

Weaknesses in the risk management implementation process in federal universities in Brazil

Fragilidades no processo implementação da gestão de riscos em universidades federais do Brasil

## ABSTRACT

In recent years, corporate governance has become an increasingly relevant topic in the daily lives of organizations. Regardless of their nature, public or private sector institutions have re-adapted their political and administrative structures to better generate value for their stakeholders. The insertion of governance in the public sector brings the need for control mechanisms such as risk management, which in turn seeks to anticipate organizations to events that may compromise the achievement of their organizational objectives. Thus, the implementation of governance and risk management in the public sector demands a series of challenging processes for the public sector, which is generally seen as plastered and bureaucratic. Thus, this work aims to identify factors that have weakened or hindered the implementation of risk management in federal institutions of higher education. For this, a documentary analysis was made of sixty internal reports from these institutions, obtained through the website of the universities participating in the study or through the Electronic System of the Citizen Information Service (e-SIC). Thus, there were four categories of weaknesses that affect the implementation of risk management in federal educational institutions, which are process, structural, technological and human.

## RESUMO

Nos últimos anos a governança corporativa vem se tornando um tema cada vez mais relevante no cotidiano das organizações. Independentemente da sua natureza, as instituições do setor público ou privado tem readaptado suas estruturas político-administrativas para uma melhor geração de valor para suas partes interessadas. A inserção da governança no setor público traz a necessidade de mecanismos de controle como a gestão de riscos que por sua vez busca antecipar as organizações a eventos que possam comprometer o cumprimento dos seus objetivos organizacionais. Assim, a implementação da governança e da gestão de riscos no setor público demanda uma série de processos desafiadores para o setor público, que geralmente é visto como engessado e burocrático. Desta forma, este trabalho visa identificar fatores que tem fragilizado ou dificultado a implementação da gestão de riscos em instituições federais de ensino superior. Foi feita uma análise documental de sessenta relatórios internos destas instituições, obtidos por meio do *website* das universidades participantes do estudo ou por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Verificou-se quatro categorias de fragilidades que afetam a implementação da gestão de riscos nas instituições federais de ensino, sendo elas processo, estruturais, tecnológicas e humanas.

Keywords: Enterprise Risk management, Corporate Risk, Risk management implementation, Corporate Governance, Higher Education Institutions

Palavras-chave: Gestão de riscos organizacionais, Riscos corporativos, Implementação da gestão de riscos, Governança corporativa, Instituições de ensino superior.

## 1. INTRODUÇÃO

No final da década de 90, muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento iniciaram uma reavaliação do papel do governo em suas sociedades. Desta forma, adotaram um processo de readaptação da sua estrutura político-administrativa, com fins de garantir uma maior responsabilização e devolução de poder aos seus gerentes (IFAC, 2001).

Duas décadas depois, estes mesmos países têm avançado no desenvolvimento de estruturas político-administrativas cada vez mais robustas, que incentivam uma melhor direção, monitoramento e devolução de valor para o cidadão. Permeando assim, princípios antes limitados ao setor privado, assemelhando estruturas governamentais às estruturas vistas em grandes organizações, adotando assim práticas de Governança corporativa ao setor público.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBCG (2017) define governança corporativa como o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

De acordo com Rosseti e Andrade (2011), existe um movimento de transpor os princípios da teoria da governança do setor privado e corporativo para o setor público. Desta forma os acionistas são substituídos pelo cidadão comum, que canalizam recursos para o estado por meio de suas contribuições/impostos e desta forma espera-se que o estado gere valor em forma de bens e serviços.

Ainda neste sentido, o IFAC (2014), por meio de seu *framework* de boa governança no setor público, complementa que a governança no setor público deve garantir que as entidades atinjam seus resultados, porém sempre prezando pela satisfação da sociedade e do interesse público.

Dentre os princípios básicos que regem a governança corporativa estão a Transparência, Equidade, Prestação de contas e a responsabilidade corporativa, que tem sua origem no mundo privado e corporativo. Entretanto, estes princípios têm ganho cada vez mais espaço em organizações não empresariais, como órgãos governamentais.

Com a inserção da governança no setor público, surge também a necessidade de mecanismos de controle que ajudem as instituições públicas a atingirem os seus objetivos e ao mesmo tempo gerar valor para o cidadão. Dentre estes mecanismos, a gestão de riscos tem sido destaque, pois sistematiza de forma antecipada situações ou eventos que poderiam influenciar de forma positiva ou negativa o atingimento dos objetivos das organizações.

A ABNT (2009) define a gestão de riscos como um conjunto de todas as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere ao risco. Ainda define como uma atividade sistêmica, sendo parte de todos os processos organizacionais, incluindo o planejamento estratégico, os projetos e processos de gestão em todos os níveis da organização.

O Tribunal de contas da União – TCU (2014), aponta a gestão de riscos como uma das funções essenciais da governança. A integração da gestão de riscos à governança é mencionada em diversos modelos de boas práticas, como o referencial de governança do TCU e o Código das melhores práticas de governança corporativa do IBGC. A gestão de riscos é também associada a governança por um estudo da IFAC (2001) – Boa governança no setor público, que preconiza a importância da gestão de riscos para uma efetiva governança corporativa.

