



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

BRUNO CÉSAR GOMES DA ROCHA

**FATORES INIBIDORES E FACILITADORES À IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO
DE RISCOS NO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL**

BRASÍLIA/DF
2022

BRUNO CÉSAR GOMES DA ROCHA

**FATORES INIBIDORES E FACILITADORES À IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO
DE RISCOS NO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília - PPGA/FACE/UNB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves.

BRASÍLIA/DF
2022

BRUNO CÉSAR GOMES DA ROCHA

**FATORES INIBIDORES E FACILITADORES À IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO
DE RISCOS NO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL**

Composição da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves – UnB (Orientador)

Prof. Dr. Gustavo Abib – UFPR (Membro Externo)

Prof. Dr. Francisco Antônio Coelho Junior – UnB (Membro Interno)

BRASÍLIA/DF
2022

Dedico esta dissertação de Mestrado para os meus pais.

AGRADECIMENTOS

À minha família (Gabriely, Matheus e Arthur). Sem o apoio e a compreensão de vocês, seria impossível superar todas as dificuldades que tivemos que enfrentar durante essa jornada.

À minha mãe, Rita. Sua força e resiliência foram o nosso porto seguro nesse trágico ano de 2021. Ao meu pai, Roberto, meu maior exemplo de caráter e profissionalismo. Queria muito que ainda estivesse aqui.

Ao meu orientador, Prof. Carlos André, pela paciência e pelo empenho. Suas valiosas contribuições foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Ao Departamento Penitenciário Nacional, organização à qual dedico meus melhores esforços por proporcionar a realização do presente mestrado.

Aos colegas de mestrado. Nunca poderia imaginar que seríamos uma turma tão incrível.

Aos meus amigos do coração, pois carrego todos sempre comigo.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo geral descrever os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional - Depen. Tratou-se de um estudo de caso de natureza qualitativa, exploratória e descritiva. Foram apresentados conceitos relacionados à Nova Administração Pública, governança, risco, gestão de riscos, modelos internacionais de gestão de riscos, com ênfase no *Enterprise Risk Management* proposto pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* - COSO ERM, no modelo proposto pela *International Organization for Standardization* - ISO 31000:2018, no *Orange Book* e na regulamentação federal. A coleta de dados deu-se por meio da pesquisa documental e da realização de entrevistas. Para o tratamento dos dados coletados, empregou-se a análise de conteúdo, a nuvem de palavras e a análise SWOT. Ao todo, foram identificados 16 principais fatores à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, sendo oito inibidores e oito facilitadores. Os fatores identificados, também, foram classificados em cinco pontos fortes, seis pontos fracos, três oportunidades e duas ameaças. Os pontos fortes concentraram-se na atuação dos gestores na gestão de riscos; e os pontos fracos, na ausência de capacitação, conscientização e participação dos servidores na gestão de riscos. As oportunidades concentraram-se nas políticas do governo central; e as ameaças, nas mudanças da alta gestão. Este 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 caracterização de fatores de riscos em organizações públicas no Brasil.

Palavras-chave: Gestão de riscos; gestão de riscos no setor público; fatores associados à gestão de riscos; modelos de gestão de riscos; matriz SWOT.

ABSTRACT

The present research had as general objective to describe the inhibiting and facilitating factors to the implementation of risk management in the National Penitentiary Department - Depen. It was a case study of a qualitative, exploratory and descriptive nature. Concepts related to New Public Administration, governance, risk, risk management, international risk management models were presented, with emphasis on the Enterprise Risk Management proposed by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO ERM, in the model proposed by the International Organization for Standardization - ISO 31000:2018, in the Orange Book and in federal regulation. Data collection took place through documental research and interviews. For the treatment of the collected data, content analysis, word cloud and SWOT analysis were used. Altogether, 16 main factors were identified for the implementation of risk management practices at Depen, eight of which were inhibitors and eight were facilitators. The identified factors were also classified into five strengths, six weaknesses, three opportunities and two threats. The strengths focused on the performance of managers in risk management; and the weaknesses, in the absence of training, awareness and participation of civil servants in risk management. Opportunities focused on central government policies; and threats, in top management changes. This study brings reflections on factors that affect the implementation of risk management in a federal agency in the area of public security and contributes to the characterization of risk factors in public organizations in Brazil.

Keywords: Risk management; risk management in the public sector; factors associated with risk management; risk management models; SWOT matrix.

LISTA DE ABREVIACÕES

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
AGU	Advocacia-Geral da União
CGE	Comitê de Governança Estratégica
CGU	Controladoria-Geral da União
CGRC	Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i>
Espen	Escola Nacional de Serviços Penais
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
GR	Gestão de Riscos
INC	Instrução Normativa Conjunta
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LEP	Lei de Execução Penal
MJ	Ministério da Justiça
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	<i>New Public Management</i>
PF	Polícia Federal
PRF	Polícia Rodoviária Federal
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SPF	Sistema Penitenciário Federal
SRA	<i>Society of Risk Analysis</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e do Conhecimento
UGRC	Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo COSO ERM	15
Figura 2 - COSO ERM atualizado	16
Figura 3 - <i>Framework</i> de Gestão de Riscos ISO 31000:2018	19
Figura 4 - Modelo <i>Orange Book</i>	22
Figura 5 - Modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido	23
Figura 6 - Modelo de avaliação de maturidade em gestão de riscos proposto pelo TCU	27
Figura 7 - Representação da triangulação de fontes de evidência com base em entrevistas e análise documental	54
Figura 8 - Nuvem de palavras dos fatores inibidores indicados nas entrevistas	74
Figura 9 - Nuvem de palavras dos fatores facilitadores indicados nas entrevistas	77
Figura 10 - Proporção entre os fatores classificados como pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.....	98
Figura 11 - Matriz SWOT consolidada dos fatores inibidores e facilitadores à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação e descrição dos riscos de acordo com a INC 01/2016, do MP/CGU	13
Quadro 2 - Princípios e componentes do modelo COSO	17
Quadro 3 - Princípios e orientações para uma gestão de riscos eficaz e eficiente de acordo com o modelo ISO 31000:2018	20
Quadro 4 - Componentes do modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido	24
Quadro 5 - Princípios, objetivos e observações sobre a Política de Gestão de Riscos da INC 01/2016, do MP/CGU	31
Quadro 6 - Princípios, objetivos e instrumentos da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos do MJSP	33
Quadro 7 - Fatores associados à implementação da gestão de riscos para Palermo (2014)	38
Quadro 8 - Possibilidades de interação entre sistemas formais e vernaculares	40
Quadro 9 - Fatores associáveis à implementação de gestão de riscos nas organizações públicas	43
Quadro 10 - Relação entre os fatores e os conceitos de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças	50
Quadro 11 - Organização das unidades, cargos em comissão e funções de confiança do Depen	57
Quadro 12 - Entrevistados participantes da pesquisa	59
Quadro 13 - Etapas para a constatação da saturação teórica	61
Quadro 14 - Vinculação entre objetivos, coleta e análise dos dados	67
Quadro 15 - Fatores identificados nas entrevistas	70
Quadro 16 - Ponto de saturação teórica.....	71
Quadro 17 - Principais fatores identificados, quantidade e percentual de menções por entrevista	72
Quadro 18 - Categoria e subcategorias dos fatores inibidores	73

Quadro 19 - Relação de palavras utilizadas na subcategorização dos fatores inibidores e a frequência com que apareceram na nuvem de palavras.....	75
Quadro 20 - Categoria e subcategorias dos fatores facilitadores	76
Quadro 21 - Relação das palavras utilizadas na subcategorização dos fatores facilitadores e a frequência com que apareceram na nuvem de palavras	78
Quadro 22 - Mudanças na gestão do MJSP e do Depen e evolução de normas relacionadas à gestão de riscos.....	85
Quadro 23 - Quantitativos das variações SWOT obtidos para o Depen	97
Quadro 24 - Classificação dos fatores do contexto interno em pontos fortes e em pontos fracos	99
Quadro 25 - Classificação dos fatores do contexto externo em oportunidades e ameaças	101

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
1.1	Contextualização	2
1.2	Problema de Pesquisa	4
1.3	Objetivos de Pesquisa	6
1.3.1	Objetivo Geral	6
1.3.2	Objetivos Específicos	6
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Nova Administração Pública e governança	10
2.2	Riscos	11
2.3	Modelos internacionais de gestão de riscos	14
2.3.1	COSO ERM	15
2.3.2	ISO 31000:2018	18
2.3.3	<i>Orange Book e Risk Assessment Framework</i>	22
2.4	Gestão de riscos no setor público	25
2.5	Regulamentação federal selecionada sobre gestão de riscos	29
2.5.1	Instrução Normativa Conjunta n.º 01, de 10 de maio de 2016, do MP/CGU	29
2.5.2	Portaria n.º 86, de 23 de março de 2020, do MJSP	32
2.6	Fatores associáveis à implementação da gestão de riscos nas organizações públicas	35
2.7	Fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos	47
3.	MÉTODO	52
3.1	Caracterização/tipologia de pesquisa	52
3.2	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	53
3.3	Caracterização da organização em estudo	55
3.4	Perfil dos participantes	58

3.5	Procedimentos de coleta de dados	60
3.6	Procedimentos de análise de dados	63
4.	DESCRIÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	68
4.1	Identificação dos principais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos	69
4.2	Diferenciação dos fatores em inibidores e em facilitadores à implementação da gestão de riscos	73
4.2.1	Descrição e análise dos fatores inibidores identificados	79
4.2.2	Descrição e análise dos fatores facilitadores identificados	88
4.3	Classificação dos fatores relacionados à implementação da gestão de riscos em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças	97
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS	111
	APÊNDICE A – Pedido de autorização para realização de pesquisa de campo	122
	APÊNDICE B – Estrutura do roteiro de entrevistas	123
	APÊNDICE C – Modelo de ficha analítica para identificação e categorização dos fatores	124
	APÊNDICE D – Levantamento dos elementos novos <i>versus</i> elementos coletados em cada entrevista	125
	APÊNDICE E – Lista dos candidatos às entrevistas do Depen	131
	APÊNDICE F – Comparativo entre as competências do CGRCI e da AGR	132

1. INTRODUÇÃO

As organizações públicas estão suscetíveis às incertezas decorrentes das constantes mudanças dos cenários econômico, político e social, que podem afetar negativamente o alcance dos seus objetivos estratégicos. Para prestar um serviço de melhor qualidade, a gestão pública tem o desafio de identificar os riscos que podem aceitar na busca dos benefícios trazidos pela otimização do que é oferecido para os cidadãos.

Como as atividades públicas têm características próprias, à medida que visam produzir resultados e valores essenciais à população, os dirigentes públicos precisam estabelecer políticas voltadas à proteção dos seus principais ativos e à consecução dos seus objetivos, a partir de metodologias específicas. Para responder a esse desafio contínuo, a gestão de riscos é considerada fundamental (ÁVILA, 2014).

No âmbito do Governo Federal, a adoção da gestão de riscos é recente, fruto da Instrução Normativa Conjunta n.º 1, de 10 de maio de 2016, do Ministério Público/Controladoria-Geral da União (MP/CGU), que estabeleceu aos seus órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal a obrigatoriedade de implementar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos (BRASIL, 2016).

Visando atender à referida demanda, o Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, publicou a Portaria n.º 86, de 23 de março de 2020, que instituiu o sistema de governança do MJSP, “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).

1.1 Contextualização

Vasconcelos *et al.* (2018) asseveram que os sistemas penais brasileiros são, invariavelmente, caracterizados pelo déficit de gestão na administração prisional, pelo encarceramento em massa, pela superlotação das unidades e pelas péssimas condições de saúde e de cumprimento da pena, o que acentua a degradação dos estabelecimentos penitenciários e o surgimento de facções criminosas. Considerando os problemas enfrentados pelos gestores dos sistemas penitenciários e os riscos que envolvem as atividades da execução penal, necessário se faz implementar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos (BRASIL, 2016).

Para Peleias *et al.* (2013), as responsabilidades e os deveres do governo exigem a adoção de ferramentas eficazes que qualifiquem a tomada de decisão. Um instrumento capaz de lidar com o desafio de equalizar as ações de governança e de prestação de contas, que, se for devidamente implementado, resulta em melhorias na qualidade dos serviços e na eficácia das políticas públicas, é a gestão de riscos. Uma gestão de riscos eficaz melhora as informações para o direcionamento estratégico e para as tomadas de decisões, contribui para a otimização do desempenho na realização dos objetivos de políticas e serviços públicos e, conseqüentemente, aumenta a confiança dos cidadãos nas organizações públicas, além de prevenir perdas e auxiliar na gestão de incidentes e no atendimento a requisitos legais e regulamentares (BRASIL, 2014).

Inicialmente, adotar padrões e boas práticas estabelecidas em modelos reconhecidos foi 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, 2009). No Brasil, alguns modelos de gestão de riscos internacionais recorrentemente adotados são: *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* -

Enterprise Risk Management (COSO, 2004); ISO 31000:2018, divulgado pela *International Organization for Standardization - ISO* (ABNT, 2009); e *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts* (UK, 2001)

A influência desses modelos é percebida nas ações adotadas pelo Governo Federal nos últimos anos, que visaram aumentar os níveis de transparência de suas atividades a partir dos seus ministérios, das suas autarquias e das suas fundações. Nesse sentido, a INC 01/2016 MP/CGU pode ser considerada um marco para a gestão pública brasileira, na medida em que determina aos “órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal” que estabeleçam práticas relacionadas à gestão de riscos em projetos institucionais (MIGUELOTE; VIANA, 2020).

A partir das determinações emanadas do referido documento, outras duas iniciativas regulamentares emergiram, podendo ser indicadas como as mais relevantes para o propósito desta pesquisa: o Decreto n.º 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, mais especificamente, a Portaria n.º 86, de 23 de março de 2020, que institui o Sistema de Governança do MJSP (BRASIL, 2020). De acordo com os citados documentos, um dos aspectos basilares para que haja a melhoria no cumprimento da missão institucional dos “órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal”, com eficiência e eficácia, transparência e *accountability*, refere-se à implementação sistemática de procedimentos e práticas de gestão de riscos (BRASIL, 2018b, p. 71).

Contudo, para evitar que as organizações sejam aparelhadas com instrumentos e procedimentos descoordenados, que possam levar à falsa impressão de que existe um sistema de gestão de riscos e controle efetivo, mas que, na prática, não garantam os benefícios desejados, em primeiro lugar, é preciso investigar quais são os fatores associados à implementação da gestão de riscos nos órgãos do MJSP. A partir daí, será possível: definir

papéis e responsabilidades relacionados à gestão de riscos; definir estratégias e diretrizes para a gestão de riscos; definir critérios de classificação de risco e grau de tolerância a risco; definir e implantar política de gestão de riscos; definir e implantar processo de gestão de riscos; identificar, avaliar, analisar, tratar e monitorar riscos críticos; identificar e implantar controles internos para tratar riscos críticos; definir e implantar plano de continuidade; monitorar e avaliar a estrutura de gestão de riscos; bem como aprimorar continuamente a sua estrutura de gestão de riscos (BRASIL, 2018a).

1.2 Problema de pesquisa

Conforme mencionado na Seção 1.1, com o advento da INC 01/2016 - MP/CGU, passou a ser obrigatório para os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. Complementarmente, foi estabelecido o prazo de 12 meses, contados da publicação da referida norma, para que ao menos a Política de Gestão de Riscos fosse instituída (BRASIL, 2016).

Partindo do que foi estabelecido na referida norma, o Ministério da Justiça editou portarias com o objetivo de organizar o processo decisório com ênfase em gestão estratégica, gestão de riscos e controles internos, integridade, gestão de políticas públicas à transparência e gestão administrativa. Entretanto, desde a promulgação da INC n.º 1/2016, essas portarias têm sido revogadas.

Atualmente, está em vigor a Portaria n.º 86/2020, que, ao instituir o sistema de governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, também estabeleceu a Política de Gestão de Riscos e controles internos no âmbito do Ministério, definindo os princípios, as diretrizes e as responsabilidades mínimas a serem

observados na execução dos planos estratégicos, programas, projetos e processos dos órgãos que o compõem, como o Departamento Penitenciário Nacional - Depen.

O artigo 71 da Lei de Execução Penal - LEP estabelece que o Depen, subordinado ao MJSP, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, ao qual compete: acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional; inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e das regras estabelecidos na LEP; colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado; estabelecer, mediante convênios com as Unidades Federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar; acompanhar a execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial, monitorando sua integração social e a ocorrência de reincidência, específica ou não, mediante a realização de avaliações periódicas e de estatísticas criminais, além de ser o órgão responsável pelo Sistema Penitenciário Federal - SPF (BRASIL, 1984) e pela gestão do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen (BRASIL, 1994).

Diante da amplitude e da complexidade das competências legais do Depen, a implementação da gestão de riscos no órgão é particularmente desafiadora, na medida em que existem fatores inibidores e facilitadores que podem ser segmentados em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças (OLIVEIRA, 2007), que podem influenciar a referida implementação (BRASIL, 2018a). Tais fatores podem, inclusive, possuir uma relevância

diferenciada. Portanto, entender os fatores associados à implementação da gestão de riscos pode contribuir para a melhor compreensão sobre a implementação da gestão desses riscos no Depen.

Dessa forma, considerando o que foi exposto, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: **quais são os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional?**

1.3 Objetivos de pesquisa

1.3.1 Objetivo Geral

Descrever os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar os principais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional.
- Diferenciar os fatores previamente identificados em inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional.
- Classificar os fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional, em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.

1.4 Justificativa

Santos *et al.* (2020) asseveram que a adoção de medidas voltadas à sistematização de práticas de gestão de riscos, apesar de difundida internacionalmente, é, na Administração Pública Federal brasileira, um tema recente. Somando-se isso à pouca quantidade de estudos na

literatura nacional, relacionados à implementação da gestão de riscos no setor público (PELEIAS *et al.*, 2013), conclui-se que há lacunas de pesquisa a serem exploradas.

Para estabelecer medidas eficazes de gestão de riscos no setor público, é necessário, antes de tudo, que sejam examinados e compreendidos os contextos externo e interno que envolvem a organização sob análise (ABNT, 2018). Estudos que identificam, discutem e diferenciam fatores inibidores e facilitadores associados à implementação da gestão de riscos (WOODS, 2009; MIKES, 2009; PAQUETTE; JAEGER; WILSON, 2010; PALERMO, 2014; RAMOS, 2015; CARLSSON-WALL *et al.*, 2018; SANTOS *et al.*, 2020) permitem que a organização monitore e adapte continuamente a sua estrutura de gestão de riscos para abordar as contínuas mudanças externas e internas, melhorando seu valor (ABNT, 2018).

Adicionalmente, tais fatores podem revelar fontes de riscos (ABNT, 2018); e o melhor entendimento deles pode contribuir, inclusive, para que o órgão público implemente adequadamente a gestão de riscos que lhe é cabível. 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, 2018a).

Descrever os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Depen também pode ser considerado oportuno, na medida em que pode esclarecer suas influências e seus reflexos perante atores importantes, como: os servidores e prestadores de serviços, os órgãos administradores dos sistemas penais das demais Unidades Federativas, o MJSP, os órgãos de controle como a Controladoria-Geral da União - CGU e o Tribunal de Contas da União - TCU.

No que se refere aos servidores ou prestadores de serviços, acrescente-se, inclusive, que este estudo pode contribuir para a clareza sobre suas responsabilidades relativas à gestão de riscos (BRASIL, 2018b). Quanto aos órgãos administradores dos sistemas penais estaduais e municipais, mencione-se que, de acordo com o artigo 32, I e IV, do Decreto n.º 9.662/2019, assim como ao Depen, incumbe “planejar e coordenar a política nacional de serviços penais”, bem como “prestar apoio técnico aos entes federativos quanto à implementação dos princípios e das regras de execução penal” (BRASIL, 2019b). Desse modo, conhecer mais sobre os fatores associados à implementação da sua gestão de riscos no Depen pode estimular a sua adoção e facilitar a sua implementação nos demais entes federativos. No que tange ao MJSP, estudar sobre a implementação da gestão de riscos no Depen também permitirá compreender acerca do objetivo ministerial de dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional, pela garantia razoável de atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério, a partir da sistematização da gestão de riscos e controles internos nos seus órgãos (BRASIL, 2019a).

Como a determinação trazida pelo artigo 1º da INC 01/2016 MP/CGU tornou obrigatória aos “órgãos e às entidades” do Poder Executivo Federal adotar medidas para a sistematização da gestão de riscos, é possível estender a importância da presente pesquisa à luz das atribuições fiscalizatórias da CGU, a quem compete assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo federal, sejam relativos, dentre outros, às atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (GOVERNO FEDERAL, 2021a), e do TCU, que tem a atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade (TCU, 2021).

Por fim, descrever os fatores inibidores e facilitadores à implementação eficaz da gestão de riscos poderá melhorar as informações para o direcionamento estratégico e para as

tomadas de decisões, contribuir para a otimização do desempenho na realização dos objetivos de políticas e serviços públicos e, conseqüentemente, 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).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo traz elementos conceituais e características relacionados à Nova Administração Pública e governança (Seção 2.1) e a riscos (Seção 2.2). Na sequência, são apresentados três modelos internacionais de gestão de riscos: COSO ERM, ISO 31000:2018 e Orange Book (Seção 2.3); gestão de riscos no setor público (seção 2.4); além da regulamentação federal selecionada (Seção 2.5). Ao final do referencial teórico, são descritos os fatores associáveis à implementação da gestão de riscos em organizações públicas (Seção 2.6) e os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos (Seção 2.7).

2.1 Nova Administração Pública e governança

A nova administração pública, também conhecida como *New Public Management - NPM* ou administração pública gerencial, trata-se de um movimento (conjunto de medidas) implementado em várias partes do mundo, a partir da década de 1980, como resposta à crise do Estado, em suas dimensões fiscal, burocrática e intervencionista. Nessa época, administrações públicas de vários países passaram a estabelecer uma série de ações voltadas à evolução das estruturas regulatórias, ao ajuste das contas públicas e à melhoria na prestação dos serviços públicos (OLIVEIRA; PAULA, 2014).

A partir da introdução de ferramentas e técnicas oriundas da iniciativa privada, a NPM defende a modernização da gestão, deixando ao agente público um maior espaço de atuação, tendo por contrapartida a existência de mecanismos de controle mais efetivos. Nessa modalidade de administração gerencial, a eficiência passa pela necessidade de adequar os meios aos fins, ou seja, ajustando a aplicação de recursos humanos, materiais e financeiros aos objetivos estabelecidos pelas políticas públicas, aliando a eficiência a outros princípios, como a descentralização, a flexibilização e a gestão por resultados (BLONSKI *et al.*, 2017).

Também, visando romper com a concepção tradicional de administração pública, ao reconhecer a importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado, no mesmo período, origina-se o movimento de governança (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008). Para os fins deste estudo, a governança pode ser compreendida como a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização com o intuito de alcançar os seus objetivos (BRASIL, 2016).

Apesar de existirem algumas diferenças conceituais e ideológicas entre os movimentos da NPM e de governança, na prática, os mecanismos utilizados pela NPM criam a base material para a proliferação de instrumentos de governança que, na teoria da administração pública, envolvem: qualificar as relações que o Estado desenvolve com o setor privado e o terceiro setor (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008) e, conseqüentemente, estabelecer medidas que visem minimizar os riscos inerentes à consecução dos seus objetivos.

Portanto, as organizações públicas sujeitam-se a fatores inibidores e facilitadores que influenciam o cumprimento dos seus objetivos, tais como: a entrega de valor para os cidadãos, a tomada de decisões políticas na definição das estratégias por parte dos órgãos de governança e da alta administração, bem como a implementação de estratégias por parte da gestão executiva. Deve-se notar que tal implementação, inclusive, contempla a gestão de riscos nessas organizações.

2.2 Riscos

A noção de risco, frequentemente associada a perigo, instabilidade e vulnerabilidade, é encontrada ao longo de toda a história humana, nos mais diversos setores da sociedade (QUEIROZ; VAZ; PALMA, 2007). Ao considerar que os riscos começaram a ser discutidos

antes mesmo de se falar em ciência conforme é conhecida atualmente, Rebelo (2001) afirma que a noção de risco pode ser considerada algo pré-científico.

Apesar de existirem diferentes versões sobre a origem do conceito de risco, muitos autores o relacionam à pré-modernidade (Idade Média) ao tratar dos perigos associados às grandes navegações. Nessa fase, o conceito de risco aparece de forma tímida, comumente ligado aos fatores naturais com os quais a participação humana teria mínima ou nenhuma relação (REBELO, 2001).

Com a chegada da modernidade, os avanços trazidos pelas explorações científicas e pelo pensamento racional alternaram algumas concepções relacionadas ao risco, porque o mundo social e o natural seguem leis que podem ser quantificadas e, dessa forma, previstas (LUPTON, 1999). De acordo com Andrade (2017), 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, tais como: processos, segurança das instalações, meio ambiente, social, operacional, estratégico, entre outros (ANDRADE, 2017).

Desde meados do século passado, o termo “risco” já era considerado popular entre autoridades públicas, políticos, militares e especialistas de instituições públicas, que se empenhavam em sistematizar maneiras de solucionar os problemas a ele relacionados (RENN, 2008). Entretanto, somente no ano de 1981, a comunidade internacional de pesquisa sobre “risco” criou a *Society of Risk Analysis - SRA*, voltada para o estudo, sem fins lucrativos, de gestão e análise de riscos entre profissionais e organizações.

Existem variados conceitos sobre risco. No presente trabalho, será adotado o conceito de risco estabelecido na Portaria n.º 86/2020 MJSP, a qual considera risco como 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). Aliás, a Portaria n.º 86/2020, do MJSP, também apresenta outros dois importantes conceitos: apetite ao risco e tolerância ao risco. Enquanto o apetite ao risco se refere ao nível de risco que o Ministério está disposto a aceitar, a tolerância ao risco diz respeito ao nível da variação aceitável quanto à realização dos seus objetivos.

Quanto à tipologia, existem diferentes classificações. Neste estudo, será adotada a que foi estabelecida pela INC 01/2016 MP/CGU. De acordo com o artigo 18 da referida norma, os riscos podem ser divididos em operacionais, de imagem/reputação, legais e financeiros/orçamentários (Quadro 1).

