



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA  
E DESENVOLVIMENTO**

**GESTÃO DE RISCOS APLICADA ÀS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: SISTEMATIZAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DAS  
CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**FLÁVIA CRISTINA CANÊDO RAMOS**

**BRASÍLIA  
2020**

# **GESTÃO DE RISCOS APLICADA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: SISTEMATIZAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DAS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Flávia Cristina Canêdo Ramos

Orientador: Roberto Rocha Coelho Pires

BRASÍLIA

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca  
Graciliano Ramos da Enap

---

R1753g Ramos, Flávia Cristina Canêdo

Gestão de riscos aplicada às políticas públicas: sistematização teórica e prática das contribuições dos estudos de implementação / Flávia Cristina Canêdo Ramos -- Brasília, 2020.

108 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires.

1. Gestão de Riscos. 2. Implementação de políticas públicas. 3. Governança. 4. Riscos sistêmicos. 5. Política Nacional de Recursos Hídricos. 6. Agência Nacional de Águas. I. Pires, Roberto Rocha Coelho orient. II. Título.

CDU 35.073.1:005.334

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

**FLÁVIA CRISTINA CANÊDO RAMOS**

**GESTÃO DE RISCOS APLICADA ÀS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: SISTEMATIZAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DAS  
CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 27 de abril de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires, Orientador – ENAP

---

Prof. Dr. Mauro Santos Silva – ENAP

---

Prof. Me. Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda – CGE/MG

BRASÍLIA  
2020

## AGRADECIMENTOS

Um projeto como este não finaliza sem ter em seu *backstage* muitas pessoas apoiando e colaborando de maneira singular para tornar o percurso mais leve, agradável e produtivo, as quais sou sinceramente grata, mesmo que não estejam todas nomeadas aqui.

Agradeço aos professores, servidores e colaboradores da ENAP que integram o MPGD e que proporcionam a realização desse programa de excelência para o serviço público brasileiro.

Agradeço à Cayssa Marcondes, pelas parcerias e trocas construídas em diversos trabalhos, tornando-os mais produtivos e divertidos. À Magali Dantas, um presente do mestrado, pela amizade sustentada na empatia e escuta ativa, suavizando todo o percurso. À querida Amanda Olalquiaga, gratidão pelas trocas e pelo refúgio do Desesperar Jamais, regado de vinhos, cartas, conversas e muitas, muitas risadas. Aos estimados integrantes desse grupo, também agradeço pelo compartilhamento de alegrias, angústias e desafios, e pelo apoio que cada um proporcionou individualmente.

Sinceros agradecimentos aos colegas da AUD/ANA, pelos incentivos e curiosidades em meus estudos, nomeadamente ao Eliomar Rios pelo apoio pessoal e institucional. Ao Luiz Aires Cerqueira pelo encorajamento de sempre, a quem agradeço (e culpo), junto com a estimada Cláudia de Oliveira, pela minha inscrição no processo seletivo. Ao João Carlos Ormond, por seus valiosos comentários e contribuições em meus textos e ao Welles de Abreu, pelo apoio ao final desse processo.

Agradeço aos servidores da ANA que colaboraram com a pesquisa, em especial ao Antônio Augusto Lima, Ana Paula Fioreze, Le-Lyne Czezko, Volney Zanardi, Grace Matos, Ludmila Rodrigues, Flávia Simões e Brandina de Amorim, pela receptividade e participação ativa. Um reforço no agradecimento às meninas do Progestão, programa pelo qual tenho particular admiração, pela disponibilidade e generosidade em compartilhar suas experiências nos diversos trabalhos acadêmicos em que o Programa foi objeto de estudo.

Expresso minha gratidão ao prof. Dr. Roberto Pires pelas palavras gentis e incentivadoras desde a concepção do projeto de pesquisa, e pela preciosa orientação, cujos *insights* e questionamentos oportunos me compeliram a reflexões tão preciosas para a construção desta pesquisa. Ao prof. Dr. Mauro Silva, pelas generosas contribuições ao trabalho na etapa de qualificação.

Aos meus pais, Ruitter Ramos e Teresinha Canêdo, e irmãos, Ana Luiza Canêdo e Alexandre Canêdo, fontes de energia e inspiração, obrigada por proporcionarem válvulas de escape durante o processo. Aos amigos que formam uma imprescindível rede de apoio, em especial à Miryan Rodrigues, Gilza Aparecida, Tati Holanda e Marília Magalhães, obrigada pelo amor e motivação de sempre e por me socorrerem tantas vezes.

Agradecimento destacado e especial ao Lucas Davi, parceiro de vida, por sempre incentivar e encorajar meus projetos, seja qual for, e por me apoiar integralmente para manter o foco e energia, suportando minhas “pausas de mil compassos” ou mesmo produzindo tempo para mim. Minha gratidão pela compreensão, cumplicidade e amor nessa jornada juntos.

Por fim, agradeço e dedico este trabalho aos meus pequenos, Bernardo e Rafaela – “ela, luz do sol e ele, brilho da lua” –, pela paciência em suportar meus eventuais afastamentos. Que os momentos de ausência fazendo “esse dever de casa tão grande” sejam compreendidos como preciosos investimentos no saber, e que tenham sido efetivamente recompensados em nossos momentos juntos. Devo este projeto a vocês.

*“À diferença de todas as culturas e fases de desenvolvimento social anteriores, que se viam confrontadas a ameaças das mais variadas formas, atualmente a sociedade se vê, ao lidar com os riscos, confrontada consigo mesma.”*

*Ulrich Beck*

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ANA</b>	Agência Nacional de Águas
<b>CBH</b>	Comitê de Bacia Hidrográfica
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CNRH</b>	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
<b>COSO</b>	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
<b>Gespública</b>	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>ME</b>	Ministério da Economia
<b>MP</b>	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
<b>MRDoc</b>	Modelo de Risco Documental
<b>MRTeo</b>	Modelo de Risco Teórico
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>PNRH</b>	Política Nacional de Recursos Hídricos
<b>Rede Girc</b>	Rede de Articulação Intergovernamental de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos
<b>Singreh</b>	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo analítico das etapas de pesquisa .....	22
Quadro 2 – Estrutura da categoria 1 .....	36
Quadro 3 – Estrutura da categoria 2 .....	37
Quadro 4 – Estrutura da categoria 3 .....	38
Quadro 5 – Estrutura da categoria 4 .....	39
Quadro 6 – Estrutura da categoria 5 .....	40
Quadro 7 - Roteiro para identificação de riscos a partir das metodologias do MP e CGU - Modelo de Risco Documental (MRDoc).....	43
Quadro 8 – Dimensões e exemplos das capacidades estatais.....	52
Quadro 9 - Roteiro para identificação de riscos a partir dos estudos de implementação de políticas públicas – Modelo de Risco Teórico (MRTeo) .....	54
Quadro 10 - Caracterização das entrevistas.....	60
Quadro 11 – Sintetização da análise comparativa dos modelos MRDoc e MRTeo.....	64
Quadro 12 – Exemplos de riscos sistêmicos, MRTeo .....	65
Tabela 13 – Ampliação de riscos sistêmicos do P2, MRTeo .....	65
Quadro 14 – Exemplos de riscos relacionados aos instrumentos – P2 e P3.....	73
Quadro 15 – Exemplos de riscos alinhados às variáveis de implementação de políticas públicas.....	76
Quadro 16 – Exemplos de riscos relacionados a insumos.....	79
Quadro 17 – Exemplos de riscos à imagem .....	80
Quadro 18 - Roteiro para identificação de riscos integrado (MRInt).....	85

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do desenho de pesquisa .....	21
Figura 2 - Corpus da pesquisa – Caracterização dos documentos analisados .....	35
Figura 3 - Dimensões de avaliação das capacidades estatais .....	53
Figura 4 – Caracterização dos grupos focais .....	58
Figura 5 – Correlação dos casos estudados com os objetivos e fundamentos da PNRH .....	61
Figura 6 – Visualização de atores por modelo pesquisado.....	66

## RESUMO

A gestão de riscos inseriu-se na agenda pública como um componente de esforço para aperfeiçoamento da governança, sendo considerada relevante instrumento para o alcance de melhores resultados pelas organizações. Com potencial para aprimorar a qualidade das entregas à sociedade, torna-se pertinente que sua aplicação considere a complexidade inerente à produção das políticas públicas. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo sistematizar, na teoria e na prática, o ferramental relacionado à gestão de riscos no setor público e as variáveis que impactam na implementação das políticas públicas, demonstrando os ganhos advindos com sua adoção. Nota-se que a literatura de implementação traz à tona variáveis dinâmicas e não neutras à atuação estatal, associando-as a incertezas que podem configurar riscos à consecução da finalidade pública. Para tanto, sob os aspectos metodológicos, esta pesquisa envolveu estruturas teóricas que permitiram o desenvolvimento de dois modelos para identificação de riscos – um baseado nos regulamentos de gestão de riscos de órgãos do governo federal e outro inspirado na literatura de implementação de políticas públicas. Esses modelos foram aplicados em casos concretos de políticas públicas coordenadas pela Agência Nacional de Águas, por meio de grupos focais e entrevistas. Com base nesse trabalho empírico, a dissertação analisou as principais diferenças entre os exercícios de aplicação, propondo contribuições de aperfeiçoamento às atuais práticas de gestão de riscos no setor público. Assim, o trabalho apresenta contribuições teóricas e empíricas ao debate atual, demonstrando que a incorporação, ao processo de gestão de riscos, de variáveis relacionadas à governança, arranjos institucionais, mecanismos de coordenação e instrumentos governamentais, favorece debates mais aprofundados acerca dos riscos. Os resultados permitiram indicar que a integração metodológica adicionou lentes de análise mais complexas e sistêmicas sobre as políticas, concorrendo para que o processo de gestão de riscos no setor público facilite a exteriorização de questões relevantes que envolvem a implementação das políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Gestão de Riscos; 2. Implementação de políticas públicas; 3. Governança; 4. Riscos sistêmicos; 5. Política Nacional de Recursos Hídricos; 6. Agência Nacional de Águas.

## **ABSTRACT**

Risk management was inserted in the public agenda as an effort component to improve governance, being considered a relevant instrument for the achievement of better results by organizations. With the potential to improve the quality of deliveries to society, it becomes relevant that its application considers the complexity inherent in the production of public policies. In this sense, this work aims to systematize, in theory and in practice, the tooling related to risk management in the public sector and the variables that impact the implementation of public policies, demonstrating the gains arising from its adoption. It is noted that the implementation literature brings to light dynamic and non-neutral variables to state action, associating them with uncertainties that can configure risks to the achievement of the public purpose. Therefore, under the methodological aspects, this research involved theoretical structures that allowed the development of two models for risk identification - one based on the risk management regulations of federal government agencies and the other inspired by the literature on the implementation of public policies. These models were applied in concrete cases of public policies coordinated by the National Water Agency, through focus groups and interviews. Based on this empirical work, the dissertation analyzed the main differences between the application exercises, proposing contributions to improve current risk management practices in the public sector. Thus, the work presents theoretical and empirical contributions to the current debate, demonstrating that the incorporation, in the risk management process, of variables related to governance, institutional arrangements, coordination mechanisms and government instruments, favors more in-depth debates about risks. The results allowed to indicate that the methodological integration added more complex and systemic analysis lenses on the policies, contributing to the risk management process in the public sector to facilitate the externalization of relevant issues that involve the implementation of public policies.

**KEYWORDS:** 1. Risk management; 2. Public policy implementation; 3. Governance; 4. Systemic risks; 5. Nacional Water Resources Policy; 6. Nacional Water Agency.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA .....	19
2. RISCO: FUNDAMENTAÇÃO, CONCEITOS E ABORDAGENS TEÓRICAS.....	23
2.1 Reflexões sobre o risco, sua ascensão à agenda pública e possíveis externalidades .....	23
2.2 Aspectos conceituais e <i>frameworks</i> sobre risco.....	27
3. A GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: METODOLOGIAS UTILIZADAS EM ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL .....	31
3.1 Análise documental: arcabouço metodológico da gestão de riscos na CGU e MP .....	33
3.1.1 Tratamento, análise e interpretação dos dados levantados.....	35
3.1.2 Considerações finais acerca da análise documental.....	41
3.2 Modelo de Risco Documental, baseado em metodologias do Poder Executivo Federal (MRDoc).....	42
4. CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GESTÃO DE RISCOS .....	44
4.1 Os instrumentos governamentais.....	47
4.2 Coordenação governamental .....	49
4.3 Capacidade Estatal.....	51
4.4 Modelo teórico de identificação de riscos, considerando os estudos de implementação de políticas públicas (MRTeo).....	54
5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS EM PROGRAMAS DA ANA.....	56
5.1 Instrumentos para produção dos dados .....	57
5.2 Elementos convergentes e divergentes entre o MRDoc e MRTeo.....	61
5.2.1 Expandindo o olhar sobre os riscos sistêmicos.....	65
5.2.2 Aprofundando os debates sobre os riscos.....	68
5.2.3 Clarificando conceitos.....	72
5.2.4 Focalizando as variáveis de implementação .....	75
5.2.5 Focalizando outras variáveis: integridade, reputação, insumos e eventos extremos ....	78
5.3 Adicionando um novo olhar à gestão de riscos no setor público .....	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	92
APÊNDICE A – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 1 - MRDoc .....	97
APÊNDICE B – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 1 – MRTeo .....	98
APÊNDICE C – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 2 – MRDoc.....	99
APÊNDICE D – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 2 – MRTeo.....	101
APÊNDICE E – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 3 – MRDoc.....	103
APÊNDICE F – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 3 – MRTeo.....	104
APÊNDICE G – QUADRO-RESUMO DOS RISCOS EQUIVALENTES .....	106
APÊNDICE H – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	107
APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	108

## INTRODUÇÃO

A gestão pública contemporânea incorpora perspectivas que enfatizam o desempenho das instituições na execução de suas políticas, adotando conceitos como eficiência e efetividade nas entregas públicas e gestão por resultados. A gestão de riscos vem sendo sustentada, no âmbito do setor público, como ferramenta relevante para o alcance desses objetivos, cujo potencial engloba melhorias no gerenciamento de recursos e na qualidade do serviço público (Santos Jr. *et al.*, 2018). Sua aplicação pressupõe a análise das incertezas que possam afetar o alcance das missões institucionais ou das propostas políticas. Trata-se da qualificação associada a determinada atividade como resultado de um processo de contestação, ou seja, as incertezas levantadas em relação à atividade, quando acumuladas, convertem-se em risco (Borraz, 2014).

No Brasil, a indução do processo sistemático da gestão de riscos na agenda do governo federal foi impulsionada, principalmente, por órgãos como o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)<sup>1</sup>, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), existindo atualmente um arcabouço normativo que norteia sua implementação por instituições públicas federais. O impulso regulatório em relação à ferramenta teve como marco referencial a Instrução Normativa Conjunta nº 1/MP-CGU, de 10 de maio de 2016, que estabeleceu prazo para implantação de uma política de riscos nos órgãos do poder executivo federal (Brasil, 2016).

Esse normativo foi fortalecido com a publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que incluiu formalmente a gestão de riscos como diretriz da governança pública (Brasil, 2017a). Adicionalmente, diversos atos relacionados ao funcionamento do setor público trouxeram a necessidade do estabelecimento de práticas de identificação, avaliação e tratamento de riscos, como por exemplo as atividades da auditoria interna governamental (Brasil, 2017b), de desenvolvimento de pessoas (Brasil, 2019a) ou de tecnologia da informação (Brasil, 2019b).

A discussão em torno do gerenciamento de riscos se encontra na esteira da agenda relacionada à governança, fonte de debate acadêmico acerca de seus conceitos subjacentes. Cavalcante e Pires (2018) colocam que o termo pode ser compreendido pela perspectiva analítica ou prescritivo-formal. Segundo os autores, a primeira pressupõe modelo de configuração que organiza as relações entre os diversos atores participantes das arenas

---

<sup>1</sup> O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão integrou-se ao Ministério da Economia, a partir da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

decisórias na produção das políticas públicas. Já a segunda recai sobre a estruturação de padrões ou boas práticas que, quando adotadas pelas organizações públicas, resultam na denominada ‘boa governança’, com enfoque mais normativo e prescritivo sobre as instituições.

A gestão de riscos vem interligando-se à governança nas duas últimas décadas (Power, 2004) e aquela ferramenta tem se tornado referência para o atingimento de uma boa governança (Santos Jr. *et al.*, 2018), pilar sobre o qual está sendo promovida no âmbito do setor público. Essa intensificação pode ter como uma das explicações a busca por melhor coerência nas intervenções públicas, através de mais transparência e escrutínio público, objetivo esse que pode, nada obstante, criar externalidades negativas relacionadas à própria governança (Rothstein, 2006; Rothstein, Huber e Gaskell, 2006).

Debatendo o tema, Santos Jr. e outros (2018) pontuam sobre a estratégia de implantação da gestão de riscos difundida pelo MP, avaliando-a como *top-down*, parecendo desconsiderar os diferentes níveis de governança dos órgãos públicos. Chamam atenção, ainda, para o risco de implantação da ferramenta apenas para atendimento a exigências legais, prática recorrente na administração pública. Ao ressaltarem o escasso amparo teórico-empírico nessa temática, vislumbram a necessidade de investigações acadêmicas avaliando o significado da gestão de riscos no contexto da estratégia organizacional, em especial na revisão de estruturas, processos e papéis dos órgãos públicos.

Nessa perspectiva, esta pesquisa pretende contribuir para esse debate ao propor como discussão o papel da gestão de riscos no alcance de resultados efetivos de políticas públicas. Para isso, considera os conceitos que circundam os estudos de implementação de políticas públicas e sua dinâmica, que não se restringe à mera execução mecânica de decisões tomadas em determinado momento, com atividades vistas como familiares ou sob controle (Borraz, 2014), mas cujas características revestem-se de incertezas.

A pesquisa alinha-se ao entendimento de que a gestão de riscos extrapola as fronteiras dos atores envolvidos em sua execução, devendo ser considerado em sua operacionalização o aspecto da governança, em sua perspectiva analítica. Toma por sinalização a compreensão de que as questões associadas ao processo pelo qual se produzem as políticas são fundamentais para a concepção de estratégias de melhorias do serviço público e, conseqüentemente, de suas entregas (Cavalcante e Pires, 2018).

Rothstein (2006, p. 216) salienta o fenômeno da “colonização do risco”, entendido como uma crescente ênfase em olhar o risco pela ótica da regulação, *accountability* e controle, a fim de justificar as decisões organizacionais. Para o autor, a governança confronta fracassos em

função de inevitáveis complexidades, como configurações organizacionais fragmentadas, conflitos, restrições de recursos, dentre outros, representando riscos com potencial de ameaçar a legitimidade da governança das organizações e suas práticas em gerenciar os riscos da sociedade. Assim, os riscos concentrados na própria organização, sem um olhar sistêmico ou que foque no fim público, são então considerados riscos institucionais por Rothstein (2006). Já Power (2004) apresenta pensamento semelhante ao ressaltar que categorias de riscos preocupadas com a reputação ou o operacional podem ser considerados riscos secundários.

A gestão dos riscos institucionais pode representar um papel positivo na governança, mas ao focar em metas de desempenho sem considerar os impactos sociais inerentes, distancia-se do ‘risco social’ (Beck, 2010), significando a própria colonização do risco e resultando em estratégias que não otimizam, necessariamente, o bem-estar da sociedade (Rothstein, 2006). Essa ênfase nos riscos institucionais amplia e rotiniza a gestão do risco, instigando o entendimento de que a boa governança dá origem ao risco em si, uma vez que tentativas de gerenciar as externalidades (institucionais) do processo de tomada de decisão podem transformar problemas de política não entendidos como riscos, em riscos (Rothstein, 2006).

Observa-se, portanto, a necessidade de aprofundamento da discussão relativa às variáveis que estão sendo consideradas no processo de gestão de riscos das organizações públicas e que, conseqüentemente, resultarão na identificação dos eventos de riscos que serão priorizados e tratados durante o processo de implementação. Nessa perspectiva, Hubbard (2009) assinala que os métodos de identificação e análise de riscos podem não alcançar o universo de riscos necessários de serem tratados para a consecução da ação pública.

Importa ressaltar que o mapeamento e tratamento de aspectos procedimentais ou de conformidade são relevantes ao aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão, aumento da *accountability* e transparência, bem como ao aprimoramento das atividades bases para a implementação de qualquer política. No entanto, o que se chama atenção é que as ações interventivas devem manter como foco e objetivo o fim social, não se limitando somente aos processos e atividades internas da organização. Assim, a tendência ou concentração do olhar em riscos que não vislumbrem o objetivo maior da política podem acarretar na supressão de riscos relevantes.

Rothstein (2006) ilustra o assunto citando a hipótese de imposição de restrições no tráfego ferroviário após alta divulgação de acidentes, tendo por consequência um aumento nas taxas de acidentes rodoviários. O exemplo trata da adoção de ações mitigatórias do risco sem avaliação quanto aos impactos sociais, com possível deslocamento, entre organizações, da

responsabilidade pelo risco social. Sobre o assunto, cumpre assinalar o entendimento de Hood e Rothstein (2000), de que a entrega eficaz da ação coletiva exige o trabalho conjunto de diferentes organizações, já que o risco das políticas públicas é tipicamente tratado em diferentes instituições, emergindo daí o que os autores nomeiam como risco sistêmico<sup>2</sup>.

Os mesmos autores sugerem, ainda, que a adoção da gestão de riscos pelo setor público não seja uma mera adaptação das formas utilizadas pelo setor privado, com foco estrito na organização e nos seus custos, reputação ou capacidade operacional (Hood e Rothstein, 2000). A simples importação e aplicação de receitas da iniciativa privada, ainda que bem-sucedidas, pode não resultar em boa performance no âmbito governamental, em virtude da heterogeneidade organizacional e complexidade inerentes às ações públicas. De fato, a gestão de riscos deve ser traduzida para a realidade das políticas públicas, sustentando o pensamento no valor público, que é difuso e não monetizado e visando a evitar efeitos colaterais negativos, assegurando a continuidade e qualidade dos serviços oferecidos à sociedade (Hood e Rothstein, 2000).

A pesquisa justifica-se, assim, não somente pela relevância que o gerenciamento de riscos alcançou no setor público brasileiro, como também pelo entendimento de que sua aplicação eficaz e harmonizada à realidade governamental tem o condão de aumentar o desempenho das políticas públicas. Nesse sentido, as análises discutem as tensões relacionadas às metodologias adotadas por organizações públicas e a necessidade de fortalecimento de uma cultura de riscos que esteja alinhada aos estudos de implementação de políticas públicas, como caminho para a compreensão de incertezas, cujas ações mitigadoras resultem em aprimoramento das entregas públicas.

Nessa esteira, o presente trabalho aborda os pontos de aproximação entre modelos de gestão de riscos adotados por órgãos do poder executivo federal e os estudos de políticas públicas, mostrando as convergências e, também, as divergências entre os dois temas, refletindo a ideia de que o processo de identificação de riscos, ao incorporar os conceitos relacionados à implementação, passa a considerar mecanismos que trazem maior segurança ao atingimento dos objetivos. A opção da pesquisa pela fase de implementação passa pela compreensão de sua relevância como subcampo da análise de políticas públicas, sendo a fase que mais se atém à alteração cotidiana das organizações.