Atenta a tendência mundial, a administração pública brasileira tem incentivado por meio de leis, estudos e instruções normativas a inserção dos princípios da boa governança e gestão de riscos na estrutura político-administrativa do estado.

Em 2016, foi criada a Instrução Normativa Nº 01 elaborada de forma conjunta pelo Ministério do Planejamento – MP e a Controladoria Geral da União – CGU, incentivando sistematização da gestão de riscos em órgãos públicos executivos (o que inclui também autarquias como universidades federais). Estas últimas, por serem parte do público alvo desta instrução, devem elaborar um plano de gestão estratégico para controlar os possíveis riscos da instituição (ALVES et al., 2017).

No ano seguinte (2017), o Governo Federal editou o decreto n.º 9.203/2017, que trata sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo diretrizes, mecanismos de exercício, e funções dos órgãos públicos no estabelecimento e execução de seus programas de governança.

Este último decreto reforça a relação da boa governança e gestão de riscos. Por meio do artigo 17, fica estabelecido que a Administração Pública federal deve instituir, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

Visando obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão em organizações federais, o Tribunal de Contas da União - TCU fez um levantamento no ano de 2017 com cerca de 488 organizações federais, de maneira a identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessas áreas. Em um dos tópicos tratados no estudo, gestão de riscos, observou-se que apenas um quinto das organizações consultadas possuía alguma iniciativa relevante.

O levantamento promove desta forma uma mensuração da capacidade de governança e gestão das 488 organizações participantes do estudo, a partir do índice IGG (índice integrado de governança e gestão públicas), que leva em conta fatores como práticas de liderança adequadas, governança pública, gestão de pessoas, gestão de TI etc.

A partir deste levantamento, verificou-se que apenas que 3% das organizações avaliadas apresentavam um estágio aprimorado, ou seja, a grande maioria dos órgãos e entidades federais não possui capacidade razoável de entregar valor para os cidadãos, “gerindo bem o dinheiro público, cumprindo com suas competências e minimizando os riscos associados à sua atuação”, conforme aponta o relatório do ministro Bruno Dantas (BRASIL, 2018).

Entre as instituições de ensino superior, 86% apresentaram nota abaixo de 5, numa escala de zero a 10. Algumas notícias foram veiculadas acerca do desempenho das universidades federais no levantamento, algumas destacando as 20 universidades com melhores índices, outras tratando de pretensões do Ministério da Educação em mudar a distribuição de verbas de acordo com o índice IGG etc.

Dentre as universidades federais com melhores resultados, destaca-se o grupo das universidades com os 20 melhores índices de governança e gestão públicas, a ser denominado aqui neste presente estudo como top 20, que juntas movimentaram mais de 17 bilhões de reais na execução de seus orçamentos no ano de 2019.

A partir do estabelecimento da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, várias instituições de ensino superior têm adotado práticas e esforços gerenciais às suas rotinas, como a instituição de políticas de gestão de riscos, criação de comitês de gestão de risco, plano de gestão de riscos, comitês de governança e criação de plataformas de gerenciamento de riscos etc.

Desta maneira, a gestão de riscos nas universidades federais tem, aos poucos, avançado na rotina destas instituições. Além disso, tem permitido um melhor controle e

monitoramento dos riscos presentes nas IES, bem como na identificação de oportunidades de melhorias.

Considerando que governança e gestão de riscos são variáveis inextricavelmente interdependentes (Bhimani, 2009), os baixos índices iGG das universidades federais, e dada a importância das diferentes complexidades de cada instituição de ensino superior, este estudo pretende verificar quais os fatores limitantes que as universidades tem enfrentado na implementação de seus programas de gestão de riscos.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. GESTÃO DE RISCOS EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

Novas oportunidades e desafios surgem todos os dias para IES. Neste ambiente dinâmico em que estão inseridas, essas instituições enfrentam incertezas que podem afetar seus objetivos estratégicos. Diante destas incertezas, o atingimento dos objetivos torna-se um verdadeiro desafio para tais organizações. Desta forma, o GRC – Gestão de Riscos Corporativos surge com um meio de melhor gerir estas incertezas (GALLAGHER et al., 2009)

Apesar disso, a aplicabilidade da gestão de riscos em instituições do ensino superior é questionada por muitos críticos que em sua maioria enxergam esse processo como uma negação da realidade. Além disso, defendem que o ERM - *Enterprise Risk Management* é relevante apenas para instituições com fins meramente lucrativos. Porém, organizações de todos os tipos, incluindo as do ensino superior, enfrentam uma enorme quantidade de riscos que podem afetar seus objetivos organizacionais. Assim, a gestão de riscos fornece a todo tipo de organização uma inteligência extra para lidar com estes riscos a fim de aumentar as chances do atingimento de seus objetivos (URMIA, 2007).

Apesar de ser um tema bastante difundido no mundo corporativo, O ERM nas instituições de ensino superior (IES) ainda é um tema bastante recente (LUNDQUIST, 2015). As práticas de organizações não lucrativas, incluindo a educação superior, parecem ser significativamente menos desenvolvidas do que no mundo corporativo (TUFANO, 2011). Uma universidade geralmente é vista apenas como um lugar para pensar profundamente e discutir assuntos de filosofia, teorias e ideias (SUM e SAAD, 2017).

