

---

# GOVERNANÇA E GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UM ESTUDO NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE DE MINAS GERAIS (IFNMG)

---

GOVERNANCE AND INTEGRATED RISK MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION: A STUDY AT THE FEDERAL INSTITUTE OF EDUCATION OF THE NORTH OF MINAS GERAIS (IFNMG)

---

## **Josiane Fernandes de Oliveira**

Mestre em Administração  
Auditora do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG)  
Departamento de Auditoria Interna  
Endereço: Rua Professor Monteiro Fonseca, 216, Vila Brasília - Montes Claros - MG, Brasil.  
Cep: 39400-149  
Telefone: (38) 99871-2937  
E-mail: josiane.oliveira@ifnmg.edu.br

## **Antônio Francisco de Almeida da Silva Junior**

Doutor em Engenharia Aeronáutica e Mecânica  
Departamento de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Endereço: Avenida Reitor Miguel Calmon, s/n Vale do Canela, Salvador – BA, Brasil.  
Cep: 40110-903  
Telefone: (71) 98880-0940  
E-mail: antoniofasj@ufba.br

Recebido: 19/03/2024    Aprovado: 1/10/2024  
Publicado: 13/10/2024

## **André Luis Rocha de Souza**

Doutor em Engenharia Industrial  
Universidade, Sigla: Professor e Pesquisador do Instituto Federal da Bahia (IFBA)  
Departamento de Ciências Sociais Aplicadas.  
Endereço: Rua Cael, 50, Salvador – BA, Brasil.  
CEP: 40290-490;  
Telefone: (71) 99985-1093  
E-mail: andresouza@ifba.edu.br

---

## RESUMO

A pesquisa teve por objetivo identificar e analisar as barreiras e os benefícios que uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia (IFET) encontra ao implantar a gestão integrada de riscos. Em relação à metodologia empregada, lançou-se mão da pesquisa de campo, por meio da técnica de entrevistas semiestruturadas com os servidores da alta gestão do IFNMG (*locus* da pesquisa), e de pesquisa documental relacionada ao IFNMG. Deste modo, foi possível identificar que as principais barreiras ou pontos a serem superados pelas instituições públicas de ensino superior, especificamente os IFETs, a exemplo do IFNMG, envolvem a priorização e conhecimento pela alta gestão, a realização de capacitações e ações de disseminação da cultura de riscos entre os servidores, a instituição de sistemas informatizados, a necessidade

de ações conjuntas que possibilitem a gestão descentralizada e multicampi dos IFs desenvolverem institucionalmente um processo integrado, sistemático e contínuo de gestão de riscos.

**Palavras-chave:** Teoria de agência. Governança. Gestão de riscos. Instituições de ensino.

## **ABSTRACT**

*The research aimed to identify and analyze the barriers and benefits that a federal institution of education, science and technology (IFET) encounters when implementing integrated risk management. Regarding the methodology employed, field research was used, using the technique of semi-structured interviews with the senior management staff of the IFNMG (research locus), and documentary research related to the IFNMG. In this way, it was possible to identify that the main barriers or points to be overcome by public institutions of higher education, specifically the IFETs, such as the IFNMG, involve prioritization and knowledge by top management, carrying out training and actions to disseminate the culture of risks among civil servants, the institution of computerized systems, the need for joint actions that enable the decentralized and multi-campus management of the FIs to institutionally develop an integrated, systematic and continuous process of risk management.*

**Keywords:** Agency theory. Governance. Risk management. Educational institutions.

## **1 INTRODUÇÃO**

A preocupação em proteger as entidades de exposição a riscos, ao longo dos anos, vem ganhando cada vez mais sofisticação, com o apoio da tecnologia e metodologias de gestão de riscos. Isso ocorre porque, com o passar do tempo, assim como as metodologias, os riscos também têm se multiplicado, o que aumenta a complexidade de gestão para os administradores e remete aos aspectos que envolvem a teoria da agência.

Não obstante, em um contexto mais recente, tais preocupações e metodologias também têm sido levadas ao setor público, o que demonstra um esforço em estabelecer uma estrutura de governança e integridade que assegure a oferta de serviços à sociedade. No setor público, a governança pode ser compreendida como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégias e controles postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 6). Complementando, pode-se dizer que é o modo como o poder é utilizado no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um país, com o propósito de seu desenvolvimento (SLOMSKI, 2008).

Diante dos diversos casos de escândalos financeiros e políticos noticiados diariamente nas mídias, em especial no contexto brasileiro, a sociedade passou a exigir, por meio do controle social, serviços mais eficientes e o bom uso dos recursos públicos. Nesse cenário, a gestão de riscos tem papel importante, pois, se corretamente implementada e aplicada de forma sistemática, estruturada e oportuna, visa gerar benefícios que impactam diretamente o cidadão e as demais partes interessadas. Ao servir como suporte às decisões da alta administração, a gestão de riscos oferece subsídios para a proteção e a entrega de valor público, ao otimizar o desempenho dos resultados entregues à sociedade (TCU, 2018a). Contudo, para que possa gerar benefícios efetivos, é necessário que a gestão de riscos seja integrada a todas as atividades ou unidades organizacionais e se estabeleça a partir de um sistema de governança consolidado (ABNT, 2018).

No Brasil, a exigência normativa da gestão de riscos nas instituições públicas vinculadas ao Poder Executivo federal ocorreu em 2016, com a publicação da Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 01/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) e Controladoria Geral da União (CGU), a qual determinou aos órgãos e entidades a criação de métodos para a sistematização de

práticas relacionadas aos controles internos, à gestão de riscos e à governança. No ano seguinte, de forma a reforçar a relevância do tema, foi publicado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017).

Todavia, mesmo com determinação normativa, verificou-se, por meio de auditoria realizada em 2018 pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que muitas instituições ainda enfrentam dificuldades no processo de implantação da gestão de riscos. Nessa auditoria, foram mapeados riscos de exposição à fraude e à corrupção na administração pública. Também foi realizado um levantamento pelo TCU, no qual se consolidaram informações referentes à gestão de riscos e controles internos nas instituições de ensino superior. No levantamento, em relação ao índice de fragilidade de controles, as instituições de ensino superior, incluindo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) apresentaram graus de exposição ao risco entre intermediário e muito alto, o que indica a existência de dificuldades na implantação da gestão de riscos.

As instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) públicas federais, em especial os IFETs, têm o dever de prestar serviços de qualidade à sociedade. Para isso, devem incorporar ações de governança capazes de assegurar o atingimento dos objetivos estratégicos e da missão institucional.

Diante do exposto, esta análise buscou apresentar respostas à seguinte pergunta: **quais as barreiras e os benefícios que uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia (IFETs) encontra ao implantar a gestão integrada de riscos?** Por conseguinte, o objetivo geral deste artigo é identificar as barreiras e os benefícios que uma instituição pública de ensino superior encontra ao implantar a gestão integrada de riscos.

Para tratar o problema, partiu-se das premissas de que as organizações públicas devem adotar a gestão integrada de riscos em razão de exigências regulatórias e de que, embora sua implantação traga benefícios, enfrenta barreiras durante o processo. Adotou-se como pressuposto que as barreiras à implantação da gestão integrada de riscos nas instituições de ensino resultam da ausência de disseminação da cultura da gestão de riscos e da falta de compreensão, por parte dos gestores, dos seus benefícios, o que faz com que não a trate como prioridade. Pressupõe-se, ainda, que, por meio do estudo de campo, da pesquisa bibliográfica e documental, a gestão integrada de riscos trará benefícios às instituições públicas de ensino superior, entre eles: melhorias nas práticas de governança e valor agregado às decisões da alta administração.

As instituições públicas de ensino são vulneráveis a diversos tipos de riscos, entre os quais se destacam os riscos estratégicos, financeiros, operacionais, de conformidade, de imagem e de integridade. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), assim como outras instituições públicas de ensino, são suscetíveis a esses riscos. Os Institutos Federais (IFs) foram criados por meio da Lei nº 11.892/2008, a partir da transformação ou integração de Escolas Agrotécnicas, Escolas Técnicas e Centros Federais de Educação. Segundo essa lei, os IFs são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, de natureza autárquica, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino (BRASIL, 2008).

Por serem instituições multicampi dotadas de autonomia, uma das características dos IFs é a descentralização. Cada *campus* realiza suas atividades de forma descentralizada, porém com orientações da unidade gestora central, que é a Reitoria. As decisões são tomadas a partir de órgãos colegiados instituídos em cada *campus* e pelos órgãos colegiados institucionais, de natureza consultiva e deliberativa (BRASIL, 2008).

