

Fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Inhibiting and Facilitating Factors for the Implementation of Risk Management in a Ministry of Justice and Public Security Agency

Factores Inhibidores y Facilitadores para la Implementación de la Gestión de Riesgos en un Organismo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

Autoria

Bruno Cesar Gomes da Rocha

 Universidade de Brasília (UnB)
 rochar9@gmail.com
 <https://orcid.org/0000-0002-2185-6671>

Carlos André de Melo Alves

 Universidade de Brasília (UnB)
 carlosandre@unb.br
 <https://orcid.org/0000-0001-9566-2514>

Gustavo Abib

 Universidade Federal do Paraná (UFPR)
 abib@ufpr.br
 <https://orcid.org/0000-0002-8768-9669>

Francisco Antonio Coelho Junior

 Universidade de Brasília (UnB)
 acoelho@unb.br
 <https://orcid.org/0000-0002-1820-5448>

RESUMO

Objetivo: Identificar fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em um Órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública no Brasil. **Metodologia/abordagem:** Trata-se de estudo de caso com coleta de dados, contemplando pesquisa documental e realização de entrevistas. Para o tratamento dos dados, empregaram-se análise de conteúdo e análise SWOT. **Originalidade/relevância:** A originalidade deste estudo está em seu foco na implementação da gestão de riscos em órgãos públicos do Brasil, especialmente no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Embora a gestão de riscos seja amplamente discutida no setor privado e internacionalmente no setor público, ainda é um fenômeno relativamente novo no contexto das organizações públicas brasileira. **Principais Resultados:** Foram identificados dezesseis fatores para a implementação da gestão de riscos, divididos em oito inibidores e oito facilitadores. As forças estão relacionadas à atuação dos gestores, enquanto as fraquezas se referem à falta de capacitação, conscientização e participação dos servidores. As oportunidades surgem das políticas do governo central, e as ameaças estão ligadas às mudanças na alta gestão. **Contribuições teóricas:** A contribuição teórica deste trabalho reside em identificar e classificar fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em um órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), fornecendo uma análise detalhada desses fatores com base em evidências empíricas. **Contribuições para a gestão:** O estudo analisa fatores que impactam a implementação da gestão de riscos em um órgão de Segurança Pública, enfatizando a necessidade de aprimorar a comunicação e a conscientização dos servidores.

Palavras-chave: gestão de riscos. Setor público. Fatores associados à gestão de riscos. Modelos de gestão de riscos. Matriz SWOT.

ABSTRACT

Goal: To identify factors that inhibit and facilitate the implementation of risk management in an entity of the Ministry of Justice and Public Security in Brazil. **Methodology/approach:** This is a case study with data collection, including documentary research and interviews. To process the data, content analysis and SWOT analysis were used. **Originality/relevance:** The originality of this study lies in its focus on the implementation of risk management in public agencies in Brazil, particularly in the Ministry of Justice and Public Security (MJSP). While risk management is widely discussed in the private sector and internationally in the public sector, it remains a relatively new phenomenon within Brazilian public organizations. **Main findings:** Sixteen factors for the implementation of risk management were identified, divided into eight inhibiting factors and eight facilitating factors. Strengths are related to the actions of managers, while weaknesses refer to the lack of training, awareness, and participation of employees. Opportunities arise from government central policies, and threats are linked to changes in upper management. **Theoretical contributions:** The theoretical contribution of this work resides in identifying and classifying inhibiting and facilitating factors for the implementation of risk management in an agency of the Ministry of Justice and Public Security (MJSP), providing a detailed analysis of these factors based on empirical evidence. **Management contributions:** The study analyzes factors that impact the implementation of risk management in a public security agency, emphasizing the need to improve communication and awareness among employees.

Keywords: risk management. Public sector. Factors associated with risk management. Risk management models. SWOT matrix.

RESUMEM

Objetivo: Identificar factores inibidores y facilitadores para la implementación de la gestión de riesgos en un organismo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en Brasil. **Metodología/enfoque:** Se trata de un estudio de caso que incluye la recolección de datos a través de investigación documental y entrevistas. Se emplearon análisis de contenido y análisis SWOT para el tratamiento de los datos. **Originalidad/relevancia:** Este estudio es original por su enfoque en la implementación de la gestión de riesgos en organismos públicos de Brasil, especialmente en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), un tema que sigue siendo relativamente nuevo en el contexto brasileño. **Principales resultados:** Se identificaron dieciséis factores para la implementación de la gestión de riesgos, clasificados en ocho inibidores y ocho facilitadores. Las fortalezas están asociadas a la actuación de los gestores, mientras que las debilidades se deben a la falta de capacitación, concienciación y participación de los servidores. Las oportunidades provienen de las políticas del gobierno central, y las amenazas están relacionadas con cambios en la alta gestión. **Contribuciones teóricas:** La contribución teórica de este trabajo consiste en identificar y clasificar factores inibidores y facilitadores de la gestión de riesgos en un organismo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), ofreciendo un análisis detallado basado en evidencia empírica. **Contribución a la gestión:** El estudio analiza factores que impactan la implementación de la gestión de riesgos en un organismo de Seguridad Pública, enfatizando la necesidad de mejorar la comunicación y la concienciación entre los servidores.

Palabras clave: gestión de riesgos. Sector público. Factores asociados a la gestión de riesgos. Modelos de gestión de riesgos. Matriz SWOT.

■ INTRODUÇÃO

As organizações públicas, semelhantes as do setor privado, estão suscetíveis às incertezas decorrentes das constantes mudanças dos cenários econômico, político e social, que podem afetar negativamente o alcance dos seus objetivos estratégicos, inclusive a prestação de serviços aos cidadãos. Para a consecução de seus objetivos, essas organizações têm o desafio de identificar os riscos a que estão expostas, bem como estabelecer uma contínua gestão desses riscos (Ávila, 2014; Silva et al., 2021). Mapear fatores de risco poderá fazer com que ações de gestão, de caráter preventivo e remediativo, se for o caso, além de servirem de aprendizado para evitar que ocorram novamente.

Adotar padrões e boas práticas estabelecidas em modelos reconhecidos é uma maneira eficaz de estabelecer uma abordagem sistemática, oportuna e estruturada para a gestão de riscos, que contribua para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes (ABNT, 2018). No Brasil, alguns modelos de gestão de riscos internacionais, recorrentemente adotados, são: *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Enterprise Risk Management*, também chamado COSO ERM ou COSO II (COSO, 2004); ISO 31000:2018 divulgado pela *International Organization for Standardization - ISO* (ABNT, 2018); e *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts* (UK, 2001)

A influência desses modelos é percebida decisivamente nas ações adotadas pelo Governo Federal, que visaram aumentar os níveis de transparência de suas atividades a partir dos seus ministérios, autarquias e fundações (Brasil, 2018). A Instrução Normativa Conjunta nº 1 de 10 de maio de 2016, do Ministério do Planejamento/Controladoria-Geral da União – INC 01/2016 MP/CGU (Brasil, 2016), pode ser considerada um marco para a gestão pública brasileira, na medida em que determina aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, que estabeleçam práticas relacionadas à gestão de riscos (Miguelote & Viana, 2020).

A partir das determinações da referida instrução normativa, outras duas iniciativas regulamentares emergiram no país, podendo ser indicadas como as mais relevantes para o propósito dessa pesquisa: o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 da Presidência da República, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017) e a Portaria nº 86, de 23 de março de 2020, que institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP (Brasil, 2020). De acordo com esses regulamentos, para que haja a melhoria no cumprimento da missão institucional dos “órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, com eficiência e eficácia, transparência e *accountability*, buscou-se à implementação sistemática de procedimentos e práticas de gestão de riscos (Brasil, 2018).

São órgãos que integram a estrutura do MJSP a Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria Nacional do Consumidor, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Secretaria de Operações Integradas, o Departamento Penitenciário Nacional, a Polícia

Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Arquivo Nacional e a Fundação Nacional do Índio (Brasil, 2020). Para evitar que esses órgãos sejam aparelhados com instrumentos e procedimentos descoordenados, que possam levar à conclusão de que existe um sistema de gestão de riscos implementado, com controle efetivo, mas que, na prática, não garantam os benefícios desejados, é necessário identificar, de forma empírica, fatores inibidores e facilitadores associados à implementação da gestão desses riscos nos órgãos da administração pública, inclusive de órgãos do MJSP (Brasil, 2018).

