

---

# GESTÃO DE RISCO: POSSIBILIDADES DE UTILIZAÇÃO PELO SETOR PÚBLICO E POR ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR

---

Carlos Alberto Sampaio de Freitas<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A gestão de risco vem ganhando importância tanto no gerenciamento de empresas do setor privado quanto na gestão das organizações do setor público.

O primeiro objetivo do presente texto consiste em evidenciar a importância e as vantagens de sua aplicação no setor governamental.

O segundo objetivo é o de chamar a atenção para as possibilidades de incorporação do fator risco nas metodologias de planejamento e execução de auditoria das Entidades de Fiscalização Superior – EFS, citando alguns exemplos genéricos de metodologias que podem ser empregadas.

A título explicativo, Entidades de Fiscalização Superior, ou simplesmente EFS, são organizações, na maioria das vezes vinculadas ao Poder Legislativo dos diferentes países, que têm por atribuição auxiliar tecnicamente aquele Poder no controle da administração pública. No Brasil, por exemplo, o Tribunal de Contas da União desempenha esse papel de EFS.

## RISCO: CONCEITO E APLICAÇÃO

Muitas das decisões que tomamos no dia-a-dia envolvem riscos. Tomar um avião ou ir de carro em uma viagem de negócios, por exemplo; os custos e o tempo padrão empregado nas duas opções são facilmente determináveis, porém o nível de segurança e a possibilidade de chegar pontualmente são informações mais difíceis de ser precisadas, uma vez que envolvem riscos.

Mas afinal, o que é risco?

---

### RISCO

Consiste na probabilidade de que um evento indesejado venha a ocorrer associada às consequências desse evento.

---

Nestes termos:

- Uma reduzida probabilidade de ocorrência e um baixo impacto (consequência) implicam em um baixo risco;

---

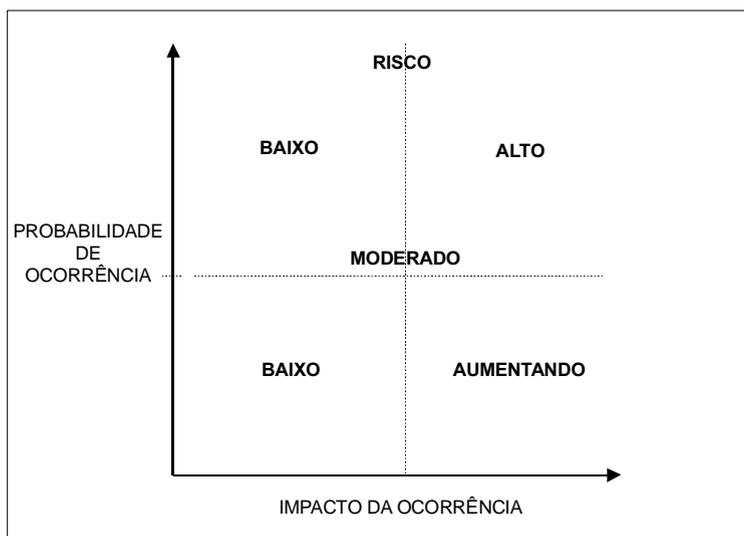
<sup>1</sup> Analista de Controle Externo do TCU, especialista em avaliação de políticas públicas pela UFRJ e em estudos de política e estratégia pela UnB.

- Uma elevada probabilidade de ocorrência e baixo impacto implicam também em um nível de risco baixo;
- Uma reduzida probabilidade de ocorrência associada a graves conseqüências implicam em riscos crescentes;
- Uma elevada probabilidade de ocorrência associada a um grande impacto é, sem dúvida, uma situação de alto risco.

Percebe-se que essas duas variáveis (probabilidade da ocorrência e gravidade das conseqüências) são, por vezes, bastante difíceis de serem calculadas e em alguns casos de percepção bastante subjetiva.

Com efeito, embora as probabilidades de queda de um avião sejam bastante pequenas, as conseqüências são catastróficas, razão pela qual duas pessoas podem não concordar com o nível de risco a ser atribuído ao evento.

