

2 – A Institucionalização da Política de Gestão de Risco na Polícia Rodoviária Federal, à Luz da Teoria Institucional

The Institutionalization of the Risk Management Policy in the Federal Highway Police, in Light of the Institutional Theory

Ellen Rodrigues D'Andrea⁶¹

RESUMO

A gestão de riscos é um processo de trabalho direcionado a lidar com incertezas no ambiente das políticas públicas. Com a institucionalização da política de gestão de riscos como estratégia organizacional, espera-se mais eficiência e adaptabilidade nos cenários complexos, característicos dos *wicked problem*. Nesta senda, o presente estudo objetiva demonstrar as características do processo de institucionalização da política de gestão de riscos em um órgão de segurança pública. A partir de revisões bibliográficas e análise de documentos normativos, o trabalho exploratório-descritivo, com abordagem qualitativa, apresenta como resultado o isomorfismo coercitivo-normativo como fruto da forte pressão que os órgãos de controle exercem para a adoção do gerenciamento de riscos enquanto ferramenta da Administração Pública Federal.

Palavras-Chave: gestão de riscos; teoria institucional; isomorfismo; Polícia Rodoviária Federal.

ABSTRACT

Risk management is a work process aimed at dealing with uncertainties in the business environment public policy. With the institutionalization of risk management policy as a strategy organizational, more efficiency and adaptability are expected in complex scenarios, characteristic of wicked problems. In this sense, the present study aims to demonstrate the characteristics of process of institutionalizing the risk management policy in a public security body. Based on bibliographical reviews and analysis of normative documents, the exploratory work-descriptive, with a qualitative

⁶¹ Ellen Rodrigues D'Andrea é Mestre em Administração Pública pela UnB. Advogada, graduada em Direito pela UNIVEM. É professora de ensino profissionalizante e atualmente é Coordenadora de Controle Interno da Polícia Rodoviária Federal - PRF. Possui Certificação Avançada no Programa de Gestão da ENAP, em Licitações, Detecção de Fraudes em Licitações e Contratos Públicos e Comissões de PAR e PAD, Políticas Públicas de Segurança - MJSP.

approach, presents as a result the coercive-normative as a result of the strong pressure that control bodies exert to adopt the risk management as a tool of the Federal Public Administration.

Keywords: risk management; institutional theory; isomorphism; Federal Highway Police.

1. INTRODUÇÃO

Face ao cenário de incertezas inerente ao mundo contemporâneo, as organizações devem primar por ações e projetos alicerçados em informações seguras, que evidenciem as possibilidades de êxito e alertem para possíveis ameaças de fracasso. No contexto da segurança pública, os gestores devem resguardar as instituições democráticas de Estado e primar pela indisponibilidade de interesses como liberdade e vida, os quais não admitem exposição à riscos.

Também nessa linha, normas como a Instrução Normativa nº 01/2016 da CGU e o Decreto nº 9203/2017 exsurgem no sentido de estimular a gestão de riscos como ferramenta do processo de tomada de decisão, trazendo a sistematização de ações preventivas para eventos indesejados inerentes aos processos de trabalho.

Entretanto, muito embora o novo modelo de governança pública instituído pelo Decreto nº 9203/2017 elenque o gerenciamento de riscos como indispensável para boa governança, a literatura mostra que, por ser um tema recente, ainda necessita de amadurecimento e implementação efetiva.

Nesse diapasão, o trabalho buscou verificar como a política de governança pública na Administração Pública Federal, via Decreto nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, ensejou o processo de institucionalização da política de gestão de riscos da Polícia Rodoviária Federal - PRF -, sob a luz da teoria institucional.

Assim, o escopo deste trabalho está dividido em cinco partes, sendo a primeira delas esta introdução, seguida de imediato pelo referencial teórico. Na terceira parte, descreve-se o percurso metodológico. Na quarta parte, apresentam-se os resultados que envolveram a institucionalização da política de riscos na PRF. Finalmente, na quinta parte, constam as considerações finais, ocasião em que são expostas as limitações deste estudo e sugestões de agenda para futuras pesquisas, de modo a auxiliar a segurança pública a minimizar os riscos inerentes a investimentos e ações de execução das políticas públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O arcabouço teórico deste estudo foi a teoria institucional e os modelos internacionais de gestão de riscos. Na teoria institucional, os principais focos abordados foram a inovação de processos organizacionais como resposta estratégica às pressões e ameaças dos *stakeholders*, fato denominado como isomorfismo. Já com os modelos de gestão de riscos, será possível extrair os elementos gerenciais mais condizentes à estrutura organizacional do órgão em análise.