A literatura (HUBER, 2011; LUNDQUIST, 2014) aponta que as primeiras discussões e adoções da ERM por parte de IES começaram no Reino Unido quando no ano 2000, o Conselho de Financiamento do Ensino Superior da Inglaterra (HEFCE) exigiu que todas as universidades adotassem a GRC como ferramenta de governança.

Em seu estudo, Huber (2011) investigou os possíveis resultados desta obrigação nas universidades inglesas que foram surpreendidas pela adoção obrigatória da gestão de riscos em suas práticas. Ele observou dois fatos que chamaram bastante atenção. O primeiro que as universidades não conseguiam traduzir suas funções – Ensino e Pesquisa – como fatores organizacionais. E que o processo de gestão de riscos não contribuiu de maneira satisfatória para a racionalização do processo acadêmico, pois encontra as particularidades das IES, ditas organizações especiais, como barreiras para sucesso da prática. Além disso, o estudo verificou que as universidades não conseguiam identificar de maneira correta os riscos acadêmicos.

Outros autores como Lermack (2008) também destacam as dificuldades da implementação de ERM em universidades. Segundo o autor, a cultura universitária é similar em todo o mundo acadêmico, mesmo com as peculiaridades (tamanho, número de alunos,

cursos oferecidos, reputação). Além disso, destaca que as atividades de ensino e pesquisa geralmente são muito independentes e abrangem uma área muito grande do conhecimento. Assim, identificar os riscos destas atividades através de um sistema central e comunica-lo em todos os departamentos seria muito dificultoso visto o tamanho e a abrangência das universidades.

Apesar dos problemas elencados por Huber (2011) e Lermack(2008), outros autores (NACUBO, 2001; URMIA, 2007; GALLENGER, 2009) afirmam que a gestão de riscos é sim aplicável a IES, mesmo apresentando diferenças do mundo corporativo. A URMIA (2007) no seu relatório branco afirma que a gestão de riscos é tão aplicável a área acadêmica quanto é no setor corporativo.

No contexto americano, algumas organizações tiveram papel fundamental para adoção da gestão de riscos em instituições do ensino superior, são elas: Associação Nacional de Dirigentes de Negócios de Faculdades e Universidades (NACUBO), a Associação de Gestão e Seguros de Risco Universitários (URMIA), e Associação dos Conselhos de Universidades e Faculdades (AGB) e a PricewaterhouseCoopers (PWC).

De acordo com Lundquist (2014), as discussões acerca da gestão de riscos em IES americanas foram iniciadas em 2001 por meio de um laboratório de ideias promovido pela PricewaterhouseCoopers e a NACUBO. O foco desta discussão estava na definição de riscos, os direcionadores dos riscos nas IES, e formas de como aplicar o ERM nestes tipos de organização. Como resultado deste laboratório de ideias, gerou-se um relatório branco conhecido como “*Developing a Strategy to Manage Enterprisewide Risk in Higher Education*”.

Em 2007 dois outros guias foram elaborados com o objetivo de discutir formas de integração do ERM ao contexto acadêmico, o “*Meeting the Challenges of Enterprise Risk Management in Higher Education*”. Elaborado pela NACUBO e AGB, e o “*ERM in Higher Education*” elaborado pela URMIA. Estes documentos foram extremamente importantes para as universidades americanas, principalmente aquelas associadas a estas organizações.

Dentre as principais contribuições do relatório branco elaborado pela URMIA destacam-se os drivers ou direcionadores da gestão de riscos nas universidades. Ou seja, o relatório justifica a adoção do ERM nas IES pelos seguintes motivos:

- Pressão por maior produtividade, responsabilidade com recursos públicos e redução de custos;
- Aumento das demandas sociais do governo, público, contribuintes e jornalistas;
- Novas tecnologias que exigem altos investimentos recursos financeiros e humanos;
- Aumento repentino de empreendimentos empresariais que criam tensão mercadológica junto às IES públicas ou privadas já existentes;
- Aumentos de litígio, externa ou internamente, com consequências financeiras;
- Competição por alunos, funcionários, professores e por mais recursos financeiros;

A gestão de riscos é ligada aos processos de governança e da gestão estratégica das instituições. Assim, ao fornecer uma maneira mais efetiva de lidar com riscos, promoverá melhorias na governança e objetivos estratégicos. O relatório ainda aponta alguns benefícios da adoção da ERM em instituições, dentre eles uma gestão mais efetiva dos custos de todas suas, eliminação de multas por não cumprimento de exigências legais, segurança de capital e menos perdas de ativos, redução de perdas por meio da prevenção.

Gallagher et al. (2009) também aponta mais benefícios, como consequência de uma ERM bem implementada. O autor destaca pontos como ganho de vantagem competitiva, prevenção de surpresas financeiras, aperfeiçoando a gestão de recursos escassos, e alocação de recursos mais eficiente para lidar com riscos.