Classificar fatores inibidores e facilitadores identificados em forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, poderá melhorar as informações para o direcionamento estratégico e para a tomada de decisão dos órgãos públicos, além de contribuir para a otimização do desempenho na realização dos objetivos de políticas e serviços públicos. Consequentemente, isto poderá aumentar a confiança dos cidadãos na organização, além de prevenir perdas e auxiliar na gestão de incidentes e no atendimento a requisitos legais e regulamentares (Brasil, 2014; Silva et. al., 2021).

O presente trabalho tem como objetivo geral identificar fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em órgão do MJSP. Subsidiariamente, busca-se classificar tais fatores em forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, por meio da aplicação de uma matriz SWOT, instrumento administrativo já referendado, amplamente conhecido e consolidado nas intervenções de diagnóstico organizacional, como é o propósito deste artigo.

Na perspectiva teórica, há estudos que abordam a identificação e discussão de fatores associados à implementação da gestão de riscos no setor público em nível internacional (Woods, 2009; Mikes, 2009; Paquette et al., 2010; Palermo, 2014; Ramos, 2015; Carlsson-Wall et al., 2018; Santos et al., 2020). Entretanto, como a pesquisa sobre o risco é um fenômeno novo na área pública (Oliveira & Abib, 2023), é necessário que sejam examinados e compreendidos os contextos externo e interno que envolvem a organização, para melhor compreendê-la (ABNT, 2018). Dessa forma, este estudo busca expandir as fronteiras da gestão de riscos, por abordar fatores inibidores e facilitadores da gestão de riscos em organizações do setor público, no contexto brasileiro, contribuindo para o estudo científico do fenômeno do risco em organizações públicas no país.

Em adição, na perspectiva prática, o estudo de tais fatores associados à implementação da gestão de riscos justifica-se, pois pode revelar fontes de riscos (ABNT, 2018) e o melhor entendimento dessas fontes pode trazer reflexões para que órgãos do MJSP e demais órgãos integrantes da Administração Pública Federal aprimorem as implementações da gestão de riscos que lhe sejam cabíveis. Aliás, as fragilidades na gestão de riscos nos órgãos da Administração Pública Federal, evidenciadas em trabalhos do Tribunal de Contas da União - TCU, corroboram a importância de realizar pesquisas sobre esse tema (Brasil, 2017; Brasil, 2018).

O presente estudo foi organizado em quatro seções: Introdução, Método, Resultados e Considerações Finais. Inicialmente são trazidos os principais elementos teóricos que permitiram a construção da narrativa neste trabalho, tendo sido as contribuições acadêmicas, normas, regulamentos, manuais e modelos de gestão de riscos selecionados obtidos, prioritariamente, no ano de 2021. Quanto ao Método, trata-se de um estudo de caso, de natureza qualitativa, exploratória e descritiva. No que tange aos Resultados,

a seção foi destinada a discorrer sobre identificação dos fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos, bem como à classificação desses fatores identificados em forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Nas Considerações Finais, descreve-se sobre o atingimento do objetivo geral do estudo, seus principais resultados, reflexões, suas limitações e sugestões relacionadas a estudos futuros.

■ GESTÃO DE RISCOS

O risco está presente em todos os lugares e no contexto de todas as organizações, públicas e privadas. Haja vista essa transversalidade, distintas definições são aceitas para classificá-lo, a depender do contexto no qual esteja inserido (Andrade, 2017).

Existem diversos conceitos associados ao termo ‘risco’. No presente trabalho, operacionalmente, foi adotado o conceito de risco estabelecido no artigo 3º, XXI da Portaria nº 86/2020 do MJSP, qual seja, considera-se risco “a possibilidade de ocorrer um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos, sendo medido em termos de probabilidade e impacto” (Brasil, 2020). A INC 01/2016 MP/CGU, por sua vez, estabeleceu que a gestão de riscos é responsabilidade da organização, parte integrante de todos os processos organizacionais, devendo ser exercida de forma compartilhada por gestores, servidores, unidades, comissões e comitês setoriais, em que cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável, formalmente identificado (Brasil, 2016).

A adoção de padrões e boas práticas de gestão de riscos organizados em modelos (*frameworks*) reconhecidos é uma forma eficaz de estabelecer uma abordagem sistemática, oportuna e estruturada para a gestão de riscos, contribuindo para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes (Brasil, 2018). A este respeito, conforme citado anteriormente, apresentam-se, na sequência, os seguintes modelos de gestão de riscos internacionais: COSO ERM; ISO 31000:2018 e *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts* (COSO, 2004; ABNT, 2018; UK, 2001).

Em 1992, o COSO publicou o guia *Internal Control – integrated framework* (COSO-IC ou COSO I), com o objetivo de orientar as organizações quanto a princípios e melhores práticas de controle interno, em especial para assegurar a produção de relatórios financeiros confiáveis e prevenir fraudes, em 2004, o COSO publicou o COSO ERM, documento que foi tido como referência no tema gestão de riscos corporativos (COSO, 2004). Atualizado no ano de 2017 (COSO, 2017), o COSO ERM passou a enfatizar aspectos, como a utilização do apetite aos riscos para tomada de decisão, a importância do desenvolvimento de uma cultura de riscos, a necessidade do apoio da alta administração e de uma estrutura de governança adequada, além do reconhecimento da importância do alinhamento do gerenciamento da riscos com a utilização de tecnologia da informação (Brasil, 2018).

No Brasil, um modelo de gestão de riscos também estabelecido é baseado na Norma ISO 31000:2018. Revisada e atualizada pelo *Technical Committee Risk Management - ISO/TC 262* no ano de 2018, a ISO 31000:2018 fornece princípios e diretrizes para gerenciar qualquer tipo de risco em toda ou em parte de qualquer organização. Trata-se de uma norma geral, indepen-

dentemente de indústria, setor ou área, e não concorre com outras normas sobre gestão de riscos em áreas específicas. Contudo, a sua revisão deu ênfase na simplificação do modelo, aumento da clareza, maior destaque para a dimensão ambiente, aos aspectos de liderança e políticas e estratégias, e maior foco na natureza interativa dos riscos (ABNT, 2018).

No ano de 2001, o Tesouro Britânico produziu e publicou o “*The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts*”. Principal referência do programa de gestão de riscos do governo do Reino Unido, esse modelo tem como vantagens, além de ser compatível com padrões internacionais de gestão de riscos, como COSO e ISO 31000, ele introduz o tema gestão de riscos, tratando um assunto complexo de forma abrangente e simples (UK, 2001). Em 2009, oito anos após a edição do *Orange Book*, o governo britânico divulgou o *Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departments* (UK, 2009), uma ferramenta para aferir a gestão de riscos nas organizações governamentais daquele país e identificar oportunidades de melhoria, a qual deriva de um modelo de excelência de gestão consolidado e utilizado por mais de trinta mil organizações, principalmente na Europa, chamado *EFQM Excellence Model* (Brasil, 2018).

GESTÃO DE RISCOS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E FATORES RELACIONADOS À SUA IMPLEMENTAÇÃO

Com o advento da Nova Administração Pública e do Gerencialismo, a partir da década de 1980, foram introduzidas ferramentas e técnicas oriundas da iniciativa privada nos processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização pública. A introdução dessas ferramentas e técnicas contemplou o estabelecimento de medidas voltadas a minimizar os riscos inerentes ao cumprimento dos objetivos dessa organização (Blonski et al., 2017).

De acordo com a literatura, a gestão de riscos trata-se de um importante instrumento no arcabouço da governança nas organizações, sejam elas, privadas ou públicas (Souza et al., 2020). Ao longo dos últimos 20 anos constatou-se a produção de estudos científicos relacionados à gestão de riscos e a importância de sua utilização no setor público (COSO, 2004; Woods, 2009; Mikes, 2009; Paquette et al., 2010; Palermo, 2014; Ramos, 2015; Carlsson-Wall et al., 2018; Santos et al., 2020; Andrade, 2021; Oliveira & Abib, 2023).

Utilizando a teoria da contingência aplicada ao estudo da gestão de riscos com foco no caso do *Birmingham City Council*, na Inglaterra, Woods (2009) observou que, apesar de a organização utilizar um modelo genérico de gestão de riscos, constatou-se a presença de três variáveis: políticas do governo central, tecnologia da informação e comunicação e tamanho organizacional. No caso das políticas do governo central, há uma prevalência de um regime de orientação externo, advindo da autoridade central, ao invés de controle sobre os sistemas de gestão de riscos no nível da autoridade local (Woods, 2009).