---

<sup>2</sup> Hood e Rothstein (2000) registram que o risco sistêmico é um termo frequentemente usado em gerenciamento financeiro. Em seu estudo, os autores adotam o entendimento de risco sistêmico como sendo aquele que afeta todo um setor ou serviço ou um conjunto de organizações, ao invés da ênfase na organização pública individual.



Diante desse contexto, esta pesquisa almeja responder à seguinte questão: De que maneira o processo de identificação de riscos pode ser modelado de modo a incorporar os conceitos que circundam os estudos de implementação de políticas públicas, visando a contribuir para o aperfeiçoamento do resultado da ação pública?

O objetivo maior perseguido é sistematizar, na teoria e na prática, o ferramental relacionado à gestão de riscos no setor público e as variáveis que impactam na implementação das políticas públicas, demonstrando os ganhos advindos com sua adoção. Nessa perspectiva, foram definidos os seguintes objetivos específicos para a pesquisa:

- a) Verificar os pontos de aproximação entre a aplicabilidade das metodologias de gestão de riscos adotadas por órgãos do poder executivo federal e os estudos de implementação de políticas públicas;
- b) Estruturar roteiro para identificação de riscos que represente as metodologias empregadas pelos órgãos do poder executivo analisados;
- c) Modelar roteiro de identificação de riscos que converse com os estudos acadêmicos relativos à implementação de políticas públicas; e
- d) Investigar os elementos convergentes e divergentes entre as práticas de identificação de riscos segundo os dois modelos construídos, a partir da aplicação em casos concretos.

O trabalho partiu do pressuposto que as metodologias de identificação de riscos no âmbito de instituições do poder executivo federal dão maior ênfase aos processos organizacionais, com foco em riscos institucionais (Rothstein, 2006) ou secundários (Power, 2004), sem integrá-las, necessariamente, aos aspectos e perspectivas relacionadas à produção das políticas públicas. Essas últimas, por sua vez, podem apresentar novas lentes que se conectem ao fim público, ao adicionar conjunto ferramental que minimize incertezas relacionadas à consecução de políticas que tratam do risco social (Beck, 2010). Assim, o processo de qualificação dos riscos e a efetiva redução das incertezas decorrentes da execução das atividades de implementação têm o condão de gerar valor à ação pública.

Ancorado nessa discussão, o trabalho avalia, comparativamente, a performance do processo de identificação de riscos em dois modelos distintos, apresentando os ganhos e perdas de cada um, as perspectivas salientadas e a influência na superação de problemas e desafios enfrentados na gestão das incertezas. Os resultados demonstram as perspectivas que o modelo de identificação de riscos, construído a partir dos estudos de implementação, incrementa ao

processo de gestão de riscos, evidenciando maior reflexão sobre a política e possibilitando avaliações de obstáculos cujas ações de tratamento conduzem a melhorias nos resultados.

Dessa forma, a contribuição principal deste trabalho recai na proposição de um modelo integrado para identificação de riscos, articulando a gestão de riscos aos estudos de implementação de políticas públicas, por meio de uma sistematização teórico-metodológica. Pretende-se jogar um novo olhar à gestão de riscos no setor público, ampliando o que está sendo realizado, a partir da consideração de variáveis já estudadas em experiências anteriores de outras políticas. Oferece-se, portanto, arcabouço prático e útil aos gestores públicos e profissionais envolvidos com a gestão de riscos em organizações governamentais.

A presente dissertação está estruturada em seis partes principais, além desta introdução: a) estratégia metodológica, concedendo visão geral da metodologia adotada na consecução da pesquisa; b) referencial teórico sobre o risco, sua ascensão à agenda da gestão pública contemporânea, modelos conceituais e *frameworks*; c) apresentação das estruturas metodológicas adotadas por órgãos do poder executivo federal, que subsidiaram a construção do Modelo de Riscos Documental (MRDoc); d) contribuições da literatura sobre a implementação de políticas públicas para a gestão de riscos, abordando os aspectos relacionados aos arranjos de governança, instrumentos governamentais, mecanismos de coordenação e capacidades estatais, cujo estudo resultou na elaboração de Modelo de Riscos Teórico (MRTeo); e) análise comparativa dos modelos de identificação de riscos pesquisados, após aplicação nos três casos selecionados na pesquisa; e f) considerações finais, sintetizando os principais resultados obtidos com a pesquisa, suas limitações e recomendações de agendas para pesquisa futuras.

## 1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Creswell (2014), ao discorrer sobre a pesquisa qualitativa, apresenta diversos motivos para a pertinência na utilização dessa abordagem, entre os quais emerge a necessidade de explorar um problema ou questão, que decorre do desejo em identificar variáveis dificilmente medidas, estudar um grupo ou população, ou mesmo trazer à tona vozes silenciadas. O modelo qualitativo guarda sintonia com o objetivo de oferecer descrição ou avaliação ou o desenvolvimento de uma teoria, podendo estar relacionado a trabalhos teóricos e empíricos anteriores sobre o tema em questão (Flick, 2013). Assim, o desenho desta pesquisa dialoga com o método qualitativo, pela vontade de compreender determinada questão (Creswell, 2014), ao analisar a temática do risco, investigando sua organização e implicação na gestão das políticas públicas.

Desse modo, buscou-se examinar a implantação da gestão de riscos na administração pública federal, por meio de suas políticas e metodologias, verificando a integração desse arcabouço às variáveis presentes no debate acadêmico sobre a implementação de políticas públicas. A avaliação considerou as estruturas adotadas pelos órgãos legisladores e fomentadores da temática no poder executivo – CGU e MP –, permitindo a elaboração de modelo documental para identificação de eventos de riscos, conforme preconizado pelos documentos desses órgãos federais.

Cabe destacar que o ME, que incorporou o antigo MP, conforme a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, aprovou sua Política de Gestão de Riscos em 27 de junho de 2019, por meio da Resolução CRTCI nº 2, publicando nova metodologia em agosto de 2019, a partir do Guia de Gestão de Riscos do ME<sup>3</sup>. Esse último documento foi disponibilizado à pesquisadora somente em 24 de setembro de 2019, período em que a aplicação dos grupos focais já havia iniciado, frustrando a incorporação das novas abordagens à presente pesquisa.

Em continuidade, realizou-se pesquisa bibliográfica aprofundada, a fim de explorar conhecimentos relacionados aos estudos de implementação de políticas públicas, especialmente no que tange aos aspectos de governança, arranjos, instrumentos governamentais, mecanismos de coordenação e capacidades estatais. A estratégia adotada foi necessária à materialização da proposta de construção de modelo teórico para a identificação de riscos, alinhado aos conteúdos inerentes ao processo de implementação.

---

<sup>3</sup> Os documentos foram disponibilizados à pesquisadora por e-mail eletrônico.

Ambos os modelos foram aplicados em dois processos e um programa executados pela Agência Nacional de Águas (ANA), na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), por meio de grupos focais integrados por gestores e especialistas nos assuntos trabalhados. Como resultado, sobrevieram matrizes de riscos contendo os eventos levantados, suas causas e consequências.

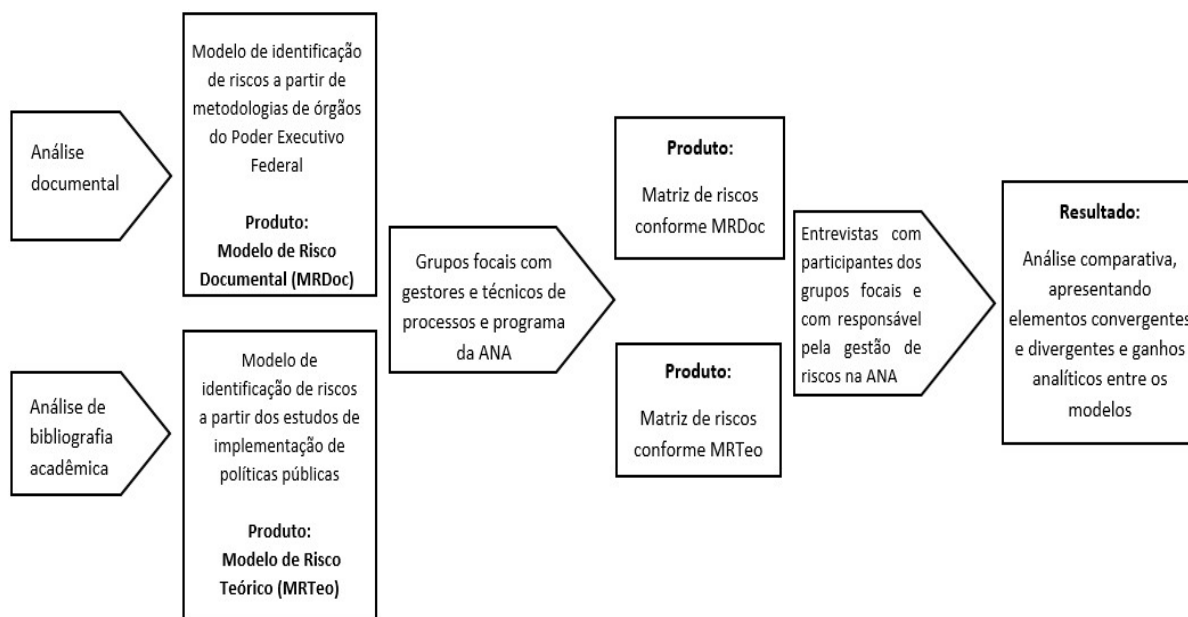
Cabe ressaltar que o processo de identificação de riscos pode ocorrer por meio de distintas ferramentas<sup>4</sup>, sendo que, para os objetivos desta pesquisa, optou-se pela materialização dos modelos a partir da elaboração de questões direcionadoras. Essa decisão busca facilitar a replicação de resultados, não para fins de generalizações, mas levando em consideração seu potencial de aplicabilidade em outras políticas, cujos resultados irão variar conforme a estrutura ou complexidade do estudo. Assim, ao serem compostos de perguntas, busca-se o direcionamento dos olhares e reflexões dos participantes do processo de identificação de riscos (construtores dos riscos).

Adicionalmente, foram entrevistados participantes dos grupos focais e o gestor da área que coordena o processo de gestão de riscos na ANA, a partir de roteiros semiestruturados, a fim de se obter suas narrativas e perspectivas sobre o processo executado. Os produtos obtidos com a pesquisa foram analisados, verificando-se a aplicabilidade do modelo teórico proposto e os potenciais ganhos analíticos ao se entrelaçar a gestão de riscos aos estudos de implementação de políticas públicas. A figura a seguir sintetiza a estruturação da pesquisa:

---

<sup>4</sup> A título de exemplificação, a ISO/IEC 31010:2009 fornece orientação para aplicação de diversas técnicas ou ferramentas nas fases do processo de gerenciamento de riscos, selecionadas a partir da consideração de fatores como: objetivos do caso analisado, complexidade do problema, extensão dos recursos requeridos, dentre outros.

Figura 1 - Estrutura do desenho de pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

Dessa forma, visando ao atingimento dos objetivos definidos, a condução do trabalho dividiu-se em quatro etapas principais, cujas motivações estão demonstradas no quadro adiante. O detalhamento quanto às estratégias metodológicas de pesquisa, bem como às técnicas e aos instrumentos de coleta de dados serão demonstrados na apresentação dos capítulos e subcapítulos correspondentes.

Quadro 1 – Resumo analítico das etapas de pesquisa

Etapa	Objetivo	Estratégia metodológica / técnicas de pesquisa	Justificativa	Produto
1	Modelar roteiro para identificação de riscos que represente metodologias empregadas por órgãos do Poder Executivo Federal (MP e CGU)	Revisão documental (análise de conteúdo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação de como vem sendo implementada a ferramenta da gestão de riscos no serviço público federal, a partir de políticas e metodologias de órgãos do Poder Executivo;</li> <li>- Verificação dos pontos de aproximação entre essas metodologias e os estudos de implementação de políticas públicas;</li> <li>- Levantamento de categorias e questões direcionadoras para identificação dos riscos, segundo as metodologias preconizadas.</li> </ul>	Modelo de Riscos Documental (MRDoc)
2	Modelar roteiro para identificação de riscos inspirado nos conceitos de implementação de políticas públicas	Revisão bibliográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprofundamento dos conhecimentos sobre o assunto tratado, com base em bibliografia conceituada, visando à formação de base crítica e consolidação de conteúdo;</li> <li>- Incorporação, à fase de identificação de riscos, das abordagens estudadas, apresentando uma perspectiva estratégica que considere aspectos inerentes à produção das políticas públicas.</li> </ul>	Modelo de Riscos Teórico (MRTeo)
3	Aplicar os modelos construídos em casos concretos, selecionados no âmbito de processos e programas executados pela ANA	Grupos focais	Submissão dos modelos propostos a uma avaliação prática, observando sua aplicabilidade e analisando comparativamente os resultados alcançados, apresentando os ganhos analíticos decorrentes da incorporação de variáveis de riscos que aportam conceitos relacionados à implementação de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Matrizes de riscos do MRDoc e MRTeo (para cada caso estudado)</li> <li>b) Percepções da pesquisadora quanto às atividades desenvolvidas nos grupos focais.</li> </ul>
4	Obter as avaliações dos participantes e coordenador da gestão de riscos sobre o processo executado	Entrevistas semiestruturadas	Conhecer a percepção dos participantes dos grupos focais e do responsável pela gestão de riscos na ANA sobre o exercício aplicado e as diferenças ou semelhanças percebidas entre os modelos.	Narrativas dos participantes

Fonte: Elaborado pela autora.

## **2. RISCO: FUNDAMENTAÇÃO, CONCEITOS E ABORDAGENS TEÓRICAS**

O referencial teórico relativo ao risco engloba duas partes principais. A primeira analisa as óticas social e política do risco, fundamentadas na produção acadêmica que estuda a proeminência do assunto como preocupação central da sociedade moderna, discutindo sua ascensão à pauta pública e as possíveis externalidades inerentes ao seu processo de construção, entendimento e aplicação. Por sua vez, a segunda parte busca descrever a base conceitual que sustenta o tema, incluindo seu contexto mais prescritivo. Assim, aborda tanto discussões acadêmicas quanto fontes balizadoras da instrumentalização da gestão de riscos, notadamente *frameworks* e marcos conceituais, visando a um aprofundamento do debate relacionado aos fundamentos, conceitos, metodologias e críticas pertinentes ao tema.

### **2.1 Reflexões sobre o risco, sua ascensão à agenda pública e possíveis externalidades**

O conceito relativo ao risco tornou-se latente no âmbito da sociologia especialmente a partir da teoria da modernização reflexiva, desenvolvida por Ulrich Beck (2010), em trabalho originalmente editado em 1986, pelo qual cunhou-se o termo ‘sociedade de risco’. Para Beck, o risco passou a organizar a sociedade moderna, fazendo parte do cotidiano dos indivíduos. Sua tese passa pelo primeiro estágio da modernização, no qual os riscos são conhecidos e controlados pelo Estado, evoluindo e modificando-se no segundo estágio, em que as externalidades do desenvolvimento industrial passam a gerar efeitos que não são mais possíveis de prever ou controlar, a partir do qual a modernização (reflexiva) passa a confrontar-se com as consequências de seu próprio sucesso (Motta, 2014).

A visão utópica ou romântica do risco, muitas vezes vista historicamente como qualidade, ligada a aventureiros desbravadores, passa a ser substituída por receios que espelham as ameaças vislumbradas com o avanço da modernização, presentes independente da vontade do indivíduo (Demajorovic, 2003). Dessa forma, a sociedade de risco emergiria quando os perigos da sociedade industrial começam a dominar os debates e conflitos públicos, tanto políticos quanto privados apresentando, assim, aspectos que se tornam social e politicamente problemáticos (Beck, Giddens e Lash, 1997).

Compreendendo a distribuição do risco como transversal na sociedade, o Estado é o responsável por garantir o valor final da vida e dos bens dos indivíduos (Beck, 2010). Assim, em resposta à sensação de insegurança relacionada aos riscos, sobrevém a regulação estatal, que intervém, por meio da ação pública, visando a dar tratamento ou mitigar os problemas

sociais. O risco deixa de ser apenas uma questão técnica e ligada a aspectos científicos, para se tornar um princípio central na política pública e sua governança (Rothstein, 2006).

Rothstein, Huber e Gaskell (2006) estudam como o risco tornou-se preocupação central na governança e regulação em geral, comentando duas fontes geradoras da situação: a) quantitativa: como ampliação ou expansão da gama de riscos sociais gerenciados, ou seja, progressivamente, mais demandas sociais requerem o controle dos riscos; e b) qualitativa: como mudança para gestão dos riscos institucionais, cujo conceito relaciona-se aos riscos das organizações ao regularem os riscos sociais, à sua legitimidade e métodos associados. Para os autores, a fonte qualitativa representa o risco da gestão dos riscos, pois focam em falhas institucionais, que passam a ressignificar o gerenciamento dos riscos em âmbito público, levantando preocupações relacionadas à administração dos próprios riscos.

Os *insights* apresentados por Rothstein, Huber e Gaskell (2006) fundam-se na crescente utilização do gerenciamento de riscos por organizações governamentais, trazendo à discussão acadêmica os efeitos ou externalidades decorrentes. Esse cenário de expansão sobrevém, especialmente, em razão da maior ênfase dada à perspectiva da boa governança, que inclui o gerenciamento de riscos como uma de suas práticas. Tal conceito associa a governança às funções de controle, disseminando requisitos funcionais, com pacotes de estruturas pré-definidos, visando ao alcance de um governo mais efetivo (Cavalcante e Pires, 2018).

Em outro cenário, no ambiente da iniciativa privada, a ocorrência de escândalos, fracassos, fraudes corporativas e crises organizacionais demandaram regulamentações voltadas ao conceito da governança corporativa e, juntamente com as transformações tecnológicas e novos sistemas de informação, novos objetos de riscos foram trazidos à tona (Hubbard, 2009; Power, 2004). O gerenciamento de riscos, que antes se atinha a setores específicos como saúde, química, bancos, seguros e mercado financeiro, amplia-se com o surgimento dos computadores, haja vista que outras áreas, a exemplo da nuclear e petrolífera, iniciam avaliações de riscos mais sofisticadas, gerando cenários a partir de modelos quantitativos (Hubbard, 2009).

Como saída às inquietações do mundo corporativo, desde meados da década de noventa a gestão de riscos e a agenda da governança corporativa privada vem se entrelaçando, acompanhados da explosão na literatura sobre o tema a partir da mesma década (Power, 2004). A gestão de riscos desponta então sob a promessa de conduzir ao aumento da confiança na obtenção dos resultados almejados, à restrição das ameaças a níveis aceitáveis e à tomada de decisões informadas sobre a exploração das oportunidades (Reino Unido, 2004), sendo instrumento fundamental no alcance da chamada boa governança.



Cada vez mais resultados factíveis são considerados acessíveis e passíveis de intervenção humana e, como parte de uma política de incertezas, os diversos públicos passam a requerer maior acompanhamento das tomadas de decisão, a fim de gerenciar suas expectativas, reclamando por mais transparência e comunicação (Power, 2004). Assim, o setor governamental, em alinhamento a essas reflexões, passa a relacionar a ideia da análise de risco a amplos contextos políticos, despontando como ferramenta que possibilita a racionalização da gestão, conflitos e *trade-offs*, indo além da associação reservada à governança de riscos ambientais, saúde humana ou segurança. (Rothstein, Borraz e Huber, 2013).

Power (2004) assinala que, além das diferentes e convergentes solicitações por mudanças na gestão das organizações governamentais e inclusão de práticas que possam lidar com a incerteza, a pressão para utilização da gestão de riscos também tem por origem a crescente consciência do risco para o Estado por falhas nas entregas do serviço público. Acrescenta, ainda, que na percepção pública, o Estado pode ser a própria fonte de risco em virtude de crises mal administradas.

A gestão de riscos ganha então mais importância, extrapolando as fronteiras de áreas tradicionais, respondendo a demandas por eficiência e responsabilidade e servindo como instrumento para a boa governança (Boholm, 2018; Power, 2004; Rothstein, Huber e Gaskell, 2006). Envolto a essa discussão, uma série de estudos (p.ex. Power, 2004; Rothstein, Huber e Gaskell, 2006; Rothstein, Borraz e Huber, 2013; Santos Jr. *et al*, 2018) lançam olhar sobre a aplicabilidade prática da gestão de riscos no setor público como condutor de respostas institucionais de maneira sistêmica, abarcando a complexidade que circunda a produção da ação coletiva, com foco em resultados substanciais.

A discussão tem em conta que o desenvolvimento dos conceitos relacionados ao risco deve ser parte da estratégia ou pensamento sistêmico da organização e inclui ponderações sobre a adoção da gestão de riscos apenas para fins de conformidade, sob pena de tornar-se um item de prateleira (Hood e Rothstein, 2000; Power, 2004). A partir dessas reflexões, surgem os conceitos de riscos institucionais (Rothstein, 2006) ou riscos secundários (Power, 2004), que representam o deslocamento na priorização de riscos voltados ao resguardo de ações gerenciais, absorvendo preocupações de responsabilização ou reputação. Novas categorias são introduzidas em atenção à organização, tais como *risco operacional*, focado especialmente em questões de riscos de fraude e infraestrutura e *risco de reputação*, que absorve as preocupações organizacionais sob a bandeira da ferramenta (Power, 2004).

Nessa lógica, os riscos institucionais ou secundários tornam-se tão relevantes quanto os principais riscos que devem ser gerenciados, situação que pode vir a acarretar em cultura defensiva de criação dos próprios riscos (Power, 2004). A percepção dos gestores aos riscos institucionais e a modulação desse entendimento podem ter impacto importante na atenção dada ao risco social (Rothstein, Huber e Gaskell, 2006). Tais questões ganham maior importância ao defrontar-se a reflexões como as apresentadas por Borraz (2014), que analisa aspectos da construção do risco, ou seja, como um determinado risco se torna risco. Em seu artigo, o autor sistematiza um modelo analítico que busca explicar o surgimento do risco ou de que forma um determinado objeto se torna um risco na agenda política, englobando o olhar fornecido à atividade, visualizando as questões como ameaçadoras ou anormais e projetando-as, aumentando sua relevância.

Assim, a promoção da gestão de riscos como uma parte da modernização da administração pública, ao abrigo de oferecer intervenções orientadas à tomada de decisão economicamente racional e gerir *trade-offs* entre prioridades concorrentes, inerentes a qualquer regulamentação, abre possibilidades para a criação de riscos institucionais (Rothstein, Huber e Gaskell, 2006). Os argumentos apresentados indicam que a maneira como os riscos são compreendidos influencia diretamente as ações prioritárias que serão conduzidas pelas organizações na implementação de suas políticas.

Para garantir que a abordagem de gestão de riscos utilizada pelo setor público seja projetada de maneira inteligente, de modo a aumentar o valor público e mitigar efeitos colaterais negativos, Hood e Rothstein (2000) salientam a necessidade de trabalho conjunto de diferentes organizações, com estruturas heurísticas de auxílio às estratégias, a fim de fomentar deliberações sustentadas por avaliações de externalidades e evitar a aplicação mecânica do gerenciamento de riscos. Para tanto, torna-se vital o compartilhamento de informações entre as diferentes organizações, afastando a utilização da ferramenta com foco excessivo no risco da instituição, em detrimento do risco social (Hood e Rothstein, 2000).