Ainda no contexto Americano, Lundquist (2015) elaborou uma pesquisa cujo objetivo principal era entender os processos de tomada de decisão relacionados a adoção, implementação, e integração do GRC em IES americanas, sob a perspectiva dos gestores ou responsáveis pelo ERM nestas instituições. Os resultados revelaram que as IES americanas adotam o ERM de forma proativa ou em resposta de um evento sentinela (ou ainda de ambos). Ressalta-se o fato que não existe obrigação (por lei) de adoção do ERM por parte das IES.

O estudo ainda concluiu que enquanto a maioria dos gestores responsáveis pelo ERM o vê como ferramenta essencial para atingir objetivos institucionais, os praticantes alegam que a maioria das faculdades não concorda com esta visão. Outra descoberta é que a implementação do ERM se move por meio de quatro estágios (em formação, desenvolvido, estabilizado e integrado).

No contexto australiano, a Lei da Qualidade de Educação terciária e da Agência de Padrões de Qualidade do Ensino Superior (AUSTRALIA, 2011), foi um dos pontos de partida iniciais para a adoção da gestão de riscos por parte de instituições do ensino superior. Esta lei foi criada com o objetivo de proteger a reputação da educação superior australiana baseando-se em um quadro de qualidade com padrões relacionados a reflexão do risco.

Ainda no âmbito do principal país da Oceania, Brewer e Walker(2011), propuseram um metodologia genérica para identificação e gestão de riscos aplicado em uma universidade Australiana. Neste trabalho, a gestão de riscos é enfatizada como uma ferramenta para garantir a qualidade da governança de uma universidade. Os autores ainda propuseram um *framework* que estabelece uma relação entre riscos estratégicos e operacionais fornecendo informação para uso em nível executivo no monitoramento global da exposição de riscos da universidade.

Na África do Sul, a gestão de riscos foi estimulada pelo relatório do rei III, do termo em inglês *King report on Corporate Governance III*. O relatório contém diretrizes sem caráter legislativo para as estruturas de governança do país.

Moloi (2016) aponta em seu estudo que as IES sul-africanas não parecem ter compreendido de maneira abrangente o conceito de gestão de riscos. Ainda aponta que este fator é de extrema preocupação já que o país passa por dificuldades econômicas e mudanças políticas poderiam afetar os recursos advindos do governo para as universidades.

No contexto brasileiro, as universidades foram estimuladas e obrigadas a adotarem medidas de sistematização de seus sistemas de riscos e governança, por meio da instrução normativa conjunta 01/2016. Assim, como as universidades do Reino Unido, as IES brasileiras tiveram que adotar mecanismos de governança, criar políticas, planos de gestão de riscos etc. Porém, várias universidades ainda continuam sem atender esta norma, pois enfrentam algumas dificuldades no seu processo de implementação.

Alves et al. (2017) conduziram um estudo para identificar como os gestores de universidades federais percebem o GRC, além de identificar informações sobre as lacunas de desenvolvimento do ERM e de um software. Dentre as principais dificuldades foram relacionadas a falta de treinamento, equipe limitada, ausência de cultura de risco, departamentos desestruturados, falta de interesse, baixo orçamento e pouca participação da alta liderança nos processos de GRC.

Além disso, os autores ainda destacam que várias universidades ainda estavam sofrendo dificuldades para definir uma metodologia para adoção do GRC em suas unidades. As universidades federais também têm discutido em âmbito nacional a adoção de uma gestão de riscos eficiente. Essas instituições têm se reunido por meio do FORPLAD – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração.

Apesar dos benefícios e dos frameworks disponíveis na literatura, as instituições de ensino superior a nível mundial ainda enfrentam alguns problemas para adotarem a gestão de riscos corporativos como uma prática eficiente. Estes problemas estão relacionados com aspectos internos (falta de interesse, resistência cultural, baixo engajamento de líderes) e externos (falta de parcerias, lacuna de estudos empíricos, pressão governamental, pressão social).

Observando as dificuldades dos gestores em traduzir as práticas de ERM do mundo corporativo para as instituições de ensino superior, Gallagher et al. (2009) propôs um modelo de implementação de gestão de riscos corporativos para IES. Seu modelo é conhecido como “*The road map for a phased approach to drive the ERM Process*”, ou em tradução livre “O roteiro para uma abordagem faseada para conduzir o processo de ERM”.

O roteiro possui quatro fases: construção do caso, construção de uma fundação para o ERM, implementação e pôr fim a sustentação do programa ERM. Cada fase é composta por alguns passos que dão suporte a cada uma destas fases. O modelo foi elaborado para todos os tipos de instituições, de natureza pública ou privada, grandes e pequenas. Além disso, alguns passos são sequenciais, enquanto vários outros podem ser aplicados de acordo com a necessidade da organização. Assim, o modelo possui certa flexibilidade em relação a cultura organizacional das instituições.