Graficamente, podemos representar a definição acima da seguinte forma:



Fonte: Defense Systems Management College

A análise de risco foi originalmente empregada pelos militares em suas operações, para que se pudesse comparar diferentes estratégias passíveis de serem executadas.

A partir daí, sua utilização se tornou corrente na medicina, nos transportes, no ramo de seguro e, principalmente, no mercado financeiro, seja em termos de análise de crédito, viabilidade de investimentos, etc. (todos já ouviram falar das agências internacionais que classificam os países segundo seus riscos para efeito de investimentos externos).

Mais recentemente, a partir da análise de risco, surgiu o conceito de gestão de risco (risk management) que passou a ser utilizado pelas grandes corporações.

A gestão de risco, em uma variedade de abordagens, tem aumentado sua participação no gerenciamento das organizações, em resposta a acidentes como o do Exxon Valdez, que geram prejuízos financeiros e danos à imagem das empresas.

---

A gestão de risco parte do princípio de que não basta identificar, analisar e quantificar os riscos, mas adotar medidas que permitam administrá-lo, incorporando os elementos citados à estratégia e ao processo decisório-gerencial das organizações.

---

## **RISCO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

Atualmente, com a gestão de risco começando a ser introduzida no setor público, a primeira questão a ser enfrentada é a seguinte: a abordagem de risco do setor privado pode ser empregada no setor público?

É fato que alguns riscos que são importantes para o Setor Privado também afetam o Setor Público, como por exemplo:

- risco de processos judiciais
- risco de falhas na tecnologia da informação
- risco financeiro advindo da globalização

Entretanto, há diferenças fundamentais que devem ser levadas em consideração, como as sintetizadas no quadro abaixo:

### **Diferença na abordagem de risco do Setor Privado para o Setor Público**

SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO	DIFERENÇA
Foco principal nos negócios	Foco nos órgãos e programas (orçamento)	No setor público o risco é sistêmico, ou seja, depende de várias organizações
Objetiva o lucro	Objetiva a continuidade dos serviços	Valor Público ao invés de valor para o cliente
Decisões sobre risco confidenciais	Decisões sobre risco públicas e transparentes	Exigência de <i>accountability</i> no setor público

Adaptado de Hood & Rothstein, 2000

As organizações governamentais são responsáveis por diferentes atividades, como por exemplo: prestação de serviços de saúde ou previdenciários; compras; obras; financiamento de pesquisas; regulação de setores estratégicos da economia; arrecadação de impostos, etc. Todas essas ações envolvem um certo grau de risco, quer na forma de serviços deficientemente prestados (programas que não conseguem atingir sua população alvo, fraude, desvios de recursos, desperdícios, ineficiência da máquina governamental) ou mesmo de que oportunidades de solução de antigos problemas sejam desperdiçadas.

---

Os riscos típicos que as organizações governamentais enfrentam são:

- mudanças no ambiente econômico, como por exemplo: diminuição do crescimento econômico que, ao ocasionar queda de receita, reduz as possibilidades de prestação de serviços públicos em mais larga escala e com maior qualidade;
- insuficiente propensão à inovação, o que faz com que os serviços públicos fiquem obsoletos ou tenham um baixo padrão de qualidade;
- desvios de recursos, em função de esquemas de fraudes;
- demora ou falha na introdução de novas tecnologias;
- demanda de serviços maior que a oferta, causando colapso no sistema;
- eventos que ponham em risco a segurança da população;
- objetivos dos programas inconsistentes, resultando em efeitos indesejados;
- riscos técnicos, como investimentos em tecnologias ultrapassadas ou inadequadas;
- falha na avaliação de projetos-piloto, antes que um novo serviço seja colocado à disposição do público;
- falta de sinergia ou complementaridade na prestação de serviços públicos;
- não cumprimento de obrigações por parte de contratados ou outros órgãos governamentais que atuem como parceiros na prestação de serviços;
- insuficiência ou inadequação de recursos e habilidades para a prestação adequada de serviços;
- atraso nos cronogramas de execução dos projetos, estouro dos orçamentos e custos e padrões inadequados de qualidade;
- inexistência ou inadequação de planos de contingência que garantam a continuidade da prestação dos serviços;
- danos ao meio-ambiente em função de falhas na regulação/fiscalização governamental.