Quadro 1 - Classificação e descrição dos riscos de acordo com a INC 01/2016, do MP/CGU

Classificação do Risco	Descrição
Operacionais	Podem ser definidos como eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas.
De imagem/reputação	São eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional.
Legais	Trata-se de eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade.
Financeiros/Orçamentários	Dizem respeito aos eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações.

Fonte: Brasil (2016).

Como exemplos de estudos científicos que se alinham à referida classificação, pode-se citar os artigos de Leite, Alves e Machado Filho (2010), bem como os de Trapp e Corrar

(2005), que realizaram estudos de caso em grandes instituições financeiras, a partir da abordagem dos riscos operacionais.

Em adição, a INC 01/2016, do MP/CGU, determina que a gestão de riscos seja de responsabilidade da organização, parte integrante de todos os processos organizacionais, além de 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).

2.3 Modelos internacionais de gestão de riscos

De acordo com a NBR ISO 31000:2009, a adoção de padrões e boas práticas 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, 2018a).

A seguir, são apresentados modelos reconhecidos internacionalmente, que podem ser utilizados ou adaptados por organizações da Administração Pública Federal para a implementação da gestão de riscos: a) o modelo proposto pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway* para Gestão de Riscos Corporativos (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Enterprise Risk Management*), conhecido como modelo “COSO ERM ou COSO II”; b) o modelo proposto pela Organização Internacional de Normalização (*International Organization for Standardization*), conhecido como Norma ISO 31000:2018; c) os modelos propostos pelo Tesouro Britânico *Management of Risk – A Strategic Overview*, conhecido como “*Orange Book*” e o *Risk Assessment Framework*.

2.3.1 COSO ERM

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 *Enterprise Risk Management - integrated framework* (COSO ERM ou COSO II), documento que foi tido como referência sobre o tema “gestão de riscos corporativos”. Esse modelo, como o próprio nome revela, foi projetado com o objetivo de orientar as organizações no estabelecimento de um processo de gestão de riscos corporativos e na aplicação de boas práticas sobre o tema, com vistas a identificar os eventos potencialmente capazes de afetar a organização, administrando os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o cumprimento dos seus objetivos.

Figura 1 – Modelo COSO ERM



Fonte: Adaptado de COSO (2004).

Inicialmente elaborado a partir de uma matriz tridimensional em formato de cubo, o *framework* do COSO ERM (Fig. 1) tem como objetivo melhorar a performance organizacional

e a governança. De acordo com esse modelo, para ser eficaz, uma organização precisa implementar todos os oito componentes mostrados na face frontal do cubo, levando-se em consideração cada um dos quatro níveis de riscos indicados na parte superior da figura. Concomitantemente, os seus objetivos devem ser divulgados em todas as áreas da organização que se encontram indicadas na lateral do referido cubo.

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 (IBGC, 2019).

Substituindo o *framework* em formato de cubo, para uma abordagem mais processual, o novo fluxo busca alinhar a gestão de riscos ao ciclo de vida do negócio, com o objetivo de tornar o gerenciamento de riscos mais intuitivo aos seus executores. A seguir (Fig. 2), tem-se o fluxo do modelo COSO ERM em sua versão atualizada de 2017.

Figura 2 – COSO ERM atualizado



Fonte: COSO (2017).

De acordo com Arruda, Menchini e Russo (2019), o *framework* COSO ERM é um dos quadros conceituais para a gestão de riscos mais conhecidos e aplicados no mundo. Conforme pode-se observar no Quadro 2, ele é organizado e estabelecido em cinco componentes e 23 princípios e tem por objetivo indicar os principais elementos do processo de gestão de riscos.

Quadro 2 – Princípios e componentes do modelo COSO

Componente	Princípios
Governança e Cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Supervisão de riscos pela Alta Administração/Conselho. 2. Estabelece Governança e modelo operacional. 3. Define comportamento organizacional desejado. 4. Compromisso com a integridade ética. 5. Reforça as responsabilidades. 6. Atração, desenvolvimento e retenção de talentos.
Estratégia e Identificação de Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 7. Considera os riscos e o contexto da atividade desenvolvida. 8. Define o apetite ao risco. 9. Avalia estratégias alternativas e impacto no perfil do risco. 10. Considera os riscos ao estabelecer os objetivos da organização. 11. Define a variação aceitável do desempenho.
Performance	<ol style="list-style-type: none"> 12. Identifica o risco de execução que afeta a estratégia. 13. Avalia a gravidade do risco. 14. Prioriza os riscos. 15. Identifica e seleciona respostas aos riscos. 16. Avalia o risco de execução. 17. Desenvolve a visão do portfólio de risco.
Revisão	<ol style="list-style-type: none"> 18. Utiliza informações relevantes que suportam a gestão de riscos. 19. Alavanca o sistema de informações para suportar a gestão de riscos. 20. Comunica as informações sobre riscos. 21. Elabora relatórios sobre risco, cultura e desempenho para toda a entidade.
Informação, Comunicação e Reporte	<ol style="list-style-type: none"> 22. Monitora as mudanças significativas. 23. Monitora o desempenho da gestão de riscos corporativos.

Fonte: Arruda, Menchini e Russo (2019).

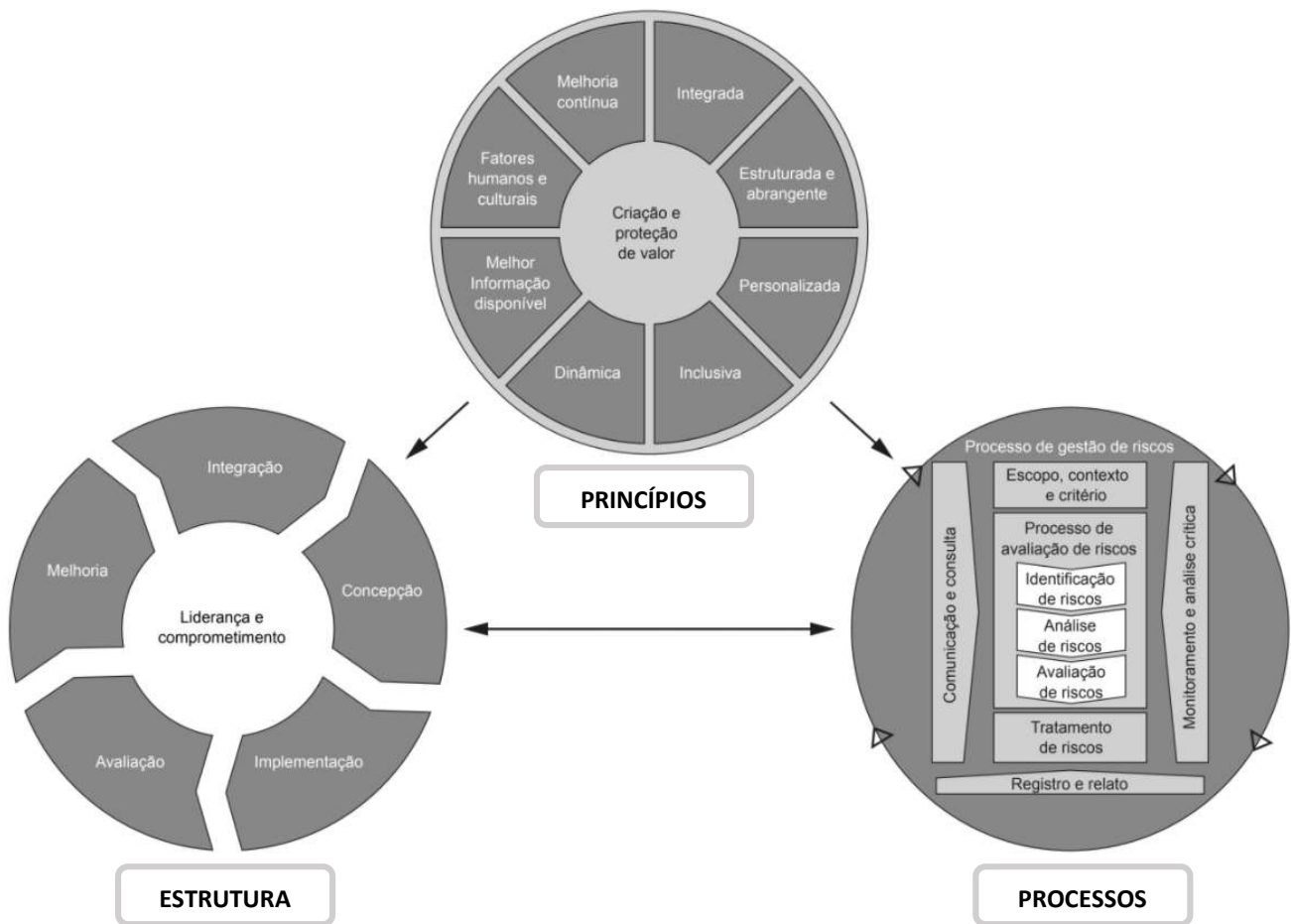
2.3.2 ISO 31000:2018

No Brasil, um modelo de gestão de riscos também estabelecido é a Norma ISO 31000. Traduzida e adaptada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em 2009, a ISO 31000 é uma norma de gestão de riscos criada pela *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Padronização), que congrega agremiações de padronização e normalização de 165 membros (países), com sede em Genebra, na Suíça (ISO, 2021).

Revisada e atualizada pelo *Technical Committee Risk Management - ISO/TC 262* no ano de 2018, a ISO 31000 fornece princípios e diretrizes para gerenciar qualquer tipo de risco em toda ou em parte de qualquer organização. Trata-se de uma norma geral, independentemente de indústria, setor ou área, e não concorre com outras normas sobre gestão de riscos em áreas específicas (ABNT, 2009). Contudo, a sua revisão deu ênfase à simplificação do modelo, ao aumento da clareza, ao maior destaque para a dimensão ambiente, aos aspectos de liderança e políticas e estratégias e ao maior foco na natureza interativa dos riscos.

Conforme se verifica da Figura 3 a seguir, a Norma ISO 31000:2018 apresenta o *framework* com princípios que são representados pelo fluxo mais ao centro e fornece as características de uma gestão de riscos eficaz e eficiente, deixando claro seu valor, seu propósito e sua intenção. Os princípios são a base para o “gerenciamento dos riscos” e servem de insumo para a construção tanto da estrutura quanto dos processos de gestão de riscos, permitindo a criação e proteção de valor (ABNT, 2018).

Figura 3 – Framework de Gestão de Riscos ISO 31000:2018



Fonte: ABNT (2018).

O fluxo representado à esquerda na Figura 3 ilustra a estrutura da gestão de riscos; e a função dessa estrutura é apoiar a gestão de riscos na sua integração com as atividades e funções significativas bem como a partir dos aspectos liderança e comprometimento. O sucesso da gestão de riscos está diretamente ligado no modelo com a integração que ela terá com a governança e outras atividades, como a tomada de decisão. Essa integração requer patrocínio de todas as partes interessadas, principalmente da alta administração (ABNT, 2018).

Por fim, o fluxo à direita do *framework* citado na Figura 3 representa o processo de gestão de riscos, que envolve a aplicação sistemática das estratégias e procedimentos necessários à sua execução. O processo deve ser parte integrante da gestão e tomada de decisão, além de estar intimamente integrado à estrutura, às operações e aos processos organizacionais.

Além disso, ele deve obedecer ao caráter transversal da gestão de riscos e tangenciar os níveis estratégico, tático e operacional que envolvem toda a organização. No Quadro 3 a seguir, apresentam-se os princípios que fornecem orientações sobre as características de uma gestão de riscos eficaz e eficiente, de acordo com a ISO 31000:2018 (ABNT, 2018).

Quadro 3. Princípios e orientações para uma gestão de riscos eficaz e eficiente de acordo com o modelo ISO 31000:2018

Princípios	Orientações
1. Integrada	Deve integrar todas as atividades organizacionais.
2. Estruturada e abrangente	Deve contribuir para resultados consistentes e comparáveis.
3. Personalizada	A estrutura e o processo de gestão de riscos são personalizados e proporcionais aos contextos externo e interno da organização relacionados aos seus objetivos.
4. Inclusiva	Deve haver 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.
5. Dinâmica	A gestão de riscos deve antecipar, detectar, reconhecer e responder a mudanças e eventos de maneira apropriada e oportuna.
6. Melhor informação disponível	Devem ser disponibilizadas informações históricas e atuais, bem como expectativas futuras. Leva em consideração limitações e incertezas a elas associadas. A informação deve ser oportuna, clara e disponível para as partes interessadas.
7. Fatores humanos e culturais	Influenciam todos os aspectos da gestão de riscos em cada nível e estágio.
8. Melhoria contínua	A gestão de riscos é melhorada, continuamente, por meio do aprendizado e experiências.

Fonte: Adaptado pelo autor de ABNT (2018).

Nas palavras de Andrade (2017), o valor de uma abordagem em gestão de riscos não se encontra, estritamente, na indicação de um determinado curso de ação, mas, também, na capacidade de se distinguir entre várias opções dentro dos seus respectivos contextos, o que

robustece a tomada de decisão. Nesse contexto, mister se faz detalhar a importância dos contextos interno e externo na abordagem da gestão de riscos.

Os contextos externo e interno são os ambientes nos quais a organização procura definir e alcançar seus objetivos. Convém que o contexto do processo de gestão de riscos seja estabelecido a partir da compreensão dos ambientes externo e interno, nos quais a organização opera, e convém que reflita o ambiente específico da atividade ao qual o processo de gestão de riscos é aplicado. Compreender o contexto é importante porque: i) a gestão de riscos ocorre no contexto dos objetivos e das atividades da organização; ii) fatores organizacionais podem ser uma fonte de risco; iii) propósito e escopo do processo de gestão de riscos podem estar inter-relacionados com os objetivos da organização como um todo (ABNT, 2018).

Ao conceber a estrutura para gerenciar riscos, convém que a organização examine e entenda seus contextos externo e interno. De acordo com a ABNT (2018), examinar o contexto externo da organização pode incluir, mas não está limitado a: a) fatores sociais, culturais, políticos, jurídicos, regulatórios, financeiros, tecnológicos, econômicos e ambientais, em âmbito internacional, nacional, regional ou local; b) direcionadores-chave e tendências que afetem os objetivos da organização; c) relacionamentos, percepções, valores, necessidades e expectativas das partes interessadas externas; d) relações e compromissos contratuais; e) complexidade das redes de relacionamento e dependências. Por outro lado, examinar o contexto interno da organização pode incluir, mas não está limitado a: visão, missão e valores; governança, estrutura organizacional, papéis e responsabilizações; estratégia, objetivos e políticas; cultura da organização; normas, diretrizes e modelos adotados pela organização; capacidades entendidas em termos de recursos e conhecimento (por exemplo, capital, tempo, pessoas, propriedade intelectual, processos, sistemas e tecnologias).

2.3.3 Orange Book e Risk Assessment Framework

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 31000:2018, apresentar uma introdução ao tema “gestão de riscos”, tratando um assunto complexo de forma abrangente e simples (BRASIL, 2018a), conforme se verifica na Figura 4 a seguir.

Figura 4 – Modelo Orange Book



Fonte: Traduzido de United Kingdom (2004).

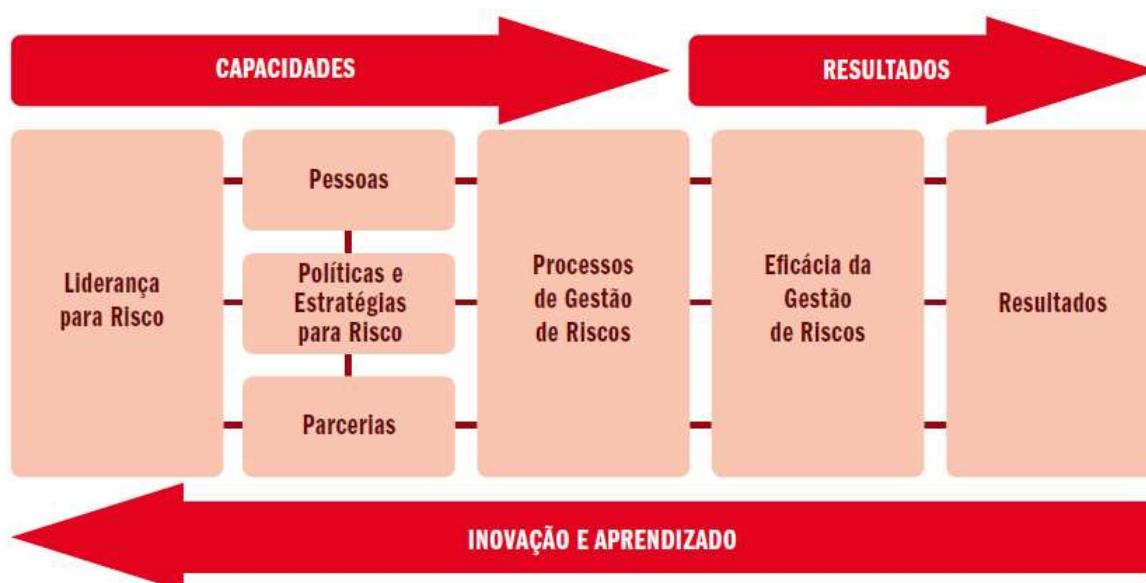
Conforme abordado por Andrade (2019), o *framework* do Orange Book apresenta, na parte interna da Figura 4, as seguintes etapas: Identificação dos Riscos, Avaliação dos Riscos, Tratamento dos Riscos e a Revisão e Reporte dos Riscos. O círculo intermediário indica o conceito de organização ampliada ao considerar, na análise, as organizações parceiras, as organizações patrocinadas ou patrocinadoras, além de outras instituições governamentais.

Na parte externa do modelo, o *Orange Book* aborda o contexto, considerando o governo, as leis e os regulamentos, órgãos públicos, o parlamento, a economia, as expectativas das partes interessadas, dentre outras. Ultrapassada essa etapa, passa para o processo de Comunicação e Consulta, que acusa a necessidade de haver transparência e comunicação entre os responsáveis e as partes interessadas no estudo, podendo ser utilizada em quaisquer outras fases.

Em 2009, oito anos após a edição do *Orange Book*, o governo britânico divulgou o *Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departments* (UNITED KINGDOM, 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 30 mil organizações, principalmente na Europa, chamado de EFQM *Excellence Model* (BRASIL, 2018a).

Conforme se verifica no fluxograma (Fig. 5) a seguir, a ferramenta é estruturada em sete componentes, podendo ser utilizada por auditores ou ser autoaplicada pelos próprios gestores das organizações que optarem por adotá-la (BRASIL, 2018a):

Figura 5 – Modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido



Fonte: United Kingdom (2009, p.7)

Os componentes do modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido mencionados na Figura 5 são descritos no Quadro 4 que se segue.

Quadro 4. Componentes do modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido

Componente	Descrição
Liderança para o risco	Busca-se avaliar em que medida os responsáveis pela governança e a alta administração exercem suas responsabilidades de governança de riscos e cultura, assumindo um compromisso forte e sustentado e exercendo supervisão para obter comprometimento com a gestão de riscos em todos os níveis da organização.
Pessoas	Busca-se avaliar em que medida as pessoas na organização estão informadas, habilitadas e autorizadas para exercer seus papéis e suas responsabilidades no gerenciamento de riscos e se entendem esses papéis e os limites de suas responsabilidades.
Políticas e Estratégias para Risco	Busca-se avaliar em que medida a organização dispõe de políticas e estratégias de gestão de riscos definidas, comunicadas e postas em prática, de maneira que o risco seja considerado na definição da estratégia, dos objetivos e dos planos em todos os níveis críticos da organização.
Parcerias	Busca-se avaliar em que medida a organização adota um conjunto de práticas essenciais de gestão de riscos para ter segurança razoável de que os riscos no âmbito das parcerias serão adequadamente gerenciados e os objetivos serão alcançados.
Processo de Gestão de Riscos	Examinam-se os processos de gestão de riscos adotados pela gestão, procurando avaliar em que medida a organização dispõe de um modelo de processo formal, com padrões e critérios definidos para a identificação, a análise e a avaliação de riscos; para a seleção e a implementação de respostas aos riscos avaliados; para o monitoramento de riscos e controles; e para a comunicação sobre riscos com partes interessadas, internas e externas.
Eficácia da Gestão de Riscos	Os riscos da organização estão dentro dos seus critérios de risco, vale dizer, dentro do apetite a risco definido e das variações aceitáveis no desempenho ou tolerâncias a risco estabelecidas, conforme a documentação resultante da aplicação do processo de gestão de risco, atualizada pelas atividades de monitoramento.
Resultados	Busca-se avaliar em que medida os resultados da gestão de riscos têm contribuído para o alcance dos objetivos relacionados à eficiência das operações, à qualidade de bens e serviços, à transparência e à prestação de contas e ao cumprimento de leis e regulamentos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2018b).

2.4 Gestão de riscos no setor público

Ao longo dos últimos 20 anos, inúmeros estudos científicos relacionados à gestão de riscos e à importância de sua utilização no setor público foram produzidos. De acordo com Berg (2010), apesar de ser uma ferramenta originada no setor privado, a gestão de riscos foi adotada com base na NPM, com o intuito de integrar o reconhecimento de riscos, a sua avaliação, o desenvolvimento de estratégias para gerenciá-los e a sua mitigação por meio de recursos gerenciais que podem ser aplicados em toda a organização, independentemente das suas áreas e níveis.

Para Terje Aven *et al.* (2018), a gestão de riscos trata-se da atividade que avalia a consequência associada a uma atividade futura, podendo ser dividida em duas tarefas: a) avaliação e o “gerenciamento do risco” relacionado a atividades específicas; b) a realização de pesquisas de desenvolvimento de risco genéricas, relacionada a conceitos, teorias, *frameworks*, abordagens, princípios, métodos e modelos para entender, avaliar, caracterizar, comunicar e governar o risco.

Nas palavras de Palermo (2014), a gestão de riscos corporativos trata-se do uso formal, integral e sistemático da gestão de riscos, que vem sendo adotado em diversas organizações. Atualmente, encontra-se pacificado na literatura que o “gerenciamento de riscos” se trata de um importante instrumento no arcabouço da governança nas organizações, sejam elas privadas ou públicas (SOUZA *et al.*, 2020).

A prática de gestão de riscos vem sendo desenvolvida pelas organizações ao longo do tempo como mecanismo que visa assegurar o cumprimento dos seus objetivos. No setor público, entretanto, não poucas vezes, os órgãos e as entidades executam essa prática sem

metodologias apropriadas, aplicando conforme a necessidade do momento (MIGUELOTE; VIANA, 2020).

Tido como um processo estratégico e fundamental, gerenciar os riscos de modo eficaz aumenta a confiança dos cidadãos nas organizações públicas, uma vez que subsidia informações para a tomada de decisão, auxilia na prevenção de perdas, trata com eficiência as incertezas e aproveita da melhor forma as oportunidades para o “gerenciamento de incidentes”, a fim de garantir o cumprimento dos objetivos do órgão (BRASIL, 2018b, pp. 14-16).

No Brasil, a expansão do “gerenciamento de riscos” corporativos na gestão pública ocorreu no âmbito da Controladoria-Geral da União - CGU, do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão - MP e do Tribunal de Contas da União - TCU. Ainda no ano de 2013, o TCU aplicou um questionário para avaliar a maturidade em gestão de riscos, em 65 organizações da administração indireta. Como resultado desse levantamento, foram estabelecidos dois importantes referenciais em gestão de riscos para a Administração Pública Federal, os quais foram consolidados no Referencial Básico de Gestão de Riscos (BRASIL, 2018a) e no Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos (BRASIL, 2018b).

De acordo com os referidos documentos, identificar os aspectos da gestão de riscos que necessitam ser aperfeiçoados e conhecer o nível de maturidade das organizações públicas constituem subsídios fundamentais para que qualquer órgão possa fazer recomendações e monitorar planos de ação com vistas a aprimorar esse importante componente da governança na administração pública.

Conforme Brasil (2018a, p. 70), o modelo desenvolvido pelo TCU tem por referência boas práticas preconizadas pelo COSO, pela ABNT NBR ISO 31000:2009 (ABNT, 2009), pelo *Orange Book e Risk Assessment Framework* (UNITED KINGDOM, 2004, 2009), bem como

pela INC 01/2016 MP/CGU (BRASIL, 2016). Tal modelo tem como premissa que a maturidade da gestão de riscos de uma organização pode ser determinada a partir de quatro dimensões fundamentais: ambiente, processos, resultados e parcerias, conforme pode ser verificado na Figura 6 a seguir.

Figura 6 - Modelo de avaliação de maturidade em gestão de riscos proposto pelo TCU



Fonte: Brasil (2018a).

Baseada no Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (2018a), a dimensão “ambiente” engloba boas práticas relacionadas com a governança de riscos, a consideração do risco na definição da estratégia e dos objetivos em todos os níveis e aspectos humanos da gestão de riscos. Na dimensão “ambiente”, procura-se avaliar as capacidades existentes para que a gestão de riscos tenha as condições necessárias para prosperar na organização. Tais componentes compreendem os aspectos liderança, políticas e estratégias e pessoas.

A dimensão “processos” de gestão de riscos constitui, em si, a própria execução dos modelos de gestão de riscos. Para lidar com as incertezas que podem impactar os objetivos de uma organização, processos devem ser estabelecidos para identificar, analisar, avaliar, responder, monitorar e comunicar os riscos inerentes ao desempenho das suas atividades. Essa

dimensão, portanto, determina em que medida foi estabelecido um processo formal de gestão de riscos, incorporado e integrado aos processos de governança e de gestão, finalísticos e de apoio da organização (BRASIL, 2018b).

“Parcerias” são quaisquer arranjos estabelecidos para possibilitar um relacionamento colaborativo entre a organização e seus *stakeholders*, visando ao alcance de objetivos de interesse comum. Essa dimensão trata de aspectos relacionados à gestão de riscos no âmbito de políticas de gestão compartilhadas, quando o alcance de objetivos comuns de um setor estatal ou de uma política pública envolve parcerias com outras organizações públicas ou privadas, procurando avaliar em que medida a organização estabelece arranjos com clareza sobre quais riscos serão gerenciados e por quem e como se darão as trocas de informações sobre o assunto, de modo a assegurar que haja um entendimento comum sobre os riscos e sobre o seu gerenciamento (BRASIL, 2018b).

Por fim, a dimensão “resultados” trata de aspectos relacionados aos efeitos das práticas de gestão de riscos, procurando avaliar em que medida a gestão de riscos tem sido eficaz para a melhoria dos processos de governança e gestão. Considerando que a razão de ser da gestão de riscos é apoiar as organizações na consecução dos resultados planejados, faz-se necessário verificar se esses têm contribuído para os objetivos relacionados à eficiência das operações, à qualidade de bens e serviços, à transparência e à prestação de contas e ao cumprimento de leis e regulamentos (BRASIL, 2018b).

De acordo com ambos os documentos, cada uma dessas quatro dimensões é composta por capacidades (aspectos) que precisam ser comunicadas e postas em prática, de maneira que o risco seja considerado e aplicado no planejamento estratégico da entidade, nos seus objetivos e planos e no gerenciamento das operações, processos, funções e atividades relevantes.

2.5 Regulamentação federal selecionada sobre gestão de riscos

A adoção e a utilização da gestão de riscos como uma inovação gerencial têm sido foco de pesquisas nas últimas décadas; e a sua difusão tem ocorrido de forma crescente, atingindo organizações por todo o mundo. Essa influência cruza países e, internacionalmente; as normas e práticas gerais estabelecidas considerando uma determinada realidade acabam sendo aplicadas em países com diferentes contextos (SOUZA *et al.*, 2020).

Conforme citado na Seção 2.3.2., ao conceber a estrutura para gerenciar riscos, convém que a organização examine e entenda os contextos externo e interno (ABNT, 2018), o que contempla examinar os fatores presentes nesses contextos que se associem à implementação da gestão de riscos. Considerando os objetivos propostos neste estudo, nesta seção, será dada ênfase à regulamentação federal selecionada sobre gestão de riscos, contemplando normas que possuam uma vinculação mais estreita com o contexto no qual o Depen está inserido.

Nesse sentido, aliás, é importante salientar o conceito de relevância adotado na seleção da regulamentação federal, que servirá de base para a presente pesquisa. A rigor, informações qualitativas devem ser pertinentes e oportunas, devendo as informações desnecessárias serem ocultadas e, “em seu nível mais básico, a informação relevante é a pertinente à questão que está sendo analisada” (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999, p. 97).

2.5.1 Instrução Normativa Conjunta n.º 01, de 10 de maio de 2016, do MP/CGU

Ações de gerenciamento de riscos têm sido implementadas em diversos países; e, nas últimas décadas e no Brasil, isso não tem sido diferente. Contudo, 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, do 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 os seus objetivos estratégicos (BRASIL, 2016).

Considerada um marco para a gestão pública brasileira em sede de gestão de riscos, é possível perceber que a INC 01/2016 MP/CGU estabelece princípios, objetivos e uma estrutura do modelo 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 12 meses da sua publicação (BRASIL, 2016). No Quadro 5, são listados os princípios, os objetivos e as observações específicas quanto ao estabelecimento das políticas que devem ser observadas ao se implementar a gestão de riscos nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo Federal.

Quadro 5. Princípios, objetivos e observações sobre a Política de Gestão de Riscos da INC 01/2016, do MP/CGU

Art. 14	Art. 15	Art. 17
Princípios Gerais de GR	Objetivos Gerais de GR	Observações sobre Políticas de GR
<p>I. Gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;</p> <p>II. Estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;</p> <p>III. Estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização;</p> <p>IV. Utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e</p> <p>V. Utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.</p>	<p>I. Assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso;</p> <p>II. Aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e</p> <p>III. Agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.</p>	<p>I. Princípios e objetivos organizacionais;</p> <p>II. Diretrizes sobre:</p> <p>a. Como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;</p> <p>b. Como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;</p> <p>c. Como será medido o desempenho da gestão de riscos;</p> <p>d. Como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;</p> <p>e. A utilização de metodologia e ferramentas para apoio à gestão de riscos; e</p> <p>f. O desenvolvimento contínuo dos agentes em gestão de riscos.</p> <p>III. Competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.</p>

Fonte: Brasil (2016).

Legenda: GR significa “gestão de riscos”.

A partir do texto legal, também, é possível observar que a INC 01/2016, do MP/CGU, estabelece o dirigente máximo da organização como o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de “gerenciamento de riscos”. A norma 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 na entidade (BRASIL, 2016).

2.5.2 Portaria n.º 86, de 23 de março de 2020, do MJSP

Atualmente, está em vigor, no MJSP, a Portaria n.º 86, de 23 de março de 2020, que instituiu o Sistema de Governança do MJSP 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. Além de incorporar os princípios, as diretrizes e os mecanismos definidos na política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, a norma adotou e adaptou as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções aprovadas pelo Comitê Interministerial de Governança - CIG.

O Depen não possui normas próprias que tratem especificamente sobre a gestão de riscos voltada aos sistemas penais. Portanto, em obediência à Portaria MJSP n.º 86, de 2020, os princípios, as diretrizes e as determinações que integram a gestão de riscos do Depen são emanados do MJSP, que define os objetivos, as prioridades, os procedimentos e as metodologias a serem adotados (RAMOS, 2015).

No Quadro 6, a seguir, apresentam-se os princípios, os objetivos e os instrumentos que devem ser observados quando da implementação da gestão de riscos nos órgãos que compõem o MJSP:

Quadro 6. Princípios, objetivos e instrumentos da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos do MJSP

Princípios da GR (art. 4º)	Objetivos da GR (art. 6º)	Instrumentos da GR (art. 7º)
<p>I - atuação de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;</p> <p>II - estabelecimento de níveis adequados de exposição a riscos;</p> <p>III - estabelecimento de procedimentos de controles internos proporcionais aos riscos, observada a relação custo-benefício;</p> <p>IV - agregação de valor ao Ministério;</p> <p>V - apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e</p> <p>VI - apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.</p>	<p>I - dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional, pela garantia razoável de atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério;</p> <p>II - sistematizar e suportar a gestão de riscos e controles internos pelas premissas da metodologia do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO, da Norma Internacional ISO 31000 e de boas práticas;</p> <p>III - atuar de forma dinâmica e formalizada por meio de instrumentos que possibilitem a obtenção de informações úteis à tomada de decisão para a consecução dos objetivos institucionais e para a gestão dos riscos dentro de padrões definidos pelas instâncias supervisoras;</p> <p>IV - aferir o desempenho da gestão de riscos e controles internos mediante atividades contínuas de monitoramento de implementação de controles e avaliação dos resultados propostos, tendo como referência o desempenho do planejamento estratégico;</p> <p>V - capacitar os agentes públicos que exercem cargo, função ou emprego no Ministério, em gestão de riscos e controles internos, de forma continuada, por meio de soluções educacionais, em todos os níveis;</p> <p>VI - desenvolver e implementar atividades de controle da gestão que considerem a avaliação de mudanças, internas e externas, contribuindo para identificação e avaliação de vulnerabilidades que impactam os objetivos institucionais;</p> <p>VII - salvaguardar e proteger bens, ativos e recursos públicos contra desperdícios, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida;</p> <p>VIII - instituir controles, com base no modelo de gestão de riscos e controles internos, considerando a relação custo-benefício e a agregação de valor ao Ministério; e</p> <p>IX - assegurar que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas.</p>	<p>I - as instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos;</p> <p>II - a metodologia, a gestão de riscos e controles internos do Ministério deve ser estruturado com base no modelo do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO, da Norma Internacional ISO 31000 e boas práticas, contemplando os seguintes componentes:</p> <p>a) ambiente interno e externo;</p> <p>b) fixação de objetivos;</p> <p>c) identificação de eventos;</p> <p>d) avaliação de riscos;</p> <p>e) resposta a riscos;</p> <p>f) atividades de controles internos, informação e comunicação; e</p> <p>g) monitoramento;</p> <p>III - as ferramentas dos controles internos;</p> <p>IV - a capacitação continuada;</p> <p>V - as normas, os manuais e os procedimentos formalmente definidos pelas instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos; e</p> <p>VI - a solução tecnológica.</p>

Fonte: Brasil (2020). Legenda: GR significa Gestão de Riscos.

A Portaria n.º 86 do MJSP também criou o Comitê de Governança Estratégica – CGE, que, dentre outras competências, é o responsável por definir as diretrizes estratégicas do ministério; aprovar e promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento e apoiar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão de governança, de riscos e controles internos e de integridade. Para assessorar o CGE nas atividades de gestão de riscos e controles internos, relativas à definição e à implementação dos princípios, objetivos e instrumentos mencionados, foram definidas três instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos: a) Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos - CGRC; b) Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos - UGRC; c) Gestor de Processos.

Enquanto o CGRC é composto pela Assessoria Especial de Controle Interno e sua Coordenação-Geral de Integridade e Riscos, bem como pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e sua Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional da Secretaria-Executiva, as UGRC são compostas, em cada órgão, pela assistência direta e imediata do Ministério (Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria Nacional do Consumidor, Secretaria Nacional de Política sobre Drogas, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Operações Integradas, Arquivo Nacional, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Fundação Nacional do Índio, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Depen), pelo dirigente máximo e por servidores com capacitação nos temas afetos a riscos e controles internos. Por fim, o gestor de processos corresponde a todo e qualquer responsável pela execução de um determinado processo de trabalho, inclusive sobre a gestão de riscos e controles internos (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, ressalta-se o papel desempenhado pela Assessoria Especial de Controle Interno - AEI, que, além de assessorar diretamente o MJSP sobre controle, risco, transparência

e integridade da gestão, também presta orientação técnica e acompanha os trabalhos realizados pelos órgãos que integram o ministério (BRASIL, 2019), como é o caso do Depen.

2.6 Fatores associáveis à implementação da gestão de riscos nas organizações públicas

Esta seção busca discorrer sobre os fatores associáveis (que podem inibir ou facilitar) à implementação da gestão de riscos em organizações públicas. São indicadas as contribuições de autores que tratam especificamente sobre o tema para, na sequência, apresentar-se um quadro consolidado dos fatores encontrados.

Ao abordar a perspectiva da teoria da contingência, aplicável 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 centrais: políticas do governo central, tecnologia da informação e comunicação e tamanho organizacional.

Na visão da referida autora, 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. A decisão de fornecer orientação, em vez de regulamentação específica sobre gestão de riscos do setor público, é complementada por um apoio do governo central à aprendizagem compartilhada como uma via para a melhoria do desempenho do governo local (WOODS, 2009).

Em segundo lugar, ela percebeu que o sistema de “gerenciamento de riscos” depende diretamente do uso de tecnologia da informação e comunicação (TIC), porque essa contribui para o processo de controle de riscos. Os controles de riscos também dependem das TIC porque, de acordo com a auditoria interna, uma boa TIC é vital para a prestação de serviços e, na sua

ausência, os bancos de dados da organização teriam que ser mantidos por registros físicos, o que se trata de uma fragilidade do ponto de vista da segurança da informação (WOODS, 2009).

Outra variável contingente considerada pela autora foi o tamanho da organização. Grandes organizações tendem a usar sistemas de gestão de riscos mais formais e, muitas vezes, exigem o uso de muitos especialistas usando tecnologias sofisticadas. O suporte para esse sistema formal é fornecido por meio da equipe de risco da auditoria interna, um grupo de especialistas criado em reconhecimento ao tamanho, à complexidade e à diversidade dos riscos encontrados (WOODS, 2009).

Mikes (2009), por sua vez, discute a implementação da gestão de riscos a partir de uma estrutura que reúne uma série de elementos que se encaixam e explicam as variações encontradas no projeto e no uso da gestão de riscos. Em que pese enfatizar a gestão de riscos no setor privado, os elementos por ela exibidos podem ser aproveitados no estudo das organizações públicas. A autora divide esses elementos em: a) variáveis contingenciais (tamanho, idade, estratégia, tecnologia e ambiente); b) culturas calculativas (idealismo calculativo e pragmatismo calculador); c) pressões institucionais (valores dos acionistas e controles internos baseados no risco); d) papéis e usos (diagnóstico/interação e computação/aprendizado/pressão/racionalismo).

Em adição, Mikes (2009) assevera que, sob o ‘idealismo calculativo’, os adeptos visam gerenciar o risco pelos números, substituindo avaliações de risco de julgamento pela quantificação de risco. Já no ‘pragmatismo calculador’, os adeptos colocam um grau muito menor de ‘confiança nos números’ produzidos pela análise de risco, o que faz com que precisem ser complementados pelos critérios, pelas experiências e pelos julgamentos da alta administração. Nesse sentido, avanços ocorridos nas capacidades de medição dos riscos ocorridos nos anos 2000, em instituições financeiras, fizeram aparecer um dos tipos de gestão

de riscos definido como gestão de silos de riscos, que se baseia em concentrar tipos específicos de riscos em categorias (ou silos) que possam ser quantificados, medidos e controlados em conjunto.

No estudo sobre a identificação dos riscos de segurança associados ao uso governamental de computação em nuvem de Paquette, Jaeger e Wilson (2010), constatou-se que a adoção do governo federal estadunidense às tecnologias de nuvem foi uma resposta inevitável ao uso informal por seus empregados, agências, departamentos e contratados, apesar de as razões declaradas para querer explorar a computação em nuvem mencionassem a importância de modernizar e estimular a inovação. Contudo, os riscos associados à implementação de um novo modelo de entrega de serviço de tecnologia incluem mudanças de políticas e estratégias na implementação de aplicativos dinâmicos e proteção do ambiente virtual. Nesse sentido, o plano de mitigação para esses riscos depende do estabelecimento de um programa de gestão de riscos proativo para implementar as melhores práticas da indústria e políticas governamentais na gestão de qualquer programa.

A implementação da gestão de riscos, também, pode ser influenciada a partir da estrutura organizacional adotada, seja ela vertical (GONÇALVES, 2001) ou horizontal (OSTROFF, 1999). No tocante a essa estrutura, ao diferenciar as organizações verticais e horizontais, destacam-se algumas características: na organização vertical, as pessoas são distribuídas por departamentos funcionais que se responsabilizam pelas tarefas do setor; na organização horizontal, as pessoas fazem parte de uma equipe responsável pelas tarefas de um processo multifuncional. Na organização vertical, cada área funcional está estruturada por departamentos, que funcionam isoladamente dos demais; na organização horizontal, o trabalho é organizado por processos multifuncionais.

Na organização vertical, todo o trabalho está estruturado funcionalmente, sob a supervisão de níveis hierárquicos superpostos que comandam toda a cadeia; enquanto na organização horizontal, os processos são gerenciados pelos donos dos processos, os quais estão focados na constante agregação de valor ao produto de entrega final. Na organização vertical, todas as tarefas são executadas sob rígida supervisão hierárquica; na organização horizontal, grande esforço é feito no sentido de fortalecer a individualidade, legando-lhe autoridade para tomar decisões essenciais ao cumprimento delas (GONÇALVES, 2001; OSTROFF, 1999).

Ao tratar de responsabilidade e especialização da gestão de riscos no setor público, o estudo de Palermo (2014) mostra que, diante da complexidade organizacional da prestação de serviços públicos, órgãos e entidades demandam ferramentas específicas, e não somente processos genéricos que podem ser utilizados em qualquer tipo de organização. O referido estudo baseia-se em contribuições da nova teoria institucional que enfatizam os processos de mudança isomórfica em resposta a pressões ambientais e em trabalhos mais recentes que encorajam a exploração da dinâmica intraorganizacional. No Quadro 7, a seguir, são descritas as principais constatações encontradas pelo estudo.

Quadro 7. Fatores associados à implementação da gestão de riscos para Palermo (2014)

Contexto	Fatores	Exemplos
Externo	Pressões competitivas	Restrições financeiras.
	Pressões coercitivas	Regulamentos.
	Fatores cognitivos	Padrões de grupos profissionais e concepções sobre melhores práticas.
	Fatores normativos	Cumprimento da legislação.
Interno	Estilos de liderança	Capacidade de engajar pessoas.
	Satisfação de interesses	Satisfação com as condições trazidas pelas novas ferramentas.
	Capacidades técnicas	Facilidade de introduzir novas ferramentas.
	Ausência de recursos	Materiais, financeiros, humanos.

Fonte: Adaptado de Palermo (2014).

Um fator que pode ser associado à implementação de um processo eficaz e eficiente de gestão de riscos é a 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. A circulação das informações em um sistema integrado de gestão de riscos deve ter duas principais direções, sendo a primeira: *top down*, em que as informações circulam de cima para baixo, definindo objetivos, prioridades, procedimentos e metodologias; e a segunda: *bottom up*, de baixo para cima, tomando decisões, assumindo responsabilidades e comunicando resultados (RAMOS, 2015).

Ao estudar a gestão de riscos na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Martins *et al.* (2018) perceberam, inicialmente, que o processo de elaboração da política de gestão de riscos corporativos deu-se por meio de pressões externas, na medida em que foi elaborada a referida política após a Anvisa ter sido avaliada pelo TCU, apresentando baixa maturidade em gestão de riscos (0% a 20%). De acordo com o estudo, há um processo de indução interna e externa na criação de políticas e estratégias na organização. Como indutor interno, existe a necessidade de produzir informações e indicadores de riscos que sirvam de subsídios à tomada de decisão, fundamental à preservação da condução de políticas públicas e que favoreça a entrega de valor à sociedade. Como indutor externo, a política de GRC objetiva o atendimento das atuais demandas dos órgãos de controle, que têm recomendado melhorias nos processos em função da mudança de foco de suas atuações que passaram a privilegiar a visão preventiva (MARTINS *et al.*, 2018).

É possível, ainda, o estudo de fatores de risco com base nas ideias de sistemas formais e vernaculares. Na visão de Carlsson-Wall *et al.* (2018), os sistemas formais de gestão de riscos não são os únicos meios disponíveis de gestão de riscos no setor público, pois há sistemas de informação gerados por empregados, mas não formalmente sancionados pela organização,

definidos como sistemas vernaculares de gestão de riscos. Sistemas vernaculares de gestão de riscos são desenvolvidos e usados por gerentes locais em atividades diárias relevantes e, como tal, dependem do contexto de trabalho, do conhecimento e da experiência do indivíduo. Mesmo não sendo o produto de um projeto centralizado, os sistemas vernaculares são a criação de indivíduos que inscrevem seu conhecimento pessoal para lidar com as contingências locais e que, também, possuem resultados duradouros e valiosos para o processo organizacional (CARLSSON-WALL *et al.*, 2018). A rigor, existem quatro interações possíveis entre os sistemas vernaculares e os sistemas formais: a) competição aberta; b) tensão controlada; c) hibridização; d) complementariedade, conforme descrito no Quadro 8 que se segue.

Quadro 8. Possibilidades de interação entre sistemas formais e vernaculares

Interação	Descrição da Interação
Competição aberta	Contradição do modelo informal com o modelo formal estabelecido.
Tensão controlada	Equilíbrio entre o método predominante e um método subordinado, mas legítimo de gestão de riscos.
Hibridização	Combinação entre os modelos formal e informal, criando sistemas de gestão de riscos.
Complementariedade	União dos sistemas de gestão de riscos de maneira a completar e agregar valor a ambos.

Fonte: Adaptado de Carlsson-Wall *et al.* (2018).

De acordo com Souza *et al.* (2020), a incorporação de modelos internacionais de gestão de riscos na regulamentação federal não garante que a implementação da gestão desses riscos será bem-sucedida. Isso ocorre porque diferentes ambientes e culturas precisam adaptar-se ao conteúdo de tais modelos e aos objetivos estabelecidos com base na referida regulamentação. Segundo os autores, a abordagem neoinstitucional contribui para enfatizar a difusão dos referidos modelos por meio do isomorfismo, produto de forças coercitivas,

miméticas e normativas, conduzindo à compatibilização das características das organizações sujeitas à adoção de tais modelos com o ambiente.

O isomorfismo coercitivo é derivado de pressões exógenas, exercidas por outras organizações e por expectativas culturais da sociedade. Elas podem manifestar-se por meio de persuasão, convite para agir em conjunto, além de requisitos técnicos e legais. Desse modo, determinados países, bem como organismos internacionais e agências de desenvolvimento, podem impor suas expectativas aos governos, que, muitas vezes, são pressionados a atender a padrões considerados legitimados. O isomorfismo mimético ocorre quando a organização toma como modelo o que outras organizações estão fazendo (suas soluções para problemas similares). Normalmente, ocorre quando as tecnologias são insuficientemente compreendidas ou quando há incerteza no ambiente. Por fim, o isomorfismo normativo relaciona-se à profissionalização, dado que membros de determinadas profissões tendem a definir métodos de trabalho. As fontes desse isomorfismo relacionam-se à educação e a uma base cognitiva. Assim, são constituídas redes de profissionais que difundem modelos organizacionais, vistos como legitimados por seus adotantes, por terem a chancela dessas redes (SOUZA *et al.*, 2020).

A partir das contribuições presentes no referencial teórico e na regulamentação federal relacionada ao tema, foi elaborado o Quadro 9, no qual foram inseridos os principais fatores associáveis à implementação da gestão de riscos nas organizações públicas. O Quadro 9 foi organizado em quatro colunas, sendo a primeira relativa à separação dos fatores a partir dos contextos interno e externo. Na segunda coluna, foram listados quatro fatores externos: políticas do governo central; orientações dos órgãos de fiscalização e controle; eventos econômicos; e parcerias e relacionamentos externos. Em adição, a segunda coluna também conta com nove fatores internos: tecnologia da informação e do conhecimento; tamanho da organização; disponibilidade de recursos financeiros; estratégias; estilos de liderança; capacidades; adoção

de tecnologias não formalizadas; cultura organizacional; e estrutura organizacional. Por fim, na terceira coluna, foram apresentadas as descrições teóricas individualizadas de cada fator associável à implementação da gestão de riscos em organizações públicas; e, na quarta coluna, foram indicadas as fontes encontradas na literatura que dão embasamento à escolha dos respectivos fatores e suas descrições, todas citadas no referencial teórico deste estudo.

Quadro 9. Fatores associáveis à implementação de gestão de riscos nas organizações públicas

Contexto	Fator	Descrição do fator	Referências selecionadas
Externo	Políticas do governo central	Prevalência de um regime de orientação externo, advindo da autoridade central, no sentido de estabelecer critérios nacionais de desempenho. Aqui, estão incluídas as pressões exógenas por meio imposição legal e de persuasão, como leis, decretos e regulamentos e orientações externas do governo central sobre o incentivo ao gerenciamento de riscos.	Brasil (2016) COSO (2017) Palermo (2014) Paquette, Jaeger e Wilson (2010) Ramos (2015) Souza <i>et al.</i> (2020) Woods (2009)
	Orientações dos órgãos de fiscalização e controle	Decorrem das atividades de fiscalização por parte de órgãos de fiscalização e controle, como o TCU e a CGU, que têm como produto fazer recomendações para aperfeiçoar a gestão de riscos nos órgãos e nas entidades da Administração Pública. Inclui, também, os questionamentos elaborados pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário que, no caso da execução penal, podem atuar com efeito de fiscalizadores.	ABNT (2018) Brasil (2019a) COSO (2017) Martins <i>et al.</i> (2018) Souza <i>et al.</i> (2020) UK (2009)
	Eventos econômicos	São eventos que afetam a sociedade economicamente e, como tal, também podem influenciar a priorização no direcionamento de recursos necessários à implementação da gestão de riscos. Oscilações no preço de ativos públicos e privados, diminuição de volume financeiro (menor liquidez), notícias desfavoráveis (políticas e especulativas), dentre outros, são exemplos de eventos que induzem a produção, a distribuição e o consumo de bens e serviços.	ABNT (2018) Mikes (2009) UK (2009)
	Parcerias e relacionamentos externos	Trata-se de organizações privadas ou públicas chamadas a colaborar com órgãos ou entidades do setor público para alcançar objetivos comuns (estratégicos, entrega de produtos ou serviços) de um setor estatal ou de uma política pública, envolvendo riscos e benefícios compartilhados. Ex.: acordos de cooperação técnica; parceria público-privada - PPP.	ABNT (2018) UK (2009)

Contexto	Fator	Descrição do fator	Referências selecionadas
Interno	Tecnologia da Informação e Comunicação	Refere-se à TIC como parte integrante do processo de gestão de riscos, servindo para registro e tratamento de informações sobre as etapas do referido processo, podendo empregar, inclusive, sistemas de informação. Ex.: uma avaliação de desempenho pode empregar recursos de sistema de informação que permitam a cada área monitorar seu risco de falha em atingir seus objetivos e que permitam, também, que a alta administração acesse informações consolidadas sobre os níveis de exposição ao risco. Na referida avaliação, a organização poderá fazer uso da TIC, considerando recursos tecnológicos por ela desenvolvidos ou recursos tecnológicos fornecidos por terceiros, mas usados para atender às necessidades da citada organização.	ABNT (2018) Brasil (2019a) COSO (2017) Paquette, Jaeger e Wilson (2010) Woods (2009)
	Tamanho da organização	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. Um exemplo da operacionalização do tamanho da organização é baseado no número de empregados.	Woods (2009)
	Disponibilidade de recursos financeiros	A maior ou menor disponibilidade de recursos financeiros influencia diretamente na adoção de ferramentas (sistemas, plataformas), na capacitação de servidores públicos (cursos, palestras) e na aquisição de equipamentos, necessários à realização da gestão de riscos.	ABNT (2018) Brasil (2016) Palermo (2014)
	Estratégias	Refere-se às metas globais, que são os desafios que a organização precisará superar para conseguir realizar a sua missão institucional. Para atingir seus objetivos estratégicos, a organização precisa estabelecer o apetite ao risco e a tolerância ao risco.	ABNT (2018) Brasil (2016) Brasil (2019a)

Contexto	Fator	Descrição do fator	Referências selecionadas
Interno	Estilos de liderança	Refere-se à maneira particular como cada gestor de riscos interage com os sistemas formais de gestão de riscos, a partir do seu conhecimento pessoal para lidar com as contingências do dia a dia e da sua capacidade de lidar com relacionamentos interpessoais. Ex.: importância das percepções e dos interesses dos líderes (alta administração e demais gestores) na adoção de uma ou outra ferramenta de gestão de riscos, no estabelecimento de uma rede interna e construção de comunidade, no tempo de contato e na interação com diferentes áreas da organização.	ABNT (2018) Brasil (2016) Carlsson-Wall <i>et al.</i> (2018) Palermo (2014) UK (2009)
	Capacidades dos gestores	Experiência e habilidade dos responsáveis pela gestão de riscos quanto ao emprego de técnicas e o uso de ferramentas de gestão de riscos. Refere-se à presença de conhecimentos técnicos prévios ou de capacitação específica para a utilização de modelos de gestão de riscos estabelecidos (COSO, ISO 31000:2018 etc.) ou outros que sejam estabelecidos na organização em que está inserido.	ABNT (2018) Brasil (2019a) Martins <i>et al.</i> (2018) Palermo (2014)
	Adoção de tecnologias não formalizadas	Refere-se ao uso por integrantes da organização de tecnologias que, mesmo não sendo formalmente sancionadas pela Alta Administração da organização, interagem com a gestão de riscos formalmente sancionada ou enquanto a referida gestão de riscos não esteve formalmente sancionada. O uso de procedimentos desenvolvidos pelos próprios integrantes da organização ou <i>softwares</i> por eles desenvolvidos (como planilhas de Excel) ou aplicativos e <i>softwares</i> por eles empregados (como WhatsApp, Telegram, ou <i>softwares</i> livres como Linux), podem ser considerados exemplos de tecnologias não formalizadas.	Carlsson-Wall <i>et al.</i> (2018) Paquette, Jaeger e Wilson (2010)

Contexto	Fator	Descrição do fator	Referências selecionadas
	Cultura organizacional	Trata-se do conjunto de valores, crenças, rituais e normas adotadas por uma determinada organização. Neste estudo, incluem as ‘culturas calculativas’: pragmatismo calculativo, no qual os riscos são gerenciados a partir da sua quantificação; e idealismo calculador, no qual prepondera a análise dos riscos a partir dos critérios, experiências e julgamentos da Alta Administração.	ABNT (2018) COSO (2017) Mikes (2009)
Interno	Estrutura organizacional	A implementação da gestão de riscos é influenciada de acordo com a estrutura organizacional adotada, seja ela vertical ou horizontal. Em sentido estrito, nas organizações verticais, cada área está estruturada por departamentos que funcionam isoladamente dos demais. O trabalho está estruturado funcionalmente sob a supervisão de níveis hierárquicos superpostos que comandam toda a cadeia; e todas as tarefas são executadas sob rígida supervisão hierárquica. Nas organizações horizontais, o trabalho é organizado por processos multifuncionais; os processos são gerenciados pelos donos dos processos, os quais estão focados na constante agregação de valor ao produto de entrega final; e há grande esforço no sentido de fortalecer a individualidade, legando-lhe autoridade para tomar decisões essenciais ao cumprimento delas.	ABNT (2018) Gonçalves (2001) Ostroff (1999)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no referencial teórico e na regulamentação federal.

2.7 Fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos

Conforme mencionado nas seções e subseções anteriores, as organizações públicas estão sujeitas a novos desafios, que estão relacionados à maior transparência e participação na gestão dos recursos públicos e ao controle sobre a qualidade dos serviços prestados, além da maior responsabilização por parte de seus gestores sobre a utilização desses recursos (ALBANO; REINHARD, 2015).

Assim, novas formas de gestão nos governos (ou na gestão pública) são exigidas dos gestores públicos visando atender a esses anseios (ou novas exigências). Entre essas novas formas de gestão, encontra-se a gestão de riscos. Entretanto, não poucas vezes, as organizações que se propõem a implantar a gestão de riscos não sabem ao certo por onde devem começar. Após acompanhar várias instituições que se propuseram a trilhar esse caminho, o TCU identificou algumas etapas comuns na maioria delas, sendo uma das mais relevantes, após a instituição de grupos de trabalho, a realização de estudos preliminares com vistas a estabelecer a estratégia de sua implementação, conforme evidencia o Referencial Básico de Gestão de Riscos (BRASIL, 2018a).

Fase que antecede a definição da estratégia de implantação da gestão de riscos, os estudos preliminares são atividades por meio das quais a organização coleta dados e informações com o intuito de aprofundar o conhecimento acerca do tema “gestão de riscos” e, mais importante, acerca dos fatores contidos nos contextos interno e externo nos quais ela está inserida. A partir dos estudos preliminares, é possível identificar quais processos, unidades e projetos são críticos para a organização e que mais se beneficiariam com a adoção imediata de práticas de gestão de risco. Entre as ferramentas e técnicas que podem apoiar essa atividade e que foram utilizadas na presente pesquisa, estão: a revisão de literatura, a análise documental,

a realização de entrevistas e a análise SWOT (BRASIL, 2018a, p. 64), dentre outras, conforme se verifica no Capítulo 3, dedicado ao método.

Antes de detalhar o conceito de análise SWOT, é importante estabelecer alguns conceitos que irão nortear este estudo. Nesse sentido, 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, serão considerados fatores inibidores aqueles que dificultem ou impeçam a implementação da gestão de riscos e fatores facilitadores aqueles que favoreçam ou permitam a implementação da gestão de riscos na organização.

Sobre a análise SWOT, ela encontra aplicação no planejamento estratégico e nas metodologias das organizações, independentemente do tamanho e das atividades desenvolvidas, proporcionando uma base para as decisões estratégicas, o posicionamento e o direcionamento institucionais dessas organizações (FILHO; ARAÚJO; QUINTAIROS, 2014). A abreviação “SWOT” representa o acrônimo formado pelas palavras inglesas: (i) *Strengths* (pontos positivos/forças); (ii) *Weaknesses* (pontos negativos/fraquezas); (iii) *Opportunities* (oportunidades) e (iv) *Threats* (ameaças). Assim, essa análise permite a construção de um quadro que exponha as forças (pontos fortes), fraquezas (pontos fracos), oportunidades e ameaças de um determinado objeto de estudo.

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 decisões podem ser tomadas tanto em nível pessoal quanto em nível organizacional. Dessa forma, a análise de SWOT ajuda a verificar o desempenho atual da organização (forças e fraquezas), de acordo com os fatores existentes em seu contexto interno, bem como 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 os pontos fortes, reduzir a

intensidade dos seus pontos fracos e se preparar para eles, aproveitar as oportunidades e proteger-se das ameaças.

A rigor, no serviço público, podem ser considerados pontos fortes as capacidades e as características da organização que contribuem para o seu crescimento e desenvolvimento decorrentes das ações bem-sucedidas ao longo do tempo; e como pontos fracos, as características que colocam a organização em desvantagem quando comparada a outras, deixando transparecer falhas e a falta de habilidades, reduzindo os valores e as qualidades, limitando ou comprometendo a sua sustentabilidade. Oportunidades são aspectos externos positivos que propiciam a possibilidade de atuar em ações que venham a trazer benefícios à organização, tornando-a bem-sucedida em relação àquelas que sejam similares. Ameaças são aspectos fora de controle da organização, características do ambiente externo que podem ter impactos negativos sobre as diversas áreas da sua atuação, tais como: efeitos decorrentes de mudanças políticas, ambiente econômico, variações climáticas, novas tecnologias, mudanças de legislação, formação de novas parcerias entre os concorrentes, redução da demanda de mercado etc. (FILHO; ARAÚJO; QUINTAIROS, 2014).

Ao abordar o processo de análise interna e externa do diagnóstico estratégico, relativo ao planejamento estratégico das organizações, Oliveira (2007) também estabelece, de maneira didática, os conceitos de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. Nesse sentido, visando facilitar a compreensão acerca do tema, para efeitos da presente pesquisa, também serão observados os conceitos estabelecidos por Oliveira (2007) no Quadro 10, com a finalidade de propiciar a construção de uma matriz SWOT.

Quadro 10. Relação entre os fatores e os conceitos de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças

Contexto	Fatores	Conceitos
Interno	Pontos Fortes	São variáveis internas e controláveis que propiciam uma condição favorável para a organização.
	Pontos Fracos	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.

Fonte: Adaptado de Oliveira (2007).

Dessa forma, partindo dos conceitos estabelecidos por Fernandes *et al.* (2015) e Oliveira (2007) e considerando o que foi evidenciado em outras seções e subseções deste referencial teórico, em especial os fatores associáveis à implementação da gestão de riscos, serão classificados como pontos fracos e ameaças os fatores que, ao final da pesquisa, estiverem contemplados entre os fatores inibidores à implementação da gestão de riscos e, como pontos fortes e oportunidades, aqueles fatores contemplados entre os fatores facilitadores à implementação da gestão de riscos.

De um lado, classificar os fatores do contexto interno como pontos fortes e como pontos fracos robustece o planejamento estratégico da organização, permitindo-lhe diagnosticar, com maior precisão, as competências e capacidades internas que possui, bem como aquelas que lhe faltam. De outro, classificar os fatores do contexto externo como oportunidades e como ameaças também favorece 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 ingerência (CHERMACK E KASSHANNA, 2007).

3. MÉTODO

Coelho Junior (2020) ensina que o método se refere à determinação sistemática, clara e precisa de todos os procedimentos que serão adotados visando atingir o objetivo geral e os específicos de pesquisa. Dessa forma, neste capítulo, apresentam-se seis seções: caracterização/tipologia da pesquisa (seção 3.1), caracterização dos instrumentos de pesquisa (seção 3.2), caracterização da organização em estudo (seção 3.3), perfil esperado dos participantes (seção 3.4), procedimentos de coleta de dados (seção 3.5), procedimentos de análise dos dados (seção 3.6).

3.1 Caracterização/tipologia da pesquisa

Esta pesquisa trata-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. Trata-se, portanto, de uma estratégia de pesquisa que possui elementos próprios que constituem os projetos de pesquisa (YIN, 2005).

Em complemento, 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; ALVES; FILHO, 2010; CARVALHO; TRAPP; CHAN, 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 também é descritivo, na medida em que busca especificar propriedades, características e traços de um fenômeno que se deseja descrever (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013) e, no caso,

descrever os fatores inibidores e facilitadores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen.

Em adição, deve-se dizer que esta pesquisa tem abordagem de corte transversal. A principal característica dos estudos de corte transversal é que a observação das variáveis, quer se trate de casos, de indivíduos, quer se trate de outros tipos de dados, é realizada em um único momento, quando o pesquisador registra uma “fotografia” dos fatos (variáveis) de interesse, e não o “filme” de sua evolução (ZANGIROLAMI-RAIMUNDO; ECHEIMBERG; LEONE, 2018).

3.2 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

De acordo com Yin (2005, pp. 107-108), as evidências para um estudo de caso podem vir de fontes distintas. Para fins de instrumentalização da presente pesquisa, serão priorizadas fontes de dados secundários (documentos) e de dados primários (entrevistas).

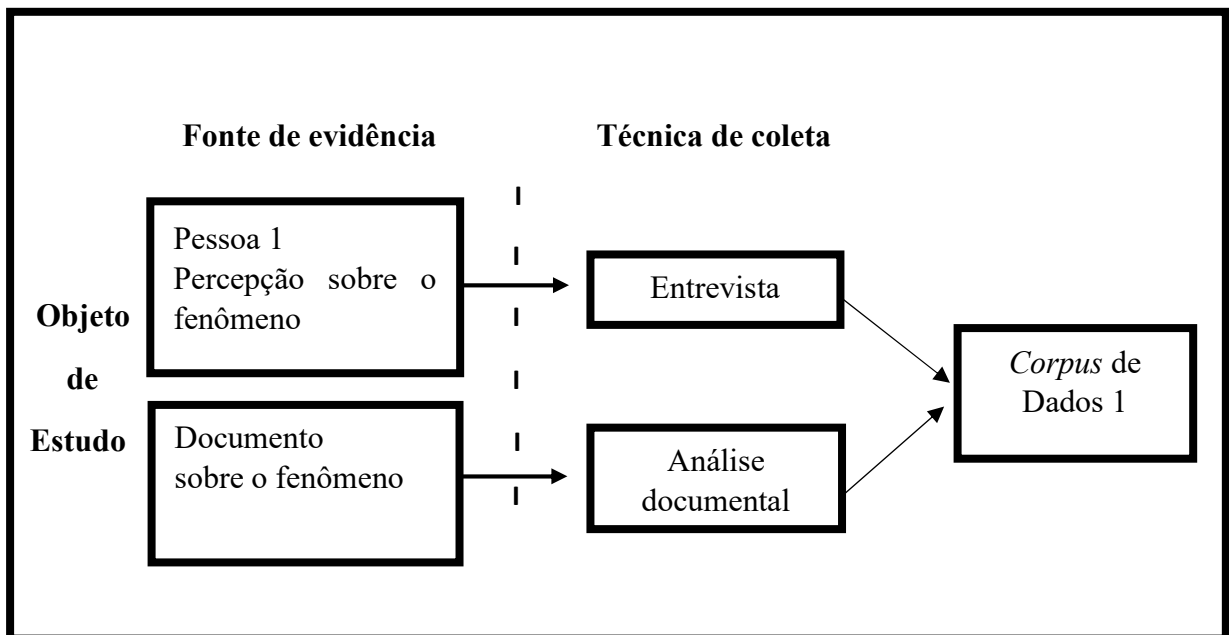
Um dos recursos frequentemente citados na literatura de pesquisa qualitativa para atribuir validade e confiabilidade aos estudos de caso é a triangulação de fontes de evidência. A rigor, a triangulação relativa às múltiplas fontes de evidência empírica contempla a utilização de relatos de diferentes informantes, documentos, dentre outros (BRUNING; GODRI; TAKAHASHI, 2018).

O uso de várias fontes de evidências nos estudos de caso permite que o pesquisador se dedique a uma diversidade de aspectos. Entretanto, a vantagem mais importante diz respeito ao desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, tornando as descobertas mais convincentes e acuradas, uma vez que essas descobertas ficam baseadas em distintas fontes de informação. Nesse sentido, a triangulação de fontes de evidência traz aspectos de validade ao

estudo, uma vez que mais de uma fonte de evidência fornece subsídios para avaliações do mesmo fenômeno (YIN, 2005).

Conforme se verifica da Figura 7, na presente pesquisa, a triangulação das fontes de evidência deu-se por meio de entrevistas e de análise documental, considerando que: a) a coleta dos dados contemplou o mesmo fenômeno; b) os dados obtidos de ambas as fontes foram comparados com vistas a se verificar a convergência na avaliação do referido fenômeno (BRUNING; GODRI; TAKAHASHI, 2018).

Figura 7. Representação da triangulação de fontes de evidência com base em entrevistas e análise documental



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bruning, Godri e Takahashi (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. A cada entrevistado, foi solicitado que discorresse livremente a respeito de quatro perguntas desse roteiro. A esse respeito, a Seção 3.5 cita a entrevista como fonte de coleta de dados deste estudo; o Apêndice B apresenta o roteiro para a entrevista; e a Seção 3.4 apresenta os participantes das referidas entrevistas.

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 publicados (YIN, 2005, p. 112). As fontes documentais deste estudo constam na Seção 3.5.

Com vistas a facilitar a análise do *corpus* de dados da pesquisa, citado na Figura 7, foram utilizadas fichas analíticas (RAMALHO, 2015), que permitiram identificar os principais fatores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, diferenciando-os em inibidores e facilitadores. Foram empregadas fichas para registro de fatores inibidores e fatores facilitadores, tanto para a organização e registro das entrevistas, como para a organização e o registro dos documentos. Essa escolha possibilitou reunir o máximo de informações sobre os resultados obtidos, partindo a referida compreensão das palavras contidas nas transcrições alvo da análise, conforme enunciado pelos entrevistados e pela menção literal nos textos dos documentos. O modelo das fichas analíticas utilizadas se encontra no Apêndice C deste trabalho.

3.3 Caracterização da organização em estudo

Os estudos de caso representam a estratégia de pesquisa preferida quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Contudo, de acordo com Yin (2005), antes da coleta de dados, é necessário decidir se será utilizado um estudo de caso único ou de casos múltiplos ao formular as questões de pesquisa.

A escolha pelo estudo de caso único pode possuir dois fundamentos lógicos: tratar-se de um caso revelador e holístico. O primeiro fundamento lógico ocorre quando o pesquisador

tem a oportunidade de desvendar alguns fenômenos predominantes, previamente inacessíveis à investigação científica, e as condições justificam a utilização de um estudo de caso único, tendo como base sua natureza reveladora sobre algo ainda não pesquisado. O segundo fundamento lógico para a escolha do estudo de caso único se refere ao fato de que a presente pesquisa buscou realizar um exame de forma a possibilitar ter uma visão do fenômeno para toda a organização (YIN, 2001, pp. 61-65).

O Depen, organização selecionada para esse estudo de caso, integra a estrutura do Poder Executivo Federal e é diretamente subordinado ao MJSP. O Depen é um órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 1984). Conforme se verifica no Quadro 11, além da Direção-Geral, o Depen possui outras quatro diretorias em sua estrutura organizacional. Uma das diretorias responde, inclusive, pelas penitenciárias federais.

Quadro 11. Organização das unidades, cargos em comissão e funções de confiança do Depen

Unidade	Subunidade	Sigla	Cargo/Função
Direção-Geral do Depen		DG	Diretor-Geral
	Assessoria de Assuntos Estratégicos	AAE	Chefe de Assessoria
	Assessoria de Gestão de Riscos	AGR	Chefe de Assessoria
	Coordenação-Geral da Escola Nacional dos Serviços Penais	ESPEN	Coordenador-Geral
	Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais	ONSP	Ouvidor
	Corregedoria-Geral do Departamento Penitenciário Nacional	CORDEPEN	Corregedor-Geral
Diretoria Executiva		DIREX	Diretor
	Coordenação de Orçamento, Finanças, Planejamento e Controle	COFIPLAC	Coordenador-Geral
	Coordenação de Gestão de Pessoas	COGEP	Coordenador-Geral
	Coordenação-Geral de Logística	CGLOG	Coordenador-Geral
	Coordenação-Geral de Modernização da Engenharia e Arquitetura Prisional	CGMEAP	Coordenador-Geral
	Coordenação-Geral de Licitação e Obras	CGLO	Coordenador-Geral
Diretoria de Políticas Penitenciárias		DIRPP	Diretor
	Coordenação-Geral de Instrumentos de Repasse	CGGIR	Coordenador-Geral
	Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais	CGCAP	Coordenador-Geral
Diretoria de Inteligência Penitenciária		DIPEN	Diretor
	Coordenação-Geral de Inteligência Penitenciária	CGIP	Coordenador-Geral
Diretoria do Sistema Penitenciário Federal		DISPF	Diretor
	Coordenação-Geral de Segurança e Operações Penitenciárias	CGSEG	Coordenador-Geral
	Coordenação-Geral de Classificação e Movimentação de Presos	CGCMP	Coordenador-Geral
	Coordenação-Geral de Inteligência do Sistema Penitenciário Federal	CGIN	Coordenador-Geral
	Coordenação-Geral de Assistências Penitenciárias	CGAP	Coordenador-Geral
	Diretoria da Penitenciária Federal em Brasília/DF	DIPFBRA	Diretor
	Diretoria da Penitenciária Federal em Catanduvas/PR	DIPFCAT	Diretor
	Diretoria da Penitenciária Federal em Campo Grande/MS	DIPFCG	Diretor
	Diretoria da Penitenciária Federal em Porto Velho/RO	DIPFPV	Diretor
	Diretoria da Penitenciária Federal em Mossoró/RN	DIPFMOS	Diretor

Fonte: BRASIL (2019).

3.4 Perfil dos participantes

Ao analisar a regulamentação federal e os documentos editados pelo TCU (BRASIL, 2016, 2018a, 2018b, 2020), percebe-se a orientação para que a responsabilidade pela gestão de riscos nas organizações públicas federais seja compartilhada por todos os seus integrantes.

De acordo com o art. 2º, o art. 3º e o art. 5º, do Capítulo I, do anexo IV, da Portaria MJSP n.º 86, de 23 de março de 2020, as instâncias de supervisão de gestão de riscos têm como função precípua apoiar e dar suporte na integração das atividades de gestão de riscos nos processos e nas atividades organizacionais. Nos órgãos que compõem o MJSP, há duas instâncias de supervisão quanto à gestão de riscos: a referida UGRC, citada na Seção 2.5.2 (que abrange o envolvimento do dirigente máximo e servidores públicos com capacitação em gestão de riscos) e o gestor de processos (responsável pela execução de determinados processos de trabalho, incluídos aqueles que versem sobre gestão de riscos) (BRASIL, 2020).

Levando-se em consideração que o Depen pode ser entendido como uma UGRC do MJSP (BRASIL, 2020) e que os gestores do Depen são, em sentido estrito, os responsáveis pelos processos de trabalho prioritários relacionados à adoção de práticas de gestão de riscos no órgão (MJSP, 2020), para se chegar aos participantes da pesquisa que incluiu integrantes, ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança de todas as unidades do Depen, foram dados os seguintes passos:

1. Inicialmente, foram listados 27 gestores como potenciais participantes da pesquisa, a partir do cargo que exerciam à época da coleta de dados, 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 na Portaria

Depen n.º 5, de 4 de janeiro de 2018 (BRASIL, 2018), que aprovou o Regimento Interno do órgão. A lista dos candidatos a participantes das entrevistas encontra-se no Apêndice E.

2. A partir da lista de participantes do Apêndice E, foram selecionados 12 participantes para as entrevistas, sendo o número de entrevistas definido por meio da saturação teórica, privilegiando-se a escolha aleatória de participantes entre as unidades citadas no Quadro 11. Para determinar a ordem das entrevistas, realizou-se inicialmente um sorteio das unidades e depois um sorteio dos participantes em cada unidade. Em seguida, baseado nesses sorteios, ordenaram-se os potenciais entrevistados de cada unidade em cinco listas. As entrevistas ocorreram de forma intercalada, entre participantes das unidades citados nessas listas, respeitando-se a ordem do sorteio. Esse critério foi adotado para evitar que entrevistas em uma unidade específica pudessem ter peso substancial nos resultados atribuídos a todo o Depen (FALQUETO; HOFFMANN; FARIAS, 2019). No Quadro 12, segue a lista dos participantes da pesquisa, ordenados por sorteio, de acordo com a unidade a qual pertencem.

Quadro 12. Entrevistados participantes da pesquisa

Entrevistado	Unidade	Sigla	Local
E01	Diretoria do Sistema Penitenciário Federal	DISPF	Sede
E02	Direção-Geral do Depen	DG	Sede
E03	Diretoria de Políticas Penitenciárias	DIRPP	Sede
E04	Diretoria Executiva	DIREX	Sede
E05	Diretoria de Inteligência	DIPEN	Sede
E06	Diretoria do Sistema Penitenciário Federal	DISPF	Sede
E07	Direção-Geral do Depen	DG	Sede
E08	Diretoria de Políticas Penitenciárias	DIRPP	Sede
E09	Diretoria Executiva	DIREX	Sede
E10	Diretoria de Inteligência	DIPEN	Sede
E11	Diretoria do Sistema Penitenciário Federal	DISPF	Sede
E12	Direção-Geral do Depen	DG	UPF

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Legenda: UPF significa Unidade Penal Federal

3.5 Procedimentos de coleta de dados

Os procedimentos para a coleta de dados neste estudo de caso abrangeram pesquisa documental e entrevistas. Inicialmente, registre-se que os artigos científicos, normas, regulamentos, manuais e modelos de gestão de riscos que deram embasamento teórico para a presente pesquisa foram obtidos por meio da internet nas plataformas Google Acadêmico, Portal de Periódicos CAPES/MEC, *Spell* e *Scielo.Org*, localizados a partir das seguintes palavras-chave: “gestão de riscos”; “gestão de riscos no setor público”; “fatores associados à gestão de riscos”; “modelos de gestão de riscos” e “análise SWOT”. Esse embasamento teórico permitiu que fosse elaborado o referencial teórico inclusive pontuando fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no setor público.

A coleta de dados por meio de entrevistas subsidiou a identificação dos principais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no órgão. Foram feitas entrevistas semiestruturadas junto a servidores do Depen responsáveis pelas unidades indicadas no Quadro 12, os quais estão envolvidos no processo de gestão de riscos no referido órgão. Para tanto, foram formuladas quatro perguntas abertas citadas no Roteiro de Entrevista (Apêndice B).

As entrevistas individuais foram realizadas nas modalidades 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 cada pergunta, foi solicitado que os respondentes discorressem, livremente, sobre os fatores que, na sua visão, pudessem influenciar a implementação de práticas de gestão de riscos no Depen. As entrevistas também foram gravadas; e os seus conteúdos, integralmente transcritos, organizados e arquivados individualmente, para posterior análise.

Em investigações qualitativas, entretanto, uma questão frequente a ser feita é por quanto tempo o pesquisador deve continuar em campo, coletando novos dados. A rigor, o pesquisador deve coletar informações até que todas as categorias de pesquisa sejam desenvolvidas, ou seja, “estejam saturadas”. Nesse sentido, a saturação teórica foi utilizada.

No Quadro 13, a seguir, faz-se a descrição das etapas que serviram de base para constatar a saturação teórica e as suas principais características.

Quadro 13. Etapas para constatação da saturação teórica

Etapas	Características
1. Definir categorias de análise	Selecionar os termos que melhor representam o objetivo central do estudo.
2. Definir o roteiro de pesquisa	Definir as perguntas do roteiro, evitando formulação dúbia dos quesitos, a grande amplitude de respostas e o alto grau de variabilidade de diferenciação nas respostas.
3. Definir critérios para a organização da amostra	Definir critérios de ordem para os participantes do estudo. Sugere-se que os possíveis participantes da pesquisa sejam organizados conforme critérios claros que garantam a mesma possibilidade de participação para qualquer indivíduo que cumpra os requisitos do perfil estabelecido.
4. Levantar elementos novos <i>versus</i> elementos confirmados em cada coleta	Levantar os elementos que são relevantes para o objeto de estudo e classificá-los conforme suas características.
5. Registrar, em uma tabela, o que foi encontrado em cada coleta	Construir uma representação gráfica que permita a visualização dos elementos analíticos que foram levantados nas entrevistas.
6. Confirmar a saturação em cada categoria	Analisar o ponto de saturação; verificar, nas últimas entrevistas feitas, para confirmação de que realmente não houve novas informações; e marcar, na representação gráfica feita na etapa anterior, onde o ponto de saturação está para cada categoria.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Falqueto, Hoffmann e Farias (2019).

De acordo com Falqueto, Hoffmann e Farias (2019), “a transparência e a clareza dos relatórios de pesquisa, destacando a etapa de coleta de dados, são consideradas parâmetros importantes de avaliação do rigor científico em estudos qualitativos”. De acordo com os

autores, o critério de saturação teórica, desde que seja devidamente aplicado, também permite atingir os critérios de validade e confiabilidade de pesquisa. Compreende-se como validade a confiança com que se pode tirar conclusões corretas de uma análise e como confiabilidade a consistência com que um procedimento de pesquisa irá analisar um fenômeno da mesma forma em tentativas distintas, se o contexto investigado permanecer constante.

Em complemento, foi realizada a pesquisa documental por meio de levantamento de dados secundários, disponíveis em documentos não sigilosos, disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que tivessem relação com a gestão de riscos no órgão. Esses dados foram utilizados com vistas a discutir, comparativamente, com os resultados obtidos por meio das entrevistas.

A partir da aba “Pesquisa”, foram inseridos os seguintes termos específicos (palavras-chave), no campo “Texto para Pesquisa”: gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional; implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional; e implementação do gerenciamento de riscos no Departamento Penitenciário Nacional; tendo como referência, no campo “Unidade Geradora”, o termo: Assessoria de Gestão de Riscos, setor responsável pelo tema no Depen.

A busca no SEI acusou a existência de documentos em 39 processos, não sigilosos, relacionados à gestão de riscos no Depen, sendo que, desses, 23 processos eram repetidos. Portanto, como fonte de pesquisa documental, foram analisados documentos presentes em 16 processos no SEI.

Os dados primários, obtidos por meio das entrevistas, e os dados secundários, obtidos a partir dos documentos, foram compilados, organizados e tabulados dando origem ao *corpus* de dados de pesquisa, conforme ilustrado na Figura 7 da Seção 3.2. Consigne-se que, para

formalizar a coleta desses dados no âmbito do Depen, foi elaborado o documento constante no Apêndice A, com o pedido, na condição de pesquisador, de autorização para acessar os documentos internos do órgão e realizar as entrevistas contemplando servidores públicos ocupantes dos cargos descritos no Quadro 12. O Roteiro de Entrevistas (Apêndice B), também, foi previamente encaminhado ao Depen.

3.6 Procedimentos de análise de dados

Esta seção trata a respeito dos procedimentos de análise de dados. Conforme lembrado na Seção 3.2, a realização de estudos de casos abrange, em sua análise, a triangulação de dados de diferentes fontes (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Neste estudo, tais fontes de dados primários e secundários foram previamente citadas na Seção 3.5 deste capítulo.

Inicialmente, os relatos das entrevistas com os responsáveis pela gestão de riscos do Depen foram transformados em textos. Para atender ao **primeiro** e ao **segundo objetivos específicos**, quais sejam, identificar os principais fatores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen e diferenciar esses fatores em inibidores e facilitadores, foi utilizada como procedimento a análise de conteúdo. De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, abarcando 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) sugere três etapas na fase de planejamento de uma análise de conteúdo:

- a) pré-análise, na qual são selecionados os documentos que deverão ser analisados, sistematizando as ideias iniciais;
- b) exploração do material, momento no qual o pesquisador deve codificar os dados e agregar em unidades;
- c) tratamento dos resultados, inferência e

interpretação, etapa na qual o pesquisador irá confrontar seus resultados com a teoria utilizada, por meio da intuição, da análise reflexiva e crítica (SILVA *et al.*, 2013).

Nas palavras de Bardin (1977), para que a análise de conteúdo seja válida, existem regras que devem ser obedecidas ao se estabelecerem as categorias de fragmentação da comunicação, mesmo que não sejam todas elas aplicadas ao mesmo tempo. Em adição, a autora relaciona que o analista de pesquisa precisa ainda delimitar as unidades de codificação e de registro. A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo. A organização da codificação compreende três escolhas: a escolha das unidades, a escolha das regras de contagem e a escolha das categorias (BARDIN, 1977).

No presente trabalho, as unidades de registro foram obtidas a partir da análise temática. O tema é geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças etc. As respostas às questões abertas e às entrevistas individuais ou em grupo são frequentemente analisadas tendo o tema por base (BARDIN, 1977). A regra de enumeração adotada para a definição das unidades de registro levou em conta a presença (ou ausência) de fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no Depen. De acordo com cada texto, a presença (ou ausência) desses fatores foi significativa, funcionando como um indicador.

A codificação diz respeito à transformação dos dados brutos dos textos (transcrições das entrevistas e dos documentos) que, por recortes, agregação e enumeração, permite atingir uma representação adequada do seu conteúdo. Por sua vez, a categorização se refere à operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e o seu

reagrupamento segundo o gênero (analogia), a partir de critérios previamente estabelecidos (BARDIN, 1977).

A utilização das fichas analíticas permitiu isolar os trechos das entrevistas, destacando por meio do uso da regra de enumeração “presença ou ausência” daqueles trechos que melhor contextualizassem a ocorrência dos fatores. Para tanto, separaram-se os fragmentos extraídos daquilo que foi enunciado pelos entrevistados, bem como do registro literal contido nos documentos. À luz do referencial teórico, adotou-se a interpretação a partir do sentido das palavras para identificar os principais fatores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, como também para diferenciar tais fatores em inibidores e facilitadores (ROCHA *et al.*, 2008). No Apêndice C, apresenta-se o modelo da ficha analítica utilizado para identificar e diferenciar os fatores.

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 a próxima entrevista, foram levantadas as subcategorias de fatores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, com vistas a reconhecer os elementos novos e elementos que já tinham sido citados anteriormente por outros entrevistados (FALQUETO; HOFFMANN; FARIAS, 2018).

O emprego da técnica de saturação teórica, mencionado previamente na Seção 3.5, refere-se ao fato de que a coleta e a análise dos dados ocorreram de forma concomitante. Dessa forma, a cada coleta de dados (entrevista), efetuou-se a análise para distinguir quais elementos surgiram e quais eram replicados para, assim, verificar o momento no qual ocorreria a efetiva “saturação” e, subsequentemente, a interrupção de captação de novos dados (FALQUETO; HOFFMANN; FARIAS, 2019).

Também é importante ressaltar o emprego da “nuvem de palavras”. A nuvem de palavras, também conhecida como *Tag Cloud* ou *word cloud*, é um recurso gráfico digital que permite descrever visualmente um assunto e mostrar o grau de frequência das palavras em um texto, evidenciando aquelas que foram mais mencionadas. Esse tipo de técnica é utilizado para ilustrar a distribuição, facilitando a visualização dos dados (ALVES; FILHO; HENRIQUE, 2015). Para elaborar a nuvem de palavras, empregaram-se recursos do *software* NVivo.

Visando reforçar a confiabilidade quanto à categorização dos fatores encontrados, após finalizada a etapa de análise das entrevistas, passou-se à análise dos documentos levantados junto ao SEI e previamente citados na Seção 3.5, com vistas a verificar se os fatores identificados na análise de conteúdo das entrevistas encontravam respaldo em documentos coletados (triangulação de fontes de pesquisa).

Para atender ao terceiro objetivo específico de pesquisa, qual seja, classificar os fatores previamente identificados em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, foi empregada a análise de SWOT. Considerando os conceitos trazidos por Oliveira (2007, p. 68) e aqueles descritos na Seção 2.7 deste estudo, os elementos identificados como fatores inibidores foram subdivididos em pontos fracos e ameaças. No mesmo sentido, os elementos identificados como fatores facilitadores foram separados em pontos fortes e oportunidades.

Ao concluir a classificação dos fatores por meio de uma matriz SWOT com vistas a alcançar o terceiro objetivo específico, foi possível apresentar um diagnóstico com propostas para manter os pontos fortes observados e fazer uso deles, reduzir a intensidade dos pontos fracos e preparar-se para mitigá-los, aproveitar as oportunidades e proteger-se de ameaças (MARTINS, 2005).

Note-se que, para atender ao terceiro objetivo específico, as análises consideraram, além do conteúdo das mensagens das entrevistas, a triangulação com outras fontes de evidência oriundas da pesquisa documental com dados internos do Depen, citados na Seção 3.5.

Com o atingimento dos três objetivos específicos, buscou-se alcançar o objetivo geral proposto na Seção 1.3 deste estudo. Todas as etapas de análise de dados propostas podem ser resumidamente observadas a partir do Quadro 14, que mostra a vinculação entre os objetivos da pesquisa, as técnicas de coleta de dados e análise dos dados propostas neste estudo.

Por fim, apesar de o autor dessa pesquisa ser servidor da instituição objeto do presente estudo de caso, as medidas indicadas nesse capítulo foram adotadas na condição de pesquisador, preservando-se esta condição na realização das análises descritas neste estudo.

Quadro 14. Vinculação entre objetivos, coleta e análise dos dados

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Coleta de Dados	Análise de Dados
Descrever os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional.	Identificar os principais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional.	Entrevistas (Perguntas 1, 2 e 3) Pesquisa documental	Análise de conteúdo
	Diferenciar os fatores previamente identificados em inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional.	Entrevistas (Perguntas 2 e 3) Pesquisa documental	Análise de conteúdo
	Classificar os fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.	Entrevistas (Perguntas 2, 3 e 4) Pesquisa documental	Análise SWOT

Fonte: Elaborado pelo autor.

4. DESCRIÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo é destinado à descrição, análise e discussão dos resultados obtidos em busca de alcançar os objetivos específicos desta pesquisa, com vistas a descrever os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional.

Cabe informar que, no momento da coleta de dados deste estudo, estava em vigor a Portaria MJSP n.º 86/2020, que, dentre várias disposições, determinou que as unidades da estrutura organizacional do MJSP deverão assessorar a gestão de riscos do órgão central a partir de processos de trabalho priorizados (MJSP, 2020). Nesse sentido, ao atuar como UGRC do MJSP, o Depen concentrou a implementação de sua gestão de riscos na Direção-Geral e nos gestores distribuídos nas diretorias do Depen e que são responsáveis por processos de trabalho relacionados a riscos (Apêndice F). Em adição, ressalta-se a criação da AGR e do CGRCI e a utilização do sistema de gerenciamento de riscos AGIR pelos referidos gestores do Depen envolvidos no processo de gerenciamento de riscos.

A opção por concentrar a descrição, a análise e a discussão dos resultados em um mesmo capítulo se deu com o intuito de facilitar a compreensão sobre os resultados encontrados, primeiramente, descrevendo-os e analisando-os para, também, discuti-los à luz do referencial teórico, na ordem em que emergiram da pesquisa.

Na sequência, o presente capítulo segmenta-se em três seções: identificação dos principais fatores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional (Seção 4.1); diferenciação dos fatores identificados em inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional (Seção 4.2); e classificação dos fatores relacionados à implementação da gestão de

riscos no Departamento Penitenciário Nacional em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças (Seção 4.3).

4.1 Identificação dos principais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos

Inicialmente, conforme se verifica no Quadro 15, a partir da análise de cada entrevista individualizada com gestores, foi possível identificar os principais fatores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen. Ao total, foram realizadas 12 entrevistas, ocasião na qual foi possível constatar a saturação teórica.

Quadro 15. Fatores identificados nas entrevistas

N.º	Fatores identificados	E01	E02	E03	E04	E05	E06	E07	E08	E09	E10	E11	E12
1	Falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos	P	P	P	A	A	P	A	A	A	A	A	P
2	Resistência dos servidores às mudanças nas rotinas de trabalho	P	P	A	P	A	A	A	A	A	A	A	A
3	Insuficiência de servidores para a gestão de riscos	P	A	P	A	P	P	A	P	A	A	A	A
4	Falta de capacitação em gestão de riscos	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
5	Insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos	A	P	A	A	A	P	P	A	A	P	P	P
6	Mudanças constantes da Alta Gestão	A	P	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
7	Redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional	A	A	P	P	A	A	A	A	A	A	A	A
8	Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos	A	A	A	A	A	A	P	P	A	P	P	A
9	Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos	P	P	A	P	A	P	P	A	A	P	A	A
10	Acompanhamento dos órgãos de controle	P	A	P	P	A	A	P	A	A	A	A	A
11	Parcerias com outros órgãos institucionais	P	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
12	Políticas do Governo Central	A	P	P	A	A	A	P	A	P	P	P	A
13	Presença de um sistema de gestão de riscos	A	P	A	A	A	A	A	A	P	A	P	A
14	Presença de um setor responsável pela gestão de riscos	A	P	P	P	P	P	A	P	P	P	P	P
15	Presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos	A	P	A	A	A	A	P	A	P	P	A	A
16	Tamanho da organização	A	A	A	A	P	A	A	A	A	P	A	A

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Legenda: Presente (P) - Ausente (A)

No Quadro 16, a seguir, tem-se a representação gráfica, ordenada cronologicamente, que permite visualizar o ponto de alcance da saturação teórica a partir das respostas, de forma a se compreender como o ponto de saturação foi encontrado. Nas linhas que indicam os fatores, foi atribuído o valor de 1 (um) para informar que houve, pelo menos, uma nova informação e 0 (zero) para indicar que não foi encontrada nenhuma nova informação na respectiva entrevista (FALQUETO; HOFFMANN; FARIAS, 2018):

Quadro 16. Ponto de saturação teórica

		Entrevistas											
Categorias	E01	E02	E03	E04	E05	E06	E07	E08	E09	E10	E11	E12	
Fatores	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	

Fonte: Falqueto, Hoffmann e Farias (2018).

Legenda: Entrevistas (E) – Existência de nova informação (1) – Ausência de nova informação (0).

Conforme se verifica na tabela de constatação presente no Quadro 16, os fatores identificados atingiram o ponto de saturação teórica na entrevista de número oito, ou seja, a partir da qual, nenhuma nova informação foi identificada e considerada relevante para a teorização. Em regra, sugere-se que sejam feitas, pelo menos, duas entrevistas adicionais depois de ser encontrado o ponto de saturação (THIRY-CHERQUES, 2009). Neste trabalho, foram realizadas quatro entrevistas adicionais para que restasse clara a saturação. O número de 12 entrevistas, utilizado na saturação teórica, também é respaldado pela literatura conforme verificado por Boddy (2016).

A partir da análise do que foi enunciado pelos entrevistados, destacaram-se as quantidades e os percentuais de menções quanto aos principais fatores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen. Conforme se verifica no Quadro 17, a seguir, foram identificados 16 fatores, a quantidade de menções por entrevista de cada fator e seu respectivo percentual.

Quadro 17. Principais fatores identificados, quantidade e percentual de menções por entrevista

N.º	Principais Fatores Identificados	Quantidade de Menções em Entrevistas	Percentual de Menções em Entrevistas
1	Falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos	5	41,67%
2	Resistência dos servidores às mudanças nas rotinas de trabalho	3	25,00%
3	Insuficiência de servidores para a gestão de riscos	5	41,67%
4	Falta de capacitação em gestão de riscos	12	100,00%
5	Insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos	6	50,00%
6	Mudanças constantes da Alta Gestão	1	8,33%
7	Redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional	2	16,67%
8	Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos	4	33,33%
9	Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos	6	50,00%
10	Acompanhamento dos órgãos de controle	3	25,00%
11	Parcerias com outros órgãos institucionais	1	8,33%
12	Políticas do Governo Central	6	50,00%
13	Presença de um sistema de gestão de riscos	3	25,00%
14	Presença de um setor responsável pela gestão de riscos	10	83,33%
15	Presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos	4	33,33%
16	Tamanho da organização	2	16,67%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Conforme se verifica no Quadro 17, o fator “falta de capacitação em gestão de riscos” foi relatado por 100,00% dos entrevistados. Por sua vez, os fatores “mudanças constantes na alta gestão” e as “parcerias com outros órgãos institucionais” foram identificados em apenas uma entrevista cada (8,33% dos entrevistados).

Após as entrevistas, foram realizadas as pesquisas documentais. Além de identificar fatores, a análise de documentos visou confirmar os principais fatores que emergiram a partir do relato dos entrevistados. Apesar de não terem sido identificados fatores novos, todos os fatores que emergiram das entrevistas (Quadro 17) foram confirmados durante a análise dos documentos, visando dar mais confiabilidade aos resultados. Em adição, ressalta-se que cada fator identificado é individualmente abordado e discutido na Seção 4.2 do presente trabalho, descrita na sequência.

4.2 Diferenciação dos fatores em inibidores e facilitadores à implementação de gestão de riscos

Inicialmente, o Quadro 18, a seguir, apresenta a lista dos principais fatores identificados (Quadro 17), indicados como subcategorias da categoria dos fatores inibidores, ou seja, aqueles que dificultem ou impeçam a implementação da gestão de riscos.

Quadro 18. Categoria e subcategorias dos fatores inibidores

Categoria	Subcategorias	Código
Fatores Inibidores (FI)	Falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos	FI01
	Resistência às mudanças na rotina de trabalho	FI02
	Insuficiência de servidores para a gestão de riscos	FI03
	Falta de capacitação em gestão de riscos	FI04
	Insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos	FI05
	Mudanças constantes da Alta Gestão	FI06
	Redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional	FI07
	Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos	FI08

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Na sequência, a Figura 8, a seguir, apresenta a nuvem com a frequência das palavras extraídas dos relatos dos entrevistados, que se referem aos principais fatores inibidores à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen (Quadro 18). Visando alcançar maior transparência sobre as palavras aptas a identificar e classificar os fatores inibidores e facilitadores, excluíram-se todas aquelas que causaram “ruídos” para a análise dos resultados como: conjunções, advérbios, preposições e pronomes. Excluíram-se, também, palavras como “Depen”, “gestão”, “riscos”, “facilitador”, “inibidor” e alguns dos seus sinônimos que, por terem relação com todos os fatores identificados, poderiam obstruir aquelas que realmente demonstram as características de cada fator.

Figura 8. Nuvem de palavras dos fatores inibidores indicados nas entrevistas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa.

Ao analisar as palavras que mais se destacaram na Figura 8, é possível perceber a predominância das seguintes palavras: “servidores”, “trabalho”, “capacitação”, “falta”,

“cultura”, “curso” “conhecimento”, “efetivo”, “mudança”, “informação”, “comunicação” e “envolvimento”. Nota-se que se tratam justamente das palavras escolhidas para definir as subcategorias de fatores inibidores que foram apresentados no Quadro 18. Nesse sentido, procedeu-se à análise das palavras de maior destaque na nuvem de palavras da Figura 8 e a frequência com que essas palavras apareceram no *corpus* de pesquisa, conforme o Quadro 19, a seguir.

Quadro 19. Relação de palavras utilizadas na subcategorização dos fatores inibidores e frequência com que apareceram na nuvem de palavras

<i>Ranking</i>	Palavras utilizadas na subcategorização do fator inibidor	Frequência de aparição
1	servidores	56
2	trabalho	36
3	capacitação	27
4	falta	19
5	conhecimento	16
6	cultura	15
7	curso	12
8	comunicação	9
9	oficinas	9
10	efetivo	9
11	gestores	8
12	entendimento	7
13	mudança	7
14	recursos	7
15	conscientização	6
16	envolvimento	6
17	formação	6
18	organizacional	6
19	difusão	5
20	Funpen	5
21	informação	5
22	poucos	5
23	ações	4
24	treinamento	4
25	dinheiro	3
26	penitenciário	3
27	rotina	3
28	governo	2
39	resistência	2
30	sistema	2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Conforme se percebe a partir do Quadro 19, as palavras mais destacadas no *corpus* de pesquisa e a frequência com que essas palavras apareceram nesses relatos possuem relação com os fatores apresentados no Quadro 18 e com o percentual de menções constantes das entrevistas, indicado no Quadro 17. Isso reforça a escolha de subcategorização e a indicação de que se trata de fatores inibidores.

Na mesma esteira do que foi feito com os fatores inibidores, no Quadro 20, a seguir, são apresentados os principais fatores facilitadores encontrados, extraídos do Quadro 17.

Quadro 20. Categoria e subcategorias dos fatores facilitadores

Categoria	Subcategorias	Código
Fatores Facilitadores (FF)	Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos	FF01
	Acompanhamento dos órgãos de controle	FF02
	Parcerias com outros órgãos institucionais	FF03
	Políticas do Governo Central	FF04
	Presença de um sistema de gestão de riscos	FF05
	Presença de um setor responsável pela gestão de riscos	FF06
	Presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos	FF07
	Tamanho da organização	FF08

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Na Figura 9 a seguir, é apresentada a nuvem com a frequência das palavras extraídas dos relatos dos entrevistados, que se referem aos principais fatores facilitadores à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, com a mesma ressalva de exclusão das palavras que causaram “ruídos” para análise dos resultados, como: conjunções, advérbios, preposições e pronomes. Excluíram-se, também, palavras como “Depen”, “gestão”, “riscos”, “fatores” e “facilitadores”, por terem relação com todos os fatores identificados.

Figura 9. Nuvem de palavras dos fatores facilitadores indicados nas entrevistas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa.

O exame das palavras que mais se destacaram nessa nuvem permite perceber a predominância das seguintes palavras/siglas: “assessoria”, “gestores”, “ministério”, “justiça”, “sistema”, “auditoria”, “CGU”, “setor”, “comitê”, “participação”, “estrutura”, “enxuta” e “política”. Nota-se que se trata justamente das palavras escolhidas para definir as subcategorias de fatores facilitadores que foram apresentados no Quadro 20.

Conforme se percebe por meio do Quadro 21 a seguir, as palavras destacadas nas entrevistas e a frequência com que essas palavras apareceram na nuvem de palavras possuem relação com os fatores apresentados no Quadro 20. Isso, também, reforça a escolha de subcategorização e a indicação dos fatores facilitadores.

Quadro 21. Relação das palavras utilizadas na subcategorização dos fatores facilitadores e frequência com que apareceram na nuvem de palavras

<i>Ranking</i>	Palavras utilizadas na subcategorização do fator inibidor	Frequência de aparição
1	assessoria	28
2	gestores	16
3	ministério	13
4	sistema	12
5	comitê	11
6	participação	11
7	auditorias	9
8	CGU	8
9	política	8
10	estrutura	7
11	setor	7
12	conhecimento	6
13	justiça	6
14	unidade	6
15	institucional	5
16	reuniões	5
17	AGIR	4
18	apoio	4
19	TCU	3
20	conselho	2
21	enxuta	2
22	organograma	2
23	orientação	2
24	parceria	2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

A escolha das subcategorias relacionadas aos fatores encontrados levou em consideração o critério semântico adotado na interpretação dos temas enfatizados pelos entrevistados, que foram confirmados a partir dos documentos e complementados pelas análises de frequência com que as palavras apareceram nas nuvens de palavras exibidas nos Quadros 19 e 21. Na sequência, apresentam-se a descrição e a análise de cada um dos fatores inibidores e facilitadores identificados.

4.2.1 Descrição e análise dos fatores inibidores identificados

Conforme indicado no Quadro 18, dos 16 principais fatores identificados, oito foram categorizados como fatores inibidores à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen.

Inicialmente, tem-se a falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos (FI01). De acordo com o *corpus* de pesquisa, além de terem sido relatados, em cinco das 12 entrevistas, a ausência de compreensão, a sensibilização e o esclarecimento dos servidores sobre os conhecimentos que envolvem a gestão de riscos, isso faz com que seja difícil aceitar experimentá-la, bem como adotar suas técnicas e ferramentas, tidas como necessárias na opinião da Alta Gestão do Depen.

(...) 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. (...) é um fator que vai prejudicar, e isso vai além do que a falta de conscientização. Vamos dizer, fatores que inibem uma falta de uma discussão maior sobre o tema.

O FI01, também, foi mapeado nos processos de trabalho do Depen. Conforme se verifica a partir dos registros coletados, as atividades do órgão precisam considerar a necessidade de desenvolvimento de consciência sobre a importância de gerenciar riscos. Ao se buscar algo paralelo na literatura sobre o FI01, verifica-se o alinhamento dos dados obtidos com o que está previsto na ISO 31000:2018. De acordo com o referido modelo, um dos princípios e das orientações para uma gestão de riscos eficaz se refere ao fato de que a GR precisa ser inclusiva (Quadro 3), 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).

O segundo fator inibidor diz respeito à resistência dos servidores às mudanças nas rotinas de trabalho (FI02). Relacionado por três entrevistados, esse fator foi confirmado por meio de uma ação de escuta realizada pelo Depen, na qual parte do corpo de servidores do Depen relatou a insatisfação quanto à implementação de novas rotinas e diretrizes de trabalho, muitas vezes consideradas sem embasamento e desnecessárias, ao mesmo tempo em que pleitearam medidas de realocação dos servidores mais antigos para locais onde o trabalho fosse mais fácil.

De acordo com os levantamentos feitos, há indicação de que adotar práticas de gestão de riscos causa desconforto e, em certa medida, oposição por parte dos servidores, uma vez que implica modificar a forma como eles executam suas atividades rotineiras e seus hábitos no trabalho, a partir da aprendizagem de novos métodos e métricas, que demandam esforço e dedicação.

(...) Um dos fatores assim, imediatos quando fala que inibe, é que toda mudança gera um desconforto a partir do momento em que, se é proposta uma mudança. (...) Isso aí, ocorreu mudança aí vai desfavorecer, vamos dizer assim, é a não aceitação da mudança na busca por mecanismos que possam gerar um maior controle um planejamento e uma medida eficaz de execução do trabalho, de forma que garanta a execução do ato com zero risco ou nenhum risco. (...) Não aceitação por parte de quem? Por parte do servidor quando ele vai executar uma ordem. Vamos implementar isso aqui! Ah não, isso aqui é mais fácil de fazer, isso aqui sempre funcionou, por que que agora tem que fazer?

De acordo com a ISO 31000:2018, os fatores humanos influenciam todos os aspectos da gestão de riscos em cada nível e estágio (ABNT, 2018). Essa percepção, dividida por três dos 12 entrevistados, sugere que, em determinados momentos, os próprios servidores dificultariam a implementação de práticas de gestão de riscos no órgão, simplesmente porque isso poderia atrapalhar a dinâmica habitual de trabalho. No que se refere à relação existente entre o fator humano e a implementação da gestão de riscos contida no FI02, o *Orange Book* ressalta a importância de que as pessoas na organização entendam seu papel e suas responsabilidades para que a implementação da gestão de riscos seja eficaz (UK, 2009). Nesse

sentido, a literatura evidencia que o FI02 está em desarmonia com boas práticas preconizadas pelos modelos ISO 31000:2018 e *Orange Book*.

O terceiro registro de fator inibidor se refere à insuficiência de servidores para a gestão de riscos (FI03). Assim como constatado para o FI01, o FI03, também, foi mencionado por cinco de 12 entrevistados. Conforme se verifica nos levantamentos realizados, existe uma percepção de que faltam servidores para a implementação da gestão de riscos no órgão em estudo:

(...) está faltando gente, para implementar tem apenas duas pessoas (...) agora vamos pensar na gestão de riscos do sistema todo. Com duas pessoas pode ser que você não tenha a mesma qualidade (...), um dos fatores piores é o baixo efetivo.

Um dos pontos é você ter mais servidores dedicados a essa área (...) isso não é um privilégio desse setor de gestão de riscos, todos os setores do departamento estão com dificuldade.

O FI03, também, foi constatado por meio de documentos, tanto em ação de escuta de servidores promovida pelo Depen, como em Planilha de Avaliação de Riscos elaborada pelo órgão. De acordo com o *corpus* de pesquisa, a falta de servidores é um problema para o Depen porque dificulta a realização de etapas do processo de gestão de riscos, como o monitoramento de riscos, por exemplo.

De acordo com a literatura, a ausência de recursos, inclusive humanos, trata-se de um fator interno, diretamente associado à dificuldade de implementar a gestão de riscos em uma determinada organização (PALERMO, 2014). Nessa mesma linha de raciocínio, o modelo ISO 31000:2018 e a INC 01/2016 MP/CGU reforçam a importância de que haja pessoal suficiente e capacitado para a implementação da gestão de riscos nas organizações (ABNT, 2018; BRASIL, 2016).

Único fator inibidor que emergiu em todas as entrevistas, a falta de capacitação em gestão de riscos (FI04) é apresentada como quarto elemento que dificulta a implementação de

práticas de gestão de riscos no Depen. Se, por um lado, a gestão de riscos é considerada um tema recente na Administração Pública Federal brasileira que precisa ser definitivamente estabelecido, na opinião dos responsáveis pela gestão de riscos do órgão; de outro lado, é urgente a necessidade de capacitação sobre tema, que, ao menos até o presente momento, parece ter sido destinada apenas para alguns poucos gestores. É o que se evidencia a partir do relato de entrevistados, exemplificado conforme segue.

(...), 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.

(...) hoje a gente não tem esse mundo ideal no departamento, 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;

A importância de ter servidores capacitados em gestão de riscos está prevista na Portaria n.º 86/2020, que instituiu o Sistema de Governança do MJSP ao estabelecer, em seu art. 7º, IV, a necessidade de capacitação continuada (Quadro 6). Adicionalmente, baseado no catálogo de cursos da Escola Nacional de Serviços Penais - Espen, não há cursos relacionados à gestão de riscos em órgãos de segurança pública (MJSP, 2022). Aqueles que foram ofertados resumiram-se a duas iniciativas: indicação dos cursos oferecidos gratuitamente *online* da ENAP; e um Treinamento na Metodologia de Gerenciamento de Riscos promovida pelo MJSP, disponibilizado para 15 servidores/gestores do órgão.

Considerada como um elemento relevante por vários autores ao tratar da implementação da gestão de riscos em qualquer organização (CARLSSON-WALL *et al.*, 2018; MARTINS *et al.*, 2018; PALERMO, 2014), seja ela pública, seja ela privada, tem-se a

capacitação dos seus integrantes. Conforme se verifica no ISO 31000:2018, a gestão de riscos é melhorada, continuamente, por meio do aprendizado e das experiências (ABNT, 2018)

Insuficiência de informação e/ou comunicação sobre as ações de gestão de riscos no Depen (FI05) foi o quinto fator inibidor encontrado. Conforme evidenciado pela percepção dos entrevistados, geralmente, os servidores do Depen 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. (...) hoje, sem sombra de dúvidas, se perguntar para 98% da tropa se eles sabem que isso se dá no departamento, eles vão dizer que não tem ideia (...)

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.

De acordo com o *corpus* documental, 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* do Depen. 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. As notícias e informações existentes se referiram às ações promovidas diretamente pelo MJSP. De acordo com a Norma ISO 31000:2018, 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 sexto fator inibidor que emergiu das entrevistas foram as mudanças constantes na alta gestão (FI06), com aparição nas entrevistas e conforme coletado a partir das evidências

encontradas na análise documental. Na sequência, consta relato de entrevista a respeito do fator FI06:

(...) Tem um outro exemplo também bastante evidente disso aqui (...), nós passamos por uma mudança de gestão, da Alta Gestão nos últimos anos e nós já possuíamos no ano de 2021 um planejamento (...), interno, das ações que seriam desenvolvidas durante o ano de 2020. Com a alteração da Alta Gestão, alguns desses projetos foram sobrestados por entendimento da nova gestão, de que não seriam adequados. Cerca de 60% dos projetos foram sobrestados. Dois anos depois que nós começamos a utilizar os preceitos da gestão de risco para a análise das nossas ações aqui (...), nós para cada projeto de forma muito rudimentar, para cada projeto a gente fazia uma matriz de risco.

O Depen não possui uma norma que trate, especificamente, sobre a gestão de riscos para os sistemas penitenciários. A rigor, todos os princípios e as diretrizes sobre o tema, no órgão, advêm do MJSP. De acordo com o *corpus* de pesquisa, há evidências das mudanças ocorridas na gestão do MJSP, nos últimos anos, e evidências, também, de mudanças na composição da alta gestão do Depen. Deve-se notar que tais mudanças no MJSP foram acompanhadas, em geral, de alterações em normas relacionadas à implementação de práticas de gestão de riscos estabelecidas para os órgãos do MJSP, repercutindo, inclusive, em normas a serem seguidas pelo Depen. O Quadro 22 ilustra as referidas mudanças.

Quadro 22. Mudanças na gestão do MJSP e do Depen e evolução de normas relacionadas à gestão de riscos

Ano	Estrutura	Titular da Pasta	Houve mudança na Direção-Geral no Depen, no período?	Quantas mudanças ocorreram na Direção-Geral do Depen?	Normativo de Gestão de Riscos
2016/2017	MJ	Alexandre de Moraes	Sim	1	- Portaria n.º 366/2017 – Institui a de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do MJ (Revogada - última modificação 26/04/2018)
2017	MJ	Osmar Serraglio	Sim	2	- Portaria n.º 378/20–7 - Institui o Planejamento Estratégico e Comitê de Governança Estratégica do MJ (Revogada - última modificação 16/05/2018)
2017/2019	MJ	Torquato Jardim	Sim	1	- Portaria n.º 31/2018 - Institui a Política de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do MJ (Revogada - última modificação 12/04/2019) - Portaria n.º 32/2018 - Institui o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do MJ (Revogada - última modificação 12/04/2019) - Portaria n.º 33/2018 - Institui o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Gestão Estratégica do MJ (Revogada - 27/06/2019)
2019	MJSP	Sérgio Moro	Sim	1	- Portaria n.º 86/2019 - Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Revogada - última modificação 24/07/2020)
2020	MJSP	André Mendonça	Sim	1	
2021	MJSP	Anderson Torres	Sim	1	- Portaria MJSP n.º 86/2020 (encontra-se em vigor desde 2020)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Governo Federal (2021b).

Conforme se observa no Quadro 22, as alternâncias dos titulares da pasta no MJSP, entre os anos de 2017 e 2020, foram acompanhadas da mudança dos dirigentes máximos do Depen. A descontinuidade trazida pelas mudanças constantes na alta gestão evidencia o FI06 como fator que pode inibir a implementação da gestão de riscos, principalmente quando se leva em consideração que um dos princípios da gestão de riscos para o próprio MJSP refere-se ao suporte que precisa ser dado “à continuidade e à sustentabilidade institucional” (BRASIL, 2020). Em complemento, segundo a literatura, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, devendo dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional, pela garantia razoável de atingimento dos seus objetivos estratégicos (BRASIL, 2016).

A redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional (FI07) foi identificada como sétimo fator inibidor à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen. Sobre o FI07, seguem os seguintes relatos colhidos nas entrevistas, os quais, inclusive, mencionam o Funpen:

(...) a área de risco é o local aonde o gestor tem que ter um olhar sensível devido a esse fundo de recursos públicos que são aplicados, e fora o recurso, a política de gestão de riscos implementada; então mesmo que a gente passe a viver um cenário agora, com poucos recursos por causa do FUNPEN, a política também precisa ser monitorada (...) Porque a gente tá tendo uma queda na arrecadação desde 2018, então quando mudou a lei do fundo é a gente tem uma redução de quase dois terços dos recursos que entram, provenientes da loteria.

(...) então por exemplo, tem um dos itens que a escassez do recurso federal; é um risco, então nós o classificamos como médio, e acho que tinha um risco de ele ser alto, de acontecer que realmente seria acabar o dinheiro público. Acabou a contenção do FUNPEN, o FUNPEN secou.

Nesse sentido, as evidências trazidas, a partir da análise documental quanto ao Funpen, indicam que foi criado com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro, sendo tal fundo gerido pelo Depen (BRASIL, 1994). Com o advento da ADPF

347/DF, determinou-se o descontinenciamento do saldo acumulado do Funpen. Por conta disso, a União manejou diversos instrumentos legais que têm provocado a progressiva diminuição de arrecadação do fundo desde 2015, como a transferência de parte dos recursos do Funpen para o Fundo Nacional de Segurança Pública. Medidas como essas, ao invés de aumentarem o investimento no sistema prisional, efeito inicialmente almejado pela determinação de descontinenciamento, diminuem sua contribuição para o financiamento do sistema, o que pode afetar inclusive a implementação da gestão de riscos no Depen.

A disponibilidade de recursos financeiros para a implementação da gestão de riscos trata-se de um fator relevante citado em diversas fontes da literatura, como ABNT (2018), Brasil (2016) e Palermo (2014). Nas palavras desse último autor, aliás, a maior ou menor disponibilidade de recursos financeiros influencia diretamente a adoção de ferramentas (sistemas, plataformas), a capacitação de servidores públicos (cursos, palestras) e a aquisição de equipamentos, necessários à realização da gestão de riscos (PALERMO, 2014), ou seja, afeta todos os demais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos.

O oitavo (e último) fator inibidor identificado diz respeito à falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos no Depen. Fator mencionado em quatro das 12 entrevistas, sendo citado por 33,33% dos entrevistados. Segue um breve relato sobre o FI08 que emergiu a partir das entrevistas:

Eu acho que é a própria a questão da cultura (...) como disse é uma questão meio embrionária no serviço público como um todo; então quando você não tem a cultura de pensar nos riscos, de tentar prever o que pode vir a acontecer para já pensar no quais seriam as formas de tentar evitar, mitigar, enfim; culturalmente ainda não é um padrão nosso (...) então acho que tem aquela questão da cultura organizacional, que inclusive no nosso tema (...) também é uma coisa que está amadurecendo.

As evidências das entrevistas sugerem que a cultura voltada à gestão de riscos encontra-se em amadurecimento, no órgão em estudo. Adicionalmente, de acordo com os

documentos encontrados, o processo de implementação da gestão de riscos deve “começar a partir do desenvolvimento da consciência sobre a importância de gerenciar riscos até a consolidação em sua cultura organizacional”, sendo que “o ápice desse processo se dá quando a organização conta com uma abordagem consistente (...) e com uma cultura organizacional profundamente aderente aos princípios e às práticas da gestão de riscos”.

Conforme assevera Mikes (2009), a falta de conjunto sedimentado de crenças, valores e normas em gestão de riscos é vista como algo que dificulta a implementação dessa gestão de riscos nas organizações. Após ter sido atualizado, o COSO ERM passou a enfatizar a importância do desenvolvimento de uma cultura de riscos (COSO, 2017). A ISO 31000:2018, por sua vez, relaciona a cultura como um dos princípios para a gestão de riscos eficaz, ao dizer que “os fatores culturais influenciam todos os aspectos da sua implementação, em cada nível e estágio” (ABNT, 2018).

4.2.2 Descrição e análise dos fatores facilitadores identificados

Em complemento ao que foi exposto na Subseção 4.2.1, dos 16 principais fatores identificados e relacionados no Quadro 17, pôde-se identificar oito fatores facilitadores à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen a partir das entrevistas, que também foram corroborados pela análise dos documentos, conforme descrito na sequência.

O primeiro fator facilitador diz respeito ao comprometimento dos gestores com a gestão de riscos no Depen (FF01). Conforme evidências dos relatos de 50,00% dos entrevistados, os gestores que também atuam como responsáveis pela gestão de riscos no Depen são participativos e têm consciência da importância de se implementar a gestão de riscos no órgão:

(...) são diretores, são gestores, que participam, participaram até do mapeamento de riscos (...) e eu vejo que há certas melhorias dentro da diretoria (...) eu creio que realmente os gestores entenderam o risco (...) o Depen corre riscos eternamente,

vamos dizer assim, e souberam implementar junto com a equipe e fazer até a equipe entender que o risco não é da área, é do departamento.

(...) então eu acho que o primeiro ponto é que as chefias, a Direção-Geral e as diretorias do próprio departamento estejam imbuídos de que realmente eles fazem um trabalho de excelência nesse sentido.

(...) os próprios dirigentes se reúnem para pensar o que que está sendo feito, analisar o que pode se fazer a mais com relação a esses riscos que se concretizou e para a gente tentar evitar que aconteçam outros (...) então eu percebi um cuidado especial com o tema.

Eu vejo os diretores da gestão atual com uma consciência bastante ativa com relação a esse tema.

O respaldo documental acerca das manifestações anteriormente apresentadas refere-se à existência de atas e memórias de reunião que demonstram a adesão e participação dos gestores responsáveis por processos de trabalho prioritários nas reuniões para tratar sobre a gestão de riscos nos seus respectivos setores, com a AGR, ou para tratar da gestão de riscos do Depen junto ao CGRCI.

Quanto ao FF01, a literatura trata da importância que precisa ser dada ao estilo de liderança de cada gestor de riscos ao implementar a gestão de riscos nas organizações. A maneira como cada gestor do Depen 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; CARLSSON-WALL *et al.*, 2018; PALERMO, 2014; UK, 2009).

O acompanhamento dos órgãos de controle (FF02) refere-se ao segundo fator facilitador à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, mencionado em três das 12 entrevistas. Esse acompanhamento tem relação tanto com a atividade de fiscalização e cobrança exercida por órgãos como a CGU e o TCU como também pela presença de normas e

recomendações de melhorias para a gestão de riscos, que partem desses órgãos de controle.

Segue o exemplo encontrado no relato dos entrevistados, destacando a CGU:

(...) a fiscalização dos órgãos de controle é uma coisa que favorece (...) tanto que uma das primeiras coisas que nós fizemos, por coincidência ou não, a gente teve uma sequência de reuniões com a CGU, então a gente sofreu uma bateria de auditorias.

(...) os órgãos de controle vindo nas auditorias, eles meio que obrigam o Depen (...) como um todo, a analisar melhor utilização dos recursos públicos e até auditar, até conferir, monitorar, essa utilização (...) é fundamental quando a gente recebe uma vistoria do TCU (...) a gente até gosta de receber auditorias do TCU e da CGU, porque mostra que a gente tem alguém de fora olhando o nosso trabalho.

De acordo com o *corpus* de evidências da pesquisa, a CGU e o TCU desempenham papel no controle e na fiscalização das atividades realizadas pelo Depen. Esse exame dos órgãos de controle é materializado por meio de relatórios de auditoria que culminam na elaboração de recomendações que envolvem a melhoria da organização, como, por exemplo, falta de mapeamento dos riscos capazes de afetar os objetivos organizacionais definidos para as aquisições, busca de medidas que possam mitigar os riscos de que obras não sigam os projetos e padrões estabelecidos, falta de avaliação periódica dos riscos, maior clareza quanto ao controle de riscos, dentre outros.

Acrescente-se que a literatura sobre o FF02, por sua vez, indica que o acompanhamento e as orientações emanadas de órgãos de fiscalização e controle, como a CGU e o TCU, tem como produto fazer recomendações para aperfeiçoar a gestão de riscos nos órgãos e nas entidades da Administração Pública (ABNT, 2018; BRASIL, 2019a; COSO, 2017; MARTINS *et al.*, 2018; SOUZA *et al.*, 2020; UK, 2009).

Na opinião dos entrevistados, parcerias com outros órgãos institucionais (FF03) foram consideradas como o terceiro fator facilitador. Aliada à percepção de que houve a redução de recursos financeiros destinados ao Sistema Penitenciário Nacional (FI07), elementos como a

falta de efetivo suficiente para realizar o volume de escoltas e o fato de não possuir aeronave própria são evidências de que as parcerias de outros órgãos institucionais, como a PF, a PRF e órgãos de execução penal estadual, favoreçam o cumprimento, por meio do Depen, de seus objetivos organizacionais em momentos de demanda de trabalho, principalmente quando envolvem riscos operacionais.

Vamos supor que a gente não tivesse a opção de conseguir apoio institucional, apesar do que durante o primeiro mês houve dificuldade de conseguir o apoio institucional, porque inclusive as aeronaves da PF e PRF estavam sendo usadas em ações humanitárias (...) também tem a questão das missões deles, dos órgãos institucionais que prestam apoio ao departamento com as escoltas aéreas (...) então assim, se não tivesse aeronave ou se não tivesse uma parceria ali, com os outros órgãos para poder auxiliar nesse cumprimento de decisão judicial é um risco que eu não teria condições de resolver.

O FF03 tem respaldo, também, na análise documental e evidência na literatura. A realização de escoltas que podem demandar a ação integrada entre as forças de segurança da União junto ao Sistema Penitenciário Federal tem respaldo na Portaria GAB-DEPEN n.º 195, de 3 de agosto de 2021, que instituiu a Comissão Técnica para avaliar e propor ações de articulação com outros órgãos institucionais, dentre as quais está incluída a gestão de riscos, contemplando, inclusive, riscos operacionais. Em complemento, a literatura cita parcerias e relacionamentos externos com outras organizações, chamadas a colaborar com órgãos e entidades (ABNT, 2018; UK, 2009) como algo que favorece a implantação da gestão de riscos.

Considerado um elemento mencionado por 50,00% dos 12 entrevistados, políticas do governo central (FF04) foram identificadas como o quarto fator facilitador à implementação de práticas de gestão de riscos. Seguem algumas evidências do FF04 coletadas por meio de entrevistas:

(...) primeiro a gente passa a discutir gestão de riscos a partir do projeto de gestão de riscos do MJSP (...) a partir do planejamento estratégico do MJSP (...), é que a gente passa a discutir isso no âmbito do departamento.

Não é uma política do Depen. É uma política do Ministério, não tem para onde correr.

(...) eu vejo uma priorização do Ministério (...) isso facilita muito a implementação porque não tem jeito, quando vem de cima, todo mundo obedece mais (...) Sim eu a vejo como uma, eu acho que é uma diretriz do governo federal como um todo, de dar atenção à gestão de riscos.

A maior parte dos registros que sustentam o FF04 diz respeito aos ofícios encaminhados pela área técnica do MJSP, qual seja: a AECI. Conforme o *corpus* de evidências da pesquisa, a AECI tem acompanhado e cobrado o Depen quanto aos trabalhos dessa unidade “para implantação integral do processo de gerenciamento de riscos” e “elaboração de plano de implementação de controles para tratamento dos riscos dos processos estratégicos (obrigatórios)”.

Ressalta-se que a literatura, também, refere-se ao FF04. Políticas do governo central abordam a prevalência de um regime de orientação externo, advindo da autoridade central (no caso concreto, exemplificada pela manifestação oriunda da AECI), no sentido de estabelecer critérios nacionais de desempenho, incluindo as pressões exógenas que se manifestam por meio de persuasão por meio de forças legais, como leis, decretos e regulamentos (ABNT, 2018; BRASIL, 2016; BRASIL, 2019a; COSO, 2017; PALERMO, 2014; PAQUETE, JAEGUER e WILSON, 2010; RAMOS, 2015; SOUZA *et al.*, 2020; UK, 2009; WOODS, 2009).

Identificado como o quinto fator facilitador à implementação da gestão de riscos no Depen, tem-se a presença de um sistema de gestão de riscos (FF05), indicado em 25,00% das entrevistas. Trata-se do Sistema de Informação de Apoio à Gestão de Integridade e Riscos – cuja sigla é 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 o Depen trabalha num ritmo muito acelerado, então o gestor precisa desse tipo de ferramenta para conseguir otimizar o trabalho, então fica mais fácil para mim aqui, quando eu acesso o sistema, eu já tenho as datas ali (...) eu sei que eu tenho que implementar aquelas medidas e eu sei para onde estou indo, né?

Em adição, de acordo com os documentos, o processo de implementação de práticas de gestão de riscos no Depen é facilitado por meio do emprego do Sistema AGIR, considerado “(...) uma ferramenta que irá auxiliar as unidades nos trabalhos de identificação, de avaliação, de tratamento e de monitoramento da implementação das ações mitigadoras para os riscos”. Acrescente-se que a utilização do Sistema AGIR permite a avaliação de desempenho, exigindo que cada diretoria monitore seu risco de falha em atingir seus objetivos de serviço, contribuindo para que a alta administração do Depen tenha acesso a informações atualizadas sobre os níveis atuais de riscos aos quais o órgão está exposto.

No caso em pauta, o Sistema AGIR, disponibilizado pelo MJSP, contribui para atender às necessidades do Depen no tocante ao registro e ao tratamento de informações sobre riscos. De acordo com a literatura, a TIC é parte integrante do processo de gestão de riscos, servindo para o registro e tratamento de informações sobre as etapas do referido processo, podendo empregar, inclusive, sistemas de informação. A rigor, a organização poderá fazer uso da TIC considerando recursos tecnológicos por ela desenvolvidos ou recursos tecnológicos fornecidos por terceiros, mas usados para atender às necessidades da citada organização (ABNT, 2018; BRASIL, 2019a; COSO, 2017; PAQUETE, JAEGUER, WILSON, 2010; WOODS, 2009).

Na opinião de dez dos 12 entrevistados (83,33% do total de entrevistados), a presença de um setor responsável pela gestão de riscos é o sexto fator facilitador identificado (FF06). Refere-se à AGR, unidade administrativa vinculada à alta gestão do Depen.

Um fator seria a criação da AGR e esse trabalho que a AGR 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 do AGR em si, da Assessoria de Gestão de Risco, nós tivemos uma visão melhor, isso favoreceu a gente a visualizar até pelo Depen como um todo.

De acordo com o *corpus* de pesquisa, em especial evidências documentais, a AGR, criada no ano de 2019, realiza atividades de assessoramento da Direção-Geral do órgão em temas afetos à risco, integridade e controle interno, prestando apoio técnico e acompanhamento dos demais setores do Depen no que se refere aos processos de trabalho priorizados relativos à gestão de riscos. Com base nas evidências coletadas, a chefia da AGR é ocupada por um servidor de carreira da CGU. Deve-se notar que as atribuições da AGR ainda não foram formalmente estabelecidas, havendo proposta de regulamentação que depende da atualização do Regimento Interno do Depen.

A partir da análise dos dados das entrevistas e dos documentos, as evidências de um setor próprio, especializado em gestão de riscos, ainda que não formalmente incluso no regimento interno do Depen, tem favorecido a difusão desse conhecimento sobre gestão de riscos no órgão e ajuda a sanar dúvidas dos demais gestores. Ressalta-se que a literatura recomenda a formalização da área, quando assevera 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 a estrutura de gestão de riscos 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, garante que os riscos sejam gerenciados com eficácia (COSO, 2017).

Outro fator facilitador à implementação de prática de gestão de riscos no Depen diz respeito à presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos (FF07). Trata-se do Comitê de Gerenciamento de Riscos, Controles Internos e Integridade - CGRCI

que, de acordo com a Portaria Depen n.º 68, de 16 de março de 2021 tem como escopo, dentre outras atribuições, as ações de governança voltadas à implementação e ao monitoramento da gestão de riscos no órgão (BRASIL, 2021). Segue o relato obtido por meio das entrevistas:

(...) então a gente já conseguiu transitar pela área e 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 departamento. (...)Nessa reunião do comitê, todos os gestores do departamento acabam tendo conhecimento dos riscos das outras áreas também então isso facilita o trabalho e o diálogo entre os gestores. Esse trabalho me parece que funciona bem e também facilita o trabalho interdisciplinar entre as áreas. (...) gente passou a trabalhar em conjunto para tentar minimizar ou mitigar esses riscos, a partir dessas reuniões que alta gestão desenvolve mensalmente.

O CGRCI possui certas competências semelhantes à AGR, uma vez que lida com temas relacionados à gestão de riscos, integridade e controles internos (Apêndice F). Adicionalmente, nota-se que o CGRCI possui natureza colegiada, tendo como integrantes: I - Diretor-Geral do Depen; II - Diretor de Políticas Penitenciárias; III - Diretor do Sistema Penitenciário Federal; IV - Diretor de Inteligência Penitenciária; V – Diretor-Executivo; VI - Corregedor-Geral do Depen; VII – Ouvidor Nacional do Depen; VIII - Diretor da Escola Nacional de Serviços Penais; IX - Presidente da Comissão de Ética; X - Chefe da Assessoria de Assuntos Estratégicos; XI – Chefe da Assessoria de Gestão de Riscos.

É importante mencionar que, mesmo tendo natureza constitutiva distinta, a AGR e o CGRCI possuem semelhanças relativas, em sua maioria, à governança em gestão de riscos. São exemplos dessas semelhanças: prestar orientação técnica aos gestores responsáveis por processos de trabalho priorizados que envolvam a gestão de riscos; atuar na implementação do Plano de Integridade e do Programa de Gestão de Riscos no âmbito do Depen; atuar na implementação de recomendações dos órgãos de controle externos como a CGU e o TCU, dentre outros.

Adicionalmente, é fundamental ressaltar que, da mesma forma como se deu com a AGR, ao analisar o FF07, também é possível notar que a opção por se criar um órgão especializado na composição da estrutura organizacional do Depen tem influência positiva na implementação da gestão de riscos (ABNT, 2018; COSO, 2017; GONÇALVES, 2001; OSTROFF, 1999). Trata-se do CGRCI, um órgão de natureza colegiada, estruturado funcionalmente, sob a presidência da alta gestão do Depen, que, dentre as suas competências, atua sobre os riscos que podem afetar todo o órgão (Apêndice F).

Como oitavo fator facilitador identificado, 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 Departamento Penitenciário Nacional não é muito grande (...) é uma estrutura que não tem muitas ramificações, bem pequena, então você consegue trabalhar com uma quantidade muito menor de processos em relação à estrutura muito inchada;

Os que facilitam, vamos lá (...) é o fato de sermos ainda só cinco penitenciárias federais (...), então isso de certa forma facilita, por ser menor que outros órgãos federais (...).

De acordo com o *corpus* de pesquisa, o Depen possui quatro diretorias, cerca de 1.400 servidores e cinco unidades descentralizadas, distribuídas no território nacional, que são as penitenciárias federais localizadas em Brasília/DF, Catanduvas/PR, Campo Grande/MS, Mossoró/RN e Porto Velho/RO. Quando comparado a outros órgãos de natureza similar no âmbito da União, como a PF e a PRF, do ponto de vista da quantidade de unidades administrativas e, principalmente, da quantidade de cargos efetivos e comissionados que elas possuem, 14.632 e 12.224, respectivamente (CGU, 2021), na percepção dos entrevistados, o Depen é considerado um órgão de pequeno tamanho, o que favorece a implementação da gestão de riscos.

A literatura também corrobora que o tamanho da organização se trata de um fator de influência na implementação da gestão de riscos. Nas palavras de 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. Para a autora, um exemplo da operacionalização do tamanho da organização é baseado no número de empregados.

4.3 Classificação dos fatores relacionados à implementação da gestão de riscos em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças

Dos 16 fatores associados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, observou-se a presença de oito fatores inibidores e 8 fatores facilitadores. No Quadro 23, são mostrados os quantitativos dos parâmetros da matriz SWOT, considerando também os contextos interno e externo, bem como os seus respectivos totais.

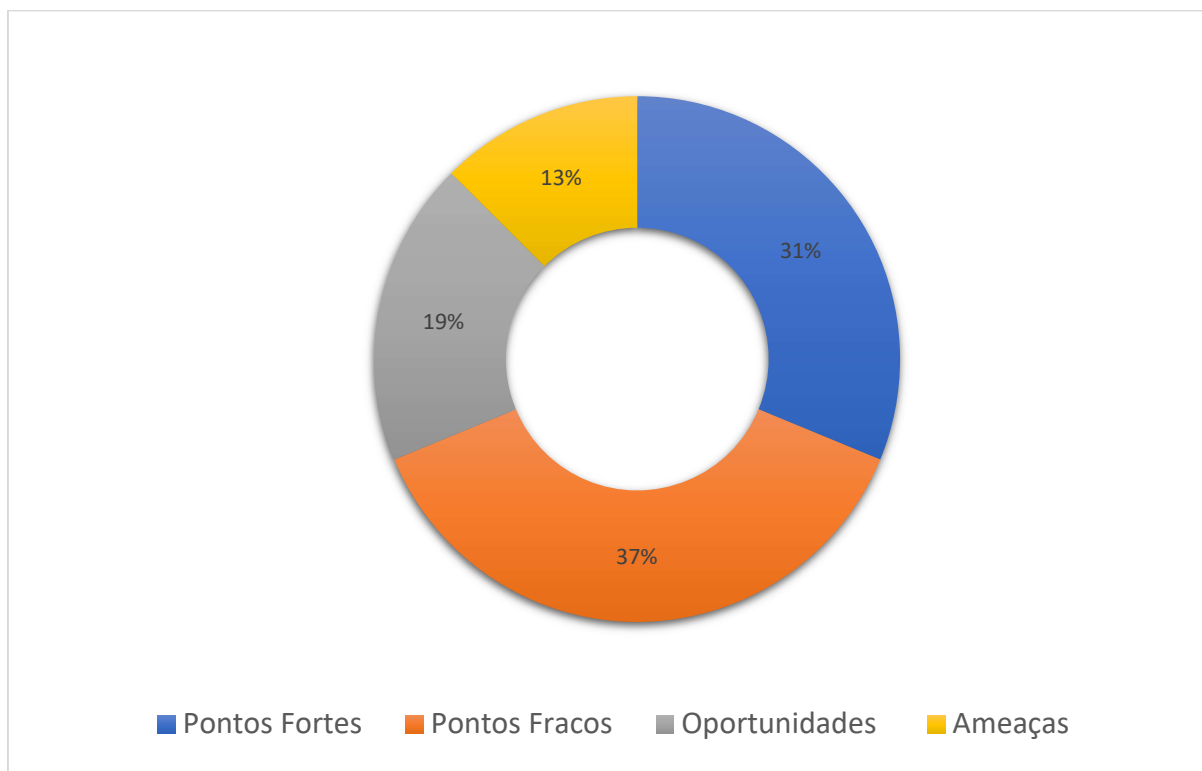
Quadro 23. Quantitativos das variações SWOT obtidos para o Depen

	Fatores Facilitadores	Fatores Inibidores
Contexto Interno	Pontos Fortes 05	Pontos Fracos 06
Contexto Externo	Oportunidades 03	Ameaças 02
Total	08	08

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Na Figura 10, a seguir, apresenta-se a proporção entre os principais fatores relacionados à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, classificados em: pontos fortes (forças), pontos fracos (fraquezas), oportunidades e ameaças.

Figura 10. Proporção entre os fatores classificados como pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os fatores apontados para os contextos interno e externo foram analisados separadamente. No ambiente interno do Depen, destacaram-se cinco pontos fortes e seis pontos fracos. Conforme se verifica no Quadro 24, a seguir, dos cinco fatores facilitadores classificados como pontos fortes, um refere-se à presença de um sistema de gestão de riscos (FF05), outro se refere ao tamanho da organização (FF08) e três (FF01, FF06 e FF07) estão relacionados à atuação dos líderes no Depen, de maneira singular ou colegiada, como aspectos que favorecem a implementação da gestão de riscos no órgão. Isso significa que o Depen, 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, que são executados com o apoio da AGR e do CGRCI (BRASIL, 2020).

Quadro 24. Classificação dos fatores do contexto interno em pontos fortes e em pontos fracos

Código	Pontos Fortes	Código	Pontos Fracos
FF01	Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos	FI01	Falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos
FF05	Presença de um sistema de gestão de riscos	FI02	Resistência dos servidores às mudanças nas rotinas de trabalho
FF06	Presença de um setor responsável pela gestão de riscos	FI03	Insuficiência de servidores para a gestão de riscos
FF07	Presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos	FI04	Falta de capacitação em gestão de riscos
FF08	Tamanho da organização	FI05	Insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos
		FI08	Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Com relação à FF06 e FF07, citados na Seção 4.2.2, apesar de o *corpus* de pesquisa destacar a atuação da AGR junto aos responsáveis por processos de trabalho priorizados que envolvem gestão de riscos (instruindo-lhes sobre a melhor forma de identificar, avaliar, tratar, monitorar e comunicar os riscos, e a forma como os gestores de riscos das diferentes áreas do órgão interagem e lidam com as contingências do dia a dia, de interesse coletivo), e dos encaminhamentos obtidos a partir das reuniões do CGRCI, existem indicativos (inclusive baseados na análise do teor do Apêndice F) de que haveria sobreposição de competências da CGRI com a AGR, tratando-se de um tema que pode ser objeto de aprimoramento. Considerando a semelhança de suas competências na área de governança em gestão de riscos, como indicação de aprimoramento, cita-se a possibilidade de haver uma melhor distribuição e atribuição de tarefas para cada um desses componentes.

Um outro ponto que merece destaque diz respeito à presença de um sistema de gestão de riscos (FF05) como ponto forte do Depen. Apesar de o sistema AGIR ter sido desenvolvido externamente pelo MJSP, que o disponibilizou para órgãos ligados a esse ministério, a administração e a alimentação desse sistema são de responsabilidade dos gestores que atuam na gestão de riscos no Depen. Mesmo tendo sido “apresentado” ao Depen por conta de um contexto externo (demanda do MJSP), o sistema AGIR não funciona de forma plena se não for utilizado e se não receber dados dos órgãos vinculados ao MJSP, inclusive o Depen. Aliás, o sistema AGIR funciona como um sistema de informação que atende a uma necessidade do Depen ligada ao registro de informações sobre a gestão de riscos do Depen, caracterizando-se como ponto forte. Segundo a literatura, o “gerenciamento de riscos” depende do uso de TIC, a qual contribui para o processo de controle de riscos (WOODS, 2009).

Ainda no contexto interno, como pontos fracos mais recorrentes, tem-se a insuficiência de efetivo, de conscientização, de capacitação, de informação e de participação dos servidores como elementos que dificultam a implementação de práticas de gestão de riscos (FI01, FI02, FI03, FI04, FI05 e FI08).

De acordo com o COSO (2004), o gerenciamento de riscos é um processo efetuado pelo Conselho de Administração, pela Diretoria Executiva e pelos demais empregados, isto é, pelas pessoas, mediante o que fazem e o que dizem. São as pessoas que estabelecem a missão, a estratégia e os objetivos e implementam os mecanismos de gerenciamento de riscos da organização. As ações das pessoas, por sua vez, afetam o desempenho da gestão de riscos positivamente, quando agem de forma alinhada à política de gestão de riscos, e negativamente, quando não agem assim (BRASIL, 2018a). Pelos dados obtidos no presente trabalho, há oportunidades de aprimorar a implementação de mecanismos para ajudar os servidores a

entenderem o risco no contexto interno, de forma a estabelecer uma vinculação entre as atribuições dos servidores e os objetivos da organização.

Oliveira (2007) assevera que a análise externa indica os pontos que merecem especial atenção de gerenciamento, uma vez que o problema se torna maior quando se trata das variáveis sobre as quais não se tem controle, consubstanciadas em oportunidades e ameaças. Quanto ao contexto externo do Depen, destacaram-se três oportunidades e duas ameaças, agrupadas no Quadro 25, a seguir.

Quadro 25. Relação dos fatores do contexto externo em oportunidades e ameaças

Código	Oportunidades	Código	Ameaças
FF02	Acompanhamento dos órgãos de controle	FI06	Mudanças constantes da Alta Gestão
FF03	Parcerias com outros órgãos institucionais	FI07	Redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional
FF04	Políticas do Governo Central		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Conforme se verifica na Figura 25, têm-se como oportunidades as políticas do governo central (FF04) e o acompanhamento dos órgãos de controle (FF02), como elementos externos influenciadores das políticas e estratégias do Depen, não se podendo ignorar as parcerias com outros órgãos institucionais (FF03), na medida em que permite alcançar objetivos comuns às organizações envolvidas. Como se trata de fatores incontroláveis pelo Depen, cabe ao órgão em estudo tentar maximizar essas oportunidades para se adequarem, cada vez mais, aos valores, às capacidades e aos recursos da organização (CHERMACK; KASSHANNA, 2007).

Ainda no contexto externo, observam-se, com base nas evidências dos dados dos fatores inibidores classificados como ameaças, as mudanças constantes na alta gestão (FI06) e

a redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional (FI07). Ambos os fatores possuem influência no aspecto políticas e estratégias.

No Depen, uma importante característica que foi 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, JAEGER E WILSON, 2010; RAMOS, 2015; SOUZA et al., 2020; WOODS, 2009). A participação do Depen nessa construção é, aparentemente, servindo como UGRC do MJSP, ministério que estabelece as políticas e estratégias de gestão de riscos, fiscalizando a implementação dessa política com o auxílio da AECI (BRASIL, 2020).

Por conseguinte, visando atingir o terceiro objetivo específico da presente pesquisa, na Figura 11, a seguir, apresenta-se a Matriz SWOT consolidada dos fatores inibidores e facilitadores à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen, classificados em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.

Figura 11. Matriz SWOT consolidada dos fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Depen

		FATORES FACILITADORES	FATORES INIBIDORES
CONTEXTO INTERNO	S	Forças	Fraquezas
		Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos.	Falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos.
		Presença de um sistema de gestão de riscos.	Resistência dos servidores às mudanças nas rotinas de trabalho.
		Presença de um setor responsável pela gestão de riscos.	Insuficiência de servidores para a gestão de riscos.
		Presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos.	Falta de capacitação em gestão de riscos.
		Insuficiência de informação/comunicação sobre as ações de gestão de riscos.	
		Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos.	
CONTEXTO EXTERNO	O	Oportunidades	Ameaças
		Acompanhamento dos órgãos de controle.	Mudanças constantes da Alta Gestão.
		Parcerias com outros órgãos institucionais.	Redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional.
		Políticas do Governo Central.	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de pesquisa.

Segundo a literatura, no contexto interno, o foco deve ser em acentuar os pontos fortes e atenuar os pontos fracos relativos às competências e às capacidades internas da organização (CHERMACK; KASSHANNA, 2007).

Quanto aos pontos fortes indicados na Matriz SWOT consolidada (Figura 13), observam-se tanto a presença de um setor responsável pela gestão de riscos quanto a presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos. A ausência de definição formal no Regimento Interno do Depen, no que se refere às competências do referido setor, e os indícios de sobreposição de competências entre o setor e o órgão colegiado, foram evidenciadas nas análises e podem ser entendidas como pontos de aprimoramento. Em adição, talvez possa ser aprimorada a condição da AGR no contexto da gestão de riscos do órgão. De acordo com o *corpus* de pesquisa, o papel da AGR parece estar mais alinhado à execução de processos relativos à gestão de riscos, ao controle interno e à integridade, enquanto o CGRCI parece estar mais relacionado com o aspecto de governança em gestão de riscos, controles internos e integridade.

Quanto aos pontos fracos, uma forma de sanar a falta de conscientização sobre a importância da gestão de riscos, a resistência dos servidores em adotá-la e a falta de uma cultura organizacional em gestão de riscos está relacionada às formas de tratar a falta de capacitação em gestão de riscos e a insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos.

Isso poderia ocorrer a partir do incentivo à capacitação em gestão de riscos, inclusive com a gestão de risco customizada para as atividades dos sistemas penais, e de uma maior difusão, voltada ao consumo do público interno, sobre ações e resultados da gestão de riscos no órgão. A capacitação dos agentes públicos em gestão de riscos, a garantia de que os riscos sejam comunicados e a importância da compreensão sobre os riscos aos quais a organização está

exposta são elementos que já se encontram sedimentados na literatura como iniciativas alinhadas à implementação da gestão de riscos (ABNT, 2018; BRASIL, 2016; BRASIL, 2020; UK, 2009).

No contexto externo, o ponto-chave diz respeito a tentar explorar ao máximo as oportunidades, bem como tentar mitigar os efeitos decorrentes das ameaças (CHERMACK e KASSHANNA, 2007). No que tange às oportunidades, deve-se atentar ao fortalecimento das parcerias com outros órgãos institucionais.

De acordo com o *corpus* de pesquisa, apesar de o Depen atuar constantemente em conjunto com órgãos como a PF e PRF, essa atuação normalmente está relacionada à gestão de riscos operacionais. Acredita-se que o fato de o Depen ter atuação em âmbito nacional, tendo como uma de suas principais atribuições prestar apoio técnico aos sistemas prisionais estaduais, permite que seja incentivada a ampliação de acordos de cooperação técnica com outros órgãos do Governo Federal e de governos estaduais, até mesmo com vistas a estabelecer um modelo de gestão de riscos para o sistema penal nacional.

No que se refere às ameaças, um ponto a ser lembrado diz respeito ao exame das capacidades entendidas em termos de conhecimento das pessoas que integram a organização e à valorização dessas partes interessadas internas, levando em consideração suas percepções e seus valores (ABNT, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta dissertação foi descrever os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional. Realizou-se um estudo de caso de natureza descritiva com abordagem qualitativa. A validade e a confiabilidade do trabalho foram alcançadas a partir da triangulação de fontes de evidência, consubstanciadas em entrevistas e documentos. Para alcançar o objetivo geral, foram elaborados três objetivos específicos com o intuito de separar as etapas necessárias que deveriam ser completadas para alcançar o objetivo geral.

O primeiro objetivo específico foi identificar os principais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no Depen. O segundo objetivo específico teve-se a diferenciar os fatores previamente identificados no primeiro objetivo específico em inibidores e facilitadores à implementação de práticas de gestão de riscos no Depen. O terceiro e último objetivo específico foi classificar os citados fatores relacionados à implementação da gestão de riscos em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.

Cada um dos três objetivos específicos acima citados foi alcançado por meio da análise de conteúdo de Bardin (2009), materializada a partir da construção de fichas analíticas ou fichas de registro (RAMALHO; SILVA; ROCHA, 2020; RAMALHO, 2015) e da análise SWOT. As fichas de registro serviram para identificar, diferenciar, categorizar e classificar os fatores inibidores e facilitadores, tanto nas entrevistas como nos documentos.

Nesse sentido, visando subsidiar um diagnóstico organizacional baseado nos resultados obtidos a partir deste estudo de caso, que permitiu descrever os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos para o Depen, passa-se às considerações finais sobre os pontos que mais se destacaram em cada um dos objetivos específicos.

Quanto ao primeiro objetivo específico, as evidências apresentadas no Capítulo 4, em especial no Quadro 17, demonstraram a presença de 16 principais fatores relacionados à implementação da gestão de riscos no Depen. O fator “falta de capacitação em gestão de riscos” esteve presente em 100% dos relatos das entrevistas; o fator “presença de um setor responsável pela gestão de riscos” esteve presente em 83,33% dos relatos das entrevistas; os fatores “insuficiência de informação/comunicação aos servidores sobre as ações de gestão de riscos” e “comprometimento dos gestores com a gestão de riscos e políticas do governo central” estiveram presentes em 50,00% das entrevistas.

Quanto ao segundo objetivo específico, os resultados apresentados puderam diferenciar os 16 fatores encontrados, em oito fatores inibidores e oito fatores facilitadores. Conforme se verifica no Quadro 18, no Capítulo 4, a falta de conscientização sobre a importância da gestão de riscos, a resistência em aceitá-la na sua rotina de trabalho, o baixo corpo de empregados, a ausência de capacitação na matéria e a pouca quantidade de informações direcionadas aos servidores são exemplos de fatores inibidores à gestão de riscos no órgão. Por sua vez, com base no Quadro 20, onde constam os resultados deste estudo, o comprometimento dos gestores com a gestão de riscos, a presença de um setor responsável pela gestão de riscos e a presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos são exemplos de fatores facilitadores à implementação da gestão de riscos no Depen.

O terceiro objetivo específico teve o intuito de classificar os fatores identificados em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. Para tanto, foi utilizada a análise SWOT, considerando os 16 fatores identificados. Essa ferramenta proporcionou a construção da matriz, constante na Figura 13. De acordo com os resultados da pesquisa, os fatores identificados foram separados de acordo com seus contextos interno e externo. No contexto interno, classificaram-

se cinco pontos fortes e seis pontos fracos e, no contexto externo, três oportunidades e duas ameaças.

O alcance dos três objetivos específicos permitiu atingir o problema de pesquisa, que consistia em estabelecer quais são os fatores inibidores e facilitadores à implementação da gestão de riscos no Departamento Penitenciário Nacional, com base na literatura e em artigos científicos sobre a implementação da gestão de riscos, com ênfase em organizações públicas.

Os achados deste estudo permitem que sejam apresentadas contribuições para o diagnóstico do órgão estudado:

- Aprimorar a delimitação do escopo de atuação de componentes organizacionais envolvidos na gestão de riscos e em órgão colegiado envolvido na governança dos riscos no órgão. Oportunidades como revisões normativas e regimentais podem contribuir para tal aprimoramento, inclusive para a formalização de assessoria que responde pela gestão de riscos.
- Aperfeiçoar iniciativas para a comunicação, informação e conscientização de servidores sobre a gestão de riscos. Tais iniciativas podem ajudar no estabelecimento ou fortalecimento de cultura organizacional voltada à gestão de riscos (ABNT, 2018).
- Avaliar, por exemplo, a partir da Espen, a possibilidade de ofertar ou desenvolver cursos de capacitação sobre gestão de riscos que sejam voltados à realidade dos sistemas prisionais.
- Estudar a possibilidade de rever a distribuição de tarefas dentro de setores do órgão, a realocação de servidores para atuar na gestão de riscos ou a eventual criação de banco de talentos que envolva *expertise* em gestão de riscos. Tais medidas poderão contribuir para a redistribuição de tarefas dentro dos setores, bem como a realocação de

servidores, com capacidade de reforçar a equipe que assessora a gestão de riscos no órgão.

Este 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 descrição de fatores de riscos em organizações públicas no Brasil. O estudo tratou de um tema relevante e atual, ligado à temática da gestão de riscos em organizações públicas. Procurou-se, inclusive, por meio da triangulação de dados, buscar a confiabilidade e validade dos achados descritos no estudo.

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, em razão das medidas de isolamento social. As análises e discussões dos resultados basearam-se nas evidências dos dados que foram coletados.

Por fim, apresentam-se as seguintes sugestões de pesquisas futuras, com vistas a apresentar novas proposições sobre o tema e outras óticas de contribuição:

- Elaboração de estudos sobre a efetividade da estrutura de governança referente ao gerenciamento de riscos em órgãos de segurança pública, refletindo-se sobre o aprimoramento das atribuições dos componentes organizacionais envolvidos nessa estrutura.
- Estudos que considerem as implicações do uso de sistemas de informação para a efetividade da gestão de riscos em órgãos de segurança pública.
- Realização de estudos sobre a implementação da gestão de riscos a partir da perspectiva de servidores dos órgãos de segurança pública.

- Caracterização dos 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.
- Pesquisa em outros órgãos do MJSP que permita classificar os fatores que influenciam a implementação da gestão de riscos nesses outros órgãos segundo pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, avaliando se essa classificação guarda aderência com o que foi exibido neste estudo por meio do emprego da Matriz de SWOT.

REFERÊNCIAS

ALBANO, C. S.; REINHARD, N. Desafios para governos e sociedade no ecossistema brasileiro de dados governamentais abertos (DGA). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 20, n. 67, jul./dez. 2015.

ANDRADE, J. C. *et al.* **Aplicação da análise SWOT para identificar oportunidades para o desenvolvimento econômico e social**. Anais. XIII Encontro Latino-Americano de Iniciação Científica e IX Encontro Latino-Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba, Cruzeiro, 2008. Disponível em: http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/RE_0871_0427_01.pdf. Acesso em: 17 dez. 2021.

ANDRADE, F. S. Análise de riscos e a atividade de inteligência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 8, n. 2, pp. 91-116, 2017. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/462>. Acesso em: 9 mar. 2021.

ANDRADE, F. S. **Análise de riscos estratégicos: proposição de uma metodologia com foco nos valores organizacionais a partir do contexto da segurança pública**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/34550>. Acesso em: 9 mar. 2021.

ARRUDA, C. L.; MENCHINI, F., RUSSO, P. T. Percepção sobre os fatores do gerenciamento de riscos corporativos que influenciam o planejamento estratégico. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**. FIA Business School: 2019. Disponível em: <https://www.revistafuture.org/FSRJ/article/view/341>. Acesso em: 9 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes**. ISO 31000, 2009. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>. Acesso em: 9 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **Gestão de Riscos – Diretrizes**. ISO 31000, 2018. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=392334>. Acesso em: 9 mar. 2021.

AVEN, T. *et al.* **SRA Glossary**. Committee on Foundations of Risk Analysis. Society for Risk Analysis Glossary, London, 2018. Disponível em: <https://www.sra.org/wp-content/uploads/2020/04/SRA-Glossary-FINAL.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

ÁVILA, M. D. G. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 12, n. 2, pp. 179-198, 2014. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/110>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BECKER, J., KNACKSTEDT, R., & PÖPPELBUB, J. Developing Maturity Models for IT Management – A Procedure Model and its Application. **Business & Information Systems Engineering (BISE)**, v. 1, n. 3, p. 213-222, 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/13351393/Developing_Maturity_Models_for_IT_Management. Acesso em: 9 mar. 2021.

BERG, H. P. Risk management: procedures, methods and experiences. **Reliability: Theory & Applications**, v. 2, n. 17, 2010. Disponível em: <https://cyberleninka.ru/article/n/risk-management-procedures-methods-and-experiences/viewer>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BLONSKI, F. 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**. Curitiba, v. 9, n. 1, jan./mar., pp. 15-30, 2017. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/44219/o-controle-gerencial-na-perspectiva-do-new-public-management--o-caso-da-adocao-do-balanced-scorecard-na-receita-federal-do-brasil>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL, **Decreto n.º 9.662, de 1º de janeiro de 2019**. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984**. Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, [1984]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994. Brasília: Presidência da República, [1994]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-79-7-janeiro-1994-351541-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria n.º 86, de 23 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Portaria Depen n.º 68, de 16 de março de 2021**. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/3706>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta n.º 1, de 10 de maio de 2016**. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**. Sessão Ordinária do Plenário. Acórdão n.º 2643/2017. Processo TC 003.673/2017-0. Ata 49, de 29 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/862617/do1-2017-12-08-ata-49-de-29-de-novembro-de-2017-862613. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, 2018(a). Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, 2018(b). Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRUNING, C.; GODRI, L.; TAKAHASHI, A. R. W. Triangulação em estudos de caso: incidência, apropriações e mal-entendidos em pesquisas da área de administração. *Administração: Ensino e Pesquisa*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, pp. 277-307, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/889>. Acesso em: 1 fev. 2022.

CARLSSON-WALL, M., *et al.* Managing risk in the public sector: the interaction between vernacular and formal risk management systems. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328357472_Managing_risk_in_the_public_sector_-_The_interaction_between_vernacular_and_formal_risk_management_systems. Acesso em: 9 mar. 2021.

CARVALHO, L. N. G.; TRAPP, A. C. G.; CHAN, B. L. *Disclosure* e risco operacional: uma abordagem comparativa em instituições financeiras que atuam no Brasil, na Europa e nos Estados Unidos. *Revista de Administração*. São Paulo, v. 39, n. 3, pp. 264-273, jul./set. 2004. Disponível em: pp. 264-273 (usp.br). Acesso em: 14 abr. 2021.

CGU. Portal da Transparência, c2021. Panorama do Governo Federal. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos>. Acesso em: 17 dez. 2021.

CHERMACK, T. J.; KASSHANNA, B. K. The use and misuse of SWOT analysis and implications for HRD professionals. *Human Resource Development International*, v. 10, p. 383-399, 2007. Disponível em: http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13678860701718760#.VK_9HSvF-FU. Acesso em 14 abr. 2021.

COELHO JUNIOR, F. A. **Descomplicando o Pensar Científico**: provocações esclarecedoras para você refletir sobre sua pesquisa. Curitiba: CRV, 2020.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura integrada, 2004. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura integrada, 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>. Acesso em: 9 mar. 2021.

FALQUETO, J. M. Z.; HOFFMANN, V. E., FARIAS, J. S. Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração. *Revista Ciências da Administração*. v. 20, n. 52, pp. 40-53, dez. 2018. Disponível em: Saturação

Teórica em Pesquisas Qualitativas: Relato de uma Experiência de Aplicação em Estudo na Área de Administração | Revista de Ciências da Administração (ufsc.br). Acesso em: 14 abr. 2021.

FERNANDES, P. F. *et al.* Fatores facilitadores e inibidores às práticas de gestão do conhecimento em uma grande organização brasileira do setor industrial. *Revista Gestão & Planejamento*, Salvador, v. 16, n. 2, pp. 22-239, maio/ago. 2015.

FILHO, O. M.; ARAÚJO, E. A. S.; QUINTAIROS, P. C. R. A análise SWOT e sua relevância para o planejamento estratégico. III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento. 20 a 22 de outubro de 2014. Disponível em: MCH0396_1427385441.pdf (unitau.br). Acesso em: 14 abr. 2021.

GONÇALVES, J. E. L. **Gestão por processos**: uma visão prática. In: WOOD JR., T. *Gestão Empresarial: oito propostas para o terceiro milênio*. São Paulo: Atlas, 2001.

GOVERNO FEDERAL (Brasil), c2021(a). Controladoria-Geral da União. Acesso à informação. Institucional. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 4 mar. 2021.

GOVERNO FEDERAL (Brasil), c2021(b). Ministério da Justiça e Segurança Pública. Acesso à informação. Governança. Gestão de Riscos. Biblioteca. Portarias. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/gestao-de-riscos/biblioteca/portarias>. Acesso em: 4 mar. 2021.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION - ISO. **ISO.ORG**. Membros. Disponível em: <https://www.iso.org/members.html>. Acesso em: 9 mar. 2021.

LEITE, P. H. C.; ALVES, C. A. M.; FILHO, C. A. P. M. 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**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, pp. 32-48, maio/ago., 2010.

LUPTON, D. **Risk**. London. Routledge, 1999.

MARTINS, F. S. Alternativas Modais de Transporte de Peças Automotivas entre Brasil e Argentina. Rio de Janeiro, 2005. 100f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Transportes), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: http://www.pet.coppe.ufrj.br/index.php/producao/teses-de-dsc/doc_download/15-alternativas-modais-de-transporte-de-pecas-automotivas-entre-brasil-e-argentina. Acesso em: 14 abr. 2021.

MARTINS, M. A. F. *et. al.* Seção temática: “Sistema de governança em órgãos públicos” Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. **Ver. Serv. Público**. Brasília, v. 69, n. 1, pp. 7-32, jan./mar., 2018.

MELO, F. A. L. **O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/11606?show=full>. Acesso em: 9 mar. 2021.

MIGUELOTE, M. G. C.; VIANA, J. D. **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. São Paulo, 20 a 23 maio de 2020. Disponível em: <http://submissao.singep.org.br/8singep/arquivos/282.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

MJSP. Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos. 2. ed. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Programa%20de%20Integridade/copy_of_ManualdeGerenciamentod eRiscos eControlesInternosdoMJSP.pdf. Acesso em: 13 jan. 2021.

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2022. Departamento Penitenciário Nacional. ESPEN. Calendário de cursos. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/espem/calendario-de-cursos-1/calendario-de-cursos>. Acesso em: 22 jan. 2022.

MIKES, A. Risk management and calculative cultures. **Elsevier: Management Accounting Research**, n. 20, p. 18-40, 2009. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/223740530_Risk_Management_and_Calculative_Cultures. Acesso em: 9 mar. 2021.

MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas. 1996.

OLIVEIRA, D. P. R. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, W. A. Modelos de maturidade: visão geral. **Mundo PM**, Curitiba, n. 6, pp. 6-11, 2006.

OSTROFF, F. **The Horizontal Organization: what the organization of the future actually looks like and how it delivers value to customers**. USA: Oxford University Press, 1999. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=BWXnBwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP8&dq=OSTROFF,+F.+The+Horizontal+Organization:+what+the+organization+of+the+future+actually+looks+like+and+how+it+delivers+value+to+customers.+USA:+Oxford+University+Press,+1999&ots=Elw-YFvoqU&sig=yrapb23p4tCeffr9OGaf6K72D7U#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 9 mar. 2021.

PALERMO, T. Accountability and expertise in public sector risk management: a case study. **Financial Accountability & Management**, v. 30, n. 3, p. 322-341, 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/faam.12039>. Acesso em: 9 mar. 2021.

PAQUETTE, S.; JAEGER, P. T.; WILSON, S. C. Identifying the security risks associated with governmental use of cloud computing. **Elsevier: Government Information Quarterly**, v. 27, p. 245-253, 2010. Disponível em: https://cloud.report/Resources/Whitepapers/8a35dc58-ebc9-4e62-bddf-4493debe0817_12.pdf. Acesso em: 9 mar. 2021.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, pp. 39-55, jul./set. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000300002. Acesso em 9 mar. 2021.

PELEIAS, I. R. *et al.* Produção científica sobre controle interno e gestão de riscos no ENANPAD e congresso USP: análise bibliométrica no período de 2001-2011. **Revista Universo Contábil**. Blumenau, v. 9, n. 4, pp. 29-49, out./dez., 2013. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/3323>. Acesso em: 9 mar. 2021.

QUEIRÓS, M., VAZ, T., PALMA, P. **Uma Reflexão a Propósito do Risco**. In: VI Congresso da Geografia Portuguesa – Pensar e Intervir no Território: Uma Geografia para o Desenvolvimento. Lisboa, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/280575365_Uma_reflexao_a_proposito_do_risco. Acesso em: 9 mar. 2021.

RAMALHO, W. D.; SILVA, P. A.; ROCHA, J. B. T. Vinte anos do Portal de Periódicos Capes: uma análise de sua evolução, acessos e financiamentos. **Revista de Pós-Graduação**. Brasília, v. 16., n. 36, jul./dez., 2020. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/1728>. Acesso em: 23 out. 2021.

RAMALHO, W. D. **Portal de Periódicos da Capes: uma análise do conteúdo mediante a aplicação da ferramenta SWOT**. 2015. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, BRRS, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/119182>. Acesso em: 23 out. 2021.

RAMOS, C. **Gestão de riscos corporativos. Como integrar a gestão dos riscos com a estratégia, a governança e o controle interno?** 1. ed. São Paulo: César Ramos, 2015. Disponível em: <https://www.cesarramos.com.br/artigos/gestao-de-riscos-corporativos-como-integrar-a-gestao-dos-riscos-com-a-estrategia-a-governanca-e-o-controle-interno/>. Acesso em: 9 mar. 2021.

REBELO, F. **Riscos naturais e acção antrópica**. 2. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2001.

RENN, O. **Risk Governance: coping with uncertainty in a complex world**. 1. ed. London: Routledge, 2008.

ROCHA, E. F. **A gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança: estudo de caso nos ministérios da administração pública federal que tratam do tema infraestrutura**. 2019. Dissertação (Mestrado em Auditoria do Setor Público). Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-gestao-de-riscos-e-sua-utilizacao-como-instrumento-de-governanca-estudo-de-caso-nos-ministerios-da-administracao-publica-federal-que-tratam-do-tema-infraestrutura.htm>. Acesso em: 9 mar. 2021.

ROCHA *et al.* Aplicação da análise de conteúdo de Bardin em uma aproximação avaliativa do Pronaf-PB. Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento. Planaltina: DF. **Embrapa Cerrados**, 2008. Disponível em: Aplicação da Análise de Conteúdo na Perspectiva de Bardin em uma Aproximação Avaliativa do Pronaf-PB (embrapa.br). Acesso em: 14 abr. 2021.

ROCHA, B. C. G. Análise de riscos e a doutrina nacional de inteligência penitenciária. **Revista Brasileira de Execução Penal**. Brasília, v. 1, n. 2, pp. 73-100, set. 2020. Disponível em: <https://rbepdepen.depen.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2021.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, P. O. L., *et al.* Proposto de construção de modelo de maturidade e, governança e gestão de TIC. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, mai./ago., 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112020000200463&tlng=pt. Acesso em: 9 mar. 2021.

SILVA, A. H. *et al.* **Análise de conteúdo: fazemos o que dizemos? Um levantamento de estudos que dizem adotar a técnica**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Brasília, 3 a 5 de nov. de 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnEPQ76.pdf. Acesso em: 9 mar. 2021.

SILVA, L. G. Análise histórica do sistema penitenciário: subsídios para a busca de alternativas à humanização do sistema prisional. **Conteúdo Jurídico**. Brasília, 24 nov. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/32634/analise-historica-do-sistema-penitenciario-subsidios-para-a-busca-de-alternativas-a-humanizacao-do-sistema-prisional>. Acesso em: 9 mar. 2020.

SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos: métodos para a análise de entrevistas, textos e interações.** Tradução. Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2009.

SOARES, P. M.; ALVES, C. A. M. **Avaliação de políticas e estratégias relativas à gestão de riscos com base em recomendações do Tribunal de Contas da União: um estudo de caso em empresas do Sistema S.** VIII Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade (forma remota), 1º a 3 de out. de 2020.

SOUZA, F. S. R. N. *et al.* Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, pp. 59-78, jan./fev., 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n1/pt_1982-3134-rap-54-01-59.pdf. Acesso em: 9 mar. 2021.

TRAPP, A. C. G.; CORRAR, L. J. Avaliação e Gerenciamento do risco Operacional no Brasil: Análise de caso de uma instituição financeira de grande porte. **Revista Contabilidade e Finanças.** São Paulo, n. 37, pp. 24-36, jan./abr., 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rcf/v16n37/v16n37a02.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU (Brasil). Institucional. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>. Acesso em: 9 mar. 2021.

UNITED KINGDOM – UK. **The Orange Book: management of risk – principles and concepts.** London: HM Treasury, 2004. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/orange-book>. Acesso em: 9 mar. 2021.

UNITED KINGDOM – UK. **Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departments.** London: HM Treasury, 2009. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/management-of-risk-in-government-framework>. Acesso em: 9 mar. 2021.

VASCONCELOS, B. F. M. *et al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. **Revista Culturas Jurídicas.** São Paulo, vol. 5, n. 10, jan./abr., 2018. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56654270/artigo_versao_final_revista_uff.pdf?1527261978=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DTHE_FEDERATIVE_ISSUE_PENITENTIARY_SYSTEM.pdf&Expires=1615387898&Signature=MQR-

l6rQQvmxDGxq7zkPYDz5NZS~3Vgp7dxjn6424xqUBZj64vn-
 ESgAqRj0wGgvUFI5~1M~sjaO6mUHYzo2bpsQMcrNYaG4JgOCi0tbneby--
 QyInpq2rJjew3M~W514Hfd8m9oQRPidb8TdpF5XPVPN~~RSc11293FmsD5-
 CrivNkVAPd~iw8xhYiE9p~GqJaEUw2hhbuePiq8k1PJaQ9-
 pX~InaESYVYN5D1hXILVYq01V7WaZBzdjNb5stU1Qeu4vfKsQ1EjzVFSZQzyFHcUc2Lq
 clPsc~gvgwyIaDFgL7IuUS7hqY~zCzobA2noXVAhNqi0t3d4AgLRq2zyQ__&Key-Pair-
 Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 9 mar. 2021.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WOODS, M. A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. **Elsevier: Management Accounting Research**. Nottingham, n. 20, p. 69-81, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/222680655_A_Contingency_Theory_Perspective_on_the_Risk_Management_Control_System_within_Birmingham_City_Council. Acesso em: 9 mar. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANGIROLAMI-RAIMUNDO J., ECHEIMBERG J.O., LEONE C. Tópicos de metodologia de pesquisa: estados de corte transversal. **Journal of Human Growth and Development**. Santo André, v. 28, n. 3, pp. 356-360, 2018.

APÊNDICE A – Pedido de autorização para realização de pesquisa de campo

Assunto: Pesquisa Acadêmica – Depen – Mestrado UnB

Prezada Senhora,

Tânia Maria Matos Ferreira Fogaça

Diretora do Departamento Penitenciário Nacional

Meu nome é Bruno César Gomes da Rocha, sou Agente Federal de Execução Penal do Departamento Penitenciário Nacional, aluno de mestrado profissional do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), sob a orientação do Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves.

Este e-mail se trata de um pedido para a realização de pesquisa de mestrado profissional cujo tema é “Fatores Inibidores e Facilitadores à Implementação da Gestão de Riscos no Departamento Penitenciário Nacional”. Esse estudo depende do acesso e da utilização de dados secundários, constantes em documentos de natureza não sigilosa relacionados aos processos de gestão de riscos do Depen, e da autorização para convidar para a realização de entrevistas os servidores candidatos a participantes relacionados no Quadro 11 (Anexo I). O roteiro de entrevistas, composto por quatro perguntas, encontra-se no Anexo II do presente e-mail.

Informo-lhe que essa coleta de dados atenderá aos critérios estabelecidos no OFÍCIO CIRCULAR N.º 2/2021/CONEP/SECNS/MS, de 24 de fevereiro de 2021, que dá orientações para a realização de procedimentos de pesquisas em qualquer etapa no ambiente virtual, estabelecendo procedimentos éticos que envolvem contato por meio do ambiente virtual, a segurança na transferência e no armazenamento de dados e ao conteúdo dos documentos tramitados.

Por fim, informo que será resguardado o anonimato dos entrevistados.

Agradeço antecipadamente a sua atenção a coloco-me à disposição para esclarecimentos adicionais.

Respeitosamente,

Bruno César Gomes da Rocha

Mestrando em Administração - PPGA/UnB

E-mail: [REDACTED] / [REDACTED]

APÊNDICE B – Estrutura do roteiro de entrevistas**Roteiro de Entrevistas****Pergunta n.º 1**

- Qual é o envolvimento da sua área na implementação da gestão de riscos no Depen?

Pergunta n.º 2

- Quais são os fatores que facilitam/favorecem a implementação da gestão de riscos no Depen?

Pergunta n.º 3

- Quais são os fatores que inibem/dificultam a implementação da gestão de riscos no Depen?

Pergunta n.º 4

- Quais sugestões teria para o aperfeiçoamento da implementação da gestão de riscos no Depen?

APÊNDICE C - Modelo de ficha analítica para identificação e categorização dos fatores

Ficha de análise para identificação de fatores	
Código do fator inibidor identificado na entrevista: (Ordem cronológica) ExxFxx	
Unidade de contexto: (análise temática) Parágrafo e fragmentos de parágrafos	Unidades de registro: (análise temática) Frases e palavras
Citação direta na unidade:	
Origem de registro do fator inibidor: Enunciado falado pelo entrevistado	Regra de enumeração: Presença (ou ausência)
Palavra(s) enfatizada(s)	
Código do fator inibidor: Fxx	Categorização do fator inibidor:

Fonte: Adaptado de Ramalho (2015).

APÊNDICE D – Levantamento dos elementos novos *versus* elementos coletados em cada entrevista

Entrevista 1
Identificação dos primeiros elementos da categoria Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen
FI01 - Falta de conscientização dos servidores sobre a importância da gestão de riscos.
FI02 - Resistência dos servidores às mudanças na rotina de trabalho.
FI03 - Insuficiência de servidores para a gestão de riscos.
FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.
Identificação dos primeiros elementos da categoria Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen
FF01 - Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos.
FF02 - Acompanhamento dos órgãos de controle.
FF03 - Parcerias com outros órgãos institucionais.
Entrevista 2
Confirmou três elementos e incluiu duas categorias de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen
CONFIRMOU
FI01 - Falta de conscientização dos servidores sobre a importância da gestão de riscos.
FI02 - Resistência dos servidores às mudanças na rotina de trabalho.
FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.
INCLUIU
FI05 - Insuficiência de informação/comunicação sobre as ações de gestão de riscos.
FI06 – Mudanças constantes da Alta Gestão.
Confirmou um elemento e incluiu quatro categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen
CONFIRMOU
FF01 - Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos.
INCLUIU
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 um órgão colegiados de natureza deliberativa sobre gestão de riscos.

Entrevista 3

Confirmou três elementos e incluiu uma nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI01 - Falta de conscientização dos servidores sobre a importância da gestão de riscos.

FI03 - Insuficiência de servidores para a gestão de riscos.

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

INCLUIU

FI07 – Redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional.

Confirmou três elementos e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF02 - Acompanhamento dos órgãos de controle

FF04 - Políticas do Governo Central.

FF06 - Presença de um setor responsável pela gestão de riscos.

INCLUIU

0

Entrevista 4

Confirmou três elementos e não incluiu novas categorias de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI02 - Resistência dos servidores às mudanças na rotina de trabalho.

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

FI07 – Redução de recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional.

INCLUIU

0

Confirmou três elementos e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF01 - Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos.

FF03 - Presença de recursos financeiros voltados à implementação da gestão de riscos.

FF06 - Presença de um setor responsável pela gestão de riscos.

INCLUIU

0

Entrevista 5

Confirmou dois elementos e não incluiu nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI03 - Insuficiência de servidores para a gestão de riscos.

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

INCLUIU

0

Confirmou um elemento e incluiu uma nova categoria de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF06 - Presença de um setor responsável pela gestão de riscos.

INCLUIU

FF08 - Tamanho da organização.

Entrevista 6

Confirmou quatro elementos e não incluiu nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI01 - Falta de conscientização de servidores sobre a importância da gestão de riscos.

FI03 - Insuficiência de servidores para a gestão de riscos.

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

FI05 - Insuficiência de informação/comunicação sobre as ações de gestão de riscos.

INCLUIU

0

Confirmou dois elementos e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF01 - Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos.

FF06 - Presença de um setor responsável pela gestão de riscos.

INCLUIU

0

Entrevista 7

Confirmou dois elementos e incluiu uma nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

FI05 - Insuficiência de informação/comunicação sobre as ações de gestão de riscos.

INCLUIU

FI08 - Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos.

Confirmou quatro elementos e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF01 - Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos.

FF02 - Acompanhamento dos órgãos de controle.

FF04 - Políticas do Governo Central.

FF07 - Presença de órgão colegiado de natureza deliberativa sobre gestão de riscos.

INCLUIU

0

Entrevista 8

Confirmou três elementos e não incluiu nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI03 - Insuficiência de servidores para a gestão de riscos.

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

FI08 - Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos.

INCLUIU

0

Confirmou um elemento e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF06 - Presença de um setor responsável pela gestão de riscos.

INCLUIU

0

Entrevista 9

Confirmou um elemento e não incluiu nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

INCLUIU

0

Confirmou quatro elementos e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

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.

INCLUIU

0

Entrevista 10

Confirmou três elementos e não incluiu nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

FI05 - Insuficiência de informação/comunicação sobre as ações de gestão de riscos.

FI08 - Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos.

INCLUIU

0

Confirmou cinco elementos e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF01 - Comprometimento dos gestores com a gestão de riscos.

FF04 - Políticas do Governo Central.

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.

INCLUIU

0

Entrevista 11

Confirmou três elementos e não incluiu nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

FI05 - Insuficiência de informação/comunicação sobre as ações de gestão de riscos.

FI08 - Falta de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos.

INCLUIU

0

Confirmou três elementos e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF04 - Políticas do Governo Central.

FF05 - Presença de um sistema de gestão de riscos.

FF06 - Presença de um setor responsável pela gestão de riscos.

INCLUIU

0

Entrevista 12

Confirmou três elementos e não incluiu nova categoria de Fatores Inibidores (FI) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FI01 - Falta de conscientização dos servidores sobre a importância da gestão de riscos.

FI04 - Falta de capacitação em gestão de riscos.

FI05 - Insuficiência de informação/comunicação sobre as ações de gestão de riscos.

INCLUIU

0

Confirmou um elemento e não incluiu novas categorias de Fatores Facilitadores (FF) à implementação da gestão de riscos no Depen

CONFIRMOU

FF06 - Presença de um setor responsável pela gestão de riscos.

INCLUIU

0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Falqueto, Hoffmann e Farias (2018).

APÊNDICE E – Lista dos candidatos às entrevistas do Depen

N.º	Participante	Local	UF
1	Diretora-Geral do Depen	Sede	DF
2	Corregedor-Geral do Depen	Sede	DF
3	Ouvidora Nacional dos Serviços Penais	Sede	DF
4	Coordenadora-Geral da Escola Nacional dos Serviços Penais	Sede	DF
5	Assessor de Assuntos Estratégicos	Sede	DF
6	Assessor de Gestão de Riscos	Sede	DF
7	Diretora-Executiva	Sede	DF
8	Coordenador-Geral de Orçamento Finanças, Planejamento e Controle	Sede	DF
9	Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas	Sede	DF
10	Coordenador-Geral de Logística	Sede	DF
11	Coordenador-Geral de Modernização da Engenharia e Arquitetura Prisional	Sede	DF
12	Coordenador-Geral de Licitação e Obras	Sede	DF
13	Diretor de Políticas Penitenciárias	Sede	DF
14	Coordenador-Geral de Instrumentos de Repasse	Sede	DF
15	Coordenador-Geral de Cidadania e Alternativas Penais	Sede	DF
16	Diretor de Inteligência Penitenciária	Sede	DF
17	Coordenador-Geral de Inteligência Penitenciária	Sede	DF
18	Diretor do Sistema Penitenciário Federal	Sede	DF
19	Coordenador-Geral de Segurança e Operações Penitenciárias	Sede	DF
20	Coordenadora-Geral de Classificação e Movimentação de Presos	Sede	DF
21	Coordenador-Geral de Inteligência do Sistema Penitenciário Federal	Sede	DF
22	Coordenadora-Geral de Assistências Penitenciárias	Sede	DF
23	Diretor da Penitenciária Federal em Brasília	Sede	DF
24	Diretor da Penitenciária Federal em Catanduvas	PFCAT	PR
25	Diretor da Penitenciária Federal em Campo Grande	PFCG	MS
26	Diretor da Penitenciária Federal em Porto Velho	PFPV	RO
27	Diretor da Penitenciária Federal em Mossoró	PFMOS	RN

APÊNDICE F – Comparativo entre as competências do CGRCI e da AGR

	Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos - CGRCI	Assessoria de Gestão de Riscos - AGR
C O M P Ê T N C I A S	<p>I - assegurar o cumprimento e propor aprimoramentos ao CGRC da política de gestão de riscos e controles internos;</p> <p>II - aprovar o plano de implementação de controles, acompanhar a implementação das ações, avaliar os resultados e monitorar os riscos ao longo do tempo;</p> <p>III - assegurar que as informações adequadas sobre a gestão de riscos e controles internos estejam disponíveis em todos os níveis no âmbito do Depen;</p> <p>IV - disseminar a cultura, bem como estimular e promover condições à capacitação nos assuntos de gestão de riscos e controles internos;</p> <p>V - estimular práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento no âmbito de sua atuação e fomentar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão de riscos e controles internos;</p> <p>VI - assegurar o cumprimento das recomendações e orientações emitidas pelas instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos;</p> <p>VII - proporcionar o cumprimento de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas e efetividade das informações;</p> <p>VIII - promover a integração dos agentes responsáveis pela gestão de riscos e controles internos;</p> <p>IX - promover a implementação de metodologias e instrumentos para a gestão de riscos e controles internos;</p> <p>X - supervisionar o mapeamento e a avaliação dos riscos-chaves que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público;</p> <p>XI - oferecer suporte necessário para a efetiva implementação no Depen da gestão de riscos, dos controles internos e da integridade;</p> <p>XII - avaliar e aprovar tecnicamente os produtos do processo de planejamento das ações da gestão de riscos, controles internos e integridade elaborados pelas instâncias criadas para este fim;</p> <p>XIII - promover ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade no âmbito do Depen;</p> <p>XIV - cumprir outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Diretor-Geral do Depen; e</p> <p>XV - praticar outros atos de natureza técnica e administrativa necessários ao exercício de suas responsabilidades.</p>	<p>I - assessorar diretamente o Diretor-Geral do Depen nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;</p> <p>II - prestar orientação técnica aos diretores do Depen nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;</p> <p>III - acompanhar processos de interesse do Depen junto aos órgãos de controle interno e externo e de defesa do estado;</p> <p>IV - avaliar processos e documentos quando determinado pelo Diretor-Geral, nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão, após análises técnicas das unidades responsáveis;</p> <p>V - auxiliar na interlocução entre unidades responsáveis por assuntos relacionados à integridade e à gestão de riscos do Departamento e os órgãos de controle interno e externo e de defesa do estado;</p> <p>VI - atuar como unidade responsável pelo monitoramento do Plano de Integridade e do Programa de Gestão de Riscos do Depen, aprovados pela Direção-Geral, alinhado às diretrizes estabelecidas pelo MJSP;</p> <p>VII - monitorar a implementação das recomendações da Controladoria-Geral da União e das deliberações do Tribunal de Contas da União, relacionadas ao Depen, e atuar na interlocução de outras demandas provenientes de órgãos de controle interno e externo e de defesa do estado;</p> <p>VIII - apoiar o controle interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública quanto ao atendimento das demandas relacionadas ao Depen, provenientes de órgãos de controle interno e externo e de defesa do estado.</p>

Fonte: Adaptado de Brasil (2020)