Importante esclarecer neste ponto que o constructo “institucionalização” será definido como processo condicionado às normas socialmente aceitas e incorporado por um sistema de conhecimento e interação social nas organizações (DiMaggio; Powell, 1983).

Tendo em vista os esclarecimentos iniciais, para compreender o processo de institucionalização da política de gestão de riscos na PRF, este referencial teórico foi dividido nos seguintes itens: i) PRF no Sistema de Segurança Pública, ii) Modelos de gestão de riscos na Administração Pública e iii) teoria institucional.

2.1. PRF no Sistema de Segurança Pública Federal

A Polícia Rodoviária Federal foi criada em 1928 como uma Polícia de Estradas e somente com o advento da Constituinte de 1988, foi reconhecida como órgão de segurança, passando a integrar o Sistema Nacional de Segurança Pública na estrutura organizacional do Ministério da Justiça.

Segundo previsão constitucional, insculpida no art. 144, Capítulo III - da Segurança Pública, a PRF se constitui como um dos órgãos de que dispõe a República Federativa do Brasil para a defesa do Estado e das instituições democráticas, além de responsável pela fiscalização de trânsito nas rodovias federais, prevenção e repressão à crimes e defesa de bens como a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia e o meio ambiente.

Para compreender como o órgão policial sofreu efeitos das constantes reformas administrativas, necessitando de adaptações organizacionais gradativas e voltadas ao fortalecimento da governança, nos termos do Decreto nº 9203/2017, vale registrar que estruturalmente a PRF conta com uma unidade central, sediada em Brasília-DF, e uma unidade regional em cada estado da federação, totalizando 27 unidades autônomas, porém submetidas ao comando de um Diretor-Geral. Tanto a unidade central

quanto as unidades regionais, possuem áreas administrativas (atividade meio) destinadas a dar suporte técnico aos processos decisórios inerentes ao serviço ofertado pelo órgão à população (atividade fim).

2.2. Modelos de Gestão de Riscos na Administração Pública

Embora existam várias metodologias reconhecidas que apoiam a política de gestão de riscos, tais como: COSO, ISO 31000, Orange Book, etc.; o presente estudo pretende apresentar aquelas mais recorrentes no âmbito da administração brasileira para que, ao final, seja analisada qual abordagem foi adotada na PRF.

Ainda que os modelos usem diferentes terminologias para se referirem às organizações, tais como: empresas, firmas, corporações, instituições, entidades, neste estudo o termo “organização” será utilizado como conglobante dos demais conceitos.

Também, o termo “risco” é mencionado exaustivamente e, para melhor compreendê-lo, tomaremos como constructo a perspectiva da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT que, na NBR ISO 31000:2009, trouxe a definição de risco como “o efeito, positivo ou negativo, da incerteza sobre o alcance de determinado objetivo” (ABNT, 2009). A escolha da metodologia ABNT para a formulação do constructo se deve à sua riqueza de detalhes, fator que auxilia a compreensão dos leitores leigos.

É importante ter em mente que a análise de riscos corporativos visa compreender as incertezas sobre o alcance de objetivos específicos que possam se apresentar sob diferentes aspectos (econômicos, ambientais, saúde, segurança, etc.), aplicados em diferentes níveis organizacionais (estratégico, tático e operacional). Assim, riscos corporativos exigem a prospecção de diversos cenários e atores nos campos econômicos, políticos e sociais, capazes de impactar positiva ou negativamente no alcance dos objetivos corporativos. Para tanto, a NBR 31000:2009 (ABNT, 2009) adota padrões e boas práticas estabelecidos em modelos reconhecidos como uma forma eficaz de definir a abordagem sistemática, oportuna e estruturada para a gestão de riscos, que contribua para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes. Resumidamente, a gestão de riscos é uma estratégia que visa fortalecer as ações organizacionais com foco no alcance de resultados, por meio de ferramentas de controle adequados para uma gestão pública mais eficaz (Azevedo *et al.*, 2014).

No setor público, a prospecção de cenários é necessária frente à indisponibilidade do interesse público, revelando maior cuidado com o bem público (Ávila, 2013). Para tanto, aos gestores cumpre definir estratégias e ações visando afastar, mitigar ou evitar quaisquer riscos que ponham em xeque o interesse público, não sendo admissível aceitar o risco. Neste sentido, a gestão de riscos organizacionais deve também se preocupar com o equilíbrio entre perdas e benefícios potenciais para subsidiar a tomada de decisões pelos gestores. O modelo metodológico apresentado pela ABNT (2009) propõe alguns princípios para a estrutura e processos de gerenciamento de risco. São os seguintes:

Quadro 1

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO
Integração	a gestão de riscos é parte integrante de todas as partes da organização
Estruturação e abrangência	uma abordagem estruturada e abrangente para a gestão de riscos contribui para resultados consistentes e comparáveis
Personalização	a estrutura e o processo de gestão de riscos são personalizados e proporcionais aos contextos externo e interno da organização relacionados aos seus objetivos
Inclusão	o envolvimento apropriado e oportuno das partes interessadas possibilita que seus conhecimentos, pontos de vista e percepções sejam considerados. Isto resulta em melhor conscientização e gestão de riscos fundamentada
Dinâmica	Riscos podem emergir, mudar ou desaparecer à medida que os contextos externo e interno de uma organização mudem

Fonte: NBR ISO 31000:2009.