Assim, a presente pesquisa justifica-se por apresentar um diagnóstico do processo de implantação da gestão integrada de riscos em instituições públicas de ensino superior, com foco no IFNMG. Espera-se, nesse sentido, contribuir para que a alta gestão compreenda as fragilidades existentes e atue para

superá-las, de modo a impulsionar o processo de implantação, além de permitir que as instituições reduzam sua exposição a riscos e evitem a materialização de eventos indesejáveis por meio do gerenciamento adequado dos riscos.

Ademais, ao abordar a governança e a gestão integrada de riscos no contexto da administração pública federal, especialmente o IFNMG, este estudo possui uma estreita correlação com as ciências contábeis. Isso se justifica pelo fato de que a gestão de riscos e a governança promovem maior transparência, controle e eficiência na alocação dos recursos públicos, fortalecendo os mecanismos de accountability, essenciais na contabilidade pública. Além disso, contribuem para decisões mais fundamentadas, asseguram a integridade das informações e reforçam o cumprimento das normas, aspectos fundamentais para a sustentabilidade organizacional e para o alinhamento com os princípios das ciências contábeis.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Teoria da Agência e os problemas de Agência**

A evolução das organizações trouxe consigo a necessidade de ampliação do quadro de pessoal e de transferência da gestão das empresas para os administradores/gerentes, configurando, assim, uma relação de agência. Esse fenômeno é definido como “uma relação principal/agente ou uma relação de agência, ocorre quando uma parte (o agente) é contratado por outra (o principal) para realizar ações ou tomar decisões que afetam o payoff para o principal” (BESANKO et al., 2012, p. 97, grifo dos autores).

A relação de agência é como um contrato, em que uma pessoa (principal) contrata outra pessoa (agente) para realização de um serviço em seu nome e, para isso, lhe confere plenos poderes. Contudo, conforme Jensen e Meckling (1976) esclarecem que se ambas as partes no relacionamento são maximizadores de utilidade, existem boas razões para se acreditar que o agente nem sempre agirá buscando o melhor interesse do principal, o que acarreta um conflito de interesses.

De acordo com Schillemans (2013), a teoria da agência é formada através do relacionamento entre o principal (comprador) e o agente (vendedor de serviços). O cerne da teoria está justamente na incompatibilidade de interesses entre ambos, uma vez que o agente, que deveria representar os interesses do principal, muitas vezes prioriza seus próprios interesses.

Diante das definições apresentadas, identifica-se o conflito de interesses entre principal e agente como uma das causas do problema de agência. Esse conflito pode se configurar por diferenças de objetivos, em que o principal objetiva potencializar os seus lucros, e o agente, que não compartilha desse mesmo objetivo, por motivos pessoais ou por querer evitar tarefas e ações arriscadas, deixa de agir em prol dos interesses do principal. Outro fator relevante é a assimetria de informações, que no ambiente organizacional contribui para a ocorrência de problemas sistemáticos de credibilidade, especialmente na comunicação entre o agente e o principal (OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017).

Dessa forma, a relação de agência ocorre que uma parte (o agente) é contratada por outra (o principal) para executar ações ou tomar decisões que afetam diretamente os resultados desta última (BESANKO et al., 2012). A mitigação dos problemas de agência pode ser alcançada por meio das boas práticas de governança, assunto a ser discutido na próxima subseção.

### **2.2 Governança no contexto da Administração Pública**

Para Miranda (2017), a governança corporativa pode contribuir para a minimização dos conflitos de agência e para proteger as partes envolvidas, por meio da transparência de informações, proteção dos acionistas e prestação de contas. Nessa linha, o TCU (2014) destaca que a governança surge no contexto das relações de agência, com o propósito de melhorar o desempenho organizacional, dirimir os conflitos de interesses (problemas de agência) e oferecer maior segurança aos proprietários (principal).

A governança é importante para estabelecer as formas de gestão e de controle, podendo ser definida, segundo o Banco Mundial, como a “maneira pela qual o poder é exercido na administração da gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (THE WORLD BANK, 1992, p.3, tradução nossa). Desse modo, o Banco Mundial não restringe a capacidade governativa aos resultados, mas a amplia para o modo como o governo exerce seu poder. E, ainda, incentiva que os governos sejam mais eficientes, transparentes, prestem contas à sociedade e sejam menos propensos à corrupção, tendo em vista que “a boa governança, juntamente com instituições fortes e responsáveis, é fundamental para a redução da pobreza e a eficácia do desenvolvimento” (THE WORLD BANK, 2013, p. 22).

As boas práticas de governança, embora associadas ao setor privado, também se aplicam ao setor público, com as devidas adaptações. Uma gestão pública eficiente deve pautar-se em boas práticas de governança que visem promover o bem-estar e assegurar os direitos dos cidadãos. Contudo, não é difícil encontrar, na esfera pública, problemas de agência, nos quais representantes públicos (agentes) priorizam interesses pessoais em detrimento dos interesses da sociedade (principal). Para solucionar esse conflito, utilizam-se, entre outros mecanismos importados da esfera privada, as boas práticas de governança. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2017: Governança e a Lei, do Banco Mundial, a governança se processa “por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 3).

O poder público (agente) deve atuar para prestar serviços eficientes aos seus cidadãos, e um mecanismo para atingir esse objetivo é a aplicação das boas práticas de governança que, conforme Slomski (2008), atuam como instrumento de gestão dos recursos econômicos e sociais, com a finalidade de desenvolvimento do país.

Assim, para que haja esse desenvolvimento voltado para a sociedade, os interesses dos cidadãos devem estar alinhados aos objetivos dos representantes do poder, ou seja, deve haver uma convergência de interesses, conforme defende o Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018).

A governança pública, portanto, reúne um conjunto de aspectos que orientam os atos de gestão e que conduzem a prestação dos serviços públicos. Pautado nessa lógica, o Tribunal de Contas da União (TCU) caracteriza a governança como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 5-6). Essa é a mesma definição adotada pelo Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Assim, as boas práticas de governança não se restringem apenas à operacionalidade, mas devem ser consideradas em todo o processo, inclusive na avaliação do resultado obtido, realizando em todas as fases a adequação necessária para cumprir o objetivo, que é a prestação de serviços públicos de qualidade aos cidadãos (BRASIL, 2017).

Assim, a governança pública deve se pautar, principalmente, nos princípios da transparência, da integridade e da prestação de contas, os quais também são basilares para o Decreto nº 9.203/2017, em conjunto com os princípios da capacidade de resposta, da confiabilidade, da melhoria regulatória e responsabilidade (BRASIL, 2017). Esses princípios compõem os fatores que levaram à criação da política de governança da administração pública, disposta, também, no Decreto nº 9.203/2017. Ressalta-se que a motivação para tal política consistiu em três pontos principais: “i) necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; ii) a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; iii) a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança” (BRASIL, 2018, p. 21). Dentro da governança, a gestão de riscos se destaca como uma das práticas a serem aplicadas ao setor público, a fim de reduzir ou mitigar eventos que possam impactar o atingimento dos objetivos institucionais.

### 2.3 Gestão de risco no setor público

A gestão de riscos é essencial para a governança no setor público, pois contribui para o sucesso estratégico e operacional da instituição. Por meio de ações de governança bem desenvolvidas e da análise de informações de todo o processo, torna-se possível identificar e tratar todos os possíveis riscos que possam afetar os objetivos organizacionais. Assim, a gestão de riscos se torna fundamental à estrutura da organização, chegando a ser considerada a “pedra angular da arquitetura de uma organização para o sucesso estratégico e operacional e precisa se encaixar bem como um processo de gestão dentro do quadro de governança” (MIRANDA, 2017, p. 27).

A gestão de riscos, embora seja uma prática antiga no setor privado, ainda é recente no setor público. Segundo Miranda (2017), a primeira iniciativa no Poder Executivo federal foi do Ministério da Previdência Social no ano de 2002. No mesmo ano, o Ministério da Fazenda iniciou as ações para a implantação da gestão de riscos, que foi de fato implantada em 2013. Fora do Poder Executivo, o Banco do Brasil merece destaque por ter começado as ações de implantação da gestão de riscos ainda na década de 1990, assim como o Banco Central do Brasil, que, inclusive, recebeu em 2016 o Prêmio Mérito Brasil de Governança e Gestão Públicas do do Tribunal de Contas da União (TCU) por ser uma das únicas instituições da administração direta a ter o processo de gestão de riscos implantado (SECOM TCU, 2016). Outros órgãos também se destacam, como a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ambos com a primeira iniciativa em 2013.

A gestão de riscos na Administração Pública federal passou a ser uma obrigação objetiva com a publicação da referida INC nº 01/2016 CGU/MPOG no Diário Oficial da União, em 11 de maio de 2016, em que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Segundo a INC, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar, de forma sistematizada, medidas de controle interno, gestão de riscos e governança (BRASIL, 2016).