Ao estudar a responsabilidade e a especialização da gestão de riscos no setor público, Palermo (2014) mostrou que, diante da complexidade organizacional da prestação de serviços públicos, órgãos e entidades demandam ferramentas específicas. O referido estudo baseou-se em contribuições

da Nova Teoria Institucional, que enfatizaram os processos de mudança isomórfica em resposta às pressões ambientais. Um fator que emergiu desse estudo diz respeito à definição e a adoção simultânea de princípios de governança claros e transparentes, além do desenho de regras de controles internos de gestão consolidados em forma de política, como forma de gerir os riscos de maneira eficaz.

A cultura organizacional, também, é um fator que influencia a implementação da gestão de riscos. Ela pode ser definida, dentre tantas outras possibilidades teóricas, como o conjunto de valores, crenças, rituais e normas adotadas por uma determinada organização (ABNT, 2018; COSO, 2017; Mikes, 2009).

Outros argumentos que influenciam positivamente a implementação da gestão de riscos nas organizações referem-se ao fato de que a literatura recomenda a formalização da área. Nesse sentido, o propósito da estrutura da gestão de riscos é apoiar a organização na integração da gestão de riscos em atividades significativas e funções, portanto a estrutura de gestão de riscos precisa ser personalizada e proporcional aos contextos interno e externo da organização (ABNT, 2018). A este respeito, ter na estrutura organizacional um componente especializado em gestão de riscos, dotado de excelência e monitoramento da gestão, contribui para que os riscos sejam gerenciados com eficácia (COSO, 2017).

No Brasil, apesar de o Governo Federal promover ações de integridade e transparência relacionadas à gestão de riscos desde 1990, a adoção da gestão de riscos corporativos somente passou a ser amplamente difundida a partir de 2016, com o advento da INC 01/2016 MP/CGU que, entre outras disposições, determinou no art. 13 da referida instrução que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal implementem, mantenham, monitorem e revisem o processo de gestão de riscos, compatível com a sua missão e objetivos estratégicos (Brasil, 2016).

Considerada um marco para a gestão de riscos no setor público brasileiro, é possível perceber que a INC 01/2016 MP/CGU estabelece princípios, objetivos e uma estrutura de gestão de riscos, além de definir elementos mínimos para as políticas de gestão de riscos, que seria a declaração de intenções e diretrizes gerais a serem instituídas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal no prazo de doze meses da sua publicação (Brasil, 2016).

De acordo com a norma, o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos. A INC 01/2016 MP/CGU definiu, ainda, que o dirigente máximo deve instituir um comitê de governança, riscos e controles, órgão que terá, dentre outras competências, a de liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade (Brasil, 2016).

No âmbito do MJSP, no momento da produção desse estudo estava em vigor a Portaria nº 86, de 23 de março de 2020, que instituiu o sistema de governança com o objetivo de organizar o processo decisório quanto à gestão estratégica, gestão de riscos e controles internos, integridade, gestão de políticas públicas, transparência e gestão administrativa (Brasil, 2020). A portaria citada neste parágrafo contempla entre objetivos relacionados à gestão de riscos que devem ser adotados pelos órgãos que compõem o MJSP, inclusive, o de dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade ins-

titucional, pela garantia razoável de atingimento dos objetivos estratégicos do referido Ministério.

FATORES INIBIDORES E FACILITADORES À IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS E A MATRIZ SWOT

Uma forma de iniciar a implementação da gestão de riscos refere-se à realização de estudos preliminares com o intuito de aprofundar o conhecimento acerca do tema gestão de riscos e acerca dos fatores contidos nos contextos interno e externo nos quais a organização está inserida (Brasil, 2018). Esses fatores podem, inclusive, ser segmentados em inibidores e facilitadores à gestão de riscos. Baseado no trabalho de Fernandes et al. (2015) que trata dos fatores facilitadores e inibidores às práticas de gestão do conhecimento, para efeitos da presente pesquisa foram considerados fatores inibidores aqueles que dificultem ou impeçam a implementação da gestão de riscos e fatores facilitadores aqueles que favorecem ou permitam a implementação da gestão de riscos na organização. Neste contexto, importante mencionar que o uso da matriz SWOT foi uma opção teórica e metodológica dos autores desse artigo que contribuiu para a segmentação dos fatores encontrados.

Sobre a análise SWOT, ela encontra aplicação no planejamento estratégico, independentemente do tamanho e das atividades desenvolvidas pelas organizações, proporcionando uma base para as decisões estratégicas, posicionamento e direcionamento institucionais dessas organizações (Filho et. al., 2014). A abreviação “SWOT” representa o acrônimo formado pelas palavras inglesas: (i) *Strenghts* (forças); (ii) *Weaknesses* (fraquezas); (iii) *Opportunities* (oportunidades) e (iv) *Threats* (ameaças). Assim, essa análise permite a construção de uma tabela que exponha as forças fraquezas, oportunidades e ameaças de um determinado objeto de estudo (Chermack & Kasshanna, 2007).

De acordo com Chermack e Kasshanna (2007), a análise SWOT ajuda a descrever uma situação organizacional estratégica e a identificar quais informações são necessárias e quais as decisões podem ser tomadas em nível organizacional. Dessa forma, a análise SWOT ajuda a olhar para o desempenho atual da organização, de acordo com os fatores existentes em seu contexto interno (forças e fraquezas), bem como para o desempenho da organização com relação a fatores que existem no contexto externo (oportunidades e ameaças). Para Martins (2005), o intuito da análise SWOT com a identificação desses elementos é fazer uso deles com vistas a manter e reforçar as forças, reduzir a intensidade das fraquezas e se preparar para elas, aproveitar as oportunidades e proteger-se das ameaças.

Ao abordar o processo de análise interna e externa do diagnóstico estratégico, etapa do planejamento estratégico das organizações, Oliveira (2007) traz subsídios apresentados na Tabela 1, com a finalidade de propiciar a construção de uma matriz SWOT. A referida tabela contribui, inclusive, para a compreensão dos contextos ‘interno’ e ‘externo’ e dos elementos de análise nesses contextos: ‘forças’, ‘fraquezas’, ‘oportunidades’ e ‘ameaças’.

Tabela 1

Elementos de análise nos contextos interno e externo

Contexto	Elementos de Análise	Conceitos
Interno	Forças	São variáveis internas e controláveis, que propiciam uma condição favorável para a organização
	Fraquezas	São variáveis internas e controláveis, que propiciam uma condição desfavorável para a organização.
Externo	Oportunidades	São variáveis externas e não controláveis, que podem criar condições favoráveis para a organização
	Ameaças	São variáveis externas e não controláveis, que podem criar condições desfavoráveis para a organização

Nota. adaptado de Oliveira (2007).

Por fim, ainda considerando o exposto na Tabela 1, é possível classificar os fatores associados à implementação da gestão de riscos presentes no contexto interno como ‘forças’ ou ‘fraquezas’, o que pode ajudar a robustecer o planejamento estratégico da organização, permitindo-lhe diagnosticar com maior precisão sobre as competências e capacidades internas que possui, bem como aquelas que lhe faltam. Por sua vez, classificar os fatores associados à implementação da gestão de riscos presentes no contexto externo como ‘oportunidades’ ou como ‘ameaças’, também, pode favorecer o planejamento estratégico da organização, na medida em que permite externar o que o órgão poderá ganhar e o que poderá perder, caso não adote medidas que reforcem as circunstâncias positivas e mitiguem as circunstâncias negativas, sob as quais não possui controle (Chermack & Kasshanna, 2007).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa tratou-se de um estudo de caso, que é uma investigação empírica sobre um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites desse fenômeno e o contexto não estão claramente definidos, tratando-se, portanto, de uma estratégia de pesquisa (Yin, 2005). O nível de análise estabelecido neste estudo é o organizacional. A utilização de estudos de caso na investigação de elementos relacionados à implementação da gestão de riscos em nível organizacional tem precedentes na literatura nacional (Leite et al., 2010; Carvalho et al., 2004).

Este trabalho, também, possui natureza qualitativa, e se trata de um estudo exploratório, uma vez que a sua finalidade é examinar um tema pouco investigado. Ao mesmo tempo, pode ser classificado como um estudo descritivo, no qual se busca especificar propriedades, características e traços de um fenômeno que se deseja descrever (Sampieri et al., 2013), no caso, descrever os fatores inibidores e facilitadores relacionados à implementação da gestão de riscos em órgão do MJSP. Acrescente-se que para atingir os objetivos desse estudo não foi necessário indicar o nome do referido órgão nas análises dos resultados.