Depreende-se que para a gestão de riscos prospectar cenários, detectar ameaças e auxiliar a resposta institucional de maneira tempestiva, é imprescindível uma cadeia de comunicação bem estruturada, com fluxos de informação voltados a subsidiar os gestores com informações históricas e atuais, bem como em expectativas futuras coerentes (Vianna, 2019). Em suma, a eficácia da gestão de riscos tem relação de dependência com o fluxo adequado de informação. Ainda, reforçando a contribuição que o fluxo informacional possui para a eficácia da estratégia e dos relacionamentos organizacionais, Vianna (2019) aponta a dependência entre o comportamento humano e a cultura organizacional para o sucesso, ou insucesso, de todos os aspectos da gestão de riscos.

Visto os elementos essenciais para a compreensão da gestão de riscos, passa-se a discorrer sobre a teoria institucional e sua relação com a política de riscos na PRF.

2.3. Teoria Institucional

A proposta deste tópico é apresentar os principais aspectos da Teoria Institucional, em especial, o isomorfismo institucional e suas subespécies. Também, a revisão bibliográfica logrou esclarecer como as mudanças organizacionais e práticas meramente cerimoniais podem atender a contento o processo de legitimação, mesmo se considerando a ausência de ganhos de eficiência na inovação (Sedyama; Aquino; Lopes, 2018).

O institucionalismo auxilia compreender como as instituições reagem aos processos de mudança, ora impedindo, ora retardando, consolidando ou acelerando a mudança social. Esta nova teoria institucional rompe os paradigmas do trabalho de Robert Merton (1940), uma vez que traz a organização como fenômeno social, nos termos propostos pela teoria neoinstitucional de Zucker (1999).

Essa nova proposta teórica joga luz ao tema, tratando as instituições como legados de forças políticas, sociais e históricas, ou seja, a organização pública passou a ser compreendida como um aglomerado de arranjos políticos que podem surgir de diferentes cenários ao longo dos anos (Lomgsthreth; Steinmo; Thelen, 1992). Ao buscar verificar como organizações enfrentam ambientes, o estudo demonstrou que, por ser caro e arriscado às organizações criarem sua própria estrutura, seria uma estratégia eficiente avaliar os efeitos em outras organizações semelhantes e, com base nessa avaliação do risco, tomar a decisão devida.

Desta feita, entender-se-á, para fins deste trabalho, a institucionalização como o movimento de mudança de ações e crenças organizacionais para melhor se adaptar ao ambiente, ou aderindo a uma determinada ação ou política necessária à estrutura organizacional (Tolbert; Zucker, 1983).

Ao analisar os arranjos institucionais, os estudos concluem que a adoção de determinada estrutura é tratada como uma mudança estratégica, mas aparentemente superficial; isto é, a contrapartida organizacional das ações manipulativas “frentes falsas” como meio de obter seus próprios fins (Zucker, 1999). Assim, é possível afirmar que um processo de institucionalização não implicará necessariamente em eficiência da mudança implantada (DiMaggio; Powell, 1983).

Nesta mesma linha, estudo de caso de auditorias em Israel, concluíram que o desenvolvimento da função de auditoria interna representou valor simbólico, a partir de uma legislação ineficaz e de baixa implementação (Swartz; Sulitzeanu-Kenan, 2002). Em Gana, a análise das funções de auditoria interna, a partir da teoria institucional, converge para o estabelecimento e mudanças da função por meio de pressões normativas e coercitivas. Já no Brasil, o estudo afirma que as pressões normativas exercem influência direta na institucionalização “física” de unidades brasileiras de auditoria interna (Santos; Formiga; Peixe, 2017).

Na literatura do neoinstitucionalismo, com base referencial nos estudos de DiMaggio e Powell, Meyer e Rowan, Scott e Zucker, o ambiente institucional é caracterizado pelo emprego de crenças, formalismos e tradições sendo que quando expostas às incertezas, as organizações se utilizam de processos adaptativos para atender regras sociais e regras vigentes (Guerreiro *et al.*, 2005). Assim, com base no ambiente em que estão inseridas as atividades de gestão de riscos do setor público, faz-se interessante trazer à baila as três vertentes apontadas pelo neoinstitucionalismo para compreender o processo de mudança organizacional (Ignácio, 2010).