Em sua primeira parte, a INC aborda os controles internos da gestão e os constitui como primeira linha de defesa da organização pública. Além disso, dispõe que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo o gerenciamento do risco como base. Ressalta também que os controles internos devem ser integrados a todos os processos e atividades da organização e devem ser projetados para fornecer segurança razoável de que a organização atingirá os seus objetivos e missão (BRASIL, 2016).

Nessa perspectiva, a gestão de riscos tem por objetivo auxiliar os gestores na tomada de decisão e no estabelecimento de estratégias para o alcance dos objetivos organizacionais. Portanto, ela deve atuar de forma integrada às ações de governança e em todas as atividades da organização para, assim, contribuir para a melhoria da gestão.

Como posto, o gerenciamento de risco é fundamental para subsidiar os gestores na tomada de decisão, e para isso, devem considerar as diferentes origens do risco, que podem ser de ordem operacional, financeira, regulatória, estratégica, tecnológica, sistêmica, social e ambiental (IBGC, 2018). A gestão de riscos deve ser considerada também inclusiva, com seus métodos e técnicas sendo inseridos na definição de estratégia, planejamento e processos de negócios, para resguardar o desempenho e a sustentabilidade. A aplicação rigorosa da gestão de riscos deve proporcionar respostas e intervenções que tentem criar um equilíbrio apropriado entre risco e recompensa (KPMG; MIOD, 2015).

O Decreto nº 9.203/2017 (Governança pública) elenca, dentre os princípios, o estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos e a natureza cíclica do processo, de modo que os resultados sejam utilizados para a melhoria e o aperfeiçoamento das práticas de gestão de riscos e controles:

Decreto nº 9.203/2017:

Art. 17

(...)

III- estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos observada a relação custo-benefício; e

IV- utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança. (BRASIL, 2017)

O processo de gestão de riscos deve ser contínuo e se manter em constante atualização, acompanhando os objetivos estratégicos e operacionais da organização, sendo uma de suas características o caráter personalíssimo, de modo que cada organização estabelecerá o seu. No entanto, existem vários modelos de gestão de riscos, os chamados frameworks (estruturas). Contudo, esclarecem Silva Júnior, Araújo e Cabral (2013) que, de modo geral, os modelos de referência para a gestão de riscos não apresentam de forma substancial diferenças entre si, pois apresentam-se de forma genérica, descrevendo as atividades, que servirão de guia no processo individualizado de implantação em cada organização.

Em razão do objetivo da pesquisa, destacam-se os seguintes modelos: o Committe Of Sponsoring Organizations (COSO), a International Organization for Standardization (ISO 31000) e o The Orange Book. Esses modelos podem ser utilizados em qualquer tipo de organização pública ou privada, devendo ser adaptados ou personalizados de acordo com o tipo da organização (COSO, 2017; ABNT, 2018; UK, 2019).

No âmbito das Instituições Federais de Educação, como os Institutos Federais (IFs), objeto desta pesquisa, há exposição a diversos riscos, similarmente a outras organizações. Para atingir seus objetivos e missão, a gestão dessas instituições deve ser planejada e estruturada. Nesse contexto, Sedrez e Fernandes defendem que “as instituições de ensino superior como entidades responsáveis pelo ensino, pesquisa e extensão, são organizações que despertam grande interesse de toda sociedade e estão expostas aos mais variados tipos de riscos” (SEDREZ; FERNANDES, 2011, p.80), sendo preciso que as instituições de ensino gerenciem os riscos e implantem os controles internos necessários para mitigá-los, observando a relação risco-retorno.

Ademais, deve-se considerar que as instituições de ensino superior estão ancoradas em decisões estratégicas que retratam o relacionamento entre as instituições de ensino, os sistemas educacionais e o público externo, considerando que todo esse processo está suscetível a riscos que podem impactar nos objetivos e a missão (FRANCO et al., 2012).

As instituições públicas de ensino são vulneráveis a diversos tipos de riscos, entre esses: estratégicos, financeiros, operacionais, de conformidade, de imagem e de integridade. Os IFs, assim como outras instituições públicas de ensino, são suscetíveis a riscos. No entanto, deve-se esclarecer que o seu modelo educacional o diferencia das demais instituições de ensino. Os IFs foram criados pela Lei nº 11.892/2008, por meio da transformação ou integração de Escolas Agrotécnicas ou Técnicas e Centros Federais de Educação, sendo definidos por essa mesma lei como instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, de natureza autárquica, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático pedagógica e disciplinar, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino (BRASIL, 2008).

Por ser uma instituição multicampi dotada de autonomia, uma das características do IF é a descentralização. Cada campus realiza as suas atividades de forma descentralizada, porém com orientações da unidade gestora central que é a Reitoria. As decisões são tomadas a partir de órgãos colegiados instituídos em cada campus e pelos órgãos colegiados institucionais, de natureza consultiva e deliberativa (BRASIL, 2008). Como exemplo, o Instituto Federal de Educação do Norte de Minas Gerais (IFNMG), que é o lócus da presente pesquisa, é formado pela Reitoria, nove campi, dois campi avançados e o centro de educação à distância, com abrangência territorial de 177 (cento e setenta e sete) municípios nas regiões Norte, Noroeste, Vales do Jequitinhonha e Mucuri do Estado de Minas Gerais, cujo compromisso é oferecer educação de qualidade, promovendo o desenvolvimento local, social e cultural na sua área de atuação territorial (IFNMG, 2019).

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Caracterização e procedimentos da pesquisa

O estudo teve caráter exploratório, com vistas a oportunizar maior familiaridade ao problema e torná-lo mais explícito (GIL, 2002). A abordagem foi qualitativa, cujo objetivo é descrever e compreender os fatores que envolvem a gestão de riscos nas instituições públicas de ensino, buscando as perspectivas dos gestores e os significados atribuídos a essa prática (PRODANOV; FREITAS, 2013). Utilizou-se como estratégia metodológica a pesquisa de campo, com o propósito de obter

informações acerca do problema proposto (PRODANOV; FREITAS, 2013) por meio de entrevista semiestruturada e pesquisa documental. As entrevistas permitiram explorar as diferentes dimensões da gestão de riscos na visão dos gestores, enquanto a pesquisa documental complementou essas informações através da análise de documentos relevantes da instituição. Os dados coletados foram analisados por meio da análise de conteúdo, técnica de análise das comunicações com o objetivo de alcançar a descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2016), a qual será detalhada no item sobre tratamento dos dados.

Para tanto, a pesquisa constituiu-se por meio das fases de pesquisa de campo e da pesquisa documental, que ocorreram de forma simultânea. A pesquisa de campo foi realizada no Instituto Federal de Educação do Norte de Minas Gerais (IFNMG), onde foram realizadas as entrevistas semiestruturadas com os gestores dessa instituição. A escolha se justifica em razão da IN conjunta nº 01/2016 CGU/MPOG (BRASIL, 2016) atribuir a responsabilidade da implantação da gestão de riscos à alta administração, ou seja, a quem detém o poder de decisão, cuja perspectiva é fundamental para compreender a implementação e os desafios da gestão de riscos na instituição.

Desse modo, foram entrevistadas 20 pessoas, no período de 19/05/2020 a 23/07/2020, sendo elas: o reitor, o diretor-executivo, os pró-reitores, os diretores dos *campi* e dos *campi* avançados, o diretor do Centro de Educação a Distância e os diretores sistêmicos. É importante registrar que os entrevistados compõem, conforme a Portaria nº 954 – Reitor/2018, o Comitê de Gestão Estratégica do IFNMG, que tem por objetivo assessorar o reitor na condução da política de governança, integridade, riscos e controles, no âmbito institucional (IFNMG, 2018a). Todos os entrevistados foram questionados sobre gestão de riscos. As perguntas abordam aspectos como conceito, importância, função, dificuldades e benefícios, conforme detalhado no Quadro 1.