Em adição, deve-se dizer que a pesquisa tem recorte transversal. A principal característica dos estudos de corte transversal é que a observação das variáveis, quer se trate de casos, indivíduos, ou outros tipos de dados, é realizada em um único momento, quando o pesquisador prioriza o registro de uma “fotografia” dos fatos (variáveis) de interesse e não o “filme” de sua evolução (Zangirolami-Raimundo et al., 2018).

De acordo com Yin (2005), as evidências para um estudo de caso podem vir de fontes distintas. Um dos recursos frequentemente citados na literatura de pesquisa qualitativa para atribuir validade e confiabilidade aos estudos de caso é a triangulação dessas diferentes fontes de evidência. A rigor, a triangulação relativa às múltiplas fontes de evidência empírica, contempla a utilização de relatos de diferentes informantes, documentos, dentre outros (Bruning et al., 2018).

Inicialmente, os artigos científicos utilizados foram obtidos no período compreendido entre os anos de 2020 e 2023, por meio da internet, nas plataformas Google Acadêmico, Portal de Periódicos CAPES/MEC, Spell e Scielo.Org, localizados a partir das palavras-chave: ‘gestão de riscos’; ‘setor público’; ‘fatores associados à gestão de riscos’; ‘modelos de gestão de riscos’ e ‘matriz SWOT’, na língua portuguesa e inglesa com ênfase naqueles artigos relacionados à Administração Pública. Esse embasamento teórico permitiu que fosse elaborado o referencial teórico, inclusive pontuando a gestão de riscos no setor público e fatores relacionados à implementação da gestão de riscos nesse setor. Privilegiaram-se artigos publicados nos últimos 20 anos. Na Figura 1 a seguir, apresentam-se os artigos científicos selecionados sobre gestão de riscos no setor público mais relevantes utilizadas nesse estudo:

Figura 1

Artigos científicos selecionados mais relevantes ao presente trabalho.

Autor/Data	Título
Carvalho, Trapp e Chan (2004)	Disclosure e risco operacional: uma abordagem comparativa em instituições financeiras que atuam no Brasil, na Europa e nos Estados Unidos.
Martins (2005)	Alternativas Modais de Transporte de Peças Automotivas entre Brasil e Argentina.
Oliveira (2007)	Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.
Mikes (2009)	Risk management and calculative cultures.
Woods (2009)	A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council.
Paquette, Jaeger e Wilson (2010)	Identifying the security risks associated with governmental use of cloud computing.
Leite et al.(2010)	Gestão de risco operacional em uma instituição financeira pública que atua no Brasil: um estudo de caso.
Palermo (2014)	Accountability and expertise in public sector risk management: a case study.
Ávila (2014)	Gestão de riscos no setor público.
Filho et al. (2014)	A análise SWOT e sua relevância para o planejamento estratégico
Andrade (2017)	Análise de riscos e a atividade de inteligência.
Blonski (2017)	O controle gerencial na perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do balanced scorecard na Receita Federal do Brasil.
Chermack e Kasshanna (2017)	The use and misuse of SWOT analysis and implications for HRD professionals.

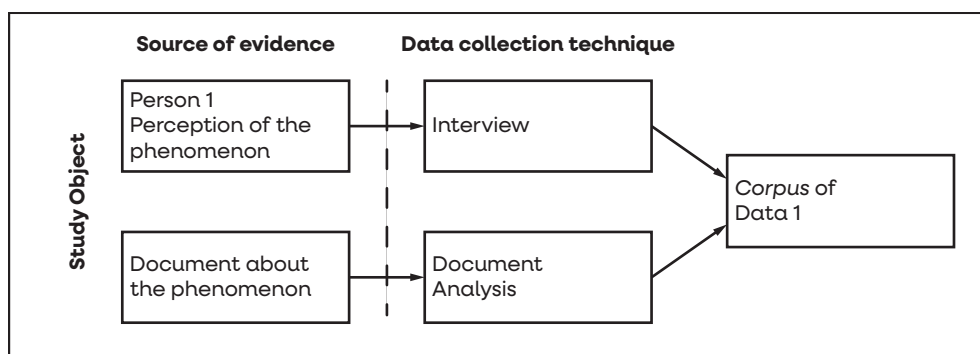
Fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Autor/Data	Título
Carlsson-Wall et al. (2018)	Managing risk in the public sector: the interaction between vernacular and formal risk management systems.
Martins et al. (2018)	Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde.
Ramos (2018)	Gestão de riscos corporativos. Como integrar a gestão dos riscos com a estratégia, a governança e o controle interno?
Souza et al. (2020)	Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal.
Santos (2020)	Proposta de construção de modelo de maturidade e, governança e gestão de TIC.
Miguelote e Viana (2020)	Identificação de riscos em projetos de contratação de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra: estudo de caso em instituição pública federal.
Silva et al. (2021)	Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa.
Oliveira e Abib (2023)	Risco na administração pública: uma revisão sistemática focada em uma agenda de pesquisas futuras.

Para fins de instrumentalização da presente pesquisa, foram priorizadas fontes de dados secundários (documentos) e de dados primários (entrevistas em profundidade). No caso da presente pesquisa (Figura 2), a triangulação das fontes de evidência deu-se por meio de entrevistas e documentos, e que considerou dois elementos: a) a coleta dos dados ocorreu sobre o mesmo aspecto; e, b) os dados obtidos de ambas as fontes foram comparados com vistas a verificar-se a convergência entre eles (Bruning et al., 2018).

Figura 2

Triangulação de fontes de evidência com base em entrevistas e análise documental



Nota. adaptado de Bruning et al. (2018).

As entrevistas são fontes de dados para estudos de caso e, neste trabalho, foram instrumentalizadas por meio de perguntas existentes em um roteiro semiestruturado, baseado em categoria *a priori*, definidas com base nas principais dimensões encontradas na revisão de literatura. A cada entrevistado foi solicitado que discorresse livremente a quatro perguntas desse roteiro: 1. Qual é o envolvimento da sua área na implementação da gestão de riscos na sua organização? 2. Quais são os fatores que facilitam/favorecem a implementação da gestão de riscos na sua organização? 3. Quais são os fatores que inibem/dificultam a implementação da gestão de riscos na sua organização? 4. Quais sugestões teria para o aperfeiçoamento da

implementação da gestão de riscos na sua organização? As informações documentais, por sua vez, são relevantes a todos os tópicos dos estudos de caso, e a sua função mais importante é corroborar as evidências oriundas de outras fontes, como é o caso das entrevistas previamente citadas. São exemplos de tais documentos: documentos administrativos, estudos ou avaliações formais e artigos (Yin, 2005).

Levando-se em consideração que cada órgão que compõe o MJSP pode ser entendido como uma Unidade de Gestão de Riscos e Controle Interno - UGRC do ministério e que os seus gestores são, em sentido estrito, os responsáveis pelos processos de trabalho prioritários relacionados à adoção de práticas de gestão de riscos (Brasil, 2020), optou-se pela sua escolha intencional para participação nesta pesquisa. O perfil dos participantes que seriam entrevistados foi definido de forma proposital e por acessibilidade.

A fim de que houvesse a comunicação junto aos participantes da pesquisa, que incluiu integrantes, ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança de todas as unidades do órgão do MJSP estudado, foram adotados os seguintes procedimentos: 1. foram listados vinte e sete gestores como potenciais participantes da pesquisa, a partir do cargo que exerciam, do conhecimento prático que possuem e da competência para atuar no planejamento da unidade administrativa à qual estavam vinculados, na forma no Decreto n.º 9.662, de 2019 (Brasil, 2019) e do Regimento Interno do referido órgão; 2. a partir da lista de potenciais participantes, foram selecionados doze entrevistados, sendo o número de entrevistas definido por meio da saturação teórica.

Ao todo, foram realizadas doze entrevistas individuais, realizadas na modalidade presencial e virtual (por meio da plataforma *online* Microsoft Teams), de acordo com a disponibilidade dos entrevistados, no período compreendido entre os meses de agosto e outubro de 2021. A coleta de dados foi híbrida, exatamente por ainda estarem sendo vivenciados os efeitos da pandemia da COVID-19.