## **2.2. COMITÊS DE GESTÃO DE RISCOS**

No contexto brasileiro, especialmente voltado ao setor público, a instrução normativa conjunta MP/CGU de 10 de Maio de 2016 estabelece diretrizes que servirão para nortear a governança e gestão de riscos de órgão público do setor executivo, o que inclui as universidades federais. Dentre estas diretrizes, estão as competências do comitê de governança, riscos e controles descritas a seguir:

- I - Promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos;
- II - Institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;
- III - Promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos;
- IV - Garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público;
- V - Promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos;
- VI - Promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações;
- VII - Aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos;
- VIII - Supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público;
- IX - Liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade;
- X - Estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade;

XI - aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão;

XII - emitir recomendação para o aprimoramento da governança da gestão de riscos e dos controles internos; e

XIII - monitorar as recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. POPULAÇÃO ALVO

A população alvo do presente estudo é composta pelas 20 universidades federais que apresentaram os melhores índices de governança e gestão públicas, apontados no levantamento do TCU, publicado no ano de 2018. As universidades e sua pontuação estão apresentadas no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Universidades investigadas no estudo

| iGG | Sigla    | IES   |
|-----|----------|---|
| 81% | UFLA     | Universidade Federal de Lavras                      |
| 79% | UFMS     | Universidade Federal de Mato Grosso do Sul          |
| 75% | UFRN     | Universidade Federal do Rio Grande do Norte         |
| 61% | UFRPE    | Universidade Federal Rural de Pernambuco            |
|     | UFFS     | Universidade Federal da Fronteira Sul               |
| 60% | UFPB     | Universidade Federal da Paraíba                     |
| 57% | Unipampa | Universidade Federal do Pampa                       |
| 56% | UFG      | Universidade Federal de Goiás                       |
| 53% | UFRGS    | Universidade Federal do Rio Grande do Sul           |
| 52% | UFRA     | Universidade Federal Rural da Amazônia              |
| 51% | UFC      | Universidade Federal do Ceará                       |
|     | FURG     | Universidade Federal do Rio Grande                  |
| 48% | UFMT     | Universidade Federal do Mato Grosso                 |
|     | UNILA    | Universidade Federal da Integração Latino-Americana |
| 47% | UFERSA   | Universidade Federal Rural do Semiárido             |
|     | UNIFESP  | Universidade Federal de São Paulo                   |
| 44% | UnB      | Universidade de Brasília                            |
| 43% | UFS      | Universidade Federal de Sergipe                     |
|     | UFT      | Universidade Federal do Tocantins                   |
|     | UFMG     | Universidade Federal de Minas Gerais                |

Fonte: o autor (2020)

#### 3.2. COLETA DE DADOS

No intuito de investigar os fatores limitantes da gestão de riscos das universidades participantes do estudo, os autores fizeram uma primeira análise no *website* das universidades, em busca de informações que fossem importantes para o estudo. Desta forma, foram identificados os seguintes documentos:

- Política de gestão de riscos;
- Manuais de gestão de riscos;
- Relatórios anuais de auditoria interna - RAINTE;
- Artigos;
- Plano de gestão de riscos;
- Notícias;



Entretanto, dentre os documentos e notícias acima citados, apenas os relatórios de auditoria interna continham informações que servissem exatamente para este estudo, por apresentarem um caráter analista da gestão de risco das universidades. Além disso, conforme Instrução Normativa nº 09 de 09 de outubro de 2018 - CGU, art. 17, VI, o RAINT conterá, no mínimo:

VI - Análise consolidada acerca do nível de maturação dos processos de governança, de gerenciamento de risco e de controles internos do órgão ou da entidade, com base nos trabalhos realizados;

Assim, foi verificado que grande parte dos relatórios de auditoria interna continham uma sessão específica para análise da governança e gestão de riscos com base nos trabalhos realizados pelas auditorias internas das universidades. Desta forma, levando em conta a maior quantidade de informações destes documentos, decidiu-se analisá-los de forma mais minuciosa, estabelecendo assim os RAINTs como principal fonte de dados e informações do presente estudo.

Logo, foram verificados os relatórios de auditoria interna das 20 universidades participantes do estudo, referente aos anos de 2017, 2018 e 2019, totalizando ao todo 60 RAINTs para análise do trabalho.

Os Relatórios Anuais de auditoria interna são documentos oficiais que contém as informações sobre a execução do PAINT (plano anual de auditoria interna) e a análise dos resultados decorrentes dos trabalhos das auditorias internas ao longo do exercício do ano.

Durante o processo de coleta de dados, verificou-se que nem todas as universidades dispunham em seus sites os RAINTs dos anos de 2017, 2018 e 2019. Desta forma, os autores também utilizaram o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), disponibilizado no site da Controladoria Geral da União para obtenção de informações.

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal.

#### **4. RESULTADOS**

Após análise dos sessenta relatórios anuais de auditoria interna, percebeu-se que as universidades pouco avançaram na implementação da gestão de riscos, muitas delas limitando-se apenas ao estabelecimento da política de gestão de riscos – documento que declara as intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos.

Contudo, algumas auditorias internas indicam em seus relatórios algumas fragilidades do processo de implementação da gestão de riscos nas instituições federais de ensino participantes deste estudo. Estas fragilidades foram analisadas e divididas em quatro categorias:

- Fragilidades de processo;
- Fragilidades estruturais;
- Fragilidades Tecnológicas;
- Fragilidades culturais /humanas.