Quadro 1 - Roteiro da entrevista aos gestores

Perguntas de construção do perfil profissional			
a)	Qual a sua formação acadêmica?		13. Sobre o dispêndio de recursos financeiros com infraestrutura: a) Qual a infraestrutura de TI é necessária para a implantação da gestão de riscos? O que já foi feito no IFNMG? b) No planejamento financeiro está sendo considerado horas de servidor? Explique
b)	Há quanto tempo está no IFNMG?		
c)	Há quanto tempo está como gestor?		
Perguntas avaliativas			
1.	Como você define a gestão de riscos?	14.	Para você, os servidores estão capacitados e em número suficiente para atuar na implementação da gestão integrada de riscos?
2.	Para você, como a gestão de riscos no serviço público se apresenta? (No sentido de ser mais um normativo legal ou um instrumento que trará benefícios a instituição)	15.	Quais as ações que o IFNMG já fez para disseminar a cultura da gestão integrada de riscos entre os servidores? O que ainda deve ser feito?
3.	Como gestor, qual o seu papel na implantação da gestão de riscos?(no sentido de responsabilidade, comprometimento e reconhecimento)	16.	A gestão integrada de riscos pode proporcionar melhorias organizacionais à Instituição?(No sentido de processos mais dinâmicos, integrados e com riscos mapeados)
4.	Como gestor, quais as práticas de boa governança são imprescindíveis para o bom funcionamento da Instituição?	17.	Como a gestão integrada de riscos pode influenciar no planejamento estratégico?
5.	O IFNMG tem objetivos definidos para a gestão de riscos?	18.	Como a implantação da gestão integrada de riscos pode influenciar no processo decisório?
6.	Como você entende que deve ser a segregação de funções e as responsabilidades pela implantação da gestão de riscos?(Linhas de defesa)	19.	A gestão de riscos pode ser vista como um mecanismo de fortalecimento dos controles?
7.	A descentralização na gestão das instituições de ensino contribui ou não para a implantação da gestão integrada de riscos?	20.	Como eventuais planos de mitigação de riscos serão acompanhados?
8.	Existe integração entre os processos e o planejamento estratégico?	21.	Quais as ferramentas serão usadas para a fortalecer a comunicação dos riscos? Foi inspirado em alguma referência?
9.	Quais as ações já foram adotadas pelo IFNMG para a implantação da gestão integrada de riscos.	22.	Quais os instrumentos serão utilizados para avaliar a efetividade da gestão de riscos?
10.	Descreva como está sendo desenvolvida a política e a metodologia da gestão de riscos no IFNMG.	23.	Você tem conhecimento de quais são os possíveis benefícios que a implantação da gestão de riscos poderá trazer à Instituição?(no sentido de agregar e gerar valor, segurança e credibilidade interna e externa)
11.	A Instituição realiza o mapeamento de processos e identificação de riscos? Em caso afirmativo, como está sendo esse processo? Em caso negativo, justifique.	24.	A gestão integrada de riscos pode ser vista como uma exigência da sociedade?
12.	O que você considera necessário para a implantação da gestão integrada de riscos?(No sentido de sistemas e recursos para implantação de controles)	25.	Como gestor, porque a gestão de riscos ainda não está devidamente implementada? (O que falta)

Fonte: Os autores (2020)

A fase da pesquisa documental contemplou a análise dos documentos institucionais do IFNMG (relatório de gestão, normativos internos), bem como os Relatórios de Gestão Exercício 2019 dos outros IFs.

Utilizando por base o ano de publicação da INC nº 01/2016 e seus efeitos (BRASIL, 2016), o corte temporal foi do ano de 2016 a 2019, sendo considerado o Relatório de Gestão Exercício 2019 para

pesquisa e análise documental. Realizou-se uma análise de conteúdo nesses documentos, a fim de verificar o estágio da implantação da gestão de riscos na instituição, considerando as dimensões e os eixos descritos no modelo de análise, e para comparar com as informações extraídas da pesquisa de campo e da pesquisa bibliográfica, realizando, portanto, uma análise por triangulação.

A pesquisa teve como corpus teórico os conceitos de Teoria da Agência, Governança e Gestão de Riscos. A dimensão de análise do modelo foi dividida nas seguintes dimensões: gestão, estrutura organizacional, infraestrutura e recursos, aspectos culturais, melhorias organizacionais e entrega para a sociedade.

### 3.2 Técnicas metodológicas

Com os indicadores de análise definidos, foi possível identificar quais os melhores instrumentos de coleta de dados e as etapas a serem seguidas para atingir o objetivo do estudo. Realizou-se uma pesquisa de campo, cujo propósito foi a obtenção de informações sobre determinado problema ou hipótese ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou a relação entre eles (PRODANOV; FREITAS, 2013), associada a uma pesquisa documental. Esse tipo de estratégia requer uma prévia pesquisa bibliográfica sobre o tema em estudo, o que já foi realizado através do referencial teórico e, ainda, a definição dos instrumentos de coleta de dados e das técnicas de seu tratamento (PRODANOV; FREITAS, 2013). Neste estudo, utilizaram como instrumentos de coleta de dados a entrevista semiestruturada e a análise documental, possibilitando uma triangulação metodológica (bibliográfica, documental e entrevista), cujos dados obtidos foram analisados por meio da análise de conteúdo.

A entrevista, por ser “um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social” (MARCONI; LAKATOS, 2002, p.92), é adequada, pois, por meio da conversação, busca-se identificar os fatores relacionados ao objeto deste estudo. Dessa forma, foram realizadas entrevistas com os servidores que compõem a alta administração, isto é, os que detêm poder decisório, tendo em vista que a implementação da gestão de riscos é de responsabilidade da alta administração conforme determina a INC nº 01/2016 (BRASIL, 2016). Assim, foram entrevistados o reitor, o diretor-executivo, os pró-reitores das pró-reitoras de Administração, Desenvolvimento Institucional, Ensino, Extensão e Pesquisa, os diretores-gerais dos campi e dos campi avançados, o diretor do Centro de Educação a Distância, o diretor da Diretoria de Gestão de Pessoas e a diretora da Diretoria de Assuntos Estudantis e Comunitários. Utilizaram-se entrevistas semi estruturadas para permitir que os entrevistados pudessem se expressar mais sobre o tema, não se limitando exclusivamente às perguntas (OLIVEIRA, 2018).

A pesquisa documental é caracterizada pela fonte de coleta de dados, restringindo-se a documentos (MARCONI; LAKATOS, 2002). Desse modo, foram feitas pesquisas e análises nos documentos institucionais da unidade de análise (IFNMG), como relatórios de gestão de 2019, normativas e políticas internas, disponíveis para acesso público no site institucional, com o propósito de verificar como a implantação da gestão de riscos está sendo tratada na Instituição.

Os dados coletados neste estudo foram tratados utilizando-se da técnica de análise de conteúdo, isto é, buscou-se identificar o que está sendo dito sobre o tema (VEGARA, 2005), com a finalidade de descrever, sistematicamente, o conteúdo das comunicações e das ideias, sem se apegar às palavras em si (MARCONI; LAKATOS, 2002). Realizaram análises de conteúdo nos documentos institucionais do IFNMG (relatório de gestão ano 2019, normativos internos e regulamentos), e nas respostas obtidas por meio das entrevistas. Os dados obtidos do estudo de campo e da pesquisa documental foram agregados por dimensões e eixos, seguindo o disposto no modelo de análise e configurando, portanto, uma análise de grade fechada (VEGARA, 2005). Para essa categorização, utilizou-se a planilha do Excel (versão 2013), empregando o procedimento interpretativo na análise e, conseqüentemente, na confrontação entre os dados obtidos e a base teórica.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir, apresentam-se os resultados e as análises vinculadas, organizados conforme dimensões de análises do modelo.

### 4.1 Governança e gestão de risco no IFNMG

Na pesquisa documental realizada no IFNMG, verificou-se que a Instituição iniciou suas atividades para a implantação da gestão de riscos em 2018, com a publicação dos normativos internos, conforme descrito no Quadro 2:

Quadro 2 - Atos institucionais realizados pelo IFNMG para implantação da gestão de riscos

Atos	Data de publicação	Descrição
Portaria nº 954- Reitor/2018	13/07/2018	Institui o Comitê de Gestão Estratégica, com a finalidade de assessorar o Reitor na condução da política de governança, integridade, riscos e controles no âmbito do IFNMG.
Portaria nº 1.533 – Reitor/2018	23/11/2018	Institui o Subcomitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles e designa servidores responsáveis pela estruturação, acompanhamento e orientação acerca da implantação do Programa de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles no âmbito do IFNMG.
Portaria nº 1.534 – Reitor/2018	23/11/2018	Institui a Comissão de Gestão de Riscos e Controles, e designa servidores responsáveis pela implementação e operacionalização do Programa de Governança, Gestão de Riscos e Controles no âmbito do IFNMG.
Portaria nº 1.636 – Reitor/2018	13/12/2018	Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos, no âmbito do IFNMG.

Fonte: Os autores, 2020.

Como se pode verificar do Quadro 2, o início da implantação da gestão de riscos no IFNMG se deu a partir da publicação da Portaria nº 954- Reitor/2018, que instituiu o Comitê de Gestão Estratégica. Segundo o determinado nessa Portaria, compõe o Comitê de Gestão Estratégica a alta gestão do IFNMG (Reitor, Diretor Executivo, Pró-Reitores, Diretores Sistêmicos e Diretores-Gerais), o mesmo grupo com o qual foram realizadas as entrevistas (IFNMG, 2018a).

A instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos do IFNMG se deu por meio da Portaria 1.636- Reitor/2018. Apesar de ter sido concretizada após o prazo previsto na INC nº 01/2016, pode ser considerada um marco na implantação da gestão de riscos, pois estabelece diretrizes, responsabilidades e princípios, além de estarem previstos os objetivos da gestão no IFNMG (IFNMG, 2018d). Somado à referida política, o IFNMG, segundo o Relatório de Gestão 2019, adota a estrutura das três linhas para estabelecer as funções e responsabilidades de cada ator no processo. No processo de implantação da gestão de riscos no IFNMG, foram realizados *workshop*, cursos práticos, mapeamento de riscos em alguns objetivos estratégicos estabelecidos no PDI 2019/2023, houve incentivo à adoção de práticas de gestão alinhadas aos objetivos estratégicos e iniciou-se a construção da metodologia de gestão de riscos. A despeito das ações realizadas, a Instituição declara que se encontra em um processo embrionário e desenvolve ações contínuas e gradativas, utilizando planilha eletrônica para o gerenciamento dos riscos e ainda não possuindo mecanismos efetivos de controle e gestão de riscos (IFNMG, 2020).

Da análise conjunta dos documentos institucionais (portarias, política e Relatório de Gestão 2019) com as entrevistas realizadas com a alta gestão do IFNMG, realizou-se uma análise de acordo com o modelo de análise proposto, obtendo os seguintes dados sobre a dimensão barreiras:

## 4.2 Barreiras

As barreiras à implantação da gestão integrada de riscos em uma instituição pública de ensino superior podem ser vistas também como obstáculos a serem superados ou pontos de melhorias. Afinal, uma vez superadas, é possível a implantar o processo de forma eficaz.

No eixo gestão, verificou-se uma compreensão, por parte da alta administração, sobre o que seja a gestão integrada de riscos. Contudo, as ações realizadas demonstram que os Institutos Federais de Educação precisam priorizar as ações de gerenciamento de riscos, o que se evidencia pela intempestividade na instituição da política voltada para essa temática, que inclusive, é uma exigência normativa e constitui um instrumento fundamental para o processo de gestão de riscos, uma vez que apresenta diretrizes, objetivos, responsabilidades e competências.

Como a gestão de riscos no setor público se originou de uma imposição normativa, consubstanciada na INC nº 01/2016 (BRASIL, 2016), é possível que isso se configure como uma limitação. Entretanto, há exemplos no setor público de órgãos e entidades que já realizam a gestão de riscos e com bons resultados, como o Banco Central do Brasil, que, inclusive, foi premiado pelo seu processo de gestão de riscos, o Ministério da Previdência Social, o Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil, entre outros. E, tanto nas entrevistas quanto nos relatórios de gestão, foi possível verificar que a alta gestão compreende que se trata de um instrumento que trará benefícios se bem implantado.

Apesar da alta gestão ter ciência dos possíveis benefícios que as instituições podem obter com o processo de gestão integrada de riscos, verificou-se que esse conhecimento ainda se restringe, em grande parte, ao campo teórico. A ausência de benefícios percebidos na prática influencia negativamente o andamento do processo de implantação, tornando-o, inclusive, mais lento.

No eixo estrutura organizacional, as funções e responsabilidades pela implantação da gestão integrada de riscos são referenciadas pelo disposto na INC nº 01/2016 CGU/MPOG e pelo framework das Três Linhas de Defesa. No entanto, apesar de os IFs informarem que adotam o modelo das Três linhas em seus processos de implantação da gestão de riscos, o que se verificou nas entrevistas é que, mesmo estando bem estabelecidas as funções em cada uma das linhas de defesa nos documentos normativos institucionais, essa segregação de responsabilidades ainda não foi totalmente absorvida pela alta gestão.

A INC determina, como diretriz ao processo de implantação, a instituição da política de gestão de riscos, a necessidade de criação da metodologia, da realização do mapeamento de processos e riscos, e da integração entre processos e planejamento estratégico. Inclusive, o COSO (Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance) apresenta um modelo que destaca a importância de considerar o risco no processo de definição da estratégia e no desempenho organizacional. Porém, o que se verificou no estudo de campo e na pesquisa documental é que os IFs instituíram a política de gestão de riscos, com os objetivos, diretrizes, responsabilidades, competências, entre outros elementos. Apesar disso, na maioria das instituições, ainda não se estabeleceu uma metodologia de gestão de riscos. O mapeamento de processos e riscos foi realizado em um número restrito de processos, o que se justifica, pois é a metodologia que dispõe sobre as formas de tratamento dos riscos, avaliação, comunicação, monitoramento etc.

Quanto à disponibilidade de servidores, esse foi um ponto bastante citado na pesquisa de campo. Todavia, são notórias, no serviço público, as dificuldades relacionadas ao quantitativos de servidores; embora essa barreira possa ser superada com a utilização de sistemas informatizados, o que será detalhado mais adiante. No eixo infraestrutura e recursos, destacam-se os aspectos relacionados à capacitação, sistemas e controles. A capacitação é fundamental em qualquer processo e deve alcançar o maior número possível de pessoas, pois, conforme a ABNT (2018), para que a gestão de riscos seja eficaz, deve haver engajamento e conscientização de todos na organização. A formação por meio da capacitação possibilita essa compreensão e conscientização.

O uso de sistemas contribui para o processo de implantação da gestão integrada de riscos, especialmente na parte de acompanhamento, como exposto por Hill (2006). Verificou-se, na pesquisa de campo, que o IFNMG ainda não utiliza sistema informatizado para a gestão de riscos; contudo, faz uso de planilha eletrônica compartilhada e está aguardando a liberação de autorização de um sistema do governo federal. Todavia, a ausência de sistema informatizado não é uma particularidade do IFNMG. Apesar de ainda não dispor de um sistema informatizado para a gestão integrada de riscos, essa situação não se deve exclusivamente à ausência de recursos e infraestrutura, pois, segundo a alta gestão do IFNMG, a instituição possui condições de desenvolver sistemas próprios, caso seja necessário. Segundo Hill (2006), a adoção de sistemas informatizados para a gestão de riscos reflete também no quantitativo de servidores e no desempenho do trabalho desses, pois o uso de sistemas dinamiza a execução das atividades, minimiza os riscos da atuação humana e aumenta a produtividade.

De acordo com o Decreto 9.203/2017, os controles internos devem ser proporcionais aos riscos, considerando causas, consequências, fontes, impactos, sempre observando a relação custo-benefício (BRASIL, 2017). Na pesquisa de campo realizada, verificou-se que o IFNMG carece de mecanismos efetivos de controles e gestão de riscos, apesar da alta gestão reconhecer a influência dos controles nos processos relacionados à gestão de riscos.

No eixo cultural, de acordo com Miranda (2017), a gestão integrada de riscos deve envolver toda a organização. Ou seja, é necessário promover a disseminação de uma cultura que favoreçam a compreensão e a internalização desse instrumento por todos os membros da instituição. Assim, com base no estudo de campo, na pesquisa documental e na revisão bibliográfica, identificaram-se os seguintes pontos (barreiras) que carecem de melhorias para serem superados, possibilitando o prosseguimento do processo de implantação da gestão integrada de riscos nas instituições públicas de ensino, os quais se encontram elencados no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Barreiras a serem trabalhadas