---

Fonte: NAO, 2000

Como a Gestão de Riscos pode melhorar o desempenho dos órgãos governamentais?

### *Prestação de Serviços*

Avaliar os prováveis impactos dos riscos à adequada prestação dos serviços públicos ajuda na adoção de providências com vistas a evitá-los ou mesmo garantir a formulação de planos de contingência para lidar com efeitos adversos.

Exemplo: uma adequada gestão de riscos evitaria a crise do setor elétrico vivenciada neste ano.

### *Gestão da Mudança*

Avaliar os efeitos prováveis das mudanças externas e internas à organização pública é fundamental para o correto dimensionamento dos recursos necessários, bem como para a adoção de medidas preventivas que minimizem efeitos negativos.

Exemplo: por ocasião do processo de mudança do nome da PETROBRAS não foram avaliados corretamente os impactos que tal ocorrência teria na opinião pública, pondo a perder todo um esforço de pesquisa.

### *Otimização no uso dos recursos*

A identificação dos principais óbices ao atingimento dos objetivos dos programas e atividades é fundamental para o estabelecimento de prioridades na alocação de recursos a áreas mais críticas.

### *Gestão de Projetos*

A análise de viabilidade ainda na fase de elaboração dos projetos (sejam eles de obras, tecnologia, etc) é importante para a correta delimitação de responsabilidades na gestão dos riscos de todos os interessados.

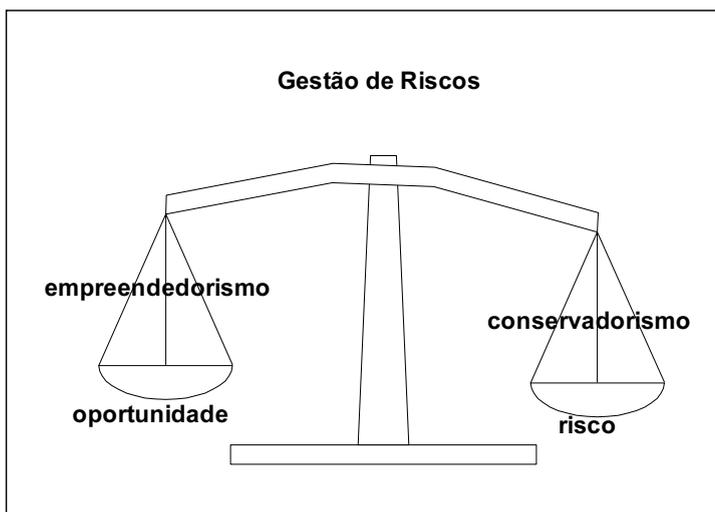
### *Minimizar a ocorrência de fraudes, desvios de recursos e desperdícios*

A periódica análise dos sistemas de monitoramento de controle das organizações públicas permite a mensuração de sua confiabilidade, assim como a determinação das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento.

### *Inovação*

A avaliação dos impactos da introdução de novas tecnologias minimiza a ocorrência de fiascos aumentando o grau de conforto psicológico associado ao empreendimento.

Com efeito, uma eficaz gestão de risco é um instrumento fundamental para o balanceamento entre uma posição mais empreendedora, exigência dos novos paradigmas da gestão pública, e uma postura mais cautelosa e conservadora, tradicionalmente mais associada à cultura e aos valores do setor público.



Embora com todas essas vantagens, a potencialidade da gestão de riscos no setor público ainda não é explorada.