As fragilidades de processo são aquelas falhas identificadas na elaboração e definição de processos que permitiriam uma gestão de riscos eficiente nestas instituições e são descritas no quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Fragilidades de Processo

| <b>Fragilidades de processo</b>  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Ausência de gerenciamento de riscos sistematizado (identificação, avaliação, classificação, tratamento e monitoramento de riscos);</li><li>• Deficiência na comunicação da política de gestão de riscos em âmbito organizacional;</li><li>• Falhas no estabelecimento do contexto (sem participação do nível operacional);</li><li>• Atuação insuficiente de comitês de governança, riscos e controles interno;</li><li>• Atrasos na elaboração de manuais de gestão de riscos;</li><li>• Inexistência de definição de apetite a riscos;</li><li>• Políticas de gestão de riscos desatualizadas;</li><li>• Divergências entre planos de gestão de riscos e metodologias.</li></ul> |

Fonte: o autor (2020)

A atuação insuficiente do comitê de governança, gestão de riscos foi a falha mais apontada dentre os relatórios de auditoria interna, sendo mencionada em relatórios internos de cinco universidades, o que corresponde a 25% das instituições que fazem parte de estudo.

De acordo com a instrução normativa conjunta MP/CGU de 10 de Maio de 2016, são diversas as funções e responsabilidades dos comitês de governança e gestão de riscos, dentre elas liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade.

Desta forma, uma atuação insuficiente dos comitês pode comprometer todo o processo de estabelecimento de programas de gestão de riscos nas instituições de ensino superior.

A ausência do gerenciamento de riscos de forma sistemática (identificação, avaliação, classificação, tratamento e monitoramento de riscos) foi segunda fragilidade mais apontada nos relatórios anuais de auditoria interna, indicada no relatório de 20% das instituições participantes do estudo. Ao não adotar este processo, estas instituições ficam à mercê de eventos inesperados que podem comprometer o atingimento de seus objetivos organizacionais.

Percebe-se ainda uma conexão entre as duas falhas, sendo esta última uma consequência da atuação insuficiente dos comitês de governança, visto que liderar e institucionalizar a gestão de riscos nas universidades é uma das atribuições do comitê, de acordo com a norma indicada anteriormente. Ou seja, o estabelecimento de uma gestão de riscos sistematizada depende da atuação do comitê em elaborar processos, políticas, manuais e metodologias que abranjam toda a estrutura das instituições de ensino.

Quanto às fragilidades estruturais, são aquelas ligadas à organização estrutural da administração das instituições de ensino participantes do estudo, sendo identificadas no quadro 3, a seguir:

Quadro 3 – Fragilidades estruturais

| <b>Fragilidades estruturais</b>  |
|--|
| Complexidade e pluralidade do ambiente organizacional;<br>Gestão de riscos em silos (desconexa);<br>Ausência de previsão clara e sistematizada de papéis, atribuições, instrumentos e metodologias para a gestão de riscos;<br>Morosidade na instituição do comitê de governança;<br>Concentração de esforços apenas à nível gerencial e tático; |

Fonte: o autor (2020)

Em conformidade aos estudos de Lermack (2008), a complexidade e pluralidade do ambiente organizacional das universidades foi indicada como um dos entraves na institucionalização de um programa de gestão de riscos. Ou seja, a abrangência e complexidade de processos é um fator que dificulta uma centralização e comunicação dos diversos riscos à toda estrutura das universidades.

Segundo a IN 01/2016 – CGU/MPOG, a comunicação eficaz deve fluir para baixo, para cima e através da organização, por todos seus componentes e pela estrutura inteira. Todos os servidores/funcionários devem receber mensagem clara da alta administração sobre as responsabilidades de cada agente no que concerne aos controles internos da gestão.

Assim, a ausência de previsão clara e sistematizada de papéis, atribuições, instrumentos e metodologias para a GRC, apontada como uma das fragilidades estruturais evidencia desconformidades entre o que a IN prevê e sua execução em algumas das instituições de ensino mencionadas neste estudo.

E mais uma vez, estas falhas estão ligadas a atuação dos comitês, já que segundo IN mencionada anteriormente é competência do comitê a institucionalização de estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos.

Quanto às falhas tecnológicas, são aquelas ligadas a baixa utilização de tecnologias no processo de gestão de riscos das universidades. Sendo elas:

- Subutilização de sistemas informatizados;
- Ausência de softwares de gestão de riscos;
- Utilização de planilhas;

Apesar das falhas indicadas acima, algumas universidades tem implementado esforços no uso de tecnologias para incrementar o seu processo de GRC. Dentre os destaques estão o desenvolvimento de sistema de gestão de riscos informatizados como o GERIFES.NET, implementação de *softwares* de gestão de riscos – sistema Ágatha e o FORRISCO, *software* e metodologia desenvolvida para gestão de riscos nas instituições federais de ensino superior.

O sistema FORRISCOS foi desenvolvido pela Universidade Federal de Alfenas - UFAL-MG, com apoio do FORPLAD, Universidade de Brasília – FUB/UNB, e o ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Trata-se de um *software* e plataforma de código aberto que permite a qualquer instituição, seja ela pública ou privada, realizar o gerenciamento de seus riscos de forma sistematizada. Ou seja, além de *software*, o FORRISCO traz consigo uma metodologia baseada em *frameworks* mundialmente conhecidos, dentre eles: COSO ERM, *Orange Book*, ISO 31000, GIRC e IBCG.