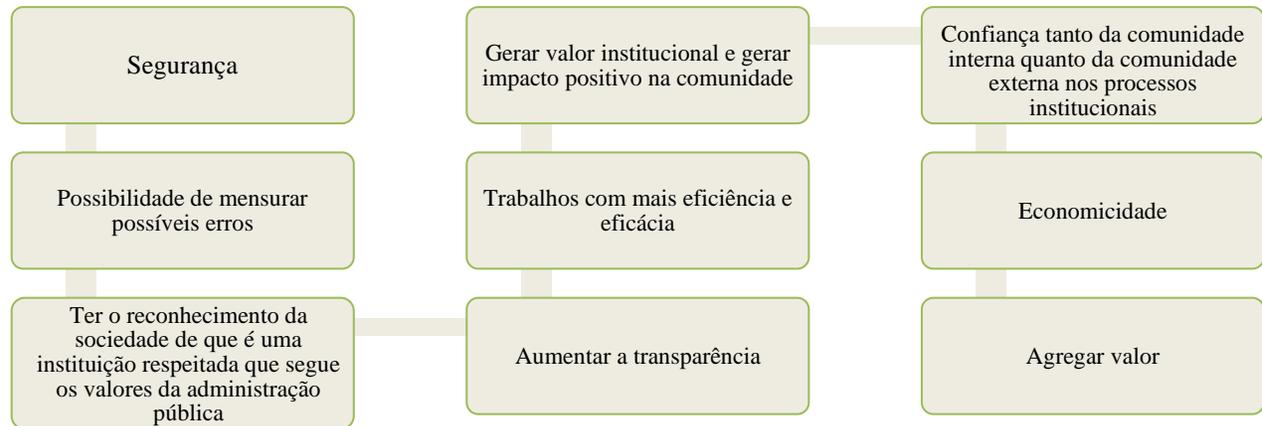
Pontos que carecem de melhorias	Inferências
Priorização da gestão integrada de riscos pela alta gestão	Superação da forma impositiva e, conseqüentemente, visualização dos benefícios reais que a gestão integrada de riscos pode proporcionar.
	Comprometimento organizacional com o processo de gestão integrada de riscos.
	Instituição das ações necessárias à implantação, como instituição de metodologia, mapeamento de processos e riscos.
	Implantação de sistemas informatizados
Ampliação do conhecimento e compreensão da gestão integrada de riscos	Capacitações constantes e ampliadas ao maior número de pessoas.
	Ações institucionais de disseminação da cultura da gestão de riscos.
	Entendimento das funções e das responsabilidades de cada ator no processo.
	Instituição de mecanismos de controles considerando o custo-benefício.
	Ações conjuntas que possibilitem a gestão descentralizada e multicampi desenvolver institucionalmente um processo integrado, sistemático e contínuo.
Composição estrutural dos Institutos Federais	Ações conjuntas que possibilitem a gestão descentralizada e multicampi desenvolver institucionalmente um processo integrado, sistemático e contínuo.

Fonte: Os autores, 2020.

### 4.3 Benefícios

Quanto aos benefícios, os entrevistados entendem que a gestão integrada de riscos pode proporcionar vários benefícios, conforme relacionados na Figura 1.

Figura 1 - Relação de benefícios da gestão integrada de riscos indicadas pelos entrevistados



Fonte: Os autores (2020).

Apesar de os entrevistados terem ciência dos benefícios que a implantação da gestão integrada de riscos pode proporcionar à Instituição, conforme citado na Figura 2, esses benefícios ainda se encontram em um estágio teórico e, segundo os próprios entrevistados, falta uma visão prática dessas ações. De forma complementar às entrevistas, o Relatório de Gestão de 2019 do IFNMG apresenta uma divisão de responsabilidades dos atores do processo de implantação da gestão de riscos, com base no modelo das linhas de defesa (IFNMG, 2020).

Outro ponto de gestão que merece destaque é o fato de o IFNMG ser uma instituição multicampi, com autonomia administrativa, financeira e pedagógica, seguindo um modelo de gestão descentralizado. Para 75% (setenta e cinco por cento) dos entrevistados, a gestão descentralizada é benéfica para a implantação da gestão de riscos. No entanto, defendem que, mesmo em um modelo descentralizado, algumas ações podem ser centralizadas, com o objetivo de promover melhor alinhamento institucional e acompanhamento mais eficaz. Por outro lado, os entrevistados que consideram que a descentralização não contribui argumentam que essa característica torna a ação mais complexa.

A alta gestão do IFNMG demonstrou, por meio das entrevistas realizadas, que a compreensão da importância da implantação da gestão integrada de riscos passa, em primeiro lugar, pelo entendimento do que é a gestão de riscos. Segundo os entrevistados, a gestão de riscos pode ser compreendida conforme descrito no Quadro 4.

#### Quadro 4 - Definições sobre gestão de riscos apresentadas pelos entrevistados

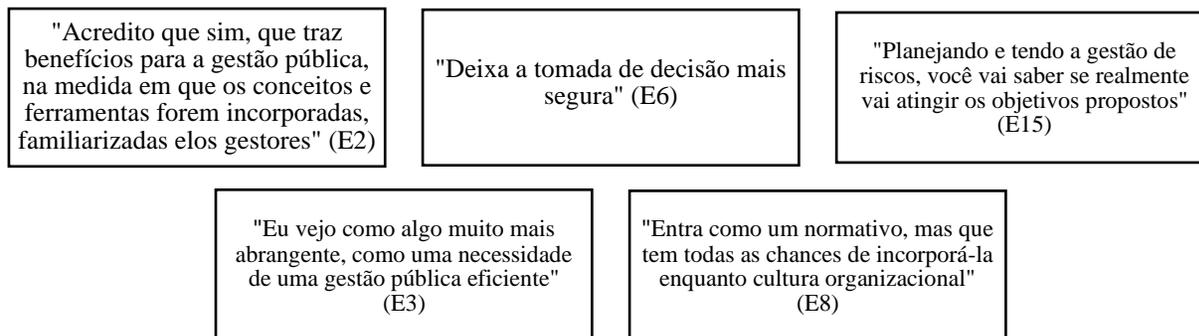
- Forma de atenuar possíveis impactos futuros;
- São fases do controle interno;
- Possibilita mapear os possíveis riscos;
- Auxiliam a gestão nas ações que podem gerar riscos institucionais;
- Propícia à alta gestão condições de governança;
- São estratégias de gestão e tomada de decisões;
- São ações que implicará no atendimento com segurança à sociedade.

Fonte: Os autores (2020).

A compreensão da importância da implantação da gestão integrada de riscos no IFNMG também se evidencia pela instituição das instâncias responsáveis, como o Comitê de Gestão Estratégica, o Subcomitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles, e as Comissões de Gestão de Riscos e

Controles (IFNMG, 2020). A gestão de riscos no setor público tem origem em uma determinação normativa (INC 01/2016 CGU/MPOG). Apesar do seu caráter obrigatório, a alta gestão do IFNMG, conforme indicado nas entrevistas, reconhece que, em um primeiro momento, a gestão integrada de riscos foi percebida como uma imposição dos órgãos de controle. No entanto, atualmente, ela se encontra em fase de transição, em que os gestores já começaram a vislumbrar os seus benefícios para a Instituição. Como subsídio a essa concepção, elencam-se os principais pontos apresentados pelos gestores, na Figura 2.

Figura 2 - Expectativas dos entrevistados sobre a gestão integrada de riscos para a Instituição



Fonte: Os autores (2020).

Com a compreensão e o reconhecimento da importância da implantação da gestão integrada de riscos, a Instituição deve trabalhar para alavancar esse processo. Nesse sentido, os entrevistados foram questionados sobre as ações adotadas pela alta gestão para promover a implantação e se a Instituição possui objetivos definidos para a gestão integrada de riscos. A definição de objetivos representa a determinação de onde se deseja chegar com determinado objeto. Todavia, esse ponto não é pacífico entre os membros da alta gestão do IFNMG: cerca de 70% (setenta por cento) dos entrevistados informaram que a Instituição possui objetivos definidos para a gestão de riscos, enquanto 30% (trinta por cento) acreditam que esses objetivos ainda estão em construção. Essa divergência de percepções pode decorrer do fato de que os objetivos relacionados à gestão de riscos estão inseridos na Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do IFNMG (IFNMG, 2018d), o que pode dificultar sua identificação pelos gestores.

Em relação às ações já adotadas pela gestão para a implantação da gestão integrada de riscos, os entrevistados informaram que o processo ainda se encontra em fase inicial, tendo sido mencionadas as ações descritas no Quadro 5.

Quadro 5 - Ações adotadas pela gestão do IFNMG para a implantação da gestão integrada de riscos

Criação da Diretoria Executiva	Centralização da auditoria interna.
Instituição de comitês e comissões, ouvidoria, auditoria interna, CPPAD, CAIA	Iniciação do mapeamento de processos; mapeamento dentro do catálogo de objetivos (PDI)
Criação de uma estrutura organizacional, atos normativos, observação da legislação de governança e instituição de objetivos.	Capacitações com gestores e grupos de servidores (administradores) e reuniões com a gestão em que se abordou esse tema.

Fonte: Os autores (2020).

O Relatório de Gestão 2019 do IFNMG ratifica a realização das ações apontadas pelos gestores nas entrevistas e acrescenta, de forma complementar, a ação de incentivo à adoção de práticas de gestão alinhadas aos objetivos estratégicos da instituição (IFNMG, 2020). Algumas dessas ações já foram

realizadas, enquanto outras ainda se encontram em desenvolvimento. Para a implantação da gestão integrada de riscos, é essencial que a alta gestão reconheça e compreenda o seu papel nesse processo, além de refletir sobre se essa abordagem será, de fato, um instrumento capaz de proporcionar benefícios à Instituição. Segundo os entrevistados, os papéis da alta gestão incluem: compreender o conceito da gestão de riscos; promover a capacitação, tanto dos gestores quanto das equipes de trabalho; articular e incentivar as pessoas quanto a importância da proposta; iniciar o processo de implantação; acompanhar o seu desenvolvimento; e motivar as equipes envolvidas, uma vez que se trata de um trabalho que envolve toda a Instituição.