Com efeito, pesquisa conduzida pelo NAO/PriceWaterhouseCopers em 237 organizações da administração pública da Inglaterra evidenciou que a percepção acerca da gestão do risco ainda está muito associada ao conceito de prevenção de fraude, desvios de recursos e desperdícios (NAO, 2001).

O controle sobre o risco ainda está associado aos *inputs* e não aos *outputs* e *outcomes* e a uma postura reativa ao invés de proativa; na maioria dos casos também não há um monitoramento regular e sim avaliações esporádicas de risco.

O mesmo trabalho evidenciou seis elementos essenciais a serem perseguidos para uma gestão de risco efetiva no setor público.

- 
- as políticas de gestão de risco e os seus benefícios devem ser amplamente comunicados a todos os níveis organizacionais;
  - a alta administração deve liderar, promover, apoiar as iniciativas de gestão de risco;
  - a cultura da organização deve estimular a assunção de riscos e a inovação;
  - a gestão de risco deve fazer parte do processo gerencial dos órgãos governamentais;
  - a gestão de risco está intimamente associada ao atingimento de objetivos e metas;
  - os riscos advindos do trabalho conjunto de outras organizações deve ser avaliado e gerenciado.
-

## **RISCO E ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR**

Dentro desse contexto, passa-se a analisar a seguir as possibilidades de utilização ou atuação de uma EFS em termos de análise de risco.

O potencial de uso do conceito de risco no controle e auditoria no setor público é bastante promissor. Vale lembrar que no setor privado, as maiores empresas de auditoria do mundo já utilizam o conceito de risco nos seus modelos ou processos de trabalho de auditoria, ao lado da amostragem e da avaliação de controles internos, como ferramenta para minimizar as restrições econômicas à atividade de auditoria.

Basicamente, existem dois ambientes em que a análise de risco pode ser empregada pelas EFS: ambiente interno e ambiente externo

### *Ambiente Interno*

Neste caso, a EFS utiliza a análise de risco primordialmente para o planejamento dos seus trabalhos. O risco passa a atuar como um elemento racionalizador do uso dos recursos escassos de auditoria, direcionando os trabalhos para as áreas mais críticas, de modo a maximizar os seus potenciais resultados.

O National Audit Office – NAO em sua metodologia de auditoria financeira combina a análise de risco com avaliação de controles internos, de forma a diminuir testes substantivos onde estes dois componentes sejam avaliados positivamente (VIEIRA, 2001).

O Tribunal de Contas da União se encontra atualmente em fase de implementação de um sistema de matriz de risco para auxiliar a elaboração do seu plano de auditoria (TCU, 2000).

### *Ambiente Externo*

Nessa hipótese, os trabalhos de auditoria são direcionados para a análise dos sistemas de risco do auditado ou dos riscos propriamente ditos, de acordo com as seguintes vertentes:

- Abordagem Sistêmica

Avalia-se o sistema de gestão de risco do auditado, procurando evidenciar seus pontos fracos e identificar oportunidades de melhoria por intermédio de recomendações.

O relatório do NAO intitulado “*Supporting innovation: Managing risk in government departments*” é um bom exemplo de trabalho nessa linha.

- Abordagem Substantiva

Avaliam-se os riscos para o auditado, com a finalidade de alertá-lo, bem como ao Legislativo, acerca das áreas que devem ser objeto de medidas preventivas a ocorrências indesejáveis.

O General Accounting Office – GAO, desde 1990, aponta programas ou funções governamentais consideradas de “alto risco”, em razão de grandes vulnerabilidades relativamente a fraudes, desvios de recursos, desperdícios ou deficiências de gerenciamento (GAO, 2000).

O Australian National Audit Office – ANAO emite opiniões tanto acerca do risco quanto do nível dos controles internos das entidades, por ocasião das auditorias financeiras (VIEIRA, 2001).

### *Avaliação do sistema de risco do auditado*

Avaliar o sistema de risco do auditado constitui uma abordagem sistêmica da auditoria de gestão focada na gestão de risco.