Quadro 2

ISOMORFISMO COERCITIVO	ISOMORFISMO MIMÉTICO	ISOMORFISMO NORMATIVO
Fruto da imposição normativa, gerando obrigatoriedade de práticas institucionais ou ainda fruto das pressões da própria sociedade	Pode originar-se a partir da busca de respostas à incertezas, deliberando o uso da imitação como mecanismo de garantia para uma estruturação de práticas e ações mais efetivas e menos onerosas	Fruto da regulamentação efetuada para um grupo profissional específico, em que os profissionais de uma determinada categoria tendem a regulamentar e influenciar nas atividades do grupo.

Fonte: Ignácio (2010).

As entidades públicas são mais suscetíveis aos efeitos do isomorfismo no seu modo coercitivo, fato que aparece evidenciado no cruzamento dos dados referentes ao volume de normas que alcançam uma organização e a abrangência das sanções pelos seus descumprimentos, como, por exemplo, a aplicação de multas e ou abertura de processos (Santos;

Formiga; Peixe, 2017). Assim, quando o nível de pressão externa é assaz tamanho, a organização tende a buscar novas práticas e estruturas capazes de atender a imposição legal, fato que acaba gerando novos processos de trabalho e institucionalização de novos modelos organizacionais (Frumkin; Galaskiewicz, 2004).

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste *paper* pode ser classificada como de caráter exploratório-descritivo. Afinal, há um caráter exploratório demonstrado na busca que o trabalho teve em aprofundar o conhecimento sobre problema pouco investigado, qual seja, a Política de Gestão de Riscos na Polícia Rodoviária Federal - PGR/PRF. Já o seu caráter descritivo está em, à luz da teoria Institucional, caracterizar a política de gestão de riscos no espaço organizacional analisado (Gil, 2002).

Os estudos tiveram a anuência do Diretor Executivo-PRF, que franqueou acesso a dados e informações acostados ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI, a fim de angariar os elementos necessários ao estudo descritivo, incrementando os achados da pesquisa.

Para compreender a dinâmica da implementação da PGR/PF, optou-se pela análise de conteúdo de uma série de documentos públicos e verificados no ambiente SEI, com recorte temporal de 2016 a março de 2021. A abordagem metodológica qualitativa do tema, caracteriza-se, entre outros pontos, por contribuir com revelações sobre os conceitos inerentes da teoria institucional para explicar o comportamento organizacional da PRF. Afinal, nas pesquisas qualitativas se almeja entender o fenômeno segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, somente então, com esteio em análises e revisões da literatura sobre o tema, situar uma interpretação dos fenômenos observados (Neves, 1996).

Ao entender, descrever e explicar os fenômenos sociais que permeiam o processo de institucionalização da PGR/PRF, a pesquisa se respaldou em uma vasta revisão bibliográfica sobre o neoinstitucionalismo teórico para, assim, avaliar se a construção da PGR/PRF atendeu à teoria. Valendo-se da triangulação enquanto combinação de métodos no estudo do fenômeno, almeja-se superar as deficiências que emanam da revisão de literatura (Denzin, 1970) e de outros métodos baseados em fontes de dados únicas, buscando um caminho seguro e garantindo rigor, riqueza e complexidade ao estudo (Denzin; Lincoln, 2006).

Constam também dados extraídos de questionário de percepção aplicado aos servidores que atuavam na unidade no ano de 2019, sendo possível identificar o nível de conhecimento (ou a falta dele) a despeito da compreensão da PGR/PRF. Outros dados relevantes extraídos do SEI consistem na busca por documentos ou propostas de capacitação em gestão de riscos para os gestores da unidade.

4. RESULTADOS

Conforme preconiza Bardin (1977), passou-se à análise de conteúdo em fases: pré-análise; exploração do material; resultados, a inferência e a interpretação.

À luz do aporte documental e orientados pela questão de pesquisa: “Qual a característica da institucionalização da PGR/PRF?” foi possível esmiuçar um plano do estudo de acordo com o quadro 3:

Quadro 3 – Plano de estudo.