Uma vez compreendida a importância da implantação da gestão integrada de riscos, torna-se necessário definir as responsabilidades e segregar as funções envolvidas no processo, considerando a estrutura organizacional da Instituição.

De acordo com os entrevistados, as responsabilidades e a segregação de funções no processo de implantação da gestão integrada de riscos ainda não se apresentam de forma clara. No entanto, observa-se que, segundo o Relatório de Gestão 2019 do IFNMG, essas responsabilidades e funções seguem o modelo das Três Linhas de Defesa, conforme demonstrado no Quadro 6.

**Quadro 6 - Responsabilidades e as funções no processo de implantação da gestão de riscos do IFNMG**

Que no nível estratégico o gerenciamento dos riscos é de responsabilidade da alta gestão, representada pelo Comitê de Gestão Estratégica, com atribuição de assessorar o reitor, deliberando e supervisionando as políticas e modelos de integridade, riscos e controles.	No nível operacional as responsabilidades são das comissões de gestão de Integridade, riscos e controles que devem operacionalizar as políticas e modelos, com auxílio dos gestores dos processos, garantindo a execução efetiva do gerenciamento de riscos.
O Subcomitê de Gestão de Integridade, Riscos e Controles atua no nível tático, com atribuição de planejar e acompanhar o gerenciamento de riscos, a fim de facilitar a gestão na direção dos objetivos para executar as metas.	Que as ações de supervisão e monitoramento são realizadas pela Auditoria Interna, como instância consultiva e avaliativa.

Fonte: Os autores (2020).

A política de gestão de riscos apresenta, entre outros elementos, suas diretrizes, responsabilidades, objetivos e princípios; já a metodologia tem como propósito estabelecer, de forma ordenada, como será realizado o gerenciamento dos riscos. Apesar de ambos os documentos serem considerados norteadores para a instituição, 75% (setenta e cinco por cento) dos entrevistados afirmaram que esses conceitos ainda não estão claramente definidos.

Conforme o Relatório de Gestão 2019 do IFNMG, a Instituição aprovou a Política de Gestão de Riscos por meio da Portaria nº 1.636 Reitor/2018, e encontra-se em fase de elaboração da metodologia correspondente. Dentro da estrutura organizacional, a integração dos processos ao planejamento estratégico da Instituição e a identificação de riscos são aspectos fundamentais para a eficiência da gestão integrada de riscos. Segundo os entrevistados, essa integração entre os processos e o planejamento estratégico já existe, embora não de forma plena, sendo um aspecto em constante aprimoramento. Para os entrevistados, é importante fazer o mapeamento dos processos e a identificação dos riscos.

De forma complementar, o Relatório de Gestão 2019 informa que o mapeamento e a identificação dos riscos estão sendo realizados com base nos objetivos estratégicos do IFNMG. Nesse contexto, já foram identificados, como processos de trabalho, 20 (vinte) objetivos e 121 (cento e vinte uma) metas institucionais previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (IFNMG, 2020).

Outro ponto que merece atenção no âmbito da estrutura organizacional é a disponibilidade de servidores para o processo de implantação da gestão integrada de riscos. Para 75% (setenta e cinco por cento) dos entrevistados, o número de servidores atualmente disponíveis é insuficiente para atender as demandas do processo. Além disso, ao serem questionados sobre a necessidade de recursos, 20% (vinte por cento) dos entrevistados afirmaram que o IFNMG necessita de mais recursos humanos, enquanto os demais 80% (oitenta por cento) não elencaram essa necessidade. Contudo, 100% (cem por cento) dos

entrevistados relataram que, no planejamento financeiro para implantação da gestão integrada de riscos, não estão sendo consideradas horas de trabalho dos servidores, apesar de reconhecerem a importância desse fator.

Em relação à infraestrutura e aos recursos disponíveis, especialmente no que se refere ao indicador quantitativo de servidores e/ou recursos humanos, destaca-se a capacitação como uma necessidade relevante. Segundo os entrevistados, já foram realizadas algumas capacitações com servidores do IFNMG. Todavia, 85% (oitenta e cinco por cento) dos entrevistados indicaram ser necessário ampliar essas ações, com mais capacitações específicas sobre a gestão de riscos, bem como com iniciativas voltadas à motivação dos servidores.

De acordo com o Relatório de Gestão 2019 do IFNMG, foram realizados cursos práticos voltados à implantação da gestão de riscos e *workshop* sobre gestão de processos, demonstrando a preocupação da Instituição com a qualificação das equipes de trabalho (IFNMG, 2020).

Sistemas informatizados podem contribuir, ou não, para determinado processo. No caso da gestão integrada de riscos, é unânime entre os entrevistados que um sistema informatizado se faz necessário e que contribuirá significativamente para a implantação e a execução da gestão integrada de riscos na Instituição. Além disso, foi ressaltado que o IFNMG possui infraestrutura de tecnologia da informação e apresenta condições para desenvolver tal sistema.

Na ausência de um sistema informatizado específico, o IFNMG informou, no Relatório de Gestão 2019, que está utilizando, para o gerenciamento de riscos, uma planilha eletrônica do *Google Drive*. Quando houver a liberação do sistema do governo federal, denominado Ágatha, essa planilha será utilizada para alimentar o referido sistema. A Instituição já solicitou a autorização para utilização e encontra-se no aguardando da liberação (IFNMG, 2020).

Dentro da infraestrutura, deve-se considerar também a implantação de controles, levando em conta a relação custo-benefício. Para os entrevistados, é consenso que os controles são importantes no processo de gestão de riscos. No entanto, destacam a necessidade de observar os limites, para que não haja um excesso de controles que venha a interferir negativamente no funcionamento institucional. No Relatório de Gestão 2019 do IFNMG, é pontuado que a Instituição ainda não dispõe de mecanismos efetivos de controle e de gestão de riscos (IFNMG, 2020).

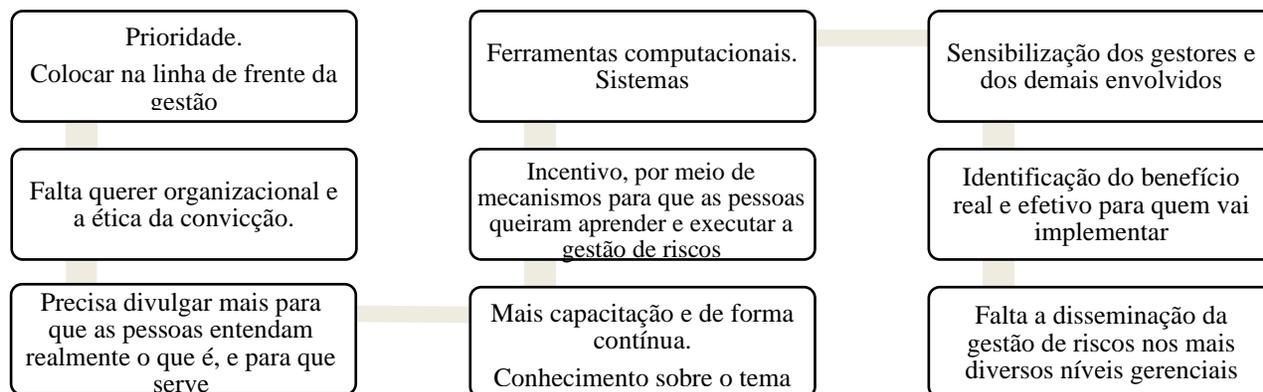
No tocante ao aspecto cultural da gestão integrada de riscos, destaca-se o reconhecimento de sua importância pela alta gestão. Para os entrevistados, a gestão integrada de riscos é relevante e trará benefícios à instituição. Eles reconhecem que um de seus papéis no processo de implantação é justamente a disseminação do tema no âmbito institucional.

Em consonância com a importância de disseminar a cultura da gestão integrada de riscos institucionalmente, deve-se observar as ações já realizadas pela Instituição. Segundo os entrevistados, as principais ações foram: instituição de comitês e comissões, elaboração de documentos norteadores, realização de reuniões, mapeamento de processos, identificação inicial de riscos e oferta de cursos de capacitação.

Apesar dessas iniciativas, os entrevistados consideram que o processo ainda é bastante incipiente, e entendem que é necessário realizar mais ações, especialmente aquelas que envolvam um número maior de servidores.