Necessariamente deve haver um padrão do que se considera um sistema de gestão de risco adequado para que seja empregado como critério.

Para efeito do presente texto, será utilizado o questionário enviado às entidades públicas britânicas por ocasião da execução dos trabalhos constantes do Relatório do NAO intitulado “*Supporting Innovation: Managing risk in government departments*”.

---

- Existe uma política formal de gestão de risco, documentada e aprovada pela cúpula da organização, que esteja disponível para todos os funcionários e sujeita a revisão periódica?

- A cúpula organizacional possui um razoável entendimento dos riscos a que a organização está exposta e das conseqüentes implicações para a continuidade da prestação dos serviços à população e para o atingimento dos resultados?

- Existem sistemas que informam rotineiramente os riscos principais para a organização? São utilizados?

- Há planos de contingência visando manter um nível adequado de prestação de serviços públicos no caso de eventos que resultem em conseqüências adversas?

- Há mecanismos que encorajem todos os níveis organizacionais a aderir à política de gestão de risco em vigor?

- As más notícias são comunicadas aos superiores da mesma forma que as boas notícias?

- Há incentivo à inovação?
- A política de assunção de riscos e inovação é bem clara? É documentada? Os servidores são estimulados a conhecê-la?
- Há funcionários que são responsáveis por avaliar e reportar os riscos?
- Os funcionários recebem suficiente orientação e treinamento acerca dos riscos e das ações necessárias ao seu correto gerenciamento?
- Há metodologias aprovadas para identificação e avaliação de riscos que sejam de domínio dos funcionários?
- Há dispositivos de *benchmarking* que garantam a excelência das práticas de gestão de risco?
- a gestão de risco está integrada com as demais práticas e processos organizacionais?
- a gestão de risco está intrinsecamente relacionada com o atingimento dos objetivos organizacionais chave?
- os riscos associados à atuação conjunta com outras organizações são avaliados e gerenciados?

---

Fonte: NAO, 2000

### *Avaliação dos riscos do auditado*

Avaliar riscos consiste, basicamente, em responder perguntas relacionadas aos elementos constitutivos da definição de risco.

Antes de mais nada, entretanto, é preciso identificar as finalidades ou objetivos do auditado, ou seja, a que se propõe a organização ou programa, para que a análise não fique desfocada.

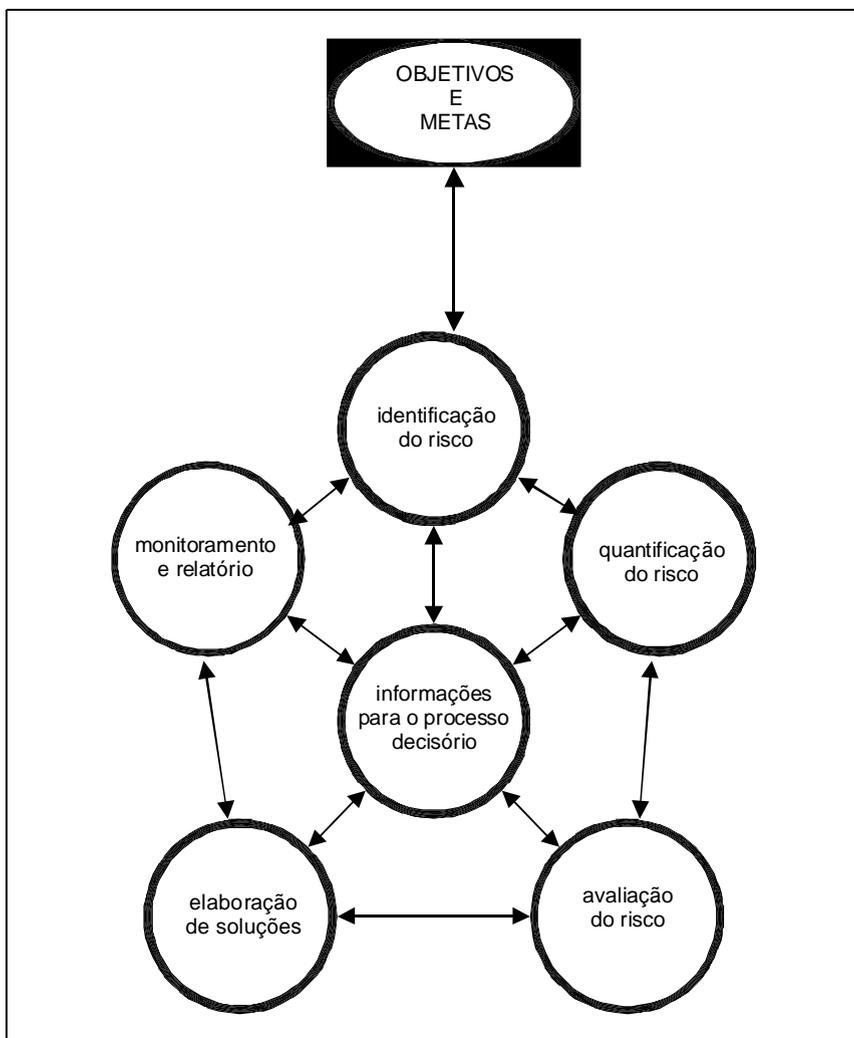
Assim, ao avaliarmos riscos em qualquer organização, área, setor, projeto ou atividade, após identificados seus objetivos, devemos sempre perguntar:

- quais são os possíveis riscos?
- qual a probabilidade associada a cada um desses riscos identificados?
- qual é o impacto da materialização de cada risco identificado?

Após a resposta a essas questões, em sequência é preciso elaborar recomendações que evitem ou minimizem as possíveis conseqüências adversas e monitorar as medidas adotadas com vistas à implementação das providências sugeridas, avaliando se a situação presente ainda comporta tal solução.

Esquemáticamente, podemos representar esse processo da seguinte maneira:

# SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE RISCO



## TÉCNICAS DE ANÁLISE DE RISCO

As técnicas descritas a seguir não esgotam o universo de técnicas disponíveis para a análise de risco, mas dão uma boa idéia dos principais mecanismos que são utilizados nessa difícil atividade.

### *Entrevistas com especialistas*

Quase todas as técnicas de análise de risco dependem, em maior ou menor grau, da avaliação de especialistas.

Essa técnica consiste, basicamente, em identificar o(s) especialista(s) e, metodicamente, questioná-lo(s) acerca dos riscos para o auditado em sua área de especialidade.

A dificuldade em se distinguir entre boas e más avaliações requer um cuidado adicional na documentação, quando da utilização da técnica.

O ideal é que sejam ouvidos vários especialistas, a fim de que várias opiniões possam ser confrontadas, diminuindo-se assim a probabilidade de erro na avaliação dos riscos.

### *Aprendizado/Analogia*

Essa técnica, que serve de *input* para diversas outras, esta fundamentada na premissa de que nenhum (ou quase nenhum) programa, projeto ou atividade é inteiramente novo e, portanto, desconhecido.

A maioria das “novas” iniciativas nada mais são do que evoluções ou rearranjos de iniciativas já anteriormente existentes.

Nessa linha, o exame dos sucessos, fracassos, soluções e problemas de programas, projetos ou atividades similares pode fornecer valiosos elementos para a determinação e avaliação dos riscos.

A chave está em identificar corretamente as similaridades com os diferentes aspectos do objeto auditado.

Um requisito fundamental é que existam dados disponíveis suficientes de programas, projetos, etc. para que as comparações possam ser efetuadas.

Ainda que existam dados em abundância, quase sempre é necessária uma análise complementar de especialistas.

Um exemplo ilustrativo do emprego dessa abordagem foi a preparação do ataque ao Afeganistão, governado pela milícia Talibã, pelos Estados Unidos. Os militares americanos estudaram atentamente a experiência fracassada de invasão e ocupação Soviética e identificaram seus equívocos. Adotaram uma abordagem diferente que minimizou os riscos envolvidos.