O GERIFES é um modelo voltado exclusivamente para instituições federais do ensino superior e foi baseado em três *frameworks* mundialmente difundidos, sendo eles ISO 31000, O *Orange book* e o COSO II. Apesar de apresentar passos para a estruturação de um programa de gestão de riscos, além de processos de gerenciamento, o GERIFES foi desenvolvido com foco na sistematização da gestão de riscos das IFES, sendo assim, tem um caráter muito mais prático do que metodológico. Esta plataforma também foi desenvolvida dentro de uma universidade Federal (UFRN), sendo resultado de uma pesquisa de mestrado aprimorada para desenvolvimento desta solução.

Já o *software* Ágatha disponibilizado gratuitamente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é uma ferramenta desenvolvida para documentar eventuais riscos, nos processos internos da administração pública, oferecendo mecanismos de controle e de tratamento de inconformidades.

Apesar das soluções apresentadas anteriormente, alguns relatórios apontam o baixo uso de tecnologias no processo de gestão de riscos, ocorrendo desta forma uma subutilização das ferramentas tecnológicas que poderiam auxiliar e desengessar uma correta implementação do processo de GRC das universidades federais.

Já as fragilidades culturais/humanas estão ligadas ao estabelecimento da cultura de riscos nestas instituições e fatores humanos que impedem ou dificultam a implementação de processos de gestão de riscos nas instituições, conforme o Quadro 4, a seguir:

Quadro 4 – Fragilidades culturais/humanas

| Fragilidades culturais/humanas   |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Baixa percentual de servidores capacitados sobre a temática de gestão de riscos;</li><li>• Baixo engajamento de servidores a nível operacional no processo de implementação de gestão de riscos;</li><li>• Inexistência de uma cultura de supervisão de controles internos e de apoio ao gestor na implementação de ações;</li><li>• Resistência e desinteresse na consolidação de uma cultura baseada em riscos à nível institucional;</li><li>• Desconhecimento dos servidores acerca da política de gestão de riscos das suas instituições;</li></ul> |

Fonte: o autor (2020)

Ainda de acordo com a IN 01/2016 – CGU/MPOG, a organização deve comunicar as informações necessárias ao alcance dos seus objetivos para todas as partes interessadas, independentemente no nível hierárquico em que se encontram. Novamente as falhas de cultura/humanas indicadas no quadro evidenciam desconformidades entre a execução e a proposição de diretrizes da IN.

A promoção de capacitações e desenvolvimento contínuo dos agentes público, além do incentivo de adoção de boas práticas de governança, gestão de riscos e controles internos é de responsabilidade do Comitê. Desta forma, entre as falhas apontadas acima, estão o baixo percentual de servidores capacitados na temática, resistência cultural e desconhecimento dos servidores acerca das políticas de gestão de riscos que direcionam o processo de implementação da GRC nas universidades. Tais fragilidades estão novamente ligadas a atuação do comitê.

Tais resultados corroboram com o estudo de Alves et al. (2017) que indica como principais limitantes da implementação da gestão de riscos nas universidades federais dificuldades relacionadas a falta de treinamento, equipe limitada, ausência de cultura de risco, departamentos desestruturados, falta de interesse, baixo orçamento e pouca participação da alta liderança nos processos de GRC (Gestão de Riscos Corporativos).

Ao mesmo tempo também corrobora com os estudos de Lermack (2008) ao identificar o problema de comunicação e complexidade das universidades como uma fragilidade ou fator limitante para uma efetiva identificação de riscos nos ambientes universitários, visto a abrangência dos processos executados nas universidades e sua estrutura burocrática.

Por fim, verifica-se que mesmo compondo o grupo das vinte universidades com melhores índices de governança, as universidades ainda apresentam problemas básicos na implementação de seus programas de gestão de risco, ou seja, as instituições ainda contam com bastante desafios a serem vencidos para implementação efetiva de um sistema de gestão de riscos robusto o suficiente para as complexidades dos seus processos.

## 5. CONCLUSÃO

Este estudo identificou diferentes fragilidades que comprometem uma efetiva implementação dos processos de gestão de riscos nas instituições federais de ensino superior que possuem os melhores índices de governança. Ademais, foram verificadas quatro categorias que enquadram estas fragilidades, sendo elas: Culturais/humanas, Estruturais, Processos e tecnológicas.

Ademais, verificou-se que muitas das fragilidades apontadas estão ligadas a atuação insuficiente dos comitês de governança, gestão de riscos e controles internos, cuja criação e atuação é prevista na Instrução Normativa Conjunta de 10 de Maio de 2016. Esta fragilidade foi a mais apontada dentre as instituições participantes do estudo, estando presente em relatórios de 25% das instituições.

Verifica-se ainda a importância dos comitês para o estabelecimento de um sistema de gestão de riscos eficiente, visto o quadro de responsabilidades e diretrizes que a Instrução normativa conjunta atribui a estes.

Além disso, o estudo identificou alguns sistemas ou *softwares* de apoio à implementação de gestão de riscos nas instituições federais de ensino superior, o que demonstra alguns avanços destes órgãos na sistematização de sua GRC.