FASE	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	EVIDÊNCIA
Pré Análise	Demonstrar que houve uma seleção prévia e organização do material a ser estudado com o objetivo de sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir um esquema de desenvolvimento das etapas.	A análise descritiva do texto da Portaria nº 320/217
	Esta etapa possui três ações necessárias:	objetivando encontrar conceitos, diretrizes e princípios que não contribuem para o êxito da implementação da política de gestão de riscos.
	-escolha dos documentos;	Definiu-se como indicadores:
	-formulação da hipótese/ objetivo;	1-conceitos/princípios de desconexos com a estrutura institucional;
	-elaboração dos indicadores de ineficácia.	2-objetivos não entregues;
Exploração do material	Verificar as definições e diretrizes em função das regras formuladas na pré análise	Codificação do texto da Portaria nº 320/2017 conforme indicadores e temas do referencial teórico.
	Tratamento dos resultados	Verificar a apresentação dos resultados de forma coerente com o plano previsto na etapa de pré análise
Inferência e interpretação		Verificar o resultado da análise e tratamento dos dados por meio das considerações finais dos autores e revisão bibliográfica.

Fonte: elaborado pelos autores - março/2021.

Frente ao plano de estudo traçado, cabe evocar a publicação da Portaria PRF nº 320/2017, de 22 de setembro de 2017, que instituiu a Política de Governança, Gestão de Riscos e Controle Interno na PRF - PGR/PRF. O advento de tal normativo seguiu a sequência cronológica da Instrução Normativa INC CGU/MP nº 01/2016 (Controladoria-Geral da União, 2016), que dispõe sobre o controle interno, a gestão de riscos e a governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Inclusive, o preâmbulo

da portaria PGR/PRF menciona a INC CGU/MP nº 01/2016 como seu fundamento de existência.

Conforme o plano de análise, foi possível verificar que o documento da PGR/PRF copiou *ipsis literis* os principais pontos da política de gestão de riscos, previstos na INC CGU/MP nº 01/2016. Também, a Portaria PRF nº 320/2017 define a estrutura da PGR/-PRF, apontando como suporte as premissas da metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* - COSO e Norma Internacional ISO 31000.

Porém, ao transmutar os conceitos e diretrizes da INC nº 01/2016, a PGR/PRF peca ao não proceder às adequações necessárias ao arranjo institucional inerente a uma instituição policial de alta capilaridade como a PRF. Esta afirmativa se evidencia com a verificação de que as unidades da PRF nos Estados (27 regionais) não integram as instâncias de supervisão da PGR/PRF e nem integram o Comitê de Governança Pública da PRF (art. 11).

Assim, muito embora o art. 3º da Portaria nº 320/2017 afirme que a PGR/PRF traz a obrigatoriedade de integração da avaliação de riscos em todos os processos, sejam estratégicos, táticos ou operacionais, bem como na cultura organizacional, mencionando responsabilidades e competências mínimas a serem observadas, não há o envolvimento das superintendências em nenhum momento dessa política, fato que fragiliza o normativo e impede que os servidores tenham conhecimento do seu conteúdo.

De forma perfunctória, a Portaria PGR/PRF traz como instância de supervisão a unidade de controle interno do órgão, sem, contudo, definir quais os limites de sua responsabilidade. Ainda sobre a responsabilidade de avaliação de riscos, a INC nº 01/2016 aponta a necessidade de compartilhamento entre gestores, servidores, unidades, comitês e comissões. Denota-se daí, que a gestão de riscos não pode estar adstrita à uma unidade ou a um só cargo, sendo imprescindível a colaboração de todos os envolvidos para o êxito do gerenciamento dos riscos, quer seja ele estratégico, quer operacional (Controladoria-Geral da União, 2016).

Diferentemente da INC CGU/MP nº 01/2016 que subdivide os riscos em (i) operacionais; (ii) riscos de imagem ou reputação; (iii) riscos legais; e (iv) riscos financeiros ou orçamentários, a Portaria PRF nº 320/2017 limitou-se a outorgar ao Comitê de Governança essas definições. Contudo, não consta nenhum registro de tal desdobramento ou indícios de reuniões sobre o tema.

Em que pese a publicação de um normativo interno sobre política de riscos indicar que a alta administração da PRF, à época, passou a compreender e apoiar a relevância que modelos de avaliação de riscos possuem enquanto ferramenta para a boa governança do órgão, a inexistência de ferramentas de promoção de mudança da cultura organizacional sobre o tema e a inexistência de uma matriz de responsabilidades acaba obstaculizando a passagem da fase conceitual para a operacional. Ressalta-se que a incumbência da supervisão da política de riscos somente à unidade de controle interno, unidade nova sem processos de trabalho definidos, leva a concluir que a PGR/PRF não passou de mera formalização de intenções, sem contudo, ações correlatas.