Em complemento, foi realizada pesquisa documental, por meio de levantamento de dados secundários, disponíveis em documentos não sigilosos, disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) que tivessem algum tipo de relação, direta ou indireta, com a gestão de riscos no órgão. A busca no SEI resultou na identificação de documentos em trinta e nove processos, não sigilosos, relacionados à gestão de riscos no órgão, sendo que, desses, vinte e três processos eram repetidos. Portanto, como fonte de pesquisa documental, foram analisados documentos presentes em dezesseis processos no SEI. Esses dados foram utilizados com vistas a discutir, comparativamente, com os resultados obtidos por meio das entrevistas.

No que tange à análise dos dados de pesquisa, com vistas a alcançar os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos, aplicou-se a análise de conteúdo, que se trata de um conjunto de técnicas de análise das comunicações, abrangendo as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, com o intuito de realizar deduções lógicas e justificadas a respeito da sua origem (Bardin, 1977).

Ao final de cada entrevista, procedeu-se à análise e à codificação dos dados coletados, momento no qual fatores foram identificados e suas diferenças começaram a ser descobertas. Considerando a técnica de saturação teórica, ao explorar individualmente cada entrevista, antes de partir para análise da próxima, foram identificados os fatores relacionados

à implementação da gestão de riscos, com vistas a reconhecer os elementos novos e elementos que já tinham sido citados anteriormente por outros entrevistados (Falqueto et al., 2018).

De acordo com Hayashi et al. (2019), a confiabilidade em pesquisas qualitativas reside na estabilidade dos resultados encontrados, o que implica no fato de que eles precisam se repetir ao longo do tempo. Aliás, os autores caracterizam validade como a confiança com que conclusões podem ser tiradas de uma análise, e confiabilidade como a consistência com que um procedimento de pesquisa avaliará um fenômeno, da mesma maneira, ao longo de várias tentativas.

A partir da identificação dos argumentos de cada entrevistado, que eram representativos ou ilustravam cada um dos quadrantes da matriz SWOT, eles eram separados e inseridos em uma das quatro categorias de força, fraqueza, ameaça ou oportunidade. Cada membro da equipe de pesquisa procedeu, isoladamente, à análise e, posteriormente, decisões coletivas, na equipe, foram tomadas, acerca de em qual categoria os argumentos identificados seriam agrupados. O tipo de análise de conteúdo empregado foi o temático, ou categorial.

Visando reforçar a validade e a confiabilidade quanto à categorização dos fatores encontrados, finalizada a etapa de análise das entrevistas passou-se à análise dos documentos levantados junto ao SEI (Sistema Eletrônico de Informações), com vistas a verificar se os fatores identificados na análise de conteúdo das entrevistas encontravam respaldo em documentos coletados. Este procedimento de verificação tem aderência com a triangulação de fontes de evidência, previamente ilustrada na Figura 2.

Para classificar os fatores previamente identificados no contexto interno e externo em forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, foi empregada a análise de SWOT, previamente citada na Seção 2.3 do referencial teórico deste estudo. Considerando os conceitos trazidos por Oliveira (2007), os fatores identificados como inibidores foram classificados em fraquezas ou em ameaças. Por sua vez, os fatores identificados como facilitadores foram classificados como equivalentes de ‘forças’ ou ‘oportunidades’. Ao concluir a classificação dos fatores por meio de uma matriz SWOT, foi possível apresentar um diagnóstico com propostas de aprimoramentos, descritas nas considerações finais deste estudo.

■ RESULTADOS

Identificação dos fatores inibidores e facilitadores à gestão de riscos

Conforme se verifica da Figura 3, foram identificados dezesseis fatores relacionados à implementação da gestão de riscos, oito deles inibidores e outros oito tidos como facilitadores. A última coluna da Figura 3 exhibe as menções ao referido fator identificadas com base nas análises de conteúdo das entrevistas. Todos os fatores citados na referida Tabela 3 foram encontrados, também, na pesquisa documental.

Fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública**Figura 3**

Categorias e subcategorias dos principais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos encontrados

Categoria	Codificação	Subcategorias
Fatores Inibidores (FI)	FI01	Falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos
	FI02	Resistência às mudanças na rotina de trabalho
	FI03	Insuficiência de servidores para a gestão de riscos
	FI04	Falta de capacitação em gestão de riscos
	FI05	Insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos
	FI06	Mudanças constantes da Alta Gestão
	FI07	Redução de recursos destinados à gestão de riscos
	FI08	Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos
Fatores Facilitadores (FF)	FF01	Comprometimento de gestores com a gestão de riscos
	FF02	Acompanhamento dos órgãos de controle
	FF03	Parcerias com outros órgãos institucionais
	FF04	Políticas do Governo Central
	FF05	Presença de um sistema de gestão de riscos
	FF06	Presença de um setor responsável pela gestão de riscos
	FF07	Presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos
	FF08	Tamanho da organização

Nota. Na coluna “codificação”, ‘FI’ significa fator inibidor e ‘FF’ significa fator facilitador.

Sobre os fatores inibidores citados na Figura 3, constata-se que o fator FI01 ‘falta de conscientização sobre a importância da gestão de riscos’, foi relatado em grande parte das doze entrevistas. A respeito desse fator, a ausência de compreensão, de sensibilização e de esclarecimento dos servidores sobre os conhecimentos que envolvem a gestão de riscos faz com que seja difícil aceitar a gestão de riscos, bem como adotar suas técnicas e ferramentas, tidas como necessárias na opinião da alta gestão do órgão sob estudo. O fator FI01, também, foi mapeado nos processos de trabalho do órgão.

(...) Acho que, assim, a formação do servidor da conscientização da importância da implementação da gestão de riscos seria um salto para poder melhorar bem esse trabalho. (...) Na verdade, às vezes, é também uma falta de consciência sobre a importância da gestão de riscos. (...) A partir do momento em que o servidor está mais consciente da importância da gestão de riscos, da importância do trabalho que executa, ele vai estar mais proativo inclusive para propor mudanças, para propor soluções. (...) (Entrevistado 1).

Sobre o fator FI01, é adequado citar que segundo o modelo ISO 31000:2018, um dos princípios e orientações para uma gestão de riscos eficaz refere-se ao fato de que ela precisa ser inclusiva, ou seja, é necessário que haja o envolvimento das partes interessadas, possibilitando a integração de conhecimentos, pontos de vista e percepções, buscando uma melhor conscientização e fundamentação para a gestão de riscos (ABNT, 2018).

Único fator inibidor que emergiu em todas as entrevistas, o FI04, ‘falta de capacitação em gestão de riscos’ é apresentada como fator inibidor da implementação de práticas de gestão de riscos. É o que se evidencia a partir de relatos de entrevistados, exemplificados a seguir.

(...), mas assim, treinamento, falta do conhecimento técnico das ferramentas que permitem isso seria o principal dificultador da implementação da gestão de risco (...) a falta de capacitação com toda certeza é um fator primordial a dificuldade da implementação dessa gestão de risco. (Entrevistado 5).

(...) hoje a gente não tem esse mundo ideal no órgão, mas o ideal seria que a pessoa que vai trabalhar com o estabelecimento ali, como a análise do ambiente, ela também ter a capacitação em gestão de riscos e hoje isso não é uma realidade (...) A capacitação de todos os servidores; não só dos servidores que estão envolvidos nesse processo, mas de todos os servidores do órgão, porque todos eles vão contribuir com o tratamento do risco, para alguma outra etapa; (Entrevistado 9).

A capacitação em gestão de riscos é considerada como relevante por vários autores, ao tratar da implementação da gestão de riscos em qualquer organização (Carlsson-Wall et al., 2018; Palermo, 2014), seja ela pública, seja ela privada. Conforme se verifica no isso 31000:2018, a gestão de riscos é melhorada, continuamente, por meio do aprendizado e das experiências (ABNT, 2018).

Com relação ao fator FI05 ‘Insuficiência de informação e/ou comunicação sobre as ações de gestão de riscos’, conforme evidenciado pela percepção dos entrevistados, geralmente, os servidores não têm conhecimento das iniciativas que vêm sendo adotadas de gestão de riscos e desconhecem essas ações, suas motivações e seus objetivos, o que dificulta a implementação dessa prática no órgão.

(...) então o primeiro passo é que os servidores teriam que entender que isso acontece.