### *Modelos de Risco*

Essa técnica está intimamente relacionada a aprendizagem organizacional e consiste no registro orientado e sistemático das experiências passadas. Nessa linha, são construídos modelos que servem de roteiros para a avaliação de risco a partir das falhas, problemas e riscos inerentes de diferentes áreas ou atividades.

Uma EFS que execute um trabalho sistemático visando a acumulação de experiências pode se valer com grande proveito dessa técnica. Assim, por exemplo,

após um período fiscalizando obras públicas uma EFS é capaz de identificar onde muito mais facilmente estão as maiores riscos de irregularidades ou desvios de recursos nesse tipo de atividade.

Uma limitação óbvia dessa técnica é que não é possível cobrir todas as possibilidades de risco, mesmo em uma determinada área. A tendência é que sejam apontados os riscos mais comuns.

#### *Valor Econômico Esperado (Expected Monetary Value – EMV)*

A partir de um determinado problema são identificadas alternativas que devem ser consideradas no processo decisório pelo auditado.

A seguir são apontadas possíveis ocorrências decorrentes das alternativas e calculadas as respectivas probabilidades.

Calculam-se então os custos associados a cada um dos possíveis eventos. Os resultados permitem que o processo decisório seja muito melhor fundamentado.

#### *Análise de Redes (Análise do Caminho Crítico)*

Programas e projetos podem ser analiticamente decompostos em redes que permitem identificar as diferentes atividades e a interligação entre essas atividades segundo a sequência de execução.

Já que atividade tem produtos, tempo e custos que, embora estimados no início do projeto, são incertos, são utilizadas simulações por meio de programas de computador que geram curvas de probabilidade, medidas estatísticas de pontos críticos e outras informações que permitem mapear os riscos em todo o projeto.

## **CONCLUSÃO**

O conceito de risco apresenta duas vertentes de utilização ainda pouco exploradas no âmbito do setor público: a gestão de risco e a avaliação de risco.

A gestão de risco no setor público se apresenta como poderosa ferramenta gerencial para os administradores públicos, tanto no sentido de aumentar a segurança e o desempenho no emprego dos recursos públicos, quanto de incentivar a mudança e a inovação nas entidades e programas governamentais.

A avaliação de risco, por sua vez, se mostra promissora para as Entidades de Fiscalização Superior de diversas formas, seja como instrumento de direcionamento dos seus escassos recursos humanos para as áreas mais vulneráveis da administração pública, seja como metodologia de análise dos sistemas e práticas gerenciais das organizações e programas públicos ou, ainda, como ferramenta de geração de informações necessárias a uma boa, transparente e segura gestão pública.

## **BIBLIOGRAFIA**

- DEFENSE SYSTEMS MANAGEMENT COLLEGE. *Risk Management: concepts and guidance*. Washington, DC. United States of America, 1989.
- HOOD, Christopher; Rothstein, Henry. *Business Risk in Government: Pitfalls and Possibilities*. London School of Economics and Political Science, 2000.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. *Supporting innovation: Managing risk in government departments*. London. United Kingdom, 2000.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *A guide to the project management body of knowledge*. Project Risk management, p. 111-121. Maryland, USA, 1996.
- PROJECT MANAGER TODAY. *General Information about software vendors/suppliers*. Quantitative Risk, Vol. XII, n. 8, p-52-57. London, UK, 2000.
- RAZ, T & Michael, E. *Use and benefits of tools for project risk management*. International Journal of Project Management, v. 19, n. 1., p. 9-17, january, 2001.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Metodologia para identificação e sistematização de temas contemporâneos e áreas de risco, relevância e materialidade*. Secretaria-Geral de Controle Externo, 2000.
- UNITED STATES ACCOUNTING OFFICE. *Determining Performance and Accountability Challenges and High*. Washington, DC, 2001.
- VIEIRA, Horácio Sabóia. *Risk Analysis for Audit Planning*. Mimeo, 2001.