Do diagnóstico efetuado em 2019 com os servidores que de alguma forma desempenharam atividades de gestão de riscos na PRF até então, constou perguntas fechadas cujas respostas de 1, 2, 3, 4 e 5, correspondiam na seguinte escala crescente: nenhum conhecimento até o total conhecimento. As respostas concernentes à matéria risco foram compiladas no seguinte quadro:

Quadro 4 – Nível de conhecimento.

PERGUNTA	1 (nenhum conhecimento)	2	3	4	5 (total conhecimento)
Qual seu nível de conhecimento em gestão de riscos?	25	27	13	5	1
Qual seu nível de conhecimento sobre prestação de contas (accountability) aos Órgãos de Controle?	27	27	13	4	0
TOTAL	71 RESPONDENTES				

Fonte: elaborado pelos autores em dezembro de 2020.

Depreende-se das respostas obtidas que o nível de conhecimento dos servidores que atuam na área é baixíssimo, quando não inexistente. Verifica-se que dois anos de vigência da política de riscos não foram suficientes nem ao menos para dar conhecimento aos servidores responsáveis por supervisionar a aplicabilidade de princípios básicos como

“utilizar informações e resultados gerados pela gestão de governança, riscos e controles internos na elaboração do planejamento estratégico, na tomada de decisões e na melhoria contínua dos processos organizacionais”.

As respostas do questionário indicam que as intenções implícitas da PGR/PRF ainda não possuem a disseminação necessária para modificar a cultura do órgão, nem ao menos indicam que os elementos necessários para requisito medular ou o pano de fundo de governança baseada em gestão de riscos previsto no Decreto nº 9203/2017 foram iniciados.

O número relevante de desconhecimento sobre o tema gestão de riscos pode indicar ainda que o fomento à capacitação na matéria foi insuficiente, posto que nem mesmo alcançou os servidores que, por obrigação regimental, deveriam conhecer o tema.

Outro fator que aumenta os desafios institucionais para a efetivação da política de riscos prevista na Portaria PRF nº 320/2017 é o extenso rol de atribuições da PRF, bem como a excessiva capilaridade da instituição. Ademais, como em todo território há uma interação com a sociedade civil, os altos riscos operacionais dificultam a uniformização de processos. Isto porque o poder regulatório do órgão sobre questões que afetem o mercado ou o patrimônio de particulares atraem esse risco.

Contudo, uma avaliação realizada pela OCDE (2011) relata que desde 2006 a CGU procura auxiliar a adoção de práticas em gestão de riscos. Porém, mesmo após o advento de normativos sobre o tema, na maioria dos órgãos da administração pública federal a gestão de riscos ainda se encontra na fase conceitual (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2011).

Não se pode afastar que o modelo de governança instituído pelo decreto trouxe a reconfiguração dos processos empregados em auditoria, controle contábil, fiscalização de obras, acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparência e estímulo ao controle social (*International Organisation of Supreme Audit Institutions* [INTOSAI], 2007, Conselho Federal de Contabilidade [CFC], 2008, Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal [CONACI] 2010, e OCDE 2011).

No que concerne especificamente à gestão de riscos, em que pese a CGU capitanear desde 2006 práticas no tema, somente em 2010 o TCU começou a embasar seu modelo de auditoria e julgamento de contas em avaliação de riscos e, na sequência, em 2014, publicou o “Referencial Básico Sobre Gestão de Riscos” (Souza *et al.*, 2020).

Traçando uma comparação entre a primeira publicação do TCU e o lançamento do COSO ERM em 2004, é possível então constatar o considerável intervalo de tempo para que a repercussão de modelos internacionais de gestão de riscos ganhassem destaque no cenário nacional. Sobre o atraso brasileiro, alguns estudos apontam que o extenso lapso temporal pode indicar certa resistência do setor público nacional à adoção de inovações gerenciais (Souza *et al.*, 2020).

Muito embora a contribuição da corte de contas tenha sido tardia, não se pode negar a importância do TCU para a introdução do gerenciamento de riscos corporativos na administração pública federal, o que, para alguns estudos, traduz o resultado da influência internacional da INTOSAI, posto que o TCU figura como seu membro (Tribunal de Contas da União, 2018). Ainda, a literatura indica a difusão inicial da gestão de riscos no setor público como fruto do papel indutor que as associações profissionais de auditores exercem para a inovação da administração pública (Souza *et al.*, 2020).

Nesta senda, tanto na concepção inicial ao introjetar modelos internacionais ao setor público, como após o advento do Decreto nº 9203/2017, os sinais de isomorfismo normativo se mostram bem presentes, tendo em vista a forte ingerência dos órgãos de controle na adoção de modelos de avaliação de riscos do setor público brasileiro.