Uma comunicação mais adequada, uma comunicação mais forte, comunicação social mesmo, mais forte nesse sentido, em especial o próprio setor de gestão de riscos (...) os servidores, que estejam cientes desse trabalho, da importância desse trabalho e dos resultados, dos impactos que eles têm no dia a dia do departamento. (Entrevistado 2).

Ainda sobre o fator FI05, citado na Tabela 3, as evidências do corpus documental indicaram que a comunicação das ações promovidas pelo órgão ocorre, em regra, de duas maneiras: encaminhamento de *banners* eletrônicos via e-mail institucional e aposição notícias e informações na intranet e no que se refere à gestão de riscos. Não foram encontrados registros de comunicados ou publicações de informações sobre as ações do órgão relacionadas à gestão de riscos, apenas relacionadas às ações promovidas diretamente pelo MJSP. Em complemento, segundo a Norma ISO 31000:2018, citada no referencial teórico deste estudo, um dos princípios para uma gestão de riscos eficaz diz respeito à melhor informação disponível, ou seja, devem ser disponibilizadas informações históricas e atuais. Informações essas que precisam ser oportunas, claras e disponíveis para todas as partes que integram a organização (ABNT, 2018).

O outro fator mencionado na Figura 3 é o FI06 ‘mudanças constantes na alta gestão’. De acordo com o *corpus* de pesquisa, há evidências das mu-

danças ocorridas na gestão do MJSP, nos últimos anos, que se refletiram em mudanças na composição da alta gestão do órgão sob estudo e que também acompanharam alterações em normas relacionadas à implementação de práticas de gestão de riscos. De acordo com a literatura, para atingir os seus objetivos estratégicos, os órgãos e entidades do Poder Executivo precisam adotar medidas voltadas à continuidade e sustentabilidade institucional (Brasil, 2020), mas a condição verificada nesse estudo de caso, não parece corroborar a literatura.

Quanto aos fatores facilitadores apresentados na Tabela 3, apresentam-se na sequência, sendo o primeiro deles o FF01 ‘comprometimento dos gestores com a gestão de riscos’. Conforme evidências dos relatos de metade dos entrevistados, os gestores que também atuam como responsáveis pela gestão de riscos no órgão são participativos e têm consciência da importância de se implementar a gestão de riscos:

(...) são diretores, são gestores, que participam, participaram até do mapeamento de riscos (...) eu creio que realmente os gestores entenderam o risco (...) então eu acho que o primeiro ponto é que as chefias, a Direção-Geral e as diretorias do próprio departamento estão imbuídos e que realmente eles fazem um trabalho de excelência nesse sentido. (Entrevistado 4).

Quanto ao fator FF01, a literatura trata da importância que precisa ser dada ao estilo de liderança de cada gestor ao implementar a gestão de riscos nas organizações. A maneira como cada gestor deve interagir com o sistema formal de gestão de riscos tem respaldo na INC n.º 01/2016 MP/CGU e na Portaria n.º 86/2020 MJSP (Brasil, 2016; Brasil, 2020). A literatura, também, informa que o conhecimento do gestor para lidar com as contingências do dia a dia e a sua capacidade para lidar com relacionamentos interpessoais podem favorecer as práticas de gestão de riscos (ABNT, 2018; Brasil, 2016; Palermo, 2014; UK, 2009).

Outro fator citado na Tabela 3, que também foi mencionado por grande parte dos entrevistados, foi o FF04, ‘políticas do governo central’. A maior parte dos registros que sustentam esse fator diz respeito aos ofícios encaminhados pelo MJSP. Conforme o *corpus* de evidências da pesquisa, o MJSP tem acompanhado e exigido o órgão quanto aos trabalhos dessa unidade para que haja a implantação integral do processo de gerenciamento de riscos e a elaboração de plano de implementação de controles para tratamento dos riscos dos processos estratégicos que são obrigatórios.

De acordo com a literatura, políticas do governo central foi previamente citada no referencial teórico deste estudo, referindo-se à prevalência de um regime de orientação externo, advindo da autoridade central, no sentido de estabelecer critérios nacionais de desempenho, incluindo as pressões exógenas que se manifestam por meio de persuasão e por meio de forças legais, como leis, decretos e regulamentos, que é justamente o que ocorre no órgão sob estudo (ABNT, 2018; Brasil, 2016; Brasil, 2019; COSO, 2017; Palermo, 2014; Ramos, 2015; Souza et al., 2020; UK, 2009; Woods, 2009).

Identificado na Tabela 3 tem-se como fator facilitador a presença de um sistema de gestão de riscos — FF05. Trata-se do ‘Sistema de Informação de Apoio à Gestão de Integridade e Riscos’ (AGIR), desenvolvido pelo MJSP, que pode ser acessado online pelos gestores e demais responsáveis pela

gestão de riscos, com vistas à análise do ambiente, identificação dos riscos, avaliação dos riscos e tratamento dos riscos do órgão.

(...) tem um sistema que é o AGIR, que a gente faz ali o cadastro dos riscos e vai acompanhando as medidas de implementação. (...) Favorece muito. (...) Eu diria que é essencial para o gestor ter um controle porque órgão trabalha num ritmo muito acelerado, então o gestor precisa desse tipo de ferramenta para conseguir otimizar o trabalho (...) (Entrevistado 9).

Segundo a literatura, a tecnologia da informação e comunicação é parte integrante do processo de gestão de riscos, servindo os sistemas de informação para o registro e tratamento de informações sobre as etapas do referido processo, de forma a organizar e facilitar o atingimento de suas necessidades organizacionais. (ABNT, 2018; Brasil, 2019; COSO, 2017; Paquette et al., 2010; Woods, 2009).

Outro fator a ser lembrado da Tabela 3, citado recorrentemente pelos entrevistados, foi o FF06 'presença de um setor responsável pela gestão de riscos'. O referido setor apresenta-se na forma de uma assessoria, embora as competências dessa assessoria não sejam formalmente definidas no regimento interno do órgão em estudo. A referida assessoria foi evidenciada no relato das entrevistas:

Um fator seria a criação da assessoria de gestão de riscos e esse trabalho que a assessoria criou de mapear os riscos durante esses anos, e não só mapear, mas mapear, mitigar e buscar soluções para não incorrer nesses riscos (...) então a partir desse trabalho da assessoria de gestão de riscos nós tivemos uma visão melhor, isso favoreceu a gente a visualizar até pelo órgão como um todo. (Entrevistado 4).

Ainda a respeito do FF06, as evidências de um setor próprio, especializado em gestão de riscos, tem favorecido a difusão de conhecimento sobre gestão de riscos no órgão e ajudado a sanar dúvidas dos demais gestores. Ressalte-se que a literatura recomenda a formalização da área, ao citar que o propósito da estrutura da gestão de riscos é apoiar a organização na integração da gestão de riscos em atividades significativas e funções, portanto tal estrutura precisa ser personalizada e proporcional aos contextos interno e externo da organização (ABNT, 2018). Em adição, ter, na estrutura organizacional, um componente especializado em gestão de riscos, dotado de excelência e monitoramento da gestão, contribui para que os riscos sejam gerenciados com eficácia (COSO, 2017).

Outro fator citado na Tabela 3 é o FF07 'presença de um órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos'. As evidências sinalizam a presença desse órgão na forma de comitê, também citado recorrentemente pelos entrevistados.

(...) agora mais recentemente como gestora eu acho que é bacana a adoção do comitê gestor para o acompanhamento da gestão de riscos no âmbito do órgão. (...) Nessa reunião do comitê, todos os gestores acabam tendo conhecimento dos riscos das outras áreas também então isso facilita o trabalho e o diálogo entre os gestores. (...) a gente passou a trabalhar em conjunto para tentar minimizar ou mitigar esses riscos, a partir dessas reuniões que alta gestão desenvolve mensalmente. (Entrevistado 2).

Constatou-se que a referida assessoria (mencionada ao tratar sobre FF06) e o citado comitê (que tem conexão com o FF07) terem naturezas constitutivas distintas, houve indícios de sobreposição de competências entre ambos, evidenciados a partir das análises documentais. Mesmo que as definições do escopo de atuação dessa assessoria e do referido comitê estejam sujeitos a aprimoramentos, baseado na literatura verifica-se que a opção por se criar órgãos especializados que tangenciem a gestão de riscos na estrutura organizacional tem influência positiva para a implementação da gestão desses riscos (COSO, 2017; ABNT, 2018).