Dessa forma, como inspiração para uma efetiva adoção da gestão de riscos em âmbito público, Hood e Rothstein (2000, p. 6) recomendam superar a “geografia burocrática parcial e imperativa” das instituições, colocando todos os atores interessados para trabalhar o risco, com foco interorganizacional. Sugerem o desenvolvimento de procedimentos que foquem nos riscos sistêmicos, lembrando a necessidade de deliberações inteligentes, compartilhamento de informações e consideração de efeitos de primeira e segunda ordem, centrados em diferentes níveis. Ressaltam, ainda, a abordagem interorganizacional do gerenciamento de riscos no setor

público, levando em conta as experiências e os problemas específicos do setor, com foco no serviço ao cidadão.

## 2.2 Aspectos conceituais e *frameworks* sobre risco

Em decorrência da crescente ascensão da gestão de riscos como instrumento relevante na governança e no alcance de resultados efetivos pelas organizações, sejam elas privadas ou públicas, distintas compreensões sobre o termo sobrevêm, no que se pode observar a inexistência de consenso sobre seu significado (Hubbard, 2009; Aven, 2011; Aven, 2018; Boholm, 2018). De mesmo modo, algumas instituições, como por exemplo ABNT (2018), COSO (2004), COSO (2017) e Reino Unido (2004), contribuíram com seus *frameworks*, indicando estruturas conceituais, técnicas e ferramentais que oportunizam a instrumentalização do risco pelas organizações.

Boholm (2018), ao pesquisar as diversas definições para o termo, apresentadas tanto por acadêmicos como por agências governamentais e não governamentais, registra que a maneira como o conceito de risco é posto pode carregar junto a si um “significado sócio-político” (p. 2). Isso porquê, para o autor, a maneira como o risco é definido pode mudar a forma de enfrentá-lo. Exemplificando sua tese, Boholm aponta que ao conceituar o risco como a probabilidade de um evento acontecer, aqueles eventos aos quais não seja possível atribuir probabilidade são excluídos da avaliação em detrimento de outros.

Abordando o tema, Aven (2018) reflete que a probabilidade é instrumento de medição de incertezas, o qual requer conhecer a qualidade dos julgamentos que estão por trás da análise probabilística. Em estudo anterior, Aven (2011) havia mencionado sobre a falta de consenso na conceituação do risco, sendo alguns expressos em termos de probabilidade, valor esperado ou incertezas. Hubbard (2009), por sua vez, explana sobre a diferença entre risco e incerteza, trazendo considerações alusivas à visão econômica, ao referenciar o economista Frank Knight<sup>5</sup>, que relaciona incerteza à incapacidade de quantificar as probabilidades de vários resultados, ao passo que o risco se aplicaria a situações em que essa possibilidade de quantificação existe.

No mesmo contexto, Borraz (2014) apresenta, a partir de uma revisão bibliométrica, diferenças conceituais relacionadas ao termo incerteza. Segundo o acadêmico, enquanto para economistas e estudiosos da governamentalidade<sup>6</sup> o risco é calculável e a incerteza não o é, para

---

<sup>5</sup> Hubbard (2009, p. 81) faz referência ao livro escrito por Frank Knight, intitulado “Risk, Uncertainty and Profit”, (Kessinger Publishin, 1921), apresentando-o como influente economista do início do século XX.

<sup>6</sup> Borraz (2014, p.107-108) cita os estudos da governamentalidade como uma das quatro abordagens dominantes na literatura para descrever a dimensão social do risco, indicando o papel dos instrumentos, métodos e mecanismos

alguns cientistas sociais os dois conceitos são utilizados sem distinção. De outro lado, alguns estudiosos da sociologia organizacional entendem a incerteza como a dificuldade de antecipar ou dar sentido ao comportamento atual ou futuro de determinado ator. Assim, o entendimento adotado por Borraz (2014) em sua pesquisa é o de que o risco é administrável e a incerteza não, sendo esta última compreendida em termos de conhecimento e controle.

Já Hilsson (2016) relaciona o conceito de risco e incerteza, assimilando que todos os riscos são incertezas, mas nem todas as incertezas são riscos, ou seja, são muitas as incertezas presentes no mundo, mas nem todas se constituirão em risco. Consolidando os distintos significados que o termo risco carrega, Boholm (2018) apresenta uma distinção a partir de seu uso, podendo ser de uso cotidiano ou de análise de risco e econômico. Segundo o estudioso, o primeiro tem por elemento conceitual a incerteza (potencialidade) e adversidade, representado por frases semelhantes à `possibilidade de o evento indesejado poder ou não ocorrer`. Por sua vez, o segundo tipo de uso pode capturar ou não o sentido do cotidiano, mas adiciona a utilização do risco como variação a alternativas de investimento.

Percebe-se que os problemas de riscos requerem multidisciplinaridade e interdisciplinaridade (Aven, 2018). O termo é comumente entendido como um construto multidimensional e sua percepção pode ser influenciada por diversos fatores, como o conhecimento sobre seu domínio, ou seja, o quanto se conhece sobre o assunto (Buratti e Allwood, 2019). Nesse sentido, dada a relevância que o risco vem adquirindo, torna-se importante o alinhamento do conceito, haja vista os diferentes tratamentos dados pelos diversos especialistas (Hubbard, 2009).

Os formuladores de políticas enfrentam incertezas relacionadas à própria noção de risco, sendo comum o uso de observações do passado como meio para planejar o futuro, de forma probabilística (Brown e Olofsson, 2014). Assim, “administrar um objeto repleto de incertezas exige o uso de técnicas, procedimentos e instrumentos que as converterão em dimensões sobre as quais se pode agir”, a exemplo dos modelos de risco (Borraz, 2014, p. 112). É por meio deles que serão definidas metodologias pelas quais os objetos de risco poderão ser “estimados, avaliados, gerenciados, comunicados e monitorados” (Borraz, 2014, p.113).

Dentre os modelos que balizam as discussões em âmbitos público e privado a respeito do tema, destaca-se a norma da *International Organization for Standardization* – ISO 31000

---

na transformação de um objeto incerto em um risco objetivo. O conceito de “governamentalidade” foi cunhado por Michel Foucault, traduzindo um elo semântico entre governo (*gouverner*) e modos de pensamento (*mentalité*), e estudando a capacidade autônoma de autocontrole do indivíduo e sua ligação a formas de dominação política e exploração econômica (Lemke, 2017, p.198).

(ABNT, 2018) que recomenda passos para a implementação do processo de gestão de riscos. Segundo o referido *framework*, risco é o efeito da incerteza no alcance dos objetivos, representando um desvio em relação ao esperado. Já o processo de gestão de riscos caracteriza a coordenação e execução de atividades com vistas a dirigir e controlar a organização no que se refere aos riscos.

A norma descreve o processo sistemático e lógico em detalhes e parte do princípio de que as influências internas e externas nas organizações fazem com que as mesmas não saibam se e quando seus objetivos serão realmente atingidos. Determina, pois, que o início de qualquer processo de gestão de riscos é o estabelecimento do contexto, identificando objetivos, ambiente de atuação, partes interessadas e diversidades dos critérios de riscos, salientando, não obstante, a conveniência de considerar as necessidades próprias e variadas de cada instituição para implementação da gestão de riscos (ABNT, 2018).

Outro modelo conceitual é apresentado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO (2004; 2017), demonstrando visão integrada dos componentes que as organizações devem adotar para um gerenciamento eficaz dos riscos corporativos e a instituição de controles internos confiáveis. Em seu documento apresentado em 2004, o referido Comitê sugere o conceito de risco como representação da possibilidade de ocorrência de um evento que afete negativamente a realização dos objetivos, cujo gerenciamento permite gerar valor às partes interessadas.

O COSO ERM 2004 expressa um modelo que perpassa todos os níveis da instituição, considerando objetivos estratégicos, operacionais, de conformidade e comunicação, em oito componentes distintos, desde o entendimento do ambiente interno e objetivos, passando pela identificação, avaliação e respostas aos riscos até as atividades de controle, comunicação e monitoramento. Em 2017, o Comitê publicou novo *framework*, atualizando o documento anterior e ressaltando a aplicação do risco no nível estratégico da organização, de modo a sustentar melhorias em seus resultados (COSO, 2017).

Cabe destaque à intenção do COSO (2017) em clarificar questões apresentadas no modelo de 2004, especialmente relacionadas à adoção de uma visão do gerenciamento de riscos: a) não como função ou departamento, mas como cultura, competências e práticas para realização de valor; b) não como uma lista ou inventário dos eventos de riscos afetos à organização, mas com uma visão ampliada das práticas da organização; c) não apenas como incentivador da instituição de controles, mas como instrumento para definição da estratégia, governança, comunicação e entregas; d) não como *check-list*, mas como conjunto de princípios

para criação ou integração de processos e sistema de monitoramento para aperfeiçoamentos e aprendizados.

Ponto em comum entre os modelos publicados é a prescrição de passos para o gerenciamento de riscos, englobando especialmente fases relacionadas ao estabelecimento de contexto (o que se quer atingir), identificação do risco (o que pode afetar), avaliação do risco (o que é mais importante), tratamento (o que deve ser feito), comunicação (a quem comunicar) e monitoramento (o que mudou) (Hillson, 2016). Desses componentes, cabe destacar a diferença entre a etapa de identificação e avaliação de riscos, considerando que na primeira são apontados os possíveis eventos que impactam no alcance dos objetivos e suas causas e consequências, e no segundo é analisada a priorização dos riscos levantados, a partir da probabilidade de ocorrência e seu impacto (COSO, 2004).

Sobre o assunto, Hubbard (2009) apresenta outro ponto de vista, ponderando que apesar da utilidade no detalhamento de uma taxonomia, não há garantias de que os riscos relevantes serão identificados e, por consequência, gerenciados adequadamente. Pressupondo que o tomador ou especialista do risco possui tendências específicas, concentrando-se em riscos operacionais ou de reputação, por exemplo, riscos significativos poderiam escapar. Desse modo, Hubbard (2009) observa que praticamente todos os métodos de identificação e análise de risco são defeituosos de alguma maneira, considerando que a lista de risco, não importa quão extensa seja, sempre estará incompleta.

O autor fornece ainda quatro ângulos a serem considerados na avaliação de riscos: a) completude interna, ou seja, todas as partes da organização devem ser incluídas na identificação dos riscos, com pessoas de distintos níveis, a fim de se evitar a inclinação no processo de identificação dos riscos e exclusão de outros eventos; b) completude externa: inclusão de atores externos, considerando aspectos diferentes sobre o mesmo assunto; c) o pior cenário pensado raramente o é, ou seja, deve-se considerar eventos difíceis de serem apontados; e d) interligação dos diversos eventos (Hubbard, 2009).

Por todo exposto, é notável que o tema risco é matéria de variados entendimentos, por vezes opostos, difundindo-se com distintas concepções, mais amplas e analíticas, especialmente oriundas da academia ou mais focadas e prescritivas, a exemplo das definições apresentadas por organizações patrocinadoras de princípios e modelos a múltiplas organizações. O amadurecimento da compreensão sobre o risco e as diretrizes e estruturas utilizadas para sua aplicação prática passa pela discussão desses conhecimentos.

### 3. A GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: METODOLOGIAS UTILIZADAS EM ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O gerenciamento de riscos no âmbito do setor público vem sendo considerado uma boa prática de gestão, ressaltado no contexto dos estudos sobre governança, cuja temática possui empreendedores como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Cavalcante e Pires, 2018). Essa abordagem da governança tem por fio condutor a adoção de diretrizes e ferramentas que direcionem as ações organizacionais, obedecendo a princípios como a transparência, equidade, conformidade e *accountability*, mecanismos empregados na intenção de permitir maior alinhamento entre as partes (agente-principal ou dirigentes-gestores). A implantação de um processo de gestão de riscos como elemento de responsabilidade gerencial e estratégico para o sistema de governança na administração pública foi igualmente recomendada pela OECD (OECD, 2010).

No Brasil, consoante lembrado por Braga (2017), a gestão de riscos aplicada às atividades governamentais teve entrada na pauta nacional com a edição do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estipula em seu artigo 14 a simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem puramente formais ou cujo custo de operacionalização seja superior ao risco. O TCU (Brasil, 2013) fortaleceu o assunto especialmente a partir de 2013, quando abordou amplamente a temática, a partir da divulgação de trabalho de levantamento, que resultou em indicador visando a avaliar o grau de maturidade nas entidades da administração federal indireta no que diz respeito à gestão de riscos e controles internos. Como proposição, o acompanhamento quanto à disseminação de metodologias nos órgãos do Poder Executivo.

Naquele mesmo ano, foi divulgado, no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), guia de orientação para gerenciamento de riscos<sup>7</sup>. Já em 2014, o TCU publicou o roteiro “Dez Passos para a Boa Governança”<sup>8</sup>, que inclui a necessidade de as organizações implantarem um sistema de gestão de riscos (passo nº 8). Em 2018, aquele mesmo órgão de controle externo divulgou o também roteiro “10 Passos para a boa Gestão de Riscos”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p\\_vii\\_risco\\_oportunidade.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_oportunidade.pdf)>. Acesso em 18 de abril de 2019.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>>. Acesso em 18 de abril de 2019.

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-gestao-de-riscos.htm>>. Acesso em 18 de abril de 2019.

O conjunto orientativo ganhou contornos de determinação com a edição, em 2016, da já citada Instrução Normativa Conjunta nº 1/MP-CGU, disciplinando a implementação da gestão de riscos na administração pública federal e estipulando prazo para o estabelecimento da política de riscos nessas organizações. Desde então, diversas instituições do poder executivo federal publicaram políticas de gestão de riscos e iniciaram sua operacionalização. Com a publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, essa ferramenta foi constituída como diretriz da governança pública, fundamentando os controles internos, a fim de privilegiar ações estratégicas de prevenção. Ademais, delimitou-se como atribuição da alta administração dos órgãos governamentais o estabelecimento, manutenção e aprimoramento de um sistema de gestão de riscos.

Para além dessas regulamentações, a instrumentalização da gestão de riscos vem sendo fomentada em distintos normativos, aplicando a temas específicos, a exemplo de regulações recentes como a Instrução Normativa do Ministério da Economia nº 1, de 4 de abril de 2019<sup>10</sup>, na área de tecnologia da informação; a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019<sup>11</sup>, que trata da gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras; e o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019<sup>12</sup>, relativo à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas.

Igualmente, a gestão de riscos passou a ser importante ferramenta nas atividades de controles interno e externo governamentais. Para esse sentido conduz a Instrução Normativa CGU nº 3, de 9 de junho de 2017, que aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo Federal, apresentando como um dos princípios fundamentais nas suas práticas o alinhamento às estratégias, objetivos e riscos da unidade auditada. Orienta, ainda, para que as atividades de auditoria busquem auxiliar as organizações a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. O

---

<sup>10</sup> IN 1/2019: dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP do Poder Executivo Federal. O artigo 8 estabelece que as atividades de gerenciamento de riscos devem ser realizadas durante todas as fases do processo de contratação.

<sup>11</sup> Lei nº 13.848/2019: denominada nova Lei das agências reguladoras federais. O parágrafo terceiro, do artigo terceiro da Lei dispõe que as agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

<sup>12</sup> Decreto nº 9.991/2019: dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Seu artigo 3º estabelece que o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) deverá gerir os riscos referentes à implementação das ações de desenvolvimento, incluindo etapas de identificação dos eventos de riscos, avaliação, definição de respostas e implementação de medidas de controle.



TCU, por sua vez, vem adotando *frameowrks* relacionados à gestão de riscos em suas decisões (Braga, 2017).

Impulsionando ainda mais o tema e como resultado prático da IN Conjunta MP-CGU nº 1/2016, foi criada uma rede de articulação intergovernamental de governança, integridade, riscos e controles internos, denominada Rede GIRC<sup>13</sup>, fórum consultivo e colaborativo liderado pelo ME e pela CGU objetivando, dentre outros, disseminar boas práticas e promover debates sobre os temas por ela abarcados.

Vislumbra-se, assim, que a gestão de riscos deixou de ser considerada apenas uma ferramenta técnica, para alçar o *status* de um modelo direcionador de gestão, com o condão de aprimorar as capacidades institucionais e propiciar maior controle social (Santos Jr. *et al.*, 2018). Analisando a gestão de riscos no setor público, Power (2004, p. 37, tradução livre) afirma que a ferramenta “está se tornando a nova base para desafiar e definir os parâmetros de prestação de serviços em uma ampla gama de áreas e para organizar a alocação de recursos regulatórios”.

### **3.1 Análise documental: arcabouço metodológico da gestão de riscos na CGU e MP**

A técnica de análise de conteúdo, utilizada na revisão e análise documental, permite inferir conhecimentos relativos às condições de produção, identificando de forma sistemática e objetiva as características específicas da mensagem, recorrendo para isso a indicadores quantitativos ou qualitativos (Bardin, 1977). Assim, a referida abordagem possibilita catalogar tais indicadores para sistematização de conhecimentos a respeito do conteúdo emitido no processo de comunicação e atribuição de sentido à situação problemática que se construiu (Bardin, 1977).

A análise de conteúdo não é neutra, na medida em que parte de uma interpretação pessoal do pesquisador a partir da percepção que tem dos dados (Moraes, 1999). Para isso, a aplicação operacional da técnica desdobrou-se em três fases, conforme ensinamentos de Bardin (1977): a) pré-análise; b) exploração do material; e c) tratamento dos resultados a partir de inferências e interpretações pela pesquisadora.

No âmbito da primeira fase, o passo inicial foi escolher os documentos para exames, a partir do objetivo e hipóteses delimitados. O universo de documentos suscetível de fornecer informações sobre o problema levantado (Bardin, 1977), compreende a totalidade dos órgãos

---

<sup>13</sup> Informações disponíveis em: <https://gestgov.discourse.group/c/rede-girc>. Acesso em 7 de maio de 2019.

do poder executivo federal. Não obstante, em função dos objetivos da pesquisa, de seu escopo principal e do tempo disponível, a amostra considerou as políticas e os manuais de gestão de riscos adotados pela CGU e pelo antigo MP.

Nesse ponto, cumpre recordar a limitação da pesquisa em adicionar as novas prerrogativas sobre gestão de riscos estabelecidas pelo ME, como também pela ANA. Conforme já mencionado, o MP foi incorporado ao ME, juntamente com os Ministérios da Fazenda; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho. Diante disso, foi lançado novo arcabouço metodológico para gestão de riscos pelo ME, cuja data de publicação, já no segundo semestre de 2019, impossibilitou sua inclusão no presente trabalho. Semelhantemente, restou inviabilizada a incorporação, no roteiro de pesquisa, das variáveis e categorias constantes na metodologia de gestão de riscos da ANA, em virtude de ter sido aprovada apenas em 27 de novembro de 2019, por meio da Portaria nº 403, também subsequente ao início dos trabalhos em campo.

Destarte, a escolha da CGU e MP se justificou por serem os órgãos normatizadores do assunto no Poder Executivo Federal; pelo avançado estágio na implementação da gestão de riscos; pelo papel relevante na promoção da ferramenta junto a outras entidades do referido poder; e pela acessibilidade aos respectivos documentos, abertos e disponíveis em seus sites institucionais. Outrossim, parte-se do pressuposto que suas diretrizes e metodologias servem como espelhos, difundindo conhecimento e modelos às demais organizações, lembrando que as duas instituições são as fundadoras da Rede GIRC, fórum consultivo e de sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos e outras.

Sendo assim, o *corpus* da pesquisa, ou seja, a escolha e definição dos documentos para os procedimentos analíticos (Bardin, 1977), incluiu as políticas de gestão de riscos da CGU e MP e suas respectivas metodologias, conforme apresentado na figura 2. Os documentos obedecem a critérios específicos de escolha, tipificando a base normativa e metodológica na implementação do processo de gerenciamento de riscos nessas instituições. Ressalta-se que as metodologias são os elementos mais representativos na amostra, pois nelas estão registrados os critérios e estruturas a serem empregados na operacionalização da gestão de riscos pelos respectivos órgãos.

Figura 2 - *Corpus* da pesquisa – Caracterização dos documentos analisados<sup>14</sup>



Fonte: Elaborado pela autora.

Visando à continuidade das segunda e terceira fases da análise de conteúdo, foram definidas unidades de registros na exploração do material, agregando conceitos análogos, a partir da temática pesquisada. Assim, foram selecionadas frases ou expressões cujos núcleos de sentido permitissem compreender como a gestão de riscos é contextualizada e estruturada para o levantamento dos eventos de riscos. Por consequência, consideraram-se apenas os princípios, diretrizes, objetivos e conceitos relacionados às hipóteses e finalidades propostas na pesquisa.

Dessa forma, não foram incluídos, no escopo de análise, os conceitos direcionados à etapa de avaliação, entendida como a fase de mensuração qualitativa ou quantitativa prévia ao processo de priorização do risco, ou de comunicação e monitoramento, em função de não estarem atreladas aos objetivos do trabalho. Apresenta-se, a seguir, a análise objetiva dos resultados.

### 3.1.1 Tratamento, análise e interpretação dos dados levantados

A investigação nos documentos da amostra permitiu compreender o sentido conferido a cada unidade de registro. Para organização, os dados brutos foram recortados, agregados por semelhança e enumerados com base na presença (ou ausência) desses registros nas políticas e metodologias examinadas. Foram, então, construídas categorias de análise temática pelo critério semântico, congregando em blocos específicos as impressões acerca das estruturas de gestão de riscos nos órgãos examinados.

<sup>14</sup> Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do MP disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/manual-de-girc/view>. Acesso em 8 de maio de 2019. Metodologia de Gestão de Riscos da CGU disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em 8 de maio de 2019.

A forma adotada segue os critérios disciplinados por Bardin (1977), ao referenciar o processo de categorização como operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, diferenciando e, seguidamente, reagrupando segundo analogias. Os resultados do levantamento estão dispostos em quadros, segmentados por categorias e cujas análises estão conjuntamente registradas.

Quadro 2 – Estrutura da categoria 1

Categoria 1: Base conceitual da gestão de riscos		
Unidade temática de registro	Núcleo de sentido	Presença do registro
Governança	Combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar, avaliar e monitorar atividades organizacionais, com o intuito de alcançar os objetivos e prestar contas dessas atividades para a sociedade	MP e CGU
Risco	Possibilidade de ocorrer um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos da organização. Medido em termos de impacto e probabilidade	MP e CGU
Incerteza	Incapacidade de saber com antecedência a real probabilidade ou impacto de eventos futuros	MP
Gestão de Riscos	Arquitetura (princípios, objetivos, estrutura, competências e processo) necessária para se gerenciar riscos eficazmente	CGU
	Aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, bem como de comunicação com partes interessadas em assuntos relacionados a risco	MP

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao proceder a análise da primeira categoria, que demonstra a base conceitual do processo de gestão de riscos nos dois órgãos, é possível observar um caráter mais prescritivo e auto referencial dos conceitos utilizados, especialmente relativos à governança. Ambos trazem entendimentos que consideram a necessidade de atingimento dos objetivos, a partir da compreensão promovida pela governança corporativa, cujo padrão da boa governança associa práticas à função de controle (Cavalcante e Pires, 2018). Essa percepção pode resultar na ausência de um olhar mais abrangente que permita a visualização do ambiente que envolve as políticas efetivadas pelas organizações, com reflexões sobre seu arranjo, os múltiplos atores (internos e externos) mobilizados, sua coordenação e relações produzidas.