Após breve apresentação do modelo teórico utilizado como plataforma de sustentação para a compreensão do fenômeno de institucionalização da política de gestão de riscos na PRF, especialmente quando considerados a publicação de normativos significantes como a INC nº 01/2016 e o Decreto nº 9203/2017, denota-se indícios de isomorfismo coercitivo e normativo, haja vista que em uma análise perfunctória, a PRF foi levada a incorporar práticas e procedimentos frente a imposição de um modelo imposto para toda a administração pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo foi possível compreender o contexto da institucionalização da política de gestão de riscos na PRF frente à literatura que justifica as mudanças organizacionais, qual seja, a teoria institucional.

Dos resultados angariados, observou-se que a Portaria PRF nº 320/2017 não ganhou a projeção necessária entre os servidores do órgão a ponto de, ao menos, iniciar o processo de habitualização inerente

à institucionalização de processos organizacionais. Um dos motivos para a falta de efetividade pode ser a inexistência de metodologias para a sistematização da política de riscos no órgão. Afinal, os resultados verificaram que a PGR/PRF apenas se valeu de menções rasas sobre os *frameworks* ISO e COSO ERM, sem, contudo, adotar um modelo próprio.

Depreende-se a forte influência dos órgãos de controle para a implementação da gestão de riscos na administração pública federal, e também na PRF. Porém, como se verificou, a simples menção dos modelos considerados referências internacionais nas normativas do TCU e de outros órgãos federais não garantiram sua aplicabilidade.

Embora a literatura revele a colaboração da classe de auditores para a disseminação de práticas de gestão de riscos na Administração Pública Federal, esse processo foi formalizado na PRF sem um debate integrado entre as unidades desconcentradas (superintendências) e os servidores que efetivamente atuam na área. O desconhecimento sobre as reais necessidades, a reformulação de papéis, formas de prestação de contas e definição segura de responsabilidades pode ser apontado como causa da estagnação da política de gestão de riscos no órgão.

Muito embora possa se considerar a edição de uma política de riscos como ato formal de comprometimento da alta administração com o tema, a gestão de riscos desvinculada da realidade dos gestores pode implicar em falhas ao avaliar os riscos e adotar as medidas concernentes. Ainda, corre-se o risco de ser apenas uma formalidade cerimonial, em atendimento aos desejos dos órgãos de controle (*decoupling*).

Outro fator ventilado, especialmente quando da análise do diagnóstico da unidade de controle interno, está na imprescindibilidade de promover uma adequada cultura de gestão de riscos próxima à linguagem de sua força de trabalho. Afinal, a aprendizagem no contexto organizacional é assaz relevante para que uma política de gestão de riscos tenha efetividade, posto que o comportamento humano e a cultura são fatores determinantes para o sucesso, ou insucesso, de todos os aspectos da gestão de riscos organizacionais.

Não se pode olvidar que na PRF a vasta gama de atribuições e atividades executadas faz com que a gestão de riscos dependa de informações que se encontram espalhadas por diferentes setores, fato que torna imprescindível a transversalidade do fluxo processual e de comunicação para, assim, munir a alta administração tempestivamente com informações necessárias à definição dos riscos estratégicos.

Outro ponto revelado pela literatura é que sem uma compreensão e reformulação dos incentivos embutidos nos processos de prestação de contas e responsabilização de agentes públicos, a incorporação da gestão de riscos no setor público pode ficar reduzida a uma ferramenta de melhoria de processos, com capacidade limitada para o enfrentamento de problemas estruturais.

Neste estudo, foi iniciado o processo de compreensão sobre como o contexto da institucionalização da política de gestão de riscos contribui na administração de problemas estruturais e complexos, sendo pungente a mudança da cultura organizacional.

Por fim, uma vez verificado que o órgão aderiu à política de gestão de riscos por influência do isomorfismo coercitivo e normativo, sem disseminar conhecimento sobre o tema para sua base operacional, dificilmente haverá engajamento para a efetivação da gestão de riscos como política institucional.

Por ser um tema extremamente novo para muitas instituições públicas, resta evidente a dificuldade de habitualização com as práticas de gestão de riscos corporativos ou institucionais. Justamente para mitigar tais dificuldades, é perceptível uma considerável intensificação das ações dos órgãos de controle (CGU e TCU), no sentido de promover a melhoria da governança, da gestão de riscos e dos controles internos na administração pública. Inclusive o TCU tem considerável volume de pesquisas e estudos para analisar o nível de maturidade das instituições públicas no tocante à implantação da gestão de riscos.

Embora a pesquisa relatada se limite à compreender a implantação da política de riscos na PRF, pesquisas subsequentes podem avançar na compreensão dos desafios relacionados à introdução de diferentes práticas de gestão, que podem auxiliar no enfrentamento de problemas complexos (*wicked problems*) que perpassam as diferentes políticas públicas executadas pela PRF.