Como oitavo fator facilitador identificado na Tabela 3, tem-se o tamanho da organização (FF08). Ele foi mencionado por dois entrevistados, encontrando-se respaldo na análise de documentos e na literatura sobre gestão de riscos.

(...) como facilitador eu poderia citar o fato de que o órgão não é muito grande (...) é uma estrutura que não tem muitas ramificações, pequena, você consegue trabalhar com uma quantidade muito menor de processos em relação à estrutura muito inchada; (...) isso de certa forma facilita, ser menor que outros órgãos federais (...). (Entrevistado 5).

A literatura, também, corrobora que o tamanho da organização é um fator de influência na implementação da gestão de riscos. Segundo Woods (2009), grandes organizações tendem a usar sistemas de gestão de riscos mais formais, exigindo um número elevado de especialistas, incluindo, além do tamanho, a complexidade e a diversidade dos riscos encontrados. Organizações menores tendem a informalizar mais os procedimentos.

■ CLASSIFICAÇÃO DOS FATORES IDENTIFICADOS EM FORÇAS, FRÁQUEZAS, OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

A Tabela 2, apresenta a Matriz SWOT consolidada contendo fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos, classificados em forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

Fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública**Tabela 2**

Matriz SWOT de fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos

		Fatores Facilitadores		Fatores Inibidores	
		Forças		Fraquezas	
Contexto Interno	S	Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos Presença de um sistema de gestão de riscos Presença de um setor responsável pela gestão de riscos Presença de um órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos Tamanho da organização		W	Falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos Resistência dos servidores às mudanças nas rotinas de trabalho. Insuficiência de servidores para a gestão de riscos Falta de capacitação em gestão de riscos Insuficiência de informação/comunicação sobre ações de gestão de riscos Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos
		Oportunidades		Ameaças	
Contexto Externo	O	Acompanhamento dos órgãos de controle Parcerias com outros órgãos institucionais Políticas do Governo Central		T	Mudanças constantes da Alta Gestão Redução de recursos destinados à gestão de riscos

Nota. S - Strengths (forças); W - Weaknesses (fraquezas); O - Opportunities (oportunidades) e T - Threats (ameaças).

De acordo com a Tabela 2, no contexto interno, dos cinco fatores facilitadores classificados como forças, um deles refere-se à presença de um sistema de gestão de riscos. Outro se refere ao tamanho da organização. Um está relacionado ao comprometimento dos gestores com a gestão de riscos, e outro com a presença de um setor responsável pela gestão de riscos. Por fim, citou-se a presença de órgão colegiado, de natureza deliberativa, sobre gestão de riscos.

Sobre os três últimos fatores citados, constata-se que o órgão, basicamente, concentra suas forças na forma como a alta gestão e os demais gestores percebem e adotam os sistemas formais de gestão de riscos, estabelecidos na Portaria n.º 86/2020 MJSP (Brasil, 2020).

Ainda no contexto interno, a Tabela 2 mostra como fraquezas: a falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos, a resistência dos servidores às mudanças nas rotinas de trabalho, a insuficiência de servidores para a gestão de riscos, a falta de capacitação em gestão de riscos, a insuficiência de informação/comunicação sobre as ações de gestão de riscos e a falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos como elementos que dificultam a implementação de práticas de gestão de riscos.

Segundo a Tabela 2, no contexto externo, têm-se como oportunidades as políticas do governo central, o acompanhamento dos órgãos de controle e as parcerias com outros órgãos institucionais. Como se trata de fatores incontroláveis pelo órgão em estudo, cabe ao órgão tentar maximizar essas oportunidades para se adequar, cada vez mais, aos valores, às capacidades e aos recursos requeridos pela organização (Chermack & Kasshanna, 2007).

Ainda no contexto externo, observam-se, com base nas evidências dos dados relativos a fatores inibidores classificados como ameaças na Tabela 2, que as mudanças constantes na alta gestão e a redução de recursos destinados à gestão de riscos também emergiram como principais. Esses dois fatores foram identificados na Figura 3 como FI06 e FI07.

Uma característica final observada, tanto para as oportunidades como para as ameaças, refere-se ao fato de que as políticas e estratégias relacionadas à gestão de riscos não têm a sua gênese no contexto interno, mas têm origem em orientação externa, advinda do MJSP, representando o governo central, no sentido de estabelecer alinhamento a critérios nacionais de desempenho (Brasil, 2016; COSO, 2017; Palermo, 2014; Paquette et al., 2010; Ramos, 2015; Souza et al., 2020; Woods, 2009).

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo foi identificar fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em um órgão do MJSP, bem como classificá-los em forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Utilizou-se abordagem qualitativa, baseada na realização de doze entrevistas em profundidade, junto a servidores e gestores responsáveis pela implementação de políticas de gestão de riscos no órgão analisado, em conjunto com pesquisa documental.

Os principais resultados permitiram identificar e classificar os dezesseis fatores encontrados nas fontes de evidência, sendo oito fatores inibidores e oito fatores facilitadores. Foram apresentadas evidências empíricas agrupadas da análise de conteúdo das entrevistas e da análise documental.

O estudo traz reflexões sobre fatores que afetam a implementação da gestão de riscos em órgão federal da área de segurança pública e contribui para a identificação de fatores de riscos em organizações públicas no Brasil. A gestão de riscos precisa ser compreendida como uma realidade inevitável na atual realidade pós-pandêmica, e seus usos tenderão a proporcionar muitos benefícios a organizações públicas brasileiras, principalmente no que se refere ao aprimoramento do planejamento estratégico.

Fatores associados à ‘falta de conscientização sobre a importância da gestão de riscos’, a ‘resistência às mudanças na rotina de trabalho’, a ‘insuficiência de servidores para a gestão de riscos’, a ‘falta de capacitação em gestão de riscos’ e a ‘insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos’ são exemplos de possíveis condicionantes inibidores à gestão de riscos no órgão. Por sua vez, o ‘comprometimento dos gestores com a gestão de riscos’, a ‘presença de um sistema de gestão de riscos’, a ‘presença de um setor responsável pela gestão de riscos’, a ‘presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos’ e o ‘tamanho da organização’ foram exemplos de fatores facilitadores à implementação da gestão de riscos.

Verificou-se que o fator ‘falta de capacitação em gestão de riscos’ foi citado em todas as doze entrevistas. Já o fator ‘presença de um setor responsável pela gestão de riscos’ esteve presente em mais da metade das entrevistas. Os fatores ‘insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos’, ‘comprometimento dos gestores com a gestão de riscos’ e ‘políticas do governo central’ também estiveram presentes de forma recorrente nos argumentos dos entrevistados.

A partir das informações proporcionadas pela matriz SWOT, foi possível construir a matriz referencial constante na Tabela 4. Os fatores foram diferenciados segundo seus contextos ‘interno’ e ‘externo’. Observou-se, nos

resultados, que as políticas e estratégias relacionadas à gestão de riscos não tiveram a sua gênese no contexto interno, mas em orientação externa, advinda do MJSP, representando manifestação do fator 'política do governo central', no sentido de estabelecer alinhamento a critérios nacionais de desempenho.

Os achados deste estudo permitem que sejam apresentadas contribuições para o diagnóstico do órgão estudado, tais como: a) aprimorar a delimitação da atuação de componentes organizacionais envolvidos na gestão de riscos e no comitê de governança dos riscos no órgão, a partir de revisões normativas e regimentais; b) aperfeiçoar iniciativas para a comunicação, informação e conscientização de servidores sobre a gestão de riscos, com vistas a estabelecer uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos; c) avaliar a possibilidade de ofertar ou desenvolver cursos de capacitação sobre gestão de riscos que sejam voltados à realidade dos sistemas prisionais; d) estudar a possibilidade de rever a distribuição de tarefas dentro de setores do órgão, a realocação de servidores para atuar na gestão de riscos e a eventual criação de banco de talentos que envolva expertise em gestão de riscos; e) enveredar esforços para a compreensão empírica da influência de fatores culturalmente enraizados, que estejam impactando, negativa ou positivamente, na implementação da gestão; e f) redefinir competências, processos e rotinas organizacionais à luz de premissas da gestão de riscos. No que diz respeito às contribuições desse estudo de caso poderem ser ampliadas a outras organizações públicas, acredita-se que estudos futuros poderão avaliar as aplicabilidades dessas contribuições.