Apesar do grupo de universidades estudadas apresentar os melhores índices de Governança e gestão públicas, não se pode afirmar que estas universidades apresentam práticas e processos de gestão de riscos avançadas, visto as fragilidades de estágio básico e inicial que as IES apresentaram neste estudo.

Este trabalho teve como limitações o desafio geográfico de obter informações das universidades em período de pandemia do covid-19, onde as universidades tiveram suas atividades reduzidas, além da vasta documentação que abrange a gestão de riscos, porém de forma pouco sistematizada.

Além disso, o trabalho visou preencher o *gap* existente na literatura acerca da gestão de riscos aplicadas ao setor público e em especial às instituições de ensino superior. Ademais, contribui para o serviço público.

## 6. RECOMENDAÇÕES

Como recomendações para estudos futuros, sugere-se a verificação de esforços que as universidades federais têm feito quanto a implementação de seus programas de gestão de riscos. Além disso, uma possível verificação do grau de maturidade de gestão de riscos, com fins de verificar quão avançadas estão as práticas de gestão de riscos nas universidades.

Ademais, verificar a percepção dos gestores acerca da gestão de riscos organizacionais em nas instituições de ensino e confrontar a visão com a percepção de auditorias internas, buscando verificar as possíveis inconsistências dos sistemas de gestão de riscos implementados nas universidades

Sugere-se ainda, estudos que identifiquem as metodologias utilizadas, a adesão das universidades à instrução normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016, e os possíveis benefícios obtidos pelas universidades que implementaram a gestão de riscos em suas rotinas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. Associação brasileira de normas técnicas (2009). ABNT NBR ISO 31.000: 2009. Gestão de Riscos: princípios e diretrizes,

ALVES, G. F. et al. (2017). **Perception of Enterprise Risk Management in Brazilian Higher Education Institutions**. EMCIS. 2017, LNBIP 299, pp. 506–512, 2017.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. (2011). Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências. São Paulo, 5ª ed., Atlas.

AUSTRALIA. Governo Australiano(2011). **Tertiary Education Quality and Standards Agency Act 2011**. Disponível em:

< <https://www.legislation.gov.au/Details/C2011C00582> >. Acessado em Março de 2019.

BHIMANI, A. (2009). Risk Management, Corporate Governance and Management Accounting: Emerging Interdependencies. Management Accounting Research. Disponível em:[https://www.researchgate.net/publication/223610112\\_Risk\\_Management\\_Corporate\\_Governance\\_and\\_Management\\_Accounting\\_Emerging\\_Interdependencies](https://www.researchgate.net/publication/223610112_Risk_Management_Corporate_Governance_and_Management_Accounting_Emerging_Interdependencies). Acesso em 20 de Julho de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2014). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 80pg.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2018). RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. Fiscalização 170/2018. Disponível em:<<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-dados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm> > Acesso em 20 de Julho de 2020.

BREWER, A. e WALKER, I. **Risk management in a university environment**. *Journal of Business Continuity and Emergency Planning*, 5(2):161-172. Melbourne, 2010.

IBCG. Instituto Brasileiro De Governança Corporativa. (2017) Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC. (Série Cadernos de Governança Corporativa, 19). 64p.

GALLAGHER, A. J. et al. (2009) Road to Implementation Enter Risk Management for Colleges and Universities. Gallagher.

IFAC. International Federation of Accountants. (2001). Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. International Public Sector Study. Disponível em: < <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf> >. Acesso em 05 de Agosto de 2020.

IFAC. International Federation of Accountants. (2014). International Framework: Good Governance in the Public Sector. Disponível em: < <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector> > Acesso em 02 de Agosto de 2020.

HUBER, M. (2011). The Risk University: Risk identification at higher education institutions in England. Discussion paper. The London School of Economics and Political Science.

LERMACK, H.B(2008). ERM in Action. Risk Management. Vol. 55, N.5.

LUNDQUIST, A. E. (2014). “Implementing Enterprise Risk Management: Case Studies and Best Practices; Chapter 9: Lessons from the Academy ERM Implementation in the University Setting, Western Michigan University”. Wiley.

LUNDQUIST, A. E. (2015). Enterprise Risk Management (ERM) at U.S. Colleges and Universities: Administration Processes Regarding the Adoption, Implementation, and Integration of ERM. Michigan.

MOLOI, T. (2016). Governance of risks in South Africa’s public higher education institutions (HEIs). Investment Management and Financial Innovations (open access), 13 (2-1). 2016. doi:10.21511/imfi.13(2-1).

NACUBO. National Association of College and University Business Officers e PWC (2001). PriceWaterhouse Coopers. “**Developing a strategy to manage enterprise wide risk in higher education**”. Disponível em: < [https://www.nacubo.org/-/media/Nacubo/Documents/business\\_topics/enterprisewide\\_risk.ashx](https://www.nacubo.org/-/media/Nacubo/Documents/business_topics/enterprisewide_risk.ashx). > Acesso em 03 Agosto de 2020;

SUM, R. M. e SAAD, Z. M. (2017). Risk Management in Universities. 3rdInternational Conference on Qalb-Guided Leadership in Higher Education Institutions.

TUFANO, P. Managing risk in higher education (2011). Forum for the Future of Higher Education, 54-58.

URMIA. ERM in Higher Education. (2007) University Risk Management and Insurance Association.