No que diz respeito ao risco, a opção de conceitualização adotada passa pela compreensão de um evento específico com poder de impactar os resultados almejados pela instituição. Guarda consonância com as definições usualmente dadas ao risco, conforme levantamento de Boholm (2018), por considerar elementos de incerteza e adversidade, incorporando, ainda, as noções de probabilidade e impacto. Importa destacar registro do mesmo autor, ao lembrar uma

provável limitação desse entendimento, já que a nem todo risco consegue-se atribuir probabilidade, resultando na possível exclusão desses eventos da agenda da gestão de riscos dos órgãos.

Apenas a metodologia do MP trouxe explicitamente conceitos para incerteza. Para Borraz (2014), a distinção entre risco e incerteza importa pela compreensão de que enquanto o primeiro é administrável, o último não o é. Já sobre o conceito para gestão de riscos, as políticas a concebem como um conjunto de arcabouços e atividades, com insumos e produtos, compostos de elementos que permitem a condução de um processo de levantamento, análise, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento de riscos na organização. Pondera-se que a gestão de riscos pode ir além da representação de práticas, caracterizando modelo mental que, ao ser adotado por gestores e atores políticos permite o aperfeiçoamento de políticas públicas em todas suas fases, considerando e priorizando fatores que resultem em maior efetividade nos resultados.

Quadro 3 – Estrutura da categoria 2

Categoria 2: Princípios e diretrizes da gestão de riscos		
Unidade temática de registro	Núcleo de sentido	Presença do registro
Princípios e diretrizes da gestão de riscos	Prover razoável segurança no cumprimento da missão e no alcance dos objetivos institucionais	MP e CGU
	Facilitar a identificação de oportunidades e ameaças	MP e CGU
	Melhorar a prestação de contas à sociedade	MP e CGU
	Estabelecer base confiável e auxiliar a tomada de decisão	MP e CGU
	Melhorar a eficácia e eficiência operacionais	MP e CGU
	Agregar valor e proteger o ambiente interno	MP e CGU
	Estimular a transparência	MP e CGU
	Apoiar a melhoria contínua institucional.	MP e CGU
	Usar efetivamente as melhores informações disponíveis.	MP e CGU
	Considerar fatores culturais e humanos.	CGU
	Abordar explicitamente a incerteza e sua natureza	CGU
	Alocar e utilizar eficazmente os recursos	CGU
	Fomentar a gestão proativa	CGU
	Prezar pela conformidade legal e normativa dos processos	CGU
	Melhorar a governança	CGU
	Melhorar o controle interno da gestão	CGU
	Melhorar a prevenção de perdas e a gestão de incidentes	CGU
Melhorar a aprendizagem organizacional e fomentar a gestão	CGU	
Aumentar a capacidade da organização de se adaptar a mudanças	CGU	

Fonte: Elaborado pela autora.

A categoria 2 agrupa as disposições que se relacionam aos princípios, diretrizes ou objetivos em relação ao processo de gestão de riscos. Na análise dos núcleos de sentido, vislumbra-se associação da gestão de riscos ao desempenho da própria instituição, seja usando

de forma mais eficiente e eficaz seus recursos, seja subsidiando a tomada de decisão, melhorando a prestação de contas, sendo transparente ou aperfeiçoando continuamente seus processos internos. Esses traços ficam mais evidentes nos normativos da CGU, que agregam, ainda, aspectos relacionados às conformidades legal e normativa dos processos, à prevenção de perdas, à gestão de incidentes e à melhoria dos controles internos.

Indubitavelmente, as questões mencionadas figuram como relevantes elementos para a gestão pública e o aperfeiçoamento de seu processo decisório, além de serem efeitos intrínsecos à implementação do gerenciamento de riscos. Todavia, devem estar resguardadas de uma aplicação apenas para fins de controle, sob pena de engessar a execução das suas próprias atividades. Nesse sentido salienta Rothstein (2006), quando relembra que a ideia de usar a gestão de riscos para basear probabilisticamente em sucesso ou fracasso a tomada de decisão focaliza-se na resolução do dilema do controle imperfeito, ao tentar explicitar as possibilidades de falhas no processo decisório.

Noutra senda, observam-se registros de propósitos como agregar valor ou cumprir a missão e objetivos institucionais, os quais podem facilitar o levantamento de riscos que estejam mais próximos aos resultados esperados e ao contexto e conjuntura que envolvem as ações públicas, de modo a permitir processos de inovação e de melhoria contínua.

Quadro 4 – Estrutura da categoria 3

Categoria 3: Procedimentos para levantamento dos riscos		
Unidade temática de registro	Núcleo de sentido	Presença do registro
Objeto de aplicação	Processos de trabalhos executados nas instituições	MP e CGU
Tópicos considerados na identificação dos riscos	Compreensão do fluxo, objetivos do processo, partes interessadas, recursos demandados e sistemas tecnológicos	MP e CGU
	Informações sobre contexto interno e externo: forças e fraquezas, oportunidades e ameaças	MP e CGU
	Leis e regulamentos relacionados ao processo organizacional	MP e CGU
	Análise do ambiente interno, avaliando integridade, valores éticos, competências de recursos humanos, delegação de autoridade, entre outros componentes de controle interno	MP

Fonte: Elaborado pela autora.

A categoria 3 exprime o objeto de aplicação da gestão de riscos pelas metodologias examinadas e as fontes de informações prévias ao levantamento dos eventos de riscos, ao que se observa uma priorização do processo organizacional. Com relação aos tópicos para identificação dos riscos, constata-se preocupação com a análise dos objetivos e atores

envolvidos no processo, remetendo a exames quanto ao arranjo de governança, indicado em estudos de implementação de políticas públicas.

Ressalta-se que a metodologia do MP considera, também, a avaliação da integridade e outros componentes de controle interno, salientando o papel desses elementos na aplicação do gerenciamento de riscos. Nessa perspectiva, Power (2004) entende que o sistema de controle interno reflete o estado em miniatura organizacional, por meio do qual os riscos reais (primários) são traduzidos como mecanismos de alerta de violação de conformidades, oferecendo como exemplo os sistemas de emergências a terremotos ou os regulamentos de construção.

Quadro 5 – Estrutura da categoria 4

Categoria 4: Classificação / Categorias dos eventos de risco		
Unidade temática de registro	Núcleo de sentido	Presença do registro
Operacional	Eventos que podem comprometer as atividades da unidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas. Afeta o esforço da gestão quanto à eficácia e a eficiência dos processos	MP e CGU
Orçamentário	Eventos que podem comprometer a capacidade de contar com os recursos orçamentários necessários à realização de suas atividades, ou que possam comprometer a própria execução orçamentária	MP e CGU
Integridade	Eventos que podem afetar a probidade da gestão dos recursos públicos e das atividades da organização. Relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta	MP e CGU
Conformidade / Legal	Eventos que podem afetar o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis ou alterações legislativas ou normativas que possam comprometer as atividades	MP e CGU
Estratégico	Eventos que tenham potencial para impactar na missão, metas ou objetivos estratégicos da unidade/órgão	MP
Reputação	Eventos que podem comprometer a confiança da sociedade em relação à capacidade do órgão em cumprir sua missão institucional, interferindo na imagem do órgão	MP
Fiscal	Eventos que podem afetar negativamente o equilíbrio das contas públicas	MP

Fonte: Elaborado pela autora.

Na análise de conteúdo quanto à categoria 4, observa-se a intenção de a metodologia do MP capturar riscos voltados aos resultados, em função da categoria de risco estratégico. Não obstante, verifica-se prevalência de categorias focadas nas necessidades das próprias instituições, que podem resultar na identificação de erros de procedimentos, transformando eventos relacionados à execução inadequada de processos em eventos de risco. Além disso, não foram observadas categorias que abarquem diretamente conceitos provenientes dos estudos de

implementação de políticas públicas, os quais serão aprofundados no capítulo seguinte dessa dissertação.

Cabe lembrar que as categorias de risco apoiadas pelas metodologias servem como guias para as espécies de eventos a serem mapeados. Dessa forma, percebe-se hegemonia nas categorias relacionadas às atividades da própria unidade, como por exemplo: falhas ou inadequações de processos, pessoas, infraestrutura e sistemas (operacional); capacidades orçamentárias e financeiras; confiança da sociedade; cumprimento de leis e regulamentos ou, ainda, prevenção de fraudes ou desvios éticos e de conduta. A metodologia do MP adiciona, ainda, noções fiscais aos riscos.

Esses temas, ao serem tratados, auxiliam na geração de capacidades particularmente operacionais (Wu, Howlett e Ramesh, 2018), carecendo de aprofundamento quanto a outras capacidades necessárias ao bom desempenho das políticas públicas. Tomando por base ensinamentos de Pires e Gomide (2016), essas capacidades podem envolver, por exemplo, mecanismos de coordenação ou monitoramento (capacidade técnico-administrativa) ou interações institucionalizadas entre burocracia e agentes políticos e participação social (capacidade político-relacional).

Quadro 6 – Estrutura da categoria 5

Categoria 5: Técnicas para identificação de riscos		
Unidade temática de registro	Núcleo de sentido	Presença do registro
Técnicas para identificação de riscos	Indicações constantes da ISO/IEC 31010:2009, tais como: questionários, <i>checklist</i> ; <i>brainstorming</i> ; inspeções e auditorias; fluxogramas; <i>ishikawa</i> ; <i>bow-tie</i> ; dentre outros.	MP
	Aplicação de perguntas	CGU

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, a categoria de análise 5 busca levantar quais as principais técnicas para identificação de riscos sugeridas pelas metodologias estudadas. Verifica-se que a CGU recomenda que os riscos possam ser identificados a partir de perguntas. Já o MP explicita a possibilidade de aplicação de outras técnicas constantes da ISO/IEC 31010:2009 (ABNT, 2009), conforme necessidade de adaptação do grupo. Não se observam referências diretas aos aspectos relacionados à implementação de políticas públicas.



### 3.1.2 Considerações acerca dos resultados da análise documental

Por todo exposto, da análise das metodologias de gestão de riscos no âmbito de órgãos do poder executivo federal (CGU e MP), foi possível observar uma concentração das categorias de riscos na própria atividade da organização, sem necessariamente garantir um olhar mais abrangente e sistêmico das instituições ou políticas analisadas, que remeta ao conceito de governança sob uma perspectiva mais analítica (Cavalcante e Pires, 2018). Tal constatação pode resultar em desarticulação das práticas adotadas no setor público às variáveis de implementação de políticas públicas.

Constata-se que, na construção do conceito de risco e incerteza, ou mesmo em parte dos propósitos buscados com a implementação da gestão de riscos, os modelos avaliados incluem concepções que podem vir a facilitar a identificação de riscos primários, como parte do negócio principal das instituições (Power, 2004). Não obstante, as metodologias estudadas conservam uma noção ainda circunscrita à própria entidade, que não guardam, necessariamente, olhar voltado ao ambiente de governança da instituição ou, ainda, às suas entregas à sociedade.

Compreender o contexto dessas metodologias e suas participações no que vem a ser a boa governança torna-se relevante no entendimento do seu teor. Isso porque, nessa abordagem, a gestão de riscos figura como importante ferramenta capaz de auxiliar as organizações na mitigação de riscos internos que possam atingir seus resultados, melhorando a transparência e prestação de contas de seus processos decisórios. Essa perspectiva acaba por defender maior racionalidade nas decisões e salvaguarda a possíveis inconveniências em resultado às práticas de gestão (Power, 2004; Rothstein, 2006).

Entende-se, assim, que as abordagens dos modelos de gestão de riscos estudados contêm práticas funcionais específicas e diretas à organização, sob o manto da boa governança, no que poderiam ser agregadas categorias de eventos de risco que considerassem os conflitos e as diversidades que envolvem o processo de políticas públicas. A assertiva guarda sintonia com Power (2004), ao compreender que os modelos de riscos devem ser partes de narrativas organizacionais mais amplas de incerteza, sem estarem presas à segurança ou medo de errar, caracterizados por aprendizado e experimento, em vez de processos baseados em regras. Nesse aspecto, os estudos de implementação de políticas públicas podem desenvolver elementos representativos fundamentais à visualização de questões que influenciem no alcance de melhores resultados.

O que se permite concluir é que, na aplicação prática dessas metodologias, há a possibilidade, ainda que com limitações, de as organizações se depararem com a identificação

de eventos de riscos que se relacionem às variáveis dinâmicas da implementação. Conforme aprofundado mais a frente nesta pesquisa, tais variáveis podem relacionar-se, por exemplo, à falta de articulação com outras organizações pertencentes à rede do processo avaliado, à ausência de mecanismos específicos de coordenação ou às fragilidades nos instrumentos admitidos naquele objeto estudado.

O levantamento dessas categorias de riscos torna-se incerto diante das escolhas metodológicas, que restringem o olhar dos gestores responsáveis pela identificação dos riscos, possibilitando a concentração das preocupações em falhas secundárias no desenho dos processos, com riscos de desconformidade normativa ou de imagem da instituição, por exemplo. Como lembrado por Hubbard (2009, p.47, tradução livre), “um risco que não está no radar, nem sequer pode ser gerenciado”, por isto, qualquer tendência sobre o especialista do risco irá influenciar diretamente no processo de construção da matriz de risco e seu posterior gerenciamento.

Em que pese a relevância desses fatores, por subsidiarem ações de melhorias pontuais no desenvolvimento das políticas, influenciando em seus resultados, observa-se um potencial prejuízo ao desconsiderar a complexidade dessas mesmas políticas. Nesse aspecto, uma maior preocupação na governança *pele* risco em detrimento da governança *do* risco (Rothstein, 2006, p. 216) pode resultar na desconsideração de riscos com perspectivas mais amplas e sistêmicas que, ao serem tratados, se aproximam da governança dos riscos sociais.

### **3.2 Modelo de Risco Documental, baseado em metodologias do Poder Executivo Federal (MRDoc)**

Considerando a análise de conteúdo documental efetuada e o propósito da pesquisa em apresentar um modelo que represente metodologias utilizadas por órgãos do Poder Executivo Federal, foi elaborado roteiro para identificação de riscos que corresponde à consolidação das metodologias adotadas pelo MP e CGU – Modelo de Risco Documental (MRDoc), baseado especialmente nas categorias de riscos ali elencadas.

Quadro 7 - Roteiro para identificação de riscos a partir das metodologias do MP e CGU - Modelo de Risco Documental (MRDoc)

Etapa 1 – Análise de ambiente e fixação de objetivos
a) Levantamento de informações sobre os objetivos do programa ou política, as leis e regulamentos e os sistemas utilizados em sua execução.
b) Identificação das forças e fraquezas e influências do ambiente externo.
c) Compreensão do fluxo, atores envolvidos e recursos demandados.
Etapa 2 – Identificação dos eventos de risco
a) Questão orientadora sobre o objetivo: Quais eventos podem evitar ou prejudicar o atingimento de um ou mais objetivos do programa ou política?
b) Questões orientadoras sobre as categorias de risco (operacional, orçamentário, integridade e conformidade)
<p>b.1) Há o risco de falhas relacionadas à comunicação interna prejudicarem o andamento do programa ou política?</p> <p>b.2) Há o risco de falhas no fluxo das atividades prejudicarem o andamento do programa ou política?</p> <p>b.3) Há o risco de falhas relacionadas à segurança física (segurança no ambiente de trabalho, acesso a áreas físicas críticas, dentre outros) impactarem no alcance de um ou mais objetivos do programa ou política?</p> <p>b.4) Há riscos relacionados à gestão de pessoas (rotatividade, capacitação, dimensionamento da força de trabalho, conduta, dentre outros) que possam afetar o andamento do programa ou política?</p> <p>b.5) Há risco de falhas relacionadas ao ambiente tecnológico (infraestrutura, soluções de TI, segurança da informação, dentre outros) que possam afetar o atingimento dos objetivos do programa ou política?</p> <p>b.6) Há risco de falhas relacionadas à desconformidades normativas que possam prejudicar o alcance de um ou mais objetivos do programa ou política?</p> <p>b.7) Quais eventos externos (desastres naturais, ambiente regulatório, cenário socioeconômico, fornecedores) podem afetar o alcance de um ou mais objetivos do programa ou política?</p> <p>b.8) Há o risco de insuficiência de recursos (orçamentário, financeiro, tecnológico ou de pessoas) afetarem o alcance de um ou mais objetivos do programa ou política?</p> <p>b.9) Há o risco de ocorrência de eventos relacionados ao programa ou política que possam afetar a imagem da Instituição?</p> <p>b.10) Há o risco de ocorrência de eventos relacionados ao programa ou política que afetem diretamente o alcance de objetivos estratégicos da Instituição?</p> <p>b.11) Há o risco de haver fraudes ou desvios éticos na execução do programa ou política?</p>

Fonte: Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do MP disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/manual-de-girc/view>. Acesso em 8 de maio de 2019.  
Metodologia de Gestão de Riscos da CGU disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em 8 de maio de 2019.

Elaborado pela autora.

#### **4. CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GESTÃO DE RISCOS**

O efetivo acesso aos direitos pelos cidadãos depende de uma adequada implementação das políticas públicas, que podem ser entendidas como o desencadear de ações que visam a solucionar uma situação percebida como problema, representadas como um jogo coletivo capaz de criar ordens social e política, dirigir a sociedade, regular suas tensões e resolver conflitos (Lascoumes e Le Galès, 2012). Destarte, são resultados de esforços feitos pelos governos para alterar aspectos de comportamento próprio ou social, compostos por arranjos complexos de objetivos e meios políticos (Howlett, 2014).

Ao revisitar múltiplas definições para política pública, Howlett, Ramesh e Perl (2013) sugerem obrigações metodológicas para seu estudo, as quais consideram não somente os registros oficiais da tomada de decisão governamental, mas também aquelas escolhas não registradas ou determinadas, englobando os diversos atores estatais e societários envolvidos no processo. Pode-se compreender que vários são os fatores que influenciam e intervêm no processo de produção da ação pública. Assim, essa pode ser percebida como fenômeno dinâmico, pela qual suas partes individuais, composta por estágios, atores, instituições, tempo, instrumentos e outros, estão interligadas e interconectadas, e cujos efeitos não são garantidos previamente (Capano, 2013).

O que acontece entre os momentos do direcionamento político e dos resultados leva a reflexões que compõem uma agenda de pesquisa sobre o processo de implementação, na busca por entender as dinâmicas intrínsecas aos processos pelos quais as políticas são feitas. Pela perspectiva de Majone e Wildavsky (1979), a política pública se refere a ideias (formulação) que podem se manifestar em um mundo de comportamento (implementação), remetendo a elementos por vezes separados didaticamente, mas que são entrelaçados e dependentes um do outro, fazendo parte de um processo de integração entre objetivos e ações.

A implementação das escolhas políticas é revestida de processos contraditórios e oportunidades dispersas (Lascoumes e Le Galès, 2012). Na maioria das ações públicas os objetivos são múltiplos, pelo desejo de mais de uma coisa; são conflitantes, pelo desejo de coisas diferentes; e são vagas, ao enfrentar as dificuldades de consenso (Majone e Wildavsky 1979). Considerando a diversidade de atores, estratégias e ações, os estudos de implementação buscam entender como os sujeitos envolvidos diretamente no processo atuam e qual sentido é dado às suas práticas, que por vezes funcionam sob um processo de retroalimentação.

Hill e Hupe (2002) resgatam algumas contribuições acadêmicas sobre implementação, a partir de duas perspectivas salientes: *top-down* e *bottom-up*. Caracterizam a primeira especialmente pelo entendimento quanto ao limitado número de variáveis capazes de desestabilizar os processos de implementação e, quando existentes, envolvidas em certa estabilidade que demonstram menor importância à sua variação. Dentre os estudos abordados pelos autores, pode-se ressaltar a compreensão de que a implementação é processo político e, para ser bem-sucedida, deve ser envolvida de intenso acompanhamento. Para tanto, são identificados os fatores que podem tornar o processo dificultoso e as respectivas recomendações para sua estruturação. Essa abordagem enfatiza os aspectos de design das políticas.

Na segunda perspectiva de implementação apresentada, o foco recai no comportamento da linha de frente do processo, como também nos estudos de interação entre as diversas organizações participantes da ação (Hill e Hupe, 2002). Corresponde a olhar o agente implementador, seus recursos, capacidades e ações e, a partir daí, (re)pensar o desenho da política. Como fundador da perspectiva *bottom-up*, Michael Lipsky (1980) consigna que as análises de implementação devem considerar as condições de trabalho e prioridades daqueles que entregam os resultados da política, os burocratas de nível de rua, como também do fluxo de trabalho existente nas relações de trabalho.

Adicionalmente ao conhecimento produzido por Lipsky, Hill e Hupe (2002) trazem, a partir da bibliografia estudada, a ótica de enxergar a ação pública com ênfase em redes, sob o entendimento de que as políticas dependem da interação entre as diversas organizações, que por vezes interpretam e modificam aquelas da maneira que foi formulada. O conjunto de interação das políticas públicas pode ser composto por atores públicos, privados, instituições financeiras, corporações internacionais, organizações não governamentais e agências multilaterais, que possuem poderes de influenciar as estratégias, os projetos e os resultados (Lascoumes e Le Galès, 2012), conferindo a essas ações natureza constitutiva multidimensional, dinâmica e com caráter incerto (Capano, 2013).

A complexidade desses fatores nas arenas públicas, sobrevivendo uma necessidade por estratégias e redes para efetivação das políticas públicas, remete à governança como ferramenta útil ao estudo das relações e organização dos diferentes atores, dos problemas colocados e dos desafios enfrentados para melhorar o desempenho no alcance dos resultados pretendidos. Muitos podem ser os jogos desempenhados pelos atores, em diferentes níveis, requerendo coordenação e cooperação, de modo que a governança ajuda a lidar com tal complexidade (Capano, Howlett e Ramesh, 2015).

Lascoumes e Lé Galès (2012) chamam atenção para o conceito de governança como uma resposta a falhas de governo, fracasso de políticas clássicas e proliferação de novas formas de troca e de organização. Para eles, a “ambiência da governança” (p. 59) pressupõe relação horizontal de interação entre atores, interdependência, autonomização dos setores e redes em relação ao Estado. Em face disso, têm-se que o processo de implementação é afetado por diversas condições, desconhecendo-se previamente o caminho certo ou seu ponto final, assimilando as políticas públicas como verdadeiros “quebra-cabeças a serem montados” (p. 44).

Nesse sentido, Capano, Howlett e Ramesh (2015) argumentam que os arranjos reais das políticas públicas são eivados de complexidade, demonstrando-se na aplicação de diferentes instrumentos e diferentes princípios de coordenação, tornando relevante a análise quanto ao funcionamento real da governança aplicada, para compreender melhor sua dinâmica. Os autores propõem então analisar os arranjos de governança sob três perspectivas: dinâmicas, estratégias e capacidades. A governança a partir de uma abordagem dinâmica pressupõe avaliar a configuração dos arranjos das políticas e seus instrumentos levados a efeito, ao longo do tempo. Tem por entendimento que o modo de governança não é estável, sendo modificado no decurso da política, seja por mudanças incrementais nos instrumentos, seja pelos princípios de coordenação aplicados ou pela dinâmica de influência dos atores.

O olhar de governança a partir da noção de estratégia leva em consideração que os atores sabem que a configuração tomada na condução do processo de formulação e implementação da política pública influencia em seu resultado, em seus papéis exercidos dentro do arranjo e em seus poderes e influências sob os mecanismos adotados. Essa perspectiva justifica a ênfase dos governos em redesenhar os arranjos de governança, modificando a polaridade de atores e os instrumentos governamentais, alterando suas características na busca pelo alcance de seus objetivos. A análise sob esse olhar pressupõe um entendimento mais aproximado do verdadeiro papel político do estado na adoção de arranjos específicos de governança e o porquê de suas modificações.

Por fim, os autores abordam a perspectiva da governança a partir das capacidades, propondo transcender a análise da governança pela sua arquitetura, passando a importar quais atores e relacionamentos estão postos, bem como os efeitos das mudanças nas configurações. Os arranjos de governança representam o cenário onde são processadas as questões relativas à produção das políticas públicas e onde serão buscadas entregas de resultados efetivos. Assim, se os resultados estão sendo alcançados de modo satisfatório, a tendência é que o arranjo persista (Capano, Howlett e Ramesh, 2015).

Destarte, verifica-se como certo que a diversidade de atores a serem coordenados e interesses processados na condução da ação governamental demandam instituição de arranjos específicos (Pires e Gomide, 2016). Sendo, portanto, o próprio modelo de governança na implementação da política, com poder de aumentar a capacidade estatal nas entregas (Pires, 2016), os arranjos institucionais oferecem oportunidades para que esses atores usem seus conhecimentos, criatividade e recursos na busca por novas e melhores formas de produção das políticas públicas (Gomide e Pires, 2014). Nas palavras de Gomide e Pires (2014, p. 19) os arranjos representam o conjunto de “regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

Apresentam-se, a seguir, os aspectos conceituais relacionados às ferramentas e mecanismos utilizados na condução das políticas, a partir de uma revisão da literatura acadêmica que estuda o efeito desses princípios na dinâmica dos arranjos de governança e em seus resultados, trazendo à tona variáveis que notadamente ajudam a lidar com as complexidades e incertezas inerentes às ações públicas.

#### **4.1 Os instrumentos governamentais**

Instrumento governamental é método identificável, por meio do qual a ação coletiva – que abrange outros atores para além do próprio governo –, estrutura-se na resolução do problema público, oferecendo alternativas para sua implementação e representando a forma como o Estado exerce ou limita seu poder, permitindo a redução de incertezas na execução da política (Ollaik e Medeiros, 2011). Nesse sentido, como parte do processo de coordenação das organizações e programas do setor público, os instrumentos e as estratégias são responsáveis por reforçar o trabalho voluntário ou forçado de alinhamento de tarefas ou esforços das organizações, criando coerência ou reduzindo redundância, lacuna e contradições (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Os arranjos e instrumentos da política pública apresentam meios para produção da ação intersetorial, porquanto os arranjos oferecem possibilidades de se explicitar o modelo de governança, permitindo a construção de visão integral da política pública, enquanto os instrumentos permitem procedimentalizar as relações no interior desses arranjos (Pires, 2016). Lascoumes e Le Galès (2012) compreendem que a instrumentação representa escolha política, por estruturar, em parte, o processo e os resultados das políticas públicas, permitindo maior

estabilidade às ações, ao demonstrar o que elas representam e quais suas prioridades, além de deixar as perspectivas dos diversos atores mais previsíveis e visíveis.

Ainda refletindo o assunto, Lascoumes e Le Galès (2012) consideram que a falta de efetividade em determinada política pode se dar em razão do desconhecimento de seu conteúdo, de decisões em violar normas ou mesmo da utilização de estratégias de contorno dessas normas, em favor de interesses particulares. Os instrumentos operam, então, como mecanismos de organização, procedimentalização e sustentação das relações intersetoriais, preenchendo os arranjos e influenciando seu funcionamento, ao determinar as posições, os recursos disponíveis e os resultados possíveis ou não de serem gerados (Pires, 2016). Em outros termos, indicam como será produzido sentido à realidade posta.

Para Ollaik e Medeiros (2011), a sistematização dos conceitos e análises sobre instrumentos governamentais é relevante por fornecer elementos de maior fundamentação, permitindo a entrada de argumentos tecnicamente amparados em um debate por vezes ideológico sobre a superioridade ou não de determinados tipos de instrumentos. Aprofundando o assunto, as referidas autoras revisitam distintas tipologias dos instrumentos de políticas públicas, que podem ser implementados por gestão direta ou indireta, ressaltando que, apesar da variabilidade, as visões dos diversos estudiosos são complementares, não havendo contradições.

A partir da revisão didaticamente apresentada por Ollaik e Medeiros (2011), pode-se elencar a classificação dos instrumentos com base na predominância de incentivos, punições ou informação, pela direção (gestão direta ou indireta), coerção (obrigação ou sugestão de comportamento), visibilidade do instrumento e automaticidade (se utiliza ou não estruturas já existentes), ou, ainda, pela nodalidade (aconselhamento, capacitação, relatórios), autoridade, recursos e organização (administração direta, empresas estatais), dentre outras tipologias.

Na compreensão de Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos podem ser representados minimamente como legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação, constatando-se na prática a mobilização de mais de um instrumento por vez. Os autores identificam como instrumentos os componentes técnicos, dispositivos, mecanismos e procedimentos que tornam possível a execução e a materialização dos projetos governamentais referentes à efetivação dos direitos sociais e que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental.

Na análise dos instrumentos utilizados em determinada política pública, é necessário considerar alguns critérios apresentados na revisão de Ollaik e Medeiros (2011), tais como a



capacidade de implementação do mesmo, se contraproducente, sinérgico, e até mesmo a possível ausência de algum instrumento que poderia afetar os resultados a serem alcançados. Isso porque, cada instrumento escolhido influencia diretamente a forma e qualidade da implementação da ação coletiva e seu estudo aprofundado permite a resolução de problemas e o aperfeiçoamento da política (Ollaik e Medeiros, 2011).

## **4.2 Coordenação governamental**

A relevância de se empregarem mecanismos de coordenação na implementação de políticas públicas recai na busca por um olhar integrado das ações, com maior coesão, sinergia e efetividade, alinhando as organizações no sentido de trabalharem de forma convergente e articulada. O foco na coordenação cresceu na medida em que o escopo e competências também aumentaram, com a inclusão de atores externos ao governo, necessitando alinhamento e convergência de objetivos ou ideias (Ramesh, 2018), a fim de proporcionar visão holística e integrada da administração pública (Cavalcante, 2017).

O resultado de determinada política pública, regularmente, depende e afeta o resultado de outras políticas, reforçando a necessidade de maior alinhamento e integração para solução de problemas transversais. Na análise de Peters (2018), a coordenação positiva ocorre quando as decisões tomadas em uma política consideram as realizadas em outras, evitando ou superando conflitos, como também buscando soluções com benefícios a todos os atores ou, ainda, prevenindo lacunas e sobreposições. Seguindo a compreensão do autor, a coordenação torna-se importante, portanto, para evitar contradições e duplicações entre distintas políticas, o deslocamento ou surgimento de problemas para outros atores (externalidades negativas) e para auxiliar no desempenho das soluções de questões coletivas.

A coordenação se materializa por distintos mecanismos, que podem ser utilizados individualmente ou em conjunto, a depender das necessidades específicas de cada política. Como ferramenta analítica, as tipologias de coordenação podem ser representadas principalmente como: a) redes, envolvendo cooperação e solidariedade, seja entre a burocracia ou entre governo e atores sociais; b) hierarquia, baseando-se na autoridade e poder como recursos e processos fundamentais, a exemplo do centro de governo, da utilização de agências centrais ou de funcionários específicos para coordenar políticas coletivas, da estruturação de superorganizações, de mecanismos procedimentais – protocolos e manuais, sistemas informatizados, salas de situação –, entre outros; e c) mercado, que se utiliza dos princípios de competição para controlar comportamentos e negociação como processo e recurso básico, como

também financiamento vinculado ao desempenho organizacional (Peters, 2018; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Ainda sobre os mecanismos de coordenação, Peters (2018) apresenta o conceito de colaboração, compreendendo a troca e negociação de ideias para entendimento comum sobre o problema. As capacidades de coordenação envolvem autoridade, poder, barganha, informação, normas e cooptação, cuja saliência ou combinação depende do tipo de coordenação adotado (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). No Brasil, vários são os estudos sobre o tema. Cavalcante, Gomide e Barbosa (2018) analisam a coordenação sob a ótica do Núcleo de Governo, salutar no enfrentamento de problemas transversais, dinâmicos e que demandam soluções difíceis e interdependentes, os *wicked problems*, como também na resposta às expectativas por melhores entregas de serviços públicos. Para esses autores, os mecanismos de coordenação funcionam como vetores para capacidade do Estado em enfrentar a complexificação dos atores e processos no *policy making*.

Machado e Palotti (2015) apresentam trabalho em que levantam a hipótese de centralização do federalismo brasileiro. Em sua análise, propõem o estudo de três políticas sociais – saúde, educação e assistência social, presumindo que o compartilhamento constitucional de responsabilidades supõe a cooperação na realização dos objetivos, sem garantir, no entanto, que esses estejam alinhados pelos entes governamentais. Nesse sentido, analisam os mecanismos para ajustamentos da coordenação e alinhamento entre as esferas, ressaltando, como parte de seus achados, as especificidades na coordenação de cada política analisada. Em comum, a necessidade de articulação das ações emanadas pelas diversas esferas governamentais para o alcance de um bom desempenho na política.

Já Pires e Gomide (2016) examinam comparativamente arranjos institucionais de oito planos, programas ou projetos federais implementados entre 2003 e 2013. O objetivo do trabalho era especialmente compreender de que maneira os arranjos estabelecidos nas políticas influenciam as capacidades de ação e o desempenho do governo federal. No âmbito das análises realizadas concluiu-se que a combinação de organizações profissionalizadas e habilitadas, juntamente com o funcionamento de mecanismos de coordenação estavam presentes nos casos que apresentaram alta entrega de resultados/produtos. Assim, os autores registram que tais mecanismos tornam os arranjos capazes de “combinar produtivamente atores e recursos, evitando sobreposições, redundância e conflitos internos” (Pires e Gomide, 2016, p. 136).

Por sua vez, Lotta e Favareto (2016) registram que a intersetorialidade perde seu potencial se pensada apenas como processo de monitoramento de experiências diferentes, sendo

que para uma integração efetiva e na busca por resolução de problemas complexos, torna-se necessária sua aplicação em todo processo de produção das políticas públicas. Vislumbra-se, assim, que a coordenação dos atores, instrumentos e processos capacitam o Estado para a produção da ação pública (Pires e Gomide, 2016). Em outros termos, entende-se que a capacidade estatal para efetivo atingimento dos objetivos relaciona-se às suas habilidades na construção de arranjos institucionais e mecanismos de coordenação das políticas.

### **4.3 Capacidade Estatal**

Como se observa, o emprego de mecanismos de coordenação e instrumentos governamentais para lidar com a construção de arranjos específicos nas políticas públicas induzem a maior capacidade do Estado em aprimorar e alcançar os objetivos pretendidos. À vista disso, surgem as perspectivas relacionadas à capacidade estatal, objeto analítico com ampla discussão em campo acadêmico. Pires e Gomide (2016, p.123), ao apontarem essa diversidade de definições, identificam dois níveis de análise, sendo o primeiro relativo à construção do Estado e os impactos em seu desenvolvimento e o segundo compreendendo as capacidades após essa construção, dialogando diretamente com o aspecto da governança e representando uma visão micro ou o próprio “Estado em ação”.

O primeiro enfoque da capacidade converge às abordagens de autores como Evans (1992) e Fukuyama (2013), que investigam a capacidade estatal levando em conta a relação da burocracia com as estruturas sociais. Dessa compreensão surge o conceito de “autonomia inserida” (Evans, 1992, p. 11), em que a autonomia da burocracia não deve ser totalmente descolada das vontades políticas ou sociais, e sua dosagem torna-se necessária a partir das capacidades presentes, ou seja, a ideia de qualidade do estado relaciona-se ao modelo burocrático e sua correspondente autonomia (Fukuyama, 2013). Essa percepção considera a produção das políticas públicas de maneira dinâmica, ao contar com estratégias de arranjos complexos e integrados por uma pluralidade de atores.

Em relação ao segundo enfoque, este caracteriza-se pela preocupação com as habilidades e competências do Estado em estabelecer objetivos e alcançá-los. Assim, a relação e coordenação entre os distintos atores é fundamental para a efetividade das políticas, tornando críticas as capacidades de “identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega de resultados” (Pires e Gomide, 2016, p. 123). Ou seja, são os atributos que o Estado deve possuir para entregar suas políticas à população.

Para análise desta pesquisa, considera-se como referência a definição apresentada por Wu, Howlett e Ramesh (2018), os quais reconhecem as capacidades do Estado como uma combinação de habilidades (competências) e recursos (capacidades) requeridos ao desempenho das funções de política pública. Com vistas a sistematizar as capacidades necessárias ao alcance desses resultados, os autores mapeiam três tipologias – analítica, operacional e política, presentes em três níveis distintos: individual, organizacional e sistêmico, os quais são exemplificados no quadro a seguir:

Quadro 8 – Dimensões e exemplos das capacidades estatais

Níveis de análise	Tipos de Capacidades		
	Analítica	Operacional	Política
Individual	Conhecimento e habilidades em análise e avaliação de políticas públicas	Expertise em planejamento, gestão de pessoas, orçamento, direção e coordenação	Conhecimento do processo político e a posição dos diversos <i>stakeholders</i> ; e habilidades em comunicação, negociação e construção de consentimento
Organizacional	Comprometimento organizacional com política baseada em evidências; máquinas de processamento, coleta e análise de dados; disponibilidade de indivíduos com capacidade analítica	Comprometimento organizacional em atingir objetivos; disponibilidade de recursos fiscal e de pessoal; gerenciamento por resultado; e administração para <i>accountability</i> .	Legitimidade no processo político; e processos de engajamento de <i>stakeholders</i>
Sistêmico	Sistema de coleta e disseminação de informações; política suportada por rigorosas análises e avaliação de políticas públicas (dados, evidências)	Coordenação intergovernamental e interagência; coerência na comunicação e rede da política; regras e responsabilidades nas agências claras (assegurar governança imparcial)	Prestação de contas nas políticas. Confiança no governo. Participação de atores não governamentais no processo da política. Presença de empreendedores políticos

Fonte: Wu, Howlett e Ramesh (2018, p. 6 a 14), adaptado pela autora.

No âmbito da literatura nacional, Pires e Gomide (2016) analisam como os arranjos de políticas influenciam as capacidades de ação e desempenho do governo federal, relacionando a dimensão de desempenho (produto e inovação) com as dimensões de capacidades, representadas por: i) técnico-administrativa; e ii) político-relacional. Enquanto a primeira visa associar o funcionamento das burocracias à sua competência e profissionalização, recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos, a segunda analisa as habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada, visando à construção de consensos e coalizões que deem suporte às ações governamentais. Os autores associam, para fins de avaliação das capacidades, cada dimensão a três fatores particulares, conforme demonstrado a seguir.

Figura 3 - Dimensões de avaliação das capacidades estatais

Técnico-Administrativa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presença de burocracias governamentais profissionalizadas.</li><li>• Funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental.</li><li>• Procedimentos de monitoramento da implementação.</li></ul>
Político-relacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interações institucionalizadas entre burocracia e agentes políticos.</li><li>• Existência e funcionamento de mecanismos de participação social.</li><li>• Fiscalização por agentes de controle.</li></ul>

Fonte: Pires e Gomide (2016, p. 129 a 130), adaptado pela autora.

Por todo o exposto, vislumbra-se a relação entre as capacidades estatais e os resultados das políticas públicas, que necessitam de mecanismos de coordenação, haja vista a complexidade na implementação, considerando a pluralidade de atores e a ampla heterogeneidade de seus recursos, intenções e competências, fazendo com que as capacidades de resposta dos mesmos sejam diversificadas. Os conceitos apresentados no trabalho são interligados e interdependentes, compondo atributos ou caminhos que o estado deve se valer para entregar efetivamente serviços à população. Tornam-se, portanto, salutares na crescente complexidade dos problemas políticos, associados a expectativas crescentes por parte da população, emergindo distintos desafios à capacidade governamental ou a capacidade de fazer do Estado.

Majone e Wildavsky (1979) lembram que é possível observar o plano ou planejamento da política de um lado, requerendo apenas execução e cujos maiores problemas relacionam-se ao controle dessa execução, enquanto em outro extremo sobressai uma ideologia política, expressando princípios que deixam solta a condução do processo. No meio do caminho, onde moram os atores, existe um conjunto de mais ou menos potencialidades desenvolvidas, embutidas nas leis, decisões e planos burocráticos que são o campo de análise da implementação (Majone e Wildavsky, 1979).

Assim, a implementação de políticas públicas representa o próprio processo de colocar efetiva a decisão da ação pública, podendo sair ou não da forma esperada. Como fonte complexa, pode envolver grande número de atores públicos e privados, cujos arranjos de governança específicos requerem esforços de articulação e coordenação de seus órgãos executivos, além de capacidades de implementação e instrumentos governamentais que direcionem a execução desenvolvida pelo conjunto de atores. Permite-se, dessa forma, criar condições para que o Estado, de fato, atue na sociedade.

#### 4.4 Modelo teórico de identificação de riscos, considerando os estudos de implementação de políticas públicas (MRTeo)

A partir dos estudos realizados, construiu-se roteiro de questões baseado nos conceitos de implementação de políticas públicas estudados neste trabalho, resultando no Modelo de Risco Teórico (MRTeo), visando a facilitar a identificação dos riscos a partir de um entendimento do arranjo de governança específico de cada processo ou programa avaliado.

Quadro 9 - Roteiro para identificação de riscos a partir dos estudos de implementação de políticas públicas – Modelo de Risco Teórico (MRTeo)

Etapa 1 – Análise do arranjo de governança	
a)	Análise dos atores envolvidos no processo da política pública, seus objetivos e estratégias particulares. Exemplo: atores públicos, privados, instituições financeiras, corporações internacionais, organizações não governamentais, agências multilaterais e sociedade.
b)	Compreensão de como os diversos atores do arranjo interagem, competem e negociam. Analisar o papel do governo no arranjo de governança, a dinâmica de influência dos atores (quais a sustentam) e a efetividade do arranjo estabelecido (todos os atores foram mobilizados?).
c)	Analisar quais atores são afetados pelos resultados da política e de que forma eles estão sendo ouvidos dentro do arranjo.
d)	Investigar quais são os instrumentos internos do arranjo de governança, ou seja, os meios de organizar as relações entre os diversos atores e a distribuição de poder entre eles.
e)	Investigar se os instrumentos definidos estão coerentes aos critérios técnicos da política, analisando a complexidade em sua realização.
f)	Verificar se a coordenação é necessária e em que circunstâncias, identificando o mecanismo de coordenação adotado (hierarquia, mercado, rede), avaliando sua adequação.
Etapa 2 – Identificação dos eventos de risco	
a)	Questões orientadoras sobre o arranjo de governança a.1) Há risco de algum ator sair do arranjo de governança e impactar no resultado da política? a.2) Há risco de a polaridade dos atores mudar, de maneira a afetar o desempenho da política? a.3) Há risco de algum evento externo impactar na evolução do arranjo de governança, impactando em seu alinhamento?
b)	Questões orientadoras sobre os instrumentos governamentais b.1) Há o risco de incapacidade de realização dos instrumentos definidos? b.2) Há o risco de os instrumentos não estarem sendo utilizados no momento mais adequado da política? b.3) Há o risco de os instrumentos serem contraproducentes? b.4) Há o risco de os instrumentos utilizados sofrerem mudanças ao longo do tempo que diminuam sua efetividade? b.5) Há o risco de falta de sinergia entre os instrumentos e os atores que se relacionam? b.6) Há o risco de não contemplação de algum instrumento relevante na estruturação dos procedimentos e resultados da política?
c)	Questões orientadoras sobre os mecanismos de coordenação c.1) Os mecanismos de coordenação utilizados estão sujeitos a mudanças ao longo do tempo que diminuam sua efetividade? c.2) Há risco de haver duplicação de ações ou tarefas por outros atores ou políticas? c.3) Há risco de ações contraditórias a outra política, que possam afetar de forma relevante o resultado desta?

- c.4) Há risco de serem demandadas ações específicas de outros atores, sem prévia organização, aviso ou consulta?
- c.5) Há risco de as informações necessárias para organização dos trabalhos não estarem disponíveis adequadamente?
- c.6) Há risco de o problema enfrentado necessitar de algum ator que não esteja sendo coordenado?
- c.7) Há risco de o monitoramento do desempenho apresentar falhas?

d) Questões orientadoras sobre capacidades estatais

- d.1) Há risco de o corpo burocrático não ter (ou perder) capacidades em adquirir ou conservar conhecimentos e habilidades nas temáticas relacionadas ao processo de produção das políticas públicas, como também de planejamento, orçamento, atividades de direção, coordenação, comunicação e negociação?
- d.2) Há risco de os equipamentos e processos disponíveis para coleta e análise de dados não serem suficientes?
- d.3) Há risco de perda de apoio político ou de acesso a atores políticos chave?
- d.4) Há risco de a política não contar com mecanismos de participação social, que resultem em entraves à condução das ações, de seu monitoramento, controle e resultados?
- d.5) Há risco de fragilidades na interação com órgãos de controle, que resultem em paralização ou ausência de escrutínio necessário ao aperfeiçoamento e revisões dos processos de implementação da política?

Fonte: Bouckaert; Peters e Verhoest, 2010; Ollaik e Medeiros, 2011; Lascoumes e Le Galès, 2012; Pires e Gomide, 2016; Peters, 2018; Wu, Howlett e Ramesh, 2018.

Elaborado pela autora.

## 5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS EM PROGRAMAS DA ANA

No estudo de caso o interesse primordial não recai no caso em si, mas especialmente no que ele sugere para o todo (Castro, 1978). Nessa senda, conforme já indicado, o presente trabalho aplicou os modelos construídos em dois processos e um programa executados pela ANA, visando a avaliar seu comportamento na análise de políticas públicas concretas. Buscou-se, com isso, aderência aos ensinamentos de Rezende (2011), que compreende os estudos de casos como o conjunto de métodos utilizados em pesquisa comparativa, voltados à produção de conhecimento sobre os nexos causais entre processos resultados, em determinados contextos.

A escolha da ANA como objeto de estudo se deve, principalmente, à maior facilidade de acesso da pesquisadora às fontes de informação necessárias à condução da pesquisa. Vale destacar que a referida autarquia figura como universo de estudo valioso, considerando ser a responsável pela implementação e coordenação da PNRH, cujos arranjos de governança são complexos, contando com múltiplos atores e articulações diversas. A seguir, os casos selecionados são apresentados, sintetizando o contexto de suas atuações:

- a) Definição das condições de operação de reservatórios: processo de coordenação e articulação, por meio de salas de crise e de acompanhamento, dentre outros instrumentos, objetivando estabelecer condições de operação que garantam a segurança hídrica, no que tange ao atendimento aos usos múltiplos e resiliência a eventos extremos.
- b) Progestão: programa de incentivo financeiro aos sistemas estaduais de recursos hídricos pelo alcance de metas acordadas previamente entre a ANA e os órgãos gestores estaduais e do Distrito Federal, objetivando, dentre outros, fortalecer o modelo de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo.
- c) Gestão dos recursos da cobrança pelo uso de recursos hídricos: gerenciamento dos recursos arrecadados junto aos usuários de recursos hídricos, a partir de contratos de gestão firmados com entidades delegatárias das funções de agência de água, dispostas nas Leis nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 e nº 10.881, de 9 de junho de 2004, para o exercício das atribuições de secretaria-executiva dos comitês das respectivas bacias hidrográficas, na execução de ações e programas em prol dessas bacias.



As unidades de análise selecionadas pertencem a um mesmo contexto institucional e as escolhas dos processos e programa buscaram proporcionar maior profundidade e variabilidade às avaliações, na medida em que selecionou cenários distintos, em que as configurações de arranjos e atores envolvidos são diferenciadas, possibilitando testar os modelos em variadas composições.

Gonzalez (2008), ao realizar apanhado histórico sobre os estudos relativos ao método comparativo, ressalta que o mesmo consiste em manipular diretamente situações, a fim de criar parâmetros e variáveis operativas, além de sinalizar ser adequado para essa finalidade o quantitativo pequeno de casos estudados. Dessa forma, o nível de comparação perseguido (Flick, 2013) consistiu nas diferenças e semelhanças entre os dois modelos experimentados, avaliadas dentro de cada caso estudado. As modulações resultantes foram objetos de análise com o intuito de validar os possíveis ganhos com a intersecção das teorias apresentadas na pesquisa.

## **5.1 Instrumentos para produção dos dados**

Para materializar o preenchimento das matrizes de risco, a partir da aplicação dos dois modelos construídos na pesquisa, foi utilizado o grupo focal, variação da entrevista como instrumento para produção e análise de dados qualitativos, que busca captar opiniões declaradas, percepções e relatos de experiências individuais sobre os assuntos da pesquisa (Pires, Lopez e Sá e Silva, 2010). O grupo focal se interpõe entre observação participante e entrevistas em profundidade (Gondim, 2002).

A escolha dessa técnica de pesquisa se deu em razão da natureza do tema risco que, conforme Borraz (2014), não é um conceito inerente ao objetivo de uma atividade, mas fruto de um processo de contestação da condução de determinada atividade. Na acepção de Pires, Lopez e Sá e Silva (2010), a técnica de grupo focal relaciona-se à possibilidade de os indivíduos respondentes oferecerem um espectro de opiniões sobre determinado assunto, cujas características podem ser semelhantes ou diferentes, a depender do objetivo da pesquisa.

Assim, vislumbrou-se a necessidade de que o processo de identificação dos riscos para cada caso estudado se desse a partir da interação entre gestores e técnicos. A fim de ampliar o leque de percepções acerca das incertezas, a montagem dos grupos focais contou com pelo menos dois servidores diretamente envolvidos com a execução dos processos e programa selecionados. As composições foram definidas pelas próprias superintendências participantes, a partir das agendas disponíveis. No entanto, foi especificado previamente o perfil básico dos

integrantes, contando com, no mínimo, o coordenador responsável pelo objeto do estudo de caso e um especialista com vivência no processo.

A figura 4 a seguir fornece a caracterização dos grupos focais, detalhando aspectos de suas realizações, e as siglas correspondentes, que serão referenciadas adiante, na análise dos resultados.

Figura 4 – Caracterização dos grupos focais



Fonte: Elaborado pela autora.

Como se observa, para cada caso estudado foram realizados dois grupos focais em datas distintas, um para cada modelo da pesquisa, sendo reservada uma hora e meia por aplicação. Registra-se que a duração efetiva total variou de acordo com a disponibilidade dos participantes e suas demandas de trabalho, mas não necessariamente em função dos modelos de pesquisa. A opção de realizar duas sessões distintas teve por objetivo resguardar que os modelos não fossem entendidos como continuidade um do outro, além de adequar-se à rotina e tempo disponíveis dos participantes. As pesquisas em cada caso iniciaram-se sempre pelo MRDoc, principalmente em razão do objetivo do trabalho em verificar os ganhos ou adições analíticas decorrentes da aplicação do MRTeo.

Dessa forma, a condução dos grupos orientou-se pelas questões constantes dos modelos de pesquisa, corroborando com as afirmações de Gondim (2002), ao pontuar sobre os papéis do

moderador de grupos focais, que inclui o de colocar perguntas ou tópicos para o debate, permitindo que a discussão flua, de modo a facilitar a atividade em curso. Alinhado a essa intenção, utilizaram-se mesas redondas em todas as sessões, favorecendo o contato visual e a interação, tendo as atividades transcorridas sempre nos locais de trabalho dos gestores participantes.

Cumpram-se consignar pequeno número de interrupções no decorrer dos encontros, que apesar de causarem descontinuidades nas discussões em andamento, não foram relevantes a ponto de influenciar a dinâmica dos grupos. Por outro lado, a ausência de um integrante no segundo encontro do P1 ou o atraso na integração de participante no primeiro encontro do P2 podem ter modificado, em alguma medida, a dinâmica de desenvolvimento dessas sessões específicas, considerando que houve atraso ou supressão de um olhar técnico no momento de suas construções.

Apesar dessas constatações, não se vislumbraram relevantes prejuízos à pesquisa, considerando que os servidores responsáveis pela coordenação e execução dos processos ou programa estavam presentes em todas as sessões ocorridas. A interação entre os participantes, com indagações mútuas e contínuas, possibilitou debates acerca dos temas abordados em cada modelo. A formatação dos grupos focais com gestores e técnicos foi essencial para o alcance dos objetivos da pesquisa, possibilitando revelar olhares distintos para cada item dos modelos pautados, enriquecendo a coleta dos dados e proporcionando percepções qualitativas essenciais para compreensão do processo de identificação de riscos.

Na finalização dos encontros, foram concebidas matrizes, listando os eventos de riscos identificados, juntamente com suas causas e consequências, posteriormente validadas e sintetizadas junto aos partícipes, cujos resultados encontram-se apensados a este trabalho. Para além das matrizes obtidas, a facilitação e observação das dinâmicas dos grupos focais por esta pesquisadora permitiu identificar outras perspectivas relacionadas às atividades de identificação de riscos, reconhecendo uma dimensão cognitiva atrelada ao processo, que possibilitou a verificação de ganhos reflexivos na adoção do MRTeo.

Posteriormente, em outro momento, foi realizada coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas e individuais, com um gestor e um especialista participantes dos grupos de cada caso estudado, além do gerente que coordena a gestão de riscos na ANA, totalizando sete entrevistados, sinalizados no quadro seguinte.

Quadro 10 - Caracterização das entrevistas

Código das entrevistas	Data de realização
Entrevista 1	07/11/2019
Entrevista 2	11/11/2019
Entrevista 3	16/12/2019
Entrevista 4	16/12/2019
Entrevista 5	23/12/2019
Entrevista 6	06/01/2020
Entrevista 7	09/01/2020

Fonte: Elaborado pela autora.

A finalidade principal das entrevistas foi obter avaliações sobre os modelos aplicados, tanto de suas perguntas quanto das respostas ofertadas (variáveis dos modelos), além de compreender as percepções daqueles que participaram do processo de identificação de riscos, focando o olhar, nestes casos, mais para a construção dos riscos em si do que para os eventos levantados.

Vale mencionar que as entrevistas foram iniciadas com a apresentação dos modelos exercitados e das matrizes obtidas nos trabalhos, além de um esquema gráfico contendo os riscos identificados em cada produto. O procedimento foi praticado com vistas a contextualizar os entrevistados e minimizar o risco do esquecimento quanto às atividades executadas, considerando que as entrevistas se deram em data posterior à aplicação dos grupos focais. Nos apêndices H e I constam os roteiros das entrevistas semiestruturadas realizadas, cuja produção resultante foi sistematizada e arquivada, conjuntamente aos termos de consentimento livre e esclarecido, assinados pelos participantes.

Dessa forma, os trabalhos executados produziram três insumos para análise e consolidação de resultados: i) matrizes de riscos provenientes dos trabalhos de identificação de riscos em cada caso estudado; ii) percepções e *insights* desta pesquisadora sobre as dinâmicas dos processos conduzidos no âmbito dos grupos focais; e iii) narrativas que apresentam as percepções dos gestores e técnicos quanto aos dois modelos de pesquisa.

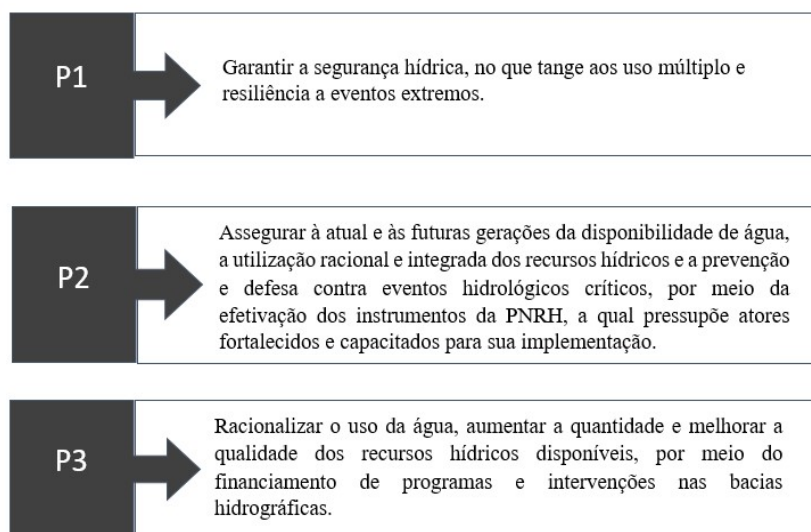
## 5.2 Elementos convergentes e divergentes entre o MRDoc e MRTeo

As apreciações gerais permitiram reconhecer pontos convergentes e divergentes entre o modelo de identificação de riscos utilizado por órgãos do Poder Executivo Federal e os estudos de implementação de políticas públicas, a partir de seu modelo referencial. No que tange às semelhanças encontradas, sob a ótica quantitativa, a comparação das matrizes levantadas possibilitou perceber uma irrelevância na variação numérica de riscos identificados, considerando que o MRTeo capturou um evento de risco a mais que o MRDoc no caso P3, quatro a mais no P2 e dois a menos no P1.

Sob uma avaliação mais qualitativa, é possível verificar, nas matrizes levantadas em ambos os modelos, a identificação de riscos voltados aos resultados, porém sem haver proeminência em um modelo ou outro. Admite-se nesta pesquisa os riscos de resultados como aqueles cujas consequências da materialização afetam de forma direta os objetivos finais buscados na implementação das ações, ou seja, as entregas que mitigam os riscos sociais.

Considera-se nos exames, portanto, que o risco social é o próprio problema a ser enfrentado por meio da política pública. Assim, para essa análise, os casos estudados foram correlacionados aos fundamentos e objetivos da PNRH<sup>15</sup>, conforme demonstrado na figura 5. Em seguida, procedeu-se à identificação, nas matrizes, dos riscos cujos impactos afetam as entregas, considerando as próprias descrições registradas pelos gestores e técnicos participantes dos grupos focais.

Figura 5 – Correlação dos casos estudados com os objetivos e fundamentos da PNRH



Fonte: Elaborado pela autora.

<sup>15</sup> Os fundamentos e objetivos da PNRH estão dispostos na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

A título de exemplificação, observa-se que a não adequabilidade dos usos da água às diferentes condições do corpo hídrico (P1, MRDoc, R11, Apêndice A)<sup>16</sup> pode ocasionar restrição à operação dos sistemas hídricos e impactar na operação de outros reservatórios, com potencial, também, de afetar o consumo humano (abastecimento público), uso prioritário segundo a Lei das Águas. Já a baixa efetividade na execução dos recursos arrecadados pelo uso de recursos hídricos (P3, MRTeo, R7, Apêndice F) impacta a implementação dos instrumentos da PNRH e as intervenções nas bacias hidrográficas, dificultando a melhora dos recursos hídricos disponíveis. Por sua vez, a diminuição do orçamento estadual na agenda hídrica, em função dos recursos doados no âmbito do Programa Progestão (P2, MRTeo, R11, Apêndice D), pode resultar em fragilidades no planejamento e execução de ações a médio e longo prazo, afetando a implementação dos instrumentos da Política.

Por fim, outra análise a registrar diz respeito à identificação de riscos idênticos ou equivalentes entre os modelos trabalhados, sendo seis nas matrizes do P1 e do P2, representando aproximadamente 42%<sup>17</sup> do total em cada caso e dois nas matrizes do P3 (13%), cuja consolidação dos dados constam no apêndice G. Enquanto no P1 essas correspondências se deram principalmente em relação a recursos humanos e tecnológicos, no P2 e P3 envolveram também temas políticos ou orçamentários/financeiros.

Nesse aspecto, cumpre assinalar as questões sobre capacidades estatais incluídas no MRTeo, contemplando níveis de análise individual, organizacional e sistêmico (Wu, Howlett, e Ramesh, 2018), os quais abrangem matérias associadas a recursos humanos e tecnológicos, por exemplo. Em larga análise, tais questões apresentam afinidade a algumas constantes no MRDoc, podendo figurar como elemento explicativo para identificação de riscos equivalentes.

Nada obstante as semelhanças entre os modelos ora apresentadas, foram reconhecidas, também, importantes diferenças em suas aplicações e resultados. Tais distinções incluem, entre outras questões, o aprofundamento na descrição das causas e consequências dos riscos equivalentes, acima mencionados, como também a ampliação na visualização de riscos sistêmicos, que possibilitam desenvolver um olhar mais apurado ao ambiente de governança do processo ou programa analisado.

---

<sup>16</sup> Os eventos de riscos elencados nas matrizes de riscos pelos grupos focais serão referenciados ao longo de toda análise desta forma: PX (X corresponde ao caso analisado), MRYyy (Yyy indica o modelo de identificação de riscos pesquisado), RW (W corresponde à ID do evento de risco constante na matriz respectiva), Apêndice Z (Z indica o apêndice da dissertação em que as informações podem ser visualizadas pelo leitor).

<sup>17</sup> Considerou-se, para fins do cálculo percentual, o quantitativo de riscos idênticos ou semelhantes nas duas matrizes levantadas em cada caso estudado, conforme apêndice G, e sua representatividade no total de riscos identificados pelos dois modelos.

Isso posto, considerando o objetivo desta pesquisa em revelar os pontos convergentes e divergentes entre os modelos de gestão de riscos adotados por órgãos do Poder Executivo Federal e os estudos de implementação de políticas públicas, foi elaborado o quadro 11 sintetizando os elementos identificados na análise comparativa dos modelos pesquisados. Em seguida, passa-se à descrição das características associadas às diferenças entre os resultados alcançados, na intenção de externar os mecanismos implicados em seus roteiros e dinâmicas e identificar oportunidades de aperfeiçoamentos ao processo de gestão de riscos.

Cabe registrar que as avaliações foram pautadas na performance desses modelos dentro de cada caso estudado, podendo haver, portanto, pequenas variações na análise, todavia, sem influenciar no resultado final. Outrossim, para definição das dimensões e tópicos de análise constantes do quadro comparativo, amparou-se nos estudos acadêmicos efetuados neste trabalho, cujos elementos foram posteriormente refinados, a partir dos achados levantados nos três insumos da pesquisa: matrizes de riscos, percepções desta pesquisadora e entrevistas com gestores e técnicos.

Quadro 11 – Sintetização da análise comparativa dos modelos MRDoc e MRTeo

Dimensão de análise	Tópico de análise	MRDoc	MRTeo	Diferenças analíticas entre os modelos?	Resumo da avaliação	Evidências
Tipologia dos riscos identificados	Riscos sistêmicos	Presentes, porém, em escala não representativa	Presentes, sendo relevantes nas discussões e no número de atores identificados	SIM	O MRTeo apresentou mais riscos sistêmicos em termos quantitativos e mais atores identificados	Matrizes de riscos; Entrevistas; Percepções da pesquisadora
	Riscos de resultado	Presentes	Presentes	NÃO	Não se verificaram relevantes variações entre os resultados alcançados por ambos modelos.	Matrizes de riscos; Entrevistas
	Riscos procedimentais	Presentes	Presentes	NÃO	Ambos modelos levantaram riscos relacionados à melhoria dos procedimentos executados, de cunho mais institucional.	Matrizes de riscos
Cognitiva	Nível de debates	Discussões objetivas, com exemplificação de casos concretos	Discussões mais amplas e aprofundadas, com maior debate sobre os riscos e casos apresentados	SIM	O MRTeo apresentou debates mais aprofundados acerca dos riscos levantados, com olhares mais complexos e sistêmicos.	Matrizes de riscos; Entrevistas; Percepções da pesquisadora
	Facilidade com as questões apresentadas	Questões eram facilmente compreendidas	Questões geraram dúvidas pontuais	SIM	As questões do MRTeo geraram maior estranhamento aos participantes, necessitando explanação acerca de alguns de seus conceitos.	Entrevistas; Percepções da pesquisadora
Temáticas dos riscos identificados	Variáveis de implementação de políticas públicas	Presentes, mas não sobressalentes em relação às temáticas abordadas	Presentes e sobressalentes em relação às temáticas abordadas	SIM	O MRDoc apresentou riscos relacionados à coordenação e articulação, instrumentos e capacidades, porém, de modo geral, em menor escala que o MRTeo.	Matrizes de riscos; Entrevistas; Percepções da pesquisadora
	Variáveis de integridade, reputação e insumos/recursos	Presentes e sobressalentes em relação às temáticas abordadas	Presentes, mas não sobressalentes em relação às temáticas abordadas	SIM	O MRDoc, pela formatação de suas perguntas (categorias), facilitou a identificação de riscos dessa temática. Já o MRTeo apresentou riscos apenas na temática de insumos/recursos.	Matrizes de riscos
	Variáveis de eventos extremos	Presentes	Ausentes	SIM	No MRTeo, não foram identificados riscos de ocorrência externa relacionados à eventos críticos.	Matrizes de riscos

Fonte: Elaborado pela autora.



### 5.2.1 Expandindo o olhar sobre os riscos sistêmicos

Os conceitos relacionados ao risco sistêmico compreendem as noções de difusão e transversalidade, ou seja, os riscos das políticas públicas muitas vezes são tratados por distintos setores ou organizações, com compartilhamento de informações, responsabilidades e tarefas. A análise comparativa dos modelos de pesquisa, sob essa perspectiva, demonstrou que o MRTeo possibilitou ampliar a identificação de eventos de riscos dessa natureza. Os exemplos abaixo, extraídos das matrizes de risco produzidas durante os grupos focais, evidenciam essa constatação:

Quadro 12 – Exemplos de riscos sistêmicos, MRTeo

Especificação do Risco	Descrição do Risco
P1, MRTeo, R1 (Apêndice B)	Desengajamento de atores relevantes: governos estaduais, órgãos federais e Casa Civil como ator-chave de articulação e de coordenação das instituições federais
P3, MRTeo, R1 (Apêndice F)	Mudanças na dinâmica do Comitê de Bacia Hidrográfica

Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse aspecto, sobressai o caso P3, o qual retratou relevantes mudanças entre os roteiros: enquanto no MRDoc a maior parte dos riscos identificados relacionaram-se a questões internas, no MRTeo a proporção inverteu-se para um maior número de riscos que abrangem outros atores do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). No caso P2, observou-se equilíbrio entre os modelos, na promoção de riscos que envolvem atores externos à ANA. Não obstante, percebe-se que o MRTeo também permitiu ampliar a visualização de atores que compõem a governança do programa, inclusive os da própria Agência, extrínsecos à superintendência gestora (quadro 13). Tal conquista implica na expansão do horizonte de análise do programa, jogando olhar sobre questões que saem da governabilidade do próprio gestor e envolvendo temas que requerem maior articulação e coordenação interna e externamente à Instituição.

Tabela 13 – Ampliação de riscos sistêmicos do P2, MRTeo

Especificação do Risco	Descrição do Risco
P2, MRTeo, R8 (Apêndice F)	Ausência de integração dos três programas por desempenho da ANA
P2, MRTeo, R12 (Apêndice F)	Falta de articulação com as Secretarias de planejamento e fazenda dos Estados
P2, MRTeo, R10 (Apêndice F)	Solicitação de informações em duplicidade pela ANA, por setores diferentes

Fonte: Elaborado pela autora.

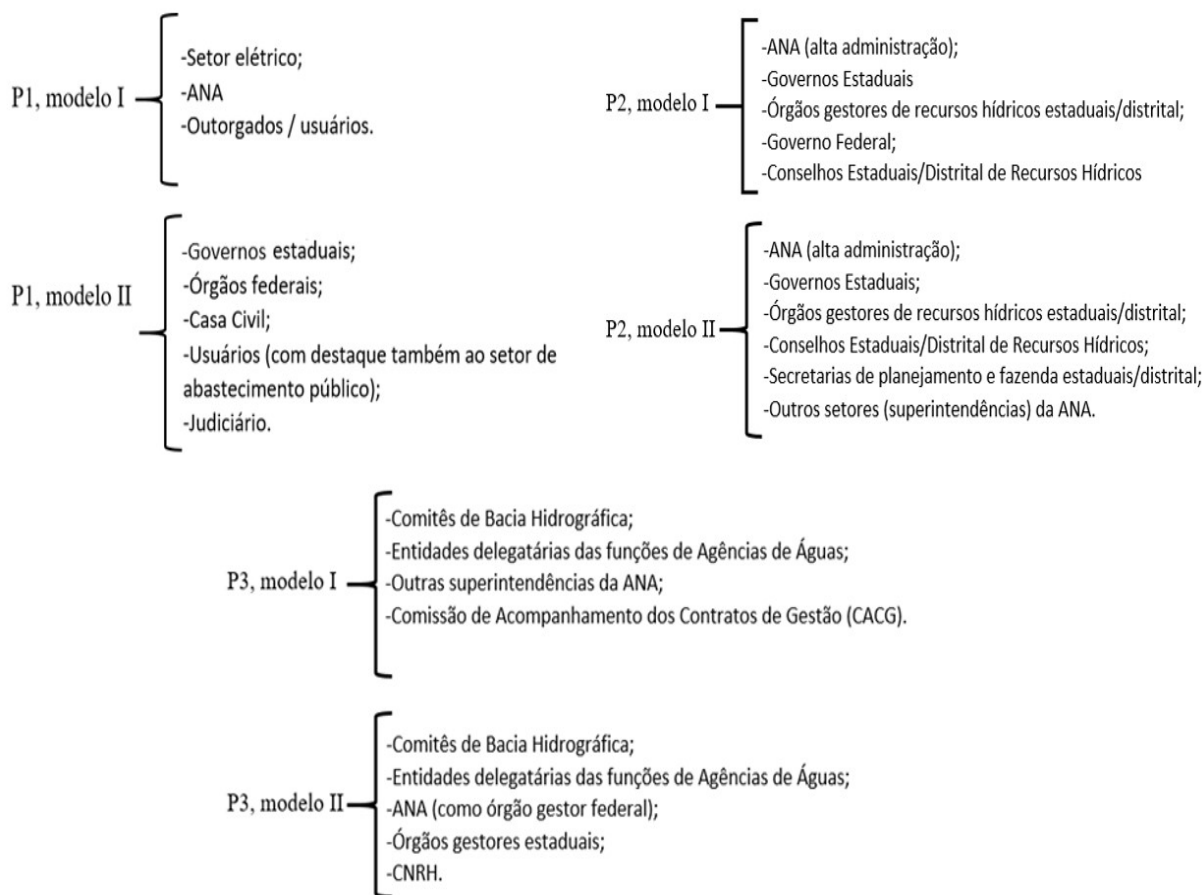
O entendimento ora apresentado foi legitimado pelos participantes dos grupos focais, ao serem questionados sobre qual modelo propiciou a identificação mais sistêmica dos riscos, tendo a totalidade dos entrevistados indicado o MRTeo.

*Esse aqui (MRTeo) são mais transversais... aqui ele foca a ANA, foca o Estado e foca dentro do Estado. Enquanto aqui (MRDoc) está muito só o Estado em relação ao programa, nesse I. (Entrevista 4)*

*Ele (MRTeo) envolve aqui a própria ANA, a relação interna da ANA, a relação da ANA com os Estados, a própria relação das secretarias (órgãos gestores) com as secretarias de fazenda, com as instituições nos próprios Estados... esse (MRDoc) me parece que ele ficou muito na própria coordenação sabe...e esse aqui (MRTeo) mostra relações mais interinstitucionais. (Entrevista 3)*

Na busca por elementos que confirmassem a hipótese do risco sistêmico como componente prevacente no âmbito do MRTeo, foram identificados os atores citados, de forma direta, nos eventos de riscos constantes das matrizes geradas pelos roteiros (figura 6). Portanto, seguindo essa lógica, os riscos relacionados à própria superintendência não foram computados.

Figura 6 – Visualização de atores por modelo pesquisado



Fonte: Elaborado pela autora.

Como se observa na figura 6, o MRTeo ampliou, em todos os casos estudados, a ótica de análise quanto à configuração dos arranjos dos processos/programa, permitindo atenção a mais atores que podem influenciar nos resultados da política. Essa concepção torna-se essencial ao considerar que a execução da ação pública, na busca por entregas efetivas à sociedade, exige trabalho articulado com outros setores ou organizações, por meio de espaços que proporcionem debates e reflexões, favorecendo a produção de conhecimento. Como afirmam Lotta e Favareto (2016, p. 54), a intersetorialidade é “construída pela conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”. Essa impressão também é compartilhada por participantes da pesquisa.

*Esse modelo (MRTeo) pega uma visão mais de papéis, uma coisa que eu acho muito importante nessa discussão da gestão de uma forma geral, que tem um processo muito complexo aí de operar um sistema com papéis e capacidades que tem que estar bem coordenados né [...] eu acho importante identificar esses riscos que são... transcendem né a ANA. Justamente o processo de gestão é um processo político. Tem a ver com papéis, tem a ver com capacidade. Questão de contingenciamento de recursos por exemplo vai além. Então assim, questão dos papéis é um negócio... quando você entra nessa relação federativa. (Entrevista 5)*

Assim, identificar o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) como ator relevante para o acompanhamento da gestão dos valores cobrados pelo uso de recursos hídricos, instrumento da PNRH<sup>18</sup>, possibilita inserir na agenda política da ANA ações de mobilização junto àquele colegiado, ampliando o debate sobre as diferentes estratégias que poderiam ser adotadas na implementação do processo e as possíveis melhorias no arranjo atual. De mesmo modo, conceber a importância da Casa Civil como ator-chave de articulação e coordenação das instituições federais nas salas de crises ou reuniões de acompanhamento<sup>19</sup>, aumenta a efetividade nas entregas do processo regulatório e reduz os impactos da não observância das diretrizes estabelecidas.

As ilustrações citadas vieram à tona nos debates ocorridos nos grupos focais P3 e P1, respectivamente, durante a aplicação do MRTeo e exemplificam a relevância da condução de

---

<sup>18</sup> A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 define cinco instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: i) os Planos de Recursos Hídricos; ii) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes de água; iii) a outorga pelo uso de recursos hídricos; iv) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; v) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. O instrumento “compensação a municípios” foi vetado quando da edição da Lei.

<sup>19</sup> A ANA coordena salas de crise ou reuniões de acompanhamento que contam com a participação de diversos atores impactados por eventos críticos de secas ou cheias em determinada bacia hidrográfica, a fim de monitorar dados hidrológicos, meteorológicos, dentre outros, e estabelecer ações específicas de prevenção ou tratamento de crise.

um processo de gestão de riscos que leve em consideração riscos sistêmicos. A materialização dessa espécie de risco tem impactos não somente nos gestores dos processos/programa, indo além da própria política para atingir distintos atores, incluindo a sociedade. Logo, reconhecer a complexidade do processo de implementação e propiciar visão holística da política enseja uma gestão de riscos voltada a práticas de integração, negociação, incrementalismo e inovação, favorecendo o alcance de resultados, conforme sustenta a literatura sobre implementação de políticas públicas referenciada neste trabalho.

A evidenciação dos riscos sistêmicos pelo MRTeo advém, especialmente, dos tipos de questionamentos realizados aos participantes dos grupos focais. Ao considerar perguntas relacionadas aos arranjos de governança e coordenação, que remetem diretamente às ações e tarefas de outros atores ou políticas, o grupo foi compelido a reflexões que vão além dos problemas de gestão internos. Nessa senda, vale destacar que alguns dos riscos sistêmicos identificados no âmbito do MRDoc despontaram ainda em sua etapa 1, que inclui ponderações sobre as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades dos ambientes interno e externo, movimento que também leva a ponderações mais ampliadas do risco.

Pelos achados expostos, restou demonstrado que as metodologias utilizadas no processo de identificação de riscos podem influenciar na visualização maior ou menor do ambiente de governança (Lascoumes e Lè Galés, 2012) da ação pública. Isso só é possível com práticas de gerenciamento de riscos capazes de provocar olhares e reflexões sobre os agentes que compõem os arranjos governamentais, trazendo à tona seus papéis, poderes e influências.

Cabe chamar a atenção, contudo, à necessidade da gestão integrada e coordenada desses riscos (sistêmicos), de forma a evitar a atribuição de culpas entre pessoas ou organizações e a geração de valor nulo ou negativo, ao desencadear processos de deslocamento dos riscos entre instituições (Hood e Rothstein, 2000). Transcender o nível setorial ou organizacional possibilita o desfazimento de uma possível miopia na gestão, exigindo a busca por maior capacidade política para ações articuladas e coordenadas.

### **5.2.2 Aprofundando os debates sobre os riscos**

Dos trabalhos realizados com os grupos focais, foi possível extrair que os debates surgidos em resposta aos modelos pesquisados não seguiram o mesmo padrão. As principais diferenças se deram nas aplicações do MRTeo, apresentando discussões mais desenvolvidas, incluindo exemplificações práticas de questões abrangendo outros atores, além de reflexões voltadas aos resultados e entregas dos processos/programa.

Analisando as possíveis variáveis explicativas para essa diferença entre os modelos, o tempo transcorrido na execução dos grupos focais foi descartado, ao considerar que a oscilação entre 15 e 30 minutos na duração das atividades em cada caso não foi relevante a ponto de impactar nos resultados obtidos. Isso posto, os achados demonstram que a principal variável para as mudanças nas características dos debates realizados relaciona-se aos elementos intrínsecos ao MRTeo, ou seja, suas questões e as discussões por elas fomentadas.

Ao solicitar expressamente, no MRTeo, que os participantes investigassem os atores afetados pelos resultados da política (p. ex. etapa 1, item c), vieram à tona reflexões por vezes não trabalhadas em uma análise focada no fluxo do processo, tal como trazido por vezes no MRDoc. Da mesma maneira, ponderações sobre os aspectos relacionados à composição do arranjo e seus mecanismos de coordenação e articulação permitiram discussões para além daquelas orientadas à melhoria das atividades internamente executadas, por vezes sinalizadas no MRDoc.

*Os dois (modelos) trazem discussões importantes. O segundo (MRTeo) é um pouco mais político, o primeiro (MRDoc) é um pouco mais procedimental né. Eu que estou fazendo minhas definições aqui... o outro dá um espaço para uma análise qualitativa, o segundo eu acho... entendeu? Que eu acho bom para quem trabalha com esse tipo de problema que a gente tem. [...] são diferentes né. O dois (MRTeo) tem uma visão mais... mais... vamos dizer assim, como poderia dizer, o um (MRDoc) é um modelo que te dá mais certeza, é melhor para ti fazer uma análise objetiva assim né, com aquele prisma objetivo de sim, não, quantitativo... esse modelo tem regras, para dizer que tem certo, errado, ele te ajuda mais. O outro ele é uma discussão um pouco mais complicada. (Entrevista 5)*

*Talvez que eu não me lembre exatamente, mas as perguntas no dois (MRTeo) podem ter ajudado a ter uma discussão mais aprofundada. Porque para mim é claro que as respostas (do MRTeo) estão mais adequadas, mais trabalhadas e refletem mais o que eu considero que é o risco. (Entrevista 4)*

*Eu me lembro que eu achei que no segundo (MRTeo) as perguntas pareciam que faziam mais sentido. Elas eram mais aplicadas ao impacto do processo, ao resultado do nosso trabalho e pareciam fazer mais sentido. [...] Eu não sei se é porque a gente estava com a coisa mais amadurecida, entendendo mais qual era o objetivo, mas achei que o segundo foi mais efetivo [...] Mas isso também pode ser um vício... as coisas mais aprofundadas, assim sabe, mais pensando... porque essa coisa de pensar no resultado é bastante interessante porque você chega à conclusão que algumas coisas você faz que você já não sabe nem mais porque faz... você pode chegar a conclusão e dizer 'ah' isso aqui é um risco, tá mais e aí, ele resulta em que? 'Ah' não tem problema, 'ah' então está bom, quem sabe a gente não deixa de fazer isso. (Entrevista 1)*

Cabe anotar que, apesar das discussões mais desenvolvidas proporcionadas pelo MRTeo em todos os casos estudados, não se verificou necessariamente um padrão, em suas matrizes resultantes, na identificação majoritária de riscos voltados ao resultado<sup>20</sup>. Tendo como exemplo o caso P2, a matriz do segundo modelo apresentou mais impactos no próprio processo executado do que nas entregas que mitigam o risco social, inclusive em quantidade maior que o proporcionado pelo MRDoc. Por outro lado, no caso P1 observou-se equivalência em ambas matrizes, enquanto que no P3 a visualização de riscos com consequências que impactam as entregas à sociedade aumentou consideravelmente a partir do MRTeo.

A ausência de padrão de correlação entre os debates mais aprofundados proporcionados pelo MRTeo e os riscos e consequências identificados pelos gestores no âmbito desse mesmo modelo permite tecer algumas considerações. Foi possível notar que os participantes dos três grupos tenderam a identificar como eventos de riscos questões que já ocorreram no passado. Sendo assim, eventuais indicações de riscos sem registros de materialização ou com baixa probabilidade de ocorrência, salientes nas discussões do MRTeo, resultaram em maior debate técnico e questionamentos quanto à pertinência de serem listados nas matrizes de riscos. Alguns desses debates foram desconsiderados pelos participantes na composição de suas matrizes. Nas entrevistas, foi possível obter confirmação desse argumento.

*Nesse nível que a gente trabalhou, a gente mapeou o que a gente já tinha mapeado, talvez um trabalho mais, um olhar mais num modelo desse (MRTeo), pode ser que consiga mapear outras coisas. Mas assim, nesse nível de superficialidade não existe mais nada..., mas talvez se a gente mergulhasse mais... (Entrevista 6)*

A situação observada pode resultar em vícios no olhar do construtor do risco (participante da dinâmica), delimitando suas percepções apenas a temas já vivenciados. A depender de sua formação, experiências ou capacitações, sua visão pode limitar-se a questões de cunho mais operacional, não necessariamente traduzidos em riscos para os resultados, compreensão apontada por Hubbard (2009), quando reflete sobre as tendências do especialista do risco, podendo resultar no escape de outros riscos significativos. Sobre o assunto, foi possível identificar o seguinte comentário nas entrevistas:

---

<sup>20</sup> Recordar-se que na análise das matrizes de riscos produzidas pelos grupos focais considerou-se, neste trabalho, que os riscos de resultados são aqueles cujas consequências registradas impactam diretamente nas entregas e nos benefícios esperados pelos usuários finais da política.

*(É necessário) saber o que se faz, quais são as responsabilidades, para que a gente não confunda erros de processos e procedimentos com gestão de riscos. Se não você transforma um erro de procedimento, uma execução inadequada em evento de risco. Isso não é um evento de risco. Isso é um erro de execução, tem que ser desenvolvido sob o ponto de vista da gestão, previamente à identificação do risco. [...] quando você faz avaliação da política pública ou quando você faz avaliação de risco você tem um propósito de melhorar o resultado e não a maneira como você faz as coisas. Como você faz está na execução. [...] ele pode (melhorar as entregas) porque quando você melhora a maneira de fazer, você pode gerar uma melhoria para a população. Mas desse jeito estamos olhando para o processo interno. (Entrevista 7)*

Nada obstante as ponderações relatadas, observou-se que as causas e consequências dos riscos considerados equivalentes dentro do mesmo caso estudado (apêndice G), foram apresentadas de maneiras distintas. Sobre o assunto, compete assinalar que a forma como o evento de risco ou suas causas e consequências são descritas impactam nas escolhas das ações a serem efetivadas no tratamento do risco identificado, funcionando por vezes como guias sobre os quais o gestor irá se debruçar. Fornece-se, assim, os seguintes exemplos de descrição para riscos equivalentes:

Exemplo A:

(P3, MRDoc, R14 – Apêndice E) Devido à descoordenação dos atores ou falta de clareza sobre as prioridades (causa), poderá haver a inexecução dos recursos arrecadados (risco), podendo acarretar exposição do Sistema e da ANA.

(P3, MRTeo, R7 – Apêndice F) Devido à falta de estratégia no planejamento das ações a serem executadas, de avaliação da efetividade dos modelos de gestão (Contratos) ou de acompanhamento por parte do CNRH (causa), poderá ocorrer baixa efetividade na execução dos Contratos (risco), podendo acarretar morosidade na implementação de instrumentos da PNRH e, ainda, na priorização de ações ambientais em detrimento das de recursos hídricos (consequência).

Exemplo B:

(P1, MRDoc, R11 – Apêndice A) Devido à omissão do outorgado (causa), poderá haver usos de água não adaptados às diferentes condições do corpo hídrico (risco), podendo resultar na restrição à operação dos sistemas hídricos e impacto na operação de outros reservatórios (consequência).

(P1, MRTeo, R5 – Apêndice B) Devido à transversalidade no uso da água (causa), poderá haver efeitos negativos em outras ações ou políticas decorrentes das regras de operação definidas, a exemplo de abastecimento público (risco), podendo acarretar em dificuldades na operação dos reservatórios elétricos ou necessidade de adaptações na captação de água para os diversos usos (consequência).

No P3, MRDoc, as ações sobre causas e consequências poderiam envolver ações para coordenação de atores, definição de prioridades ou mitigação de uma possível exposição da ANA ou do Singreh. Já no MRTeo as ações envolveriam definição de estratégias de planejamento, avaliação de efetividade e articulação junto ao CNRH, considerando a implementação dos instrumentos da PNRH e demandas ambientais na área trabalhada. Por sua

vez, no P1, MRDoc, a causa para o uso não adaptado às diferentes condições do corpo hídrico recai na omissão do usuário outorgado, impactando na operação de outros reservatórios ou na restrição à operação de sistemas hídricos. No MRTeo esse mesmo tema é trabalhado considerando como causa a própria transversalidade no uso da água e as possíveis repercussões na operação dos reservatórios, com necessidade de adaptações na captação de água.

Depreende-se que a descrição de causas e consequências mais articuladas e com a participação de atores externos à própria ANA, no âmbito do MRTeo, pode ser resultado das aprofundadas discussões oportunizadas por esse modelo. Os fatores que levaram a esse estilo de debates assemelham-se àqueles que facilitaram a visualização maior de riscos *as* pelo mesmo roteiro de pesquisa. Por similar razão, torna-se positivo que a identificação de causas que tangenciam outros atores ou de consequências que impliquem nesses agentes, passe a constar do radar da gestão de riscos.

Nesse ponto, vale reiterar para o fato de que essa identificação apenas se torna relevante quando há efetiva repercussão prática, a partir de ações participativas ou de articulação e mobilização, oportunizando soluções inovadoras, com foco interinstitucional e resguardando que sejam realizadas apenas transferências de riscos entre organizações. Diminui-se, assim, a probabilidade do gerenciamento de riscos para inflexibilidades ou inações políticas, colocando “todo sistema na sala” ao invés da já mencionada “geografia burocrática parcial e imperativa” (Hood e Rothstein, 2000, p. 6 e 8, tradução livre).

### **5.2.3 Clarificando conceitos**

Na aplicação do MRTeo, também foi possível perceber que as questões geraram mais dúvidas no que diz respeito às terminologias utilizadas, variando quanto ao tema em relação a cada grupo focal. Enquanto no P1 os itens relacionados aos instrumentos governamentais representaram maior fonte de insegurança, no P2 e P3 parte das questões associadas aos conceitos de arranjos e mecanismos de coordenação exigiram maior explicação.

Como elemento explicativo, percebeu-se que o caso P1 conta com alto nível de articulação e coordenação e com instrumentos não formalizados, o que pode ser causa da maior dificuldade na visualização de quais seriam os instrumentos incluídos em seu arranjo, ainda que presentes no processo. Por sua vez, os casos P2 e P3, apesar de apresentarem intensa articulação e coordenação, tem sua execução sustentada em instrumentos fortes e bem definidos, que estruturam as ações e procedimentos a serem efetivados, facilitando inclusive a identificação de riscos relacionados ao tema:



Quadro 14 – Exemplos de riscos relacionados aos instrumentos – P2 e P3

Especificação do Risco	Descrição do Risco
P2, MRTeo, R4 (Apêndice D)	Fragilidades nos contratos, dificultando o controle finalístico
P3, MRTeo, R11 (Apêndice F)	Ausência de avaliação específica acerca da execução dos instrumentos

Fonte: Elaborado pela autora.

Já em relação ao MRDoc, as observações dos grupos focais na prática permitiram constatar que não foram levantadas dúvidas acerca do conteúdo específico das questões aplicadas. Nesses casos, os integrantes dos grupos reagiram com familiaridade às perguntas, sendo todas bem compreendidas, apresentando dinâmicas objetivas e colaborativas. Cumpre registrar que, de modo geral, os componentes iniciais daquele modelo, representando a compreensão das forças, fraquezas e influências do ambiente externo, bem como do fluxo, atores, sistemas e recursos envolvidos, foram responsáveis pela identificação de ampliada gama de riscos, os quais passaram por confirmações nas questões subsequentes, não havendo, nesses casos, avanços nas discussões.

De outro lado, o MRTeo necessitou maior explanação desta pesquisadora, representando importante momento para aprofundamento das questões ali colocadas. Por consequência, as circunstâncias presentes nas aplicações do segundo modelo permitiram ampliação das discussões entre os integrantes dos grupos focais, com argumentações mais desenvolvidas e incremento dos temas abordados.

*Eu acho que elas (as perguntas) são diferentes, sim. A gente vê que o foco ficou diferente desse aqui dessa outra aqui. Aqui por exemplo (MRDoc), parece que as vezes a gente está lidando com coisas que antecedem a definição [...] e aqui durante a definição [...] (Entrevista 2)*

*Eu estou vendo aqui que o MRTeo ele está mais detalhado do que o um (MRDoc) ...ele está mais específico entendeu [...] ele detalha mais as questões em relação ao (modelo) um..., mas os dois trazem isso (temática sobre capacidades estatais). (Entrevista 6)*

De forma geral, nas dinâmicas dos três casos estudados, guardadas suas particularidades, a necessidade de maiores explicações quanto às questões constantes no MRTeo oportunizou direcionar os olhares dos participantes a reflexões sobre pontos ou temas específicos a serem considerados ao se pensar o risco. Uma vez superado o estranhamento às perguntas, as discussões se deram com maior naturalidade e profundidade. A título de exemplificação, observou-se pelas discussões no âmbito de um dos casos estudados, que o conceito de governança prevalecente aludia à abordagem da governança corporativa, focando

nos papéis de direcionamento e monitoramento da gestão pela alta administração. Após as explicações proporcionadas pelo MRTeo, o entendimento sobre a governança foi ampliado e as discussões sobre outros atores incorporadas.

A despeito disso, um dos pontos importantes que se percebeu nesse processo de pesquisa foi a eventual dificuldade dos gestores e técnicos pensarem no problema e desafios de seu objeto de trabalho de maneira distinta ao que estão habituados, sendo quase que automática a reprodução de riscos similares aos já meditados ou contemplados no âmbito do outro modelo, ainda que solicitados a reflexões diferentes. Há de se reconhecer a presença de questões que levam à temáticas semelhantes nos dois modelos, a exemplo das relacionadas à capacidade estatal (MRTeo) e à gestão de pessoas (MRDoc). Ainda assim, variáveis distintas por vezes foram vistas como similares sendo, por isso, incapazes de mudar o direcionamento dos riscos registrados, pensamento expresso na fala de alguns entrevistados.

*Talvez textualmente eles (os modelos) tenham algumas diferenças, mas estão tratando praticamente da mesma coisa. (Entrevista 6)*

*Eu achei que as perguntas eram todas muito parecidas. Não vi diferença não (entre os modelos), assim pelo menos perceptiva. Talvez se eu fosse entrar no detalhe, fazer de novo... (Entrevista 3)*

*A gente precisa de capacitação [...] eu acho que falta uma capacitação mais completa para gente se preparar para isso, para não ser só mais uma coisa para carimbar. (Entrevista 2)*

*Eu penso que conceitualmente são duas coisas bem distintas, para falar a verdade. O problema é que a aplicação para o estágio de maturidade que a ANA está, faz com que a gente enxergue esses dois instrumentos ou duas metodologias como sendo a mesma e com as mesmas vantagens e desvantagens geradas. Simplesmente como a gente poderia fazer melhor o processo de trabalho. Isso seria resolvido teoricamente por um bom gerenciamento de processos. (Entrevista 7)*

Vislumbra-se, portanto, a tendência ocasional em fazer equivalências entre as questões dos dois modelos, inclusive solicitando a replicação de termos já registrados ou refletidos no âmbito da primeira metodologia. Fortuitamente, elementos intrínsecos ao MRTeo contribuíram para essa condição. No entanto, entende-se que perguntas que estimulam o receptor a sair da automatização em suas análises, por si só resultam em ganhos reflexivos ao processo de construção dos riscos, ao exigirem que o problema seja ponderado de maneira distinta ao que era realizado anteriormente.

Assim, como achado fora do escopo principal da pesquisa, depreende-se quanto à importância no desenvolvimento de esforço de capacitação à burocracia para se pensar a política pública em toda sua complexidade, refletindo sobre outros atores que não estão envolvidos diretamente na gestão interna dos programas, e sobre as diversas formas de se

articularem os papéis, necessidades e objetivos, por vezes heterogêneos, dentro do mesmo contexto.

*As metodologias são importantes. Mas elas vão conduzir quase sempre para a melhoria contínua [...] O gestor público, aquele que opera no dia a dia, ele não faz a distinção do que ele opera no dia a dia. E esses modelos e essas avaliações fazem avaliações de longo prazo ou pretendem fazer de longo prazo. Então, enquanto não se ataca essas nomenclaturas todas para deixar claro o que que é e quando é que se faz cada uma, a gente vai continuar nisso aqui assim né... conceitos misturados e quase nunca olhando para um horizonte de dez anos, por exemplo [...] porque eu estou falando de capacitação. Isso não é algo de curto prazo. A gestão pública brasileira corre atrás de gente para poder bater carimbo no papel. Você está falando de efeitos e impactos da implementação de uma política pública. (Entrevista 7)*

Com efeito, a argumentação levantada é parte de um problema mais amplo, englobando discussões relacionadas à própria burocracia do serviço público, que compreendem outras agendas acadêmicas. Entretanto, faz-se mister o registro das percepções obtidas no âmbito da presente pesquisa, por entender ser componente que pode exercer importante influência nos resultados ora alcançados.

#### **5.2.4 Focalizando as variáveis de implementação**

Um dos objetivos da presente pesquisa foi revelar o papel do MRTeo em facilitar, no processo de identificação de riscos, o mapeamento da conjuntura e dinâmica inerentes à produção das políticas públicas. Dessa forma, pela materialização das matrizes de riscos dos dois modelos, em cada caso aplicado, foi possível apreender que ambas as metodologias identificaram riscos relacionados a esses estudos, envolvendo principalmente temáticas associadas à articulação entre atores ou capacidades operacionais. Essas, segundo Wu, Howlett e Ramesh (2018), compreendem, entre outras questões, as capacidades do corpo burocrático e a disponibilidade de recursos fiscal e tecnológico.

Entretanto, os resultados indicam que outras variáveis relacionadas aos estudos acadêmicos de implementação de políticas públicas foram melhor abordadas a partir da aplicação do MRTeo. Isso em razão de os tópicos da metodologia facilitarem o surgimento dessas discussões, que por sua vez foram apontadas apenas pontualmente no âmbito do primeiro modelo.

Quadro 15 – Exemplos de riscos alinhados às variáveis de implementação de políticas públicas

Temas abordados	Casos	Exemplos no MRDoc	Exemplos no MRTeo
Coordenação e articulação	P1	R1; R2	R5; R9
	P2	Não registrado	R8; R12
	P3	R1	R8; R9; R12; R14
Instrumentos governamentais	P1	Não registrado	R4
	P2	R4	R4; R10; R13
	P3	R5	R11
Capacidades políticas	P1	Não registrado	R1; R3
	P2	R2; R3; R11	R1; R7; R11
	P3	Não registrado	R3; R4
Monitoramento e avaliação	P1	Não registrado	R11
	P2	Não registrado	R15; R16
	P3	Não registrado	R10; R11; R13
Participação social	P1	Não registrado	R9
	P2	R12	R5
	P3	R7	R1; R2; R8; R10

Fonte: Elaborado pela autora.

Vislumbra-se, assim, que as questões constantes no MRTeo, pela sua formatação, permitiram levantar riscos que debatem de forma mais ampla as capacidades políticas, compreendendo elementos como legitimidade no processo político, presença de empreendedores políticos, engajamentos de *stakeholders*, e interações entre a burocracia e os agentes políticos (Wu, Howlett e Ramesh, 2018; Pires e Gomide, 2016). Propiciou, ainda, maior investigação sobre os mecanismos de coordenação adotados para organizar os diversos atores, avaliando suas efetividades, resultados e nível de informação empregados.

Já em relação aos temas sobre participação social, também enquadrados em capacidade política (Wu, Howlett e Ramesh, 2018; Pires e Gomide, 2016), vale assinalar que estão, por essência, presentes nas ações executadas pela ANA. Isso porque o próprio arranjo de implementação da PNRH pressupõe decisões que envolvem outros atores com essa configuração, como os comitês de bacias hidrográficas e os conselhos estaduais e nacional de recursos hídricos. Sendo assim, é natural que o processo de construção de riscos tangencie esses atores. Todavia, percebe-se que o MRTeo facilitou a inserção de outros argumentos relacionados a esses órgãos participativos abordando, por exemplo, a questão da representatividade em seus colegiados, como se observa nos casos P1 e P3, além de outros aprofundamentos nos debates ocorridos durante as dinâmicas dos grupos focais.

Outrossim, chama atenção nas análises a abordagem de matérias intrínsecas ao monitoramento e avaliação dos processos/programa, presentes nas argumentações concernentes ao MRTeo. É sabido que esse elemento figura como essencial na verificação de resultados e impactos da política pública, abrindo caminho para ações incrementais ou redesenho de

processos. Apesar disso, conforme destacado por Mokate (2002), de modo geral, a prática da avaliação ainda não se tornou costumeira na implementação de programas e projetos, afirmativa que encontra ressonância ao considerar que o tema sequer foi apontado no processo inicial de identificação de riscos (MRDoc).

Nos três casos estudados, percebe-se que esses conteúdos foram inseridos nos debates em função de questão específica relacionada aos mecanismos de coordenação<sup>21</sup>, constante no MRTeo. O fato de o assunto não entrar no radar como fonte natural de incertezas ou problemas na gestão, com potencial de afetar o alcance de resultados, pode demonstrar a necessidade de maior disseminação de cultura voltada a práticas de monitoramento e avaliação, de modo a incentivar ações de empreendedorismo, com foco no usuário final.

*[...]então ela (a ANA) não consegue decidir tudo sozinha porque ela precisa do comitê para deliberar acerca do valor da cobrança por exemplo. Não é atribuição nossa, mas é atribuição nossa dar elementos para decidir a cobrança. Então, a falta de clareza acerca do benefício gerado para a população brasileira na ANA faz com que os procedimentos operacionais se sobreponham a necessidade de exame de risco para alcance de resultado [...]O teu insumo não tem clareza do que é avaliação da política pública e o que é gestão de risco para o resultado a ser alcançado.*  
(Entrevista 7)

Cabe registrar que os apontamentos ora apresentados não consideraram as análises somente das terminologias dos riscos inventariados pelos participantes, mas também os debates em torno desses eventos, percebidos por esta pesquisadora. Mais do que a elaboração de uma matriz, o processo de gestão de riscos em si, especificamente da construção desses riscos, tem o condão de revelar incertezas ou problemas ainda não ponderados pelos gestores. Isso acarreta mudanças do modelo mental e, conseqüentemente, facilita reflexões que levem a inovações ou melhorias nos resultados dos processos ou programa.

Nesse sentido, Power (2004) comenta que a gestão de riscos parece ser uma boa resposta em um mundo de constantes avanços, interconectividade e incertezas, representando um modelo crítico de boa organização de controle e atribuição de responsabilidades. Não obstante, o autor entende que a ferramenta deve figurar como mecanismo para encontrar problemas, inclusive do próprio controle, permitindo maior liberdade e inovação ao invés de somente responsabilização. Alguns entrevistados expressaram sua opinião acerca da gestão de riscos:

---

<sup>21</sup>Questão orientadora sobre mecanismos de coordenação constante no MRTeo: c.7 – Há risco de o monitoramento do desempenho apresentar falhas?

*Eu percebi que o processo mesmo deu uma mudada. Que consegui focar no que é mais problema e atacar o que é mais problema e isso ajuda muito quando a equipe é muito pequena [...] vamos concentrar onde precisa... precisa onde? X, Y, Z... vamos concentrar neles... se esses faltarem é relevante. A gente acabou adotando isso (exemplo de outro processo) também, não é esse processo, mas (exemplo de outro processo) também [...]. A gente não estruturou. A gente não fez indicadores. A gente não fez nada disso. A gente não definiu formalmente. Foi uma coisa de mudar o jeito de encarar o processo. (Entrevista 1)*

*É importante (a gestão de riscos). Mas é aquela discussão da auditoria ambiental. Você pode cumprir com todos os procedimentos e estourar a capacidade de suporte, porque tua capacidade de suporte não está ligada a uma questão de conformidade, está ligada a uma questão ambiental. [...] o pessoal as vezes pega o método pelo problema, e o problema é saber se tem condição de receber aquele efluente no rio e não saber se a empresa está cumprindo tecnologicamente [...] acho que é uma questão importante de ser considerada quando tu vais para esses índices... (Entrevista 5)*

Recorda-se que a melhoria nos resultados das políticas públicas requer, cada vez mais, a compreensão aprofundada da complexidade a que o processo está envolto. A identificação de fatores e ligações causais que possam afetar os objetivos da política, permitindo aos implementadores alavancarem, pelo menos potencialmente, os objetivos desejados, grupos-alvo e outros pontos (Hill e Hupe, 2002) pode ser trabalhada a partir de um efetivo processo de gestão de riscos.

Nesse aspecto, os debates em torno do risco, ao adicionarem os conceitos subjacentes à implementação da ação governamental, mobilizam questionamentos sobre o alcance de resultados e entregas à sociedade. Ademais, têm a capacidade de direcionar o processo decisório, priorizando temas sensíveis; integrar os objetivos às ações e resultados; e facilitar dinâmicas articuladas, ao extrapolar a própria instituição e envolverem os diversos atores que compõem o arranjo da política e que são por ele afetados.

### **5.2.5 Focalizando outras variáveis: integridade, reputação, insumos e eventos extremos**

Como último tópico da análise comparativa, observa-se que o MRDoc trouxe à tona argumentações relacionadas à integridade, reputação e eventos extremos, não observados na produção do MRTeo. A exceção fica por conta da temática relativa aos insumos, que representam riscos inerentes aos recursos humanos, tecnológicos e orçamentários/financeiros, observados nas discussões das matrizes de ambos os roteiros de pesquisa:

Quadro 16 – Exemplos de riscos relacionados a insumos

Especificação do Risco		Descrição do Risco
P1	MRDoc, R3 – Apêndice A	Instabilidade no sistema de informação
	MRTeo, R12 – Apêndice B	Agravamento do reduzido quadro de pessoal
P2	MRDoc, R7 – Apêndice C	Rotatividade da força de trabalho na ANA e nos Estados
	MRTeo, R2 – Apêndice D	Contingenciamento orçamentário
P3	MRDoc, R3 – Apêndice E	Falta de analistas específicos para acompanhamento das questões administrativas dos Contratos
	MRTeo, R15 – Apêndice F	Rotatividade de pessoal

Fonte: Elaborado pela autora.

Como já explicitado neste trabalho, em avaliação anterior, a razão para similaridade no levantamento dessa temática decorre especialmente da proximidade de questões relacionadas às capacidades técnico-administrativas (Pires e Gomide, 2016) no MRTeo às perguntas sobre gestão de pessoas, ambiente tecnológico e recursos, disponíveis no MRDoc. Com efeito, esses elementos favorecem uma eficiente e eficaz implementação da política, importando para o tratamento de dificuldades que podem prejudicar ou mesmo inviabilizar o andamento dos processos ou programas, ao evitar a persistência de falhas em seu processamento. Em outras palavras, permitem a criação de capacidades na busca pelo atingimento de seus objetivos. A ressalva que se faz segue no sentido de o tratamento desses riscos manter o foco nos resultados buscados pela Instituição, a fim de evitar que controles excessivos criem externalidades ao processo de gestão de riscos.

No que tange aos demais critérios identificados – riscos de integridade, reputação e eventos extremos –, esses são no geral exclusivos ao MRDoc. Em relação ao primeiro, integridade, os debates em torno da temática se deram unicamente em função da questão b.11, constante naquele modelo<sup>22</sup>. Percebe-se que, em todos os casos estudados, os assuntos apenas vieram à tona quando daquele questionamento. Em vista disso, depreende-se que *cooptação em alguma etapa do processo* (P1, MRDoc, R15 – Apêndice A) ou *gastos indevidos, desvio de finalidade* (P3, MRDoc, R13 – Apêndice E) podem vir a ser preocupações secundárias dos gestores, por serem riscos construídos a partir de um incentivo externo específico do facilitador. Cabe registrar que essa questão vem ganhando espaço na agenda pública, com normativos ou documentos que visam a garantir seu mapeamento e tratamento por parte dos órgãos públicos<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Questão constante no MRTeo sobre integridade: b.11: há o risco de haver fraudes ou desvios éticos na execução do programa ou política?

<sup>23</sup> Pode-se citar como exemplo o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade, publicado pela CGU em setembro/2018, disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>> e a Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, que estabelece orientações para que órgãos e entidades da administração pública federal adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

Já em referência ao segundo tema abordado, reputação, percebe-se que o MRDoc também favoreceu a visualização de riscos que impactam a imagem da ANA, tratados na descrição de suas consequências.

Quadro 17 – Exemplos de riscos à imagem

Especificação do Risco	Descrição do Risco
P1, MRDoc, Conseq. R14 – Apêndice A	Definição de regras equivocadas ou ineficientes, expondo a ANA em relação a seus atos regulatórios
P3, MRDoc, Conseq. R14 – Apêndice E	Inexecução dos recursos arrecadados, expondo o Sistema e a ANA.

Fonte: Elaborado pela autora.

Novamente, o levantamento de consequências que afetam a imagem da Agência se deu mais em função do direcionamento dos participantes à pergunta constante no MRDoc<sup>24</sup>. A ressalva fica por conta do P2, que apresentou impactos na reputação também no âmbito do MRTeo. Sobre o assunto, Power (2004) lembra que alguns eventos podem ser amplificados por forças sociais e institucionais ou, ainda, pela mídia. O autor complementa que a aceitação pública *ex ante* da possibilidade de fracasso nunca pode controlar a reação pública *ex post* da falha real, podendo tornar essa categoria de risco em efeitos secundários de um evento de risco original. Em outras palavras, antes da exposição da Instituição ao escrutínio público, algum valor da própria política pode deixar de ter sido atendido, comprometendo o risco social.

Por fim, relativamente ao terceiro tema abordado, eventos extremos, este foi proporcionado unicamente no âmbito do MRDoc, em função da formatação de seu roteiro<sup>25</sup>. Dos riscos identificados por esse fundamento emergiu a temática ambiental, como *condições hidrológicas críticas durante o processo de definição das regras* (P1, MRDoc, R9 – Apêndice A) ou *eventos críticos e rompimento de barragens* (P3, MRDoc, R8 e R9 – Apêndice E). Entende-se que tais riscos, apesar de dependerem de fontes e dinâmicas externas, ao serem mapeados, possibilitam uma visão de possíveis contingências à consecução dos processos e programas.

Voltando a Power (2004), a natureza ampla da definição dos riscos operacionais coloca essa categoria como espécie de guarda-chuva, com variedade de subgrupos, de modo a vincular interesses dos distintos especialistas e tornar visíveis e gerenciáveis riscos desconhecidos ou incalculáveis, fornecendo como exemplo eventos de fraude ou infraestrutura. Considera-se que

<sup>24</sup> b.9) Há o risco de ocorrência de eventos relacionados ao programa ou política que possam afetar a imagem da Instituição?

<sup>25</sup> Questão constante no modelo MRDoc, b.7) Quais eventos externos (desastres naturais, ambiente regulatório, cenário socioeconômico, fornecedores) podem afetar o alcance de um ou mais objetivos do programa ou política?



o processo de identificação de riscos e o consequente tratamento destes devem vir como componentes de esforço de melhoria da governança, assimilada de maneira mais ampla, com foco no fim público, e evitando uma miopia na gestão, ao esquecer a pergunta política que a organização pública pretende responder. Assim, a execução prática da gestão de riscos deve ser feita de maneira substantiva, priorizando eventos de fato úteis à qualificação dos resultados da ação pública.

### 5.3 Adicionando um novo olhar à gestão de riscos no setor público

As análises levadas a efeito nesta pesquisa revelaram que as diferenças entre os dois modelos estudados (MRDoc e MRTeo) são de natureza incremental, ou seja, não se percebeu radicalidade ou mesmo oposição entre os resultados alcançados por ambos. As distinções encontradas apresentam, portanto, caráter complementar, evidenciando sugestões de aperfeiçoamento nas metodologias vigentes, compreensão compartilhada pelos entrevistados.

*Eu acho que o interessante, claro, depende da tua disponibilidade, é trabalhar com os dois modelos. Eu acho que os dois modelos podem ajudar nesse processo, a triangular né as informações [...] é importante como um analista ter essas informações. Mas sempre tendo em mente que modelo é modelo. [...] sob a ótica acadêmica, trabalhar com os dois sempre vai ser uma coisa interessante. Trazer eles, criar uma certa dialética no processo... os dois trazem discussões importantes.*  
(Entrevista 5)

*Talvez se complementem [...] esse aqui (MRTeo) me parece que traz mais informação do que esse MRDoc, eu acho que um complementaria o outro, talvez.*  
(Entrevista 3)

*Esse segundo (MRTeo) é mais voltado para o resultado, foi a impressão que eu tive. [...] e o primeiro (MRDoc) mais no detalhe das etapas do processo assim, sabe. Mas eu acho que eles são bem complementares. Eu acho que esse segundo aqui (MRTeo), essas questões menores, assim tipo de quadro de pessoal, se é suficiente, ou não é suficiente... a parte de insumo, assim talvez ele tenha o risco de passar por cima um pouquinho. Esse aqui (MRDoc) ele vai mais na pergunta diretamente, pergunta isso especificamente.* (Entrevista 1)

*Olha, para te falar a verdade eu acho que o melhor de tudo era juntar os dois (modelos) [...] se eu fosse pegar esses dois, eu juntaria. [...] eu acho que teria que ser a soma, porque a princípio aqui está mais resumido, mas por exemplo (cita um risco) esse é importante e não está aqui (no MRDoc) ... eu acho que isso é um grande risco nosso [...] e ele não está aqui em cima (no MRDoc).* (Entrevista 4)

*Eu acho que os dois se complementam. Eu acho que os dois tem que ser aplicados, enfim. Eu não gostaria de falar que um é melhor que o outro. Acho que os dois são excelentes, deviam ser um.* (Entrevista 2)

Como se discutiu ao longo da análise comparativa, de maneira geral o MRTeo propiciou maior detalhamento ou aprofundamento, seja nas discussões ou nas descrições dos riscos apresentados. Esse maior debate se deu principalmente em função das características associadas às questões ali dispostas, buscadas nos estudos acadêmicos de implementação de políticas públicas, considerando problemas por vezes não refletidos anteriormente ou avaliando melhor os obstáculos no atingimento de resultados. A complementariedade recai exatamente nesse ponto.

A título de exemplo, no caso P3, as discussões no âmbito da segunda dinâmica voltaram-se mais à efetividade do sistema em apresentar resultados na bacia hidrográfica e à articulação das ações necessárias a esse rendimento. Nesse caso, foram discutidas largamente e com profundidade as atribuições dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), CNRH, entidades delegatárias de funções de agência de água e da própria ANA na implementação da PNRH, assim como de seus papéis na execução de ações e nas entregas à sociedade.

Ainda nesse caso, percebe-se que, ao vislumbrar a possibilidade de haver fragilidades no acompanhamento do instrumento por parte do CNRH (MRTeo, R10 – Apêndice F), abre-se caminho para o direcionamento de esforços no sentido de articular e fortalecer esse órgão colegiado, organizando, processando e compartilhando informações. Assim, debates que podem por vezes estacionar nas discussões apenas técnicas, a exemplo de uma possível necessidade de ampliação dos usos de recursos hídricos considerados insignificantes, para fins de isenção da cobrança de pequenos usuários, poderiam ser elevadas às arenas políticas, como os próprios CBHs e, mais além, o CNRH, os quais dispõem de espaço para representação dessas demandas. O tratamento de riscos similares pode, portanto, vir a contribuir com ajustes que, em larga escala, concorreriam para avanços nos resultados da PNRH entregues à sociedade.

Deve-se ter em mente que as mudanças de metodologias, com manutenção das pessoas e ambientes, como executado no presente trabalho, não ensejam necessariamente transformações, mas apenas incentivos para se pensar diferente. O processo de identificação de riscos é incapaz de captar o todo existente, como lembrado por Hubbard (2009), ao afirmar que mesmo com o uso de taxonomias detalhadas, pode-se não captar todos os riscos relevantes. No entanto, é importante registrar que as reflexões trazidas na condução desse processo de fato auxiliam a visualizar diferentes formas de tratar as incertezas.

Focalizar em procedimentos não deixa de ter sua relevância dentro de um contexto de melhoria na eficiência, eficácia e efetividade dos produtos e serviços entregues, por lançar olhar aos processos-chaves da política pública, avaliando as diversas funções e tarefas executadas.

Adicionar a essa visão uma ponderação macro, considerando a configuração e complexidade da política, permite adicionar argumentos multidisciplinares que possam antever possíveis interferências disruptivas em suas ações, que comprometam a consecução dos objetivos.

As ações mitigadoras dos riscos, levantadas no âmbito das organizações públicas, não podem ignorar os efeitos em outros atores ou políticas, pois se assim fosse, da resolução de um potencial problema surgiria um outro risco social. Tendo em conta um olhar mais abrangente e dinâmico da implementação da política, ao considerar no levantamento dos riscos a pluralidade dos agentes envolvidos no respectivo arranjo de governança, as necessidades do usuário final podem ser identificadas previamente. Permitir que sejam recomendadas medidas corretivas aos riscos mapeados, coerentes com os riscos sociais, evita externalidades do próprio processo de gerenciamento de riscos.

Sendo assim, ao considerar que as ações públicas são o meio pelo qual o Estado se faz presente para regular as externalidades da sociedade e gerenciar os riscos sociais, o valor da aproximação entre os ensinamentos acadêmicos da implementação e a ferramenta da gestão de riscos é expandido. Isso porquê, dessa literatura são reveladas experiências e caminhos úteis ao alcance de resultados positivos, tratando riscos inerentes à produção da ação coletiva.

Como afirma Braga (2017), as políticas públicas promovem o desenvolvimento e os direitos sociais na medida de sua efetividade. Assim, a configuração de seus arranjos, os mecanismos de coordenação e os instrumentos que estabelecem suas relações internas podem contribuir ou não para a construção de capacidades. O entendimento quanto a importância de se manter uma visão mais abrangente e sistêmica da política também foi ressaltado nas entrevistas.

*O problema da fragmentação ou da gestão que trabalha com as caixinhas é que todo mundo cumpre bem seu papel, mas na hora que junta tudo as vezes é uma péssima decisão. Todo mundo cumpriu o seu papel, mas não resolveu o problema. Quando junta tudo vê que ninguém resolveu o problema. Fecha os olhos para consequências na sociedade. Essa fragmentação