O estudo tratou de um tema relevante e atual, ligado à temática da gestão de riscos em organizações públicas. Além de expandir as fronteiras teóricas da gestão de riscos, por abordar fatores inibidores e facilitadores da gestão de riscos em organizações do setor público no contexto brasileiro, ao revelar fatores até então desconhecidos, também traz reflexões práticas para que órgãos do MJSP e demais órgãos integrantes da Administração Pública Federal aprimorem as implementações da gestão de riscos que lhe sejam cabíveis.

No que se refere às limitações de pesquisa, apresenta-se o fato da coleta e análise de dados ter ocorrido no período da pandemia de Coronavírus no ano de 2021. Essa situação fez com que algumas entrevistas tivessem que ser reagendadas ou desmarcadas, em razão das medidas de restrição e isolamento social. É adequado indicar que o número final de entrevistados se limitou a doze por conta do uso da técnica de saturação teórica, além do fato de que, por se tratar de um estudo de caso único, é adequado restringir a generalização dos estudos apresentados nesta pesquisa.

Por fim, apresentam-se as seguintes sugestões de pesquisas futuras: (i) estudar a efetividade da estrutura de governança referente ao gerenciamento de riscos em órgãos de segurança pública; (ii) entender as implicações do uso de sistemas de informação para a efetividade da gestão de riscos em órgãos de segurança pública; (iii) analisar a implementação da gestão de riscos a partir da percepção de servidores dos órgãos de segurança pública; (iv) caracterizar os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos em outros órgãos do MJSP, permitindo avaliar a congruência ou não com os fatores descritos neste estudo; e (v) classificar os fatores que influenciam a implementação da gestão de riscos em outros órgãos do

MJSP segundo forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, avaliando se essa classificação guarda aderência com o que foi constatado neste estudo.



REFERÊNCIAS

- Andrade, F. S. (2017). Análise de riscos e a atividade de inteligência. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 8 (2), 91-116. https://www.researchgate.net/publication/325613607_Analise_de_Riscos_e_a_Atividade_de_Inteligencia.
- Associação Brasileira de Normas Técnicas. (2018). *Gestão de Riscos – Diretrizes*. (ISO 31000: 2018). ABNT. <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=392334>.
- Ávila, M. D. G. (2014). Gestão de riscos no setor público. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 12 (2), 179-198. <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i2.110>.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Blonski, F. (2017). O controle gerencial na perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do balanced scorecard na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 9 (1), 15-30. <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4912>.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2019). *Decreto n.º 9.662, de 1º de janeiro de 2019*. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm
- Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2020). *Portaria n.º 86, de 23 de março de 2020*. MJSP. https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/copy2_of_controle-interno/portaria/portaria-no-86-de-23-de-marco-de-2020.pdf/view
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União (2016). *Instrução Normativa Conjunta n.º 1, de 10 de maio de 2016*. MPOG/CGU. <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo (2018). *Referencial Básico de Gestão de Riscos*. TCU. <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>
- Bruning, C., Godri, L., Takahashi, A. R. W. (2018). Triangulação em estudos de caso: incidência, apropriações e mal-entendidos em pesquisas da área de administração. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 19 (2), 277-307. <https://doi.org/10.13058/raep.2018.v19n2.889>.

- Carlsson-Wall, M., Kraus, K., Meidell, A., & Tran, P. (2018). Managing risk in the public sector: the interaction between vernacular and formal risk management systems. *Financial Accountability and Management*, 35 (1), 1-17. <https://doi.org/10.1111/faam.12179>.
- Carvalho, L. N. G., Trapp, A. C. G., & Chan, B. L. (2004). *Disclosure e risco operacional: uma abordagem comparativa em instituições financeiras que atuam no Brasil, na Europa e nos Estados Unidos*. *Revista de Administração*, 39 (3), 264-273. <http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/V3903264-273.pdf>.
- Chermack, T. J., & Kasshanna, B. K. (2007). The use and misuse of SWOT analysis and implications for HRD professionals. *Human Resource Development International*, 10 (4), 383-399. <https://doi.org/10.1080/13678860701718760>.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2004). *Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada*. COSO. <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2017). *Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada*. COSO. <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>.
- Falqueto, J. M. Z., Hoffmann, V. E., & Farias, J. S. (2018). Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração. *Revista Ciências da Administração*, 20 (52), 40-53. <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2018V20n52p40>.
- Filho, O. M., Araújo, E. A. S., & Quintairos, P. C. R. (2014, 20 a 22 de outubro). A análise SWOT e sua relevância para o planejamento estratégico. *III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento*. https://unitau.br/files/arquivos/category_154/MCH0396_1427385441.pdf.
- Hayashi Jr., P., Abib, G., & Hoppen, N. (2019). *Validity in qualitative research: a processual approach*. *The Qualitative Report*, 24 (1), 98-112. <https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3443&context=tqr>.
- Leite, P. H. C., Alves, C. A. M., & Filho, C. A. P. M. (2010). Gestão de risco operacional em uma instituição financeira pública que atua no Brasil: um estudo de caso. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciência Contábeis na UERJ*, 15 (2), 32-48. <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/UERJ/article/viewFile/893/853>
- Martins, F. S. (2005). *Alternativas Modais de Transporte de Peças Automotivas entre Brasil e Argentina*. (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ). http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=127109.

- Miguelote, M. G. C., & Viana, J. D. (2020, 20 a 23 maio). Identificação de riscos em projetos de contratação de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra: estudo de caso em instituição pública federal. *VIII Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade*. <http://submissao.singep.org.br/8singep/arquivos/282.pdf>.
- Mikes, A. (2009). Risk management and calculative cultures. Elsevier: *Management Accounting Research*, 20 (1), 18-40. https://www.researchgate.net/publication/223740530_Risk_Management_and_Calculative_Cultures.
- Oliveira, D. P. R. (2007). *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas* (23ª ed.). Atlas.
- Oliveira, V. G., & Abib, G. (2023). Risco na administração pública: uma revisão sistemática focada em uma agenda de pesquisas futuras. *Revista de Administração Pública*, 57 (6), e2022-0419. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220419>.
- Palermo, T. (2014). Accountability and expertise in public sector risk management: a case study. *Financial Accountability & Management*, 30 (3), 322-341. <https://doi.org/10.1111/faam.12039>.
- Paquette, S., Jaeger, P. T., & Wilson, S. C. (2010). Identifying the security risks associated with governmental use of cloud computing. *Government Information Quarterly*, 27 (3), 245-253. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.01.002>.
- Ramos, C. (2018). *Gestão de riscos corporativos. Como integrar a gestão dos riscos com a estratégia, a governança e o controle interno?* (2ª ed.). César Ramos.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2013). *Metodologia de Pesquisa* (5ª ed.). Penso.
- Santos, P. O. L., Silva, A. P. B., Neto, J. S., & Sousa Júnior, R. T. (2020). Proposta de construção de modelo de maturidade e, governança e gestão de TIC. *Revista Eletrônica de Administração*, 26 (2). <https://doi.org/10.1590/1413-2311.291.97046>.
- Silva, D. A., Silva, J. A., Alves, G. F., & Santos, C. D. (2021). Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. *Revista do Serviço Público*, 72 (4), 824-854. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i4.3991>.
- Souza, F. S. R. N., Braga, M. V. A., Cunha, A. S. M., & Sales, P. D. B. (2020). Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. *Revista de Administração Pública*, 54 (1), 59-78. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/80970>.
- United Kingdom. (2001). *The Orange Book: management of risk – principles and concepts*. HM Treasury. UK. <https://www.gov.uk/government/publications/orange-book>.
- United Kingdom. (2009). *Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departments*. HM Treasury. UK. <https://www.gov.uk/government/publications/management-of-risk-in-government-framework>.

- Woods, M. (2009). A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. *Management Accounting Research*, 20 (1), 69-81. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2008.10.003>.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (3ª ed.). Bookman.
- Zangirolami-Raimundo, J., Echeimberg, J. O., & Leone, C. (2018). Tópicos de metodologia de pesquisa: estados de corte transversal. *Journal of Human Growth and Development*, 28 (3), 356-360. <https://doi.org/10.7322/jhgd.152198>.



NOTAS

Licença de Uso

Os autores cedem à **Revista de Ciências da Administração** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a **Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 International**. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

Editora

Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Ciências da Administração. Publicação no **Portal de Periódicos UFSC**. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

Editores

- Rosalia Aldraci Barbosa Lavarda
- Leandro Dorneles dos Santos

Histórico

Recebido em:	22-07-2022
Aprovado em:	20-08-2024
Publicado em:	23-10-2024