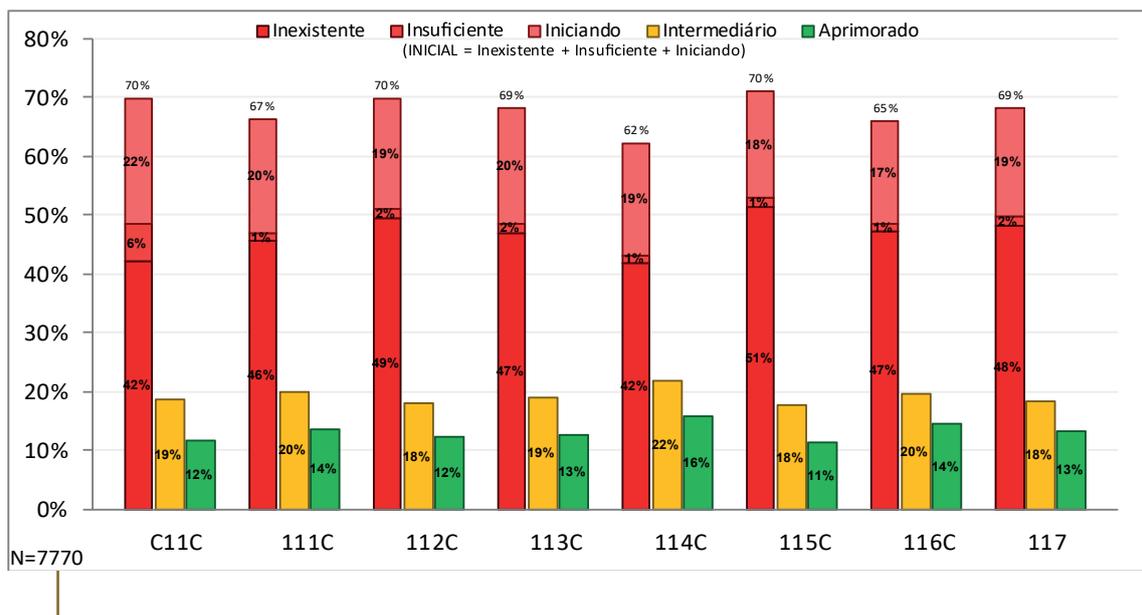
“Acredito muito que uma lei ou mesmo um decreto, a ser editado pelo chefe de cada poder, possa orientar melhor os governantes e gestores e aperfeiçoar as regras, instituições e processos. Não é que não existam leis, mas as regras são dispersas e confusas. Uma lei que aglutine e organize as boas práticas de liderança, estratégia, controle, prestação de contas e responsabilização funcionaria como um guia para os governantes eleitos e um manual para a sociedade e os órgãos de controle cobrarem uma estrutura mínima a ser seguida pelos representantes do povo e por sua equipe. A lei, conjugada com os princípios constitucionais que regem nossas diferenças, contribuiriam para equilibrar as demandas dos diferentes segmentos da sociedade e para garantir que o interesse maior do país fosse o norte da atuação dos governantes e gestores”, afirma.

Boas Práticas

Segundo Nardes, há na Administração algumas instituições que podem ser consideradas como “boas práticas” quanto à implantação de gestão de riscos.

“Tanto é que, no levantamento do IGG a que nos referimos nas questões anteriores, embora o diagnóstico tenha sido muito negativo, há um percentual de organizações mínimo, é verdade identificado como em estágio avançado no quesito gestão de risco (cor verde)”.

A lei, conjugada com os princípios constitucionais que regem nossas diferenças, contribuiriam para equilibrar as demandas dos diferentes segmentos da sociedade e para garantir que o interesse maior do país fosse o norte da atuação dos governantes e gestores”, afirma Nardes.



“O quadro, evidencia, por exemplo, que:

- 14% das organizações estão em estágio avançado no item C1.1.1: Diretrizes para gestão de riscos e estabelecimento de controles internos estão definidas, e incluem a definição da tolerância ao risco, de papéis e responsabilidades, de critérios de classificação de riscos.
- 12% das organizações está em estágio avançado no item C1.1.2: O processo de gestão de riscos está implantado e contempla os seguintes componentes: ambiente de controle; fixação de objetivos; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; atividades de monitoramento.

Embora a situação geral seja bem preocupante, as organizações em estágio avançado indicam que há possibilidades de avanço a partir da disseminação das boas práticas e do reconhecimento das instituições mais avançadas.

Para catalisar esse processo de melhoria, o TCU criou o Prêmio mérito Brasil de Governança e Gestão Públicas e premiou, final de 2016, as instituições com o melhor Índice Geral de Governança”, conclui o Ministro Augusto Nardes. ♦

14%

das organizações estão em estágio avançado no item C1.1.1 Diretrizes para gestão de riscos e estabelecimento de controles internos estão definidas, e incluem a definição da tolerância ao risco, de papéis e responsabilidades, de critérios de classificação de riscos.

12%

das organizações está em estágio avançado no item C1.1.2: O processo de gestão de riscos está implantado e contempla os seguintes componentes: ambiente de controle; fixação de objetivos; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; atividades de monitoramento.