Ainda segundo os entrevistados, a gestão integrada de riscos ainda não está devidamente implementada no IFNMG, pois há pontos que carecem de fortalecimento ou ampliação, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 - O que falta para a implantação da gestão de riscos no IFNMG, segundo os entrevistados



Fonte: Os autores, com os dados obtidos das entrevistas a alta gestão do IFNMG.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo identificar e analisar as barreiras e os benefícios que uma instituição pública de ensino superior encontra ao implantar a gestão integrada de riscos. A base teórica que sustentou as análises foi estruturada na teoria de agência (*agency*), na governança e na gestão de riscos sob a ótica do serviço público. Considerando que as instituições públicas de ensino superior possuem particularidades que as distinguem dos demais órgãos governamentais, atuando no ensino, mas também na extensão, pesquisa, administração e desenvolvimento interno, tais instituições estão expostas aos mais variados tipos de riscos, que podem impactar a execução de sua atividade fim, sua imagem, suas finanças, suas operações, entre outros aspectos.

Nesse cenário, destacam-se os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, porque, além de agregarem todas as peculiaridades de uma instituição pública de ensino superior, são instituições de criação relativamente recente, que possuem uma estrutura de gestão descentralizada, multicampi, com autonomia administrativa, financeira e pedagógica. Assim, o *locus* principal deste estudo foi o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais.

Desse modo, a solução do problema proposto neste artigo se deu por meio do estudo de campo e pesquisas bibliográfica e documental. Com isso, foi possível identificar que as principais barreiras ou pontos a serem superados pelas instituições públicas de ensino superior, especificamente o IFNMG, envolvem a priorização, o conhecimento e a compreensão do processo de gestão integrada de riscos pela alta gestão, o que influencia diretamente no comprometimento organizacional; a superação da forma impositiva como a gestão de riscos foi apresentada no setor público; a instituição de ações necessárias ao processo de implantação, como a definição da política, da metodologia e do mapeamento de processos e riscos, bem como o investimento em sistemas informatizados; as capacitações (treinamentos) constantes e ampliadas ao maior número de pessoas, a disseminação cultural, a compreensão das funções e responsabilidades e os mecanismos de controles.

Por outro lado, apesar de identificar os pontos a serem superados e confirmar os pressupostos relacionados às barreiras, neste estudo também foi possível demonstrar os benefícios da implantação da gestão integrada de riscos. E os benefícios foram demonstrados não apenas por meio dos modelos (*frameworks*), mas, no próprio estudo, pôde-se extrair que, mesmo não estando sistematizado e ainda em processo inicial de implantação, observa-se a utilização, ainda que de forma isolada, do gerenciamento de riscos, com a percepção de benefícios que se refletem em decisões mais seguras, na redução de riscos, na potencialização do alcance dos objetivos e na padronização de atividades.

Este trabalho teve como objetivo contribuir para as discussões sobre a gestão de riscos nas instituições públicas de ensino superior, que é um tema relativamente novo, se considerado como marco

da gestão de riscos no setor público a IN conjunta nº 01/2016 CGU/MPOG, e fomentar mais discussões, pois não se esgotam nas barreiras e nos benefícios, abrindo-se, entretanto, um leque de possibilidades de se discutir a gestão de riscos sob os mais variados pontos de vista. O trabalho apresenta uma contribuição empírica para a literatura, já que evidencia as barreiras que devem ser contornadas na implantação de uma política de gestão de riscos e destaca os benefícios que podem ser alcançados com essa política.

Por ser um trabalho com foco em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, uma limitação do estudo é que suas conclusões devem ser observadas levando em consideração as peculiaridades dessas instituições. Por oportuno, como o tema é vasto e ainda pouco explorado, sugerem-se como temas para pesquisas futuras a discussão sobre a avaliação dos resultados da gestão integrada de riscos nas instituições públicas de ensino superior e investigações sobre soluções para alavancar o processo de gestão integrada de riscos nessas instituições.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000: Gestão De Riscos – Diretrizes**. 2.ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

BANCO MUNDIAL. **Relatório De Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a lei**. Washington, D.C: Banco Mundial, 2017.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BESANKO, D.; DRANOVE, D.; SHANLEY, M.; SHAEFER, S. **A Economia da Estratégia**. 5 Ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

BRASIL. Lei Nº 11.892/2008 – Institui a Rede Federal de Educação e cria os Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta Nº 01 De 10 De Maio De 2016 - Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Decreto Nº 9.203/2017 – Dispõe sobre política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Guia Da Política De Governança Pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION - COSO. **Enterprise Risk Management Integrating With Strategy And Performance Executive Summary**. COSO, 2017.

FRANCO, M.; AFONSO, M.; BORDIGNON, L. Gestão Universitária: Qualidade, Investigação Científica E Inovação Educacional. **Revista Gestão Universitária Na América Latina** - Gual, 5(1), 2012, P. 83-103.

Gil, A. C. **Como Elaborar Projetos De Pesquisa**. 4 Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Hill, S. Guia Sobre A Gestão De Riscos No Serviço Público. Traduzido Por Luís Marcos B. L. De Vasconcelos. **Cadernos Enap**, Brasília, N. 30, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código Das Melhores Práticas De Governança Corporativa**. 5ª Reimp. São Paulo: IBGC, 2018

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE DE MINAS GERAIS – IFNMG. **Portaria N° 954/2018** – Institui o Comitê de Gestão Estratégica. Boletim eletrônico de serviços, 2018a.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE DE MINAS GERAIS – IFNMG. **Portaria N° 1.533/2018 Reitor** – Institui O Subcomitê De Integridade, Riscos E Controles. Boletim Eletrônico De Serviços, 2018b.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE DE MINAS GERAIS – IFNMG. **Portaria N° 1.534/2018 Reitor** – Institui a comissão de gestão de riscos e controles. Boletim eletrônico de serviços, 2018c.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE DE MINAS GERAIS – IFNMG. **Portaria N° 1.636/2018 Reitor** – Institui a política de gestão de riscos, 2018d. Boletim Eletrônico De Serviços.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE DE MINAS GERAIS – IFNMG. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019/2023**, 2019. Boletim eletrônico de Serviços.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE DE MINAS GERAIS – IFNMG. **Relatório de Gestão Exercício 2019**, 2020. Boletim Eletrônico De Serviços.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory Of The Firm: Managerial Behavior Agency Costs And Ownership Structure. **Journal Of Financial Economics**, V.3, P.305-360, 1976

KPMG; MIOD – MAURITIUS INSTITUTE OF DIRECTORS. **The Audit Committee's Role In Control And Management Of Risk**, 2015.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. - 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MIRANDA, R. F. DE A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 1ª Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OLIVEIRA, C. B. de; FONTES FILHO, J. R. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, V. 51, N. 4, P. 596-615, 2017.

OLIVEIRA, P. E. de. **Metodologia da Pesquisa ao Alcance de Todos**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2018

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico [Recurso Eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SCHILLEMANS, T. Moving beyond the clash of interests on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. **Public Management Review**, V. 15, N.4, P. 541-562, 2013.

SECOM TCU. Prêmio mérito brasil de governança e gestão pública: TCU reconhece instituições com melhor desempenho em governança pública. **Portal do Tribunal de Contas da União**, 2016.

SEDREZ, C. DE S.; FERNANDES, F. C. Gestão de riscos nas universidades e centros universitários do estado de santa catarina. **Revista gestão universitária na américa latina - gual**, Florianópolis, P. 70-93, jun. Issn 1983-4535, 2011.

SILVA JÚNIOR, A. F. A; ARAÚJO, R. A.; CABRAL, S. Integração da gestão estratégica, governança e gestão de riscos: impacto da crise de 2008 em duas companhias de alimentos. **Revista Ibero-Americana De Estratégia**. 12. 150-180, 2013.

SLOMSKI, V. ET AL. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

THE WORLD BANK. Governance And Development. **Washington, Dc: The World Bank**, 1992.

THE WORLD BANK. Relatório anual de 2013. **Washington, Dc: The World Bank**, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2ª Ed. Brasília: TCU, Secretaria De Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Auditoria do TCU mapeia risco de exposição à fraude e corrupção na administração pública e sugere melhorias**. Brasília: TCU, Secretaria De Métodos E Suporte Ao Controle Externo, 2018a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Gestão de riscos avaliação da maturidade**. Brasília: TCU, Secretaria De Métodos E Suporte Ao Controle Externo, 2018b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos E Suporte Ao Controle Externo. Brasília: TCU, Secretaria De Métodos E Suporte Ao Controle Externo, 2018c.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Sumários Executivos: Acompanhamento De Governança Pública Organizacional**. Brasília: TCU, Secretaria De Métodos E Suporte Ao Controle Externo, 2018d.

VERGARA, S. C. **Métodos De Pesquisa Em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.