Reafirmamos que o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema, que é bastante dinâmico, em função das mudanças frequentes por que passa a PRF, as leis que normatizam o ambiente organizacional e a configuração dos serviços públicos para a sociedade.

6. REFERÊNCIAS

ABNT NBR ISO 31000. **Gestão de riscos** - Princípios e diretrizes. Primeira edição. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2009.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. **Gestão de Riscos no Setor Público**. Revista Controle, Fortaleza, CE, v.12, n. 2, jul./dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 30/11/2020.

DA UNIÃO, CONTROLADORIA GERAL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>, p. 10-08, 2020.

DE AZEVEDO, Mateus Miranda et al. O compliance e a gestão de riscos nos processos organizacionais. **Revista de Pós-graduação Multidisciplinar**, v. 1, n. 1, p. 179-196, 2017.

DE CONTABILIDADE, Conselho Federal. **Resolução nº 1.135, de 21 de novembro de 2008**. Aprova a NBC T, v. 16, 2008.

DE MELO PEREIRA, Fernando Antonio. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. **Revista Organizações em Contexto**, v. 8, n. 16, p. 275-295, 2012.

DE SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes et al. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 59-78, 2020.

DOS SANTOS, Marcos Roberto; FORMIGA, Márcia Vanessa; PEIXE, Blênio Cezar SEVERO. **Faltam Auditores e Auditorias nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras?**. IFES. 2017.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Artmed, 2006.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.

FACHIN, Roberto C.; MENDONÇA, JRC de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, p. 29-45, 2003.

FRUMKIN, Peter; GALASKIEWICZ, Joseph. Institutional isomorphism and public sector organizations. **Journal of public administration research and theory**, v. 14, n. 3, p. 283-307, 2004.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERREIRO, Reinaldo et al. O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional. **Organizações & Sociedade**, v. 12, n. 35, p. 91-106, 2005.

HEUGENS, Pursey PMAR; LANDER, Michel. Testing the strength of the iron cage: A meta-analysis of neo-institutional theory. **ERIM Report Series** Reference No. ERS-2007-007-ORG, 2007.

IGNÁCIO, Sergio Aparecido. Importância da estatística para o processo de conhecimento e tomada de decisão. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 118, p. 175-192, 2010.

International Organisation of Supreme Audit Institutions. (2007). **Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público**.

LONGSTRETH, Frank; STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen Ann (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.

MIHRET, Dessalegn Getie; JAMES, Kieran; MULA, Joseph M. Antecedents and organisational performance implications of internal audit effectiveness. **Pacific Accounting Review**, 2010.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2011). **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>

PALERMO, Tommaso. Accountability and expertise in public sector risk management: a case study. **Financial Accountability & Management**, v. 30, n. 3, p. 322-341, 2014.

PIRES, D. R.; WANDERLEY, L. S. O.; HORTON, K. Desafios da Governança em Segurança Pública: da violência para a segurança cidadã. **Anais do Encontro Internacional em Gestão Empresarial e meio ambiente**. 2014.

Reginato, L.; COLLATTO, D.C. A relação entre cultura organizacional e comportamento dos líderes da controladoria em grandes empresas brasileiras. **Anais do XXIII Semead (Seminários de Administração)**, 2020.

SANTOS, Rubens Ferreira dos. **Gestão de riscos aplicada a processo de concessão de financiamento imobiliário**. 2014.

SCWARTZ, Robert; SULITZEANU-KENAN, Raanan. The politics of accountability: Institutionalising internal auditing in Israel. **Financial Accountability & Management**, v. 18, n. 3, p. 211-231, 2002.

SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana; DE AQUINO, André Carlos Busanelli; LOPES, Gabriela Brandão. A difusão das mudanças na contabilidade pública em municípios. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 28, n. 2, p. 78-100, 2017.

DE SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes et al. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 59-78, 2020.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. **Handbook de estudos organizacionais**, v. 1, n. 6, 1999.

Tribunal de Contas da União. (2018). **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>

VIANA, Lázaro Rennan de Sousa. Implementação de gestão de riscos no setor público: um estudo de caso em um órgão federal. 2019.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2013: homicídios e juventude no Brasil**. 2013.

WILDAVSKY, Aaron. Views: No Risk Is the Highest Risk of All: A leading political scientist postulates that an overcautious attitude toward new technological developments may paralyze scientific endeavor and end up leaving us less safe than we were before. **American scientist**, v. 67, n. 1, p. 32-37, 1979.

Data de submissão: 23/09/2021

Data de aprovação: 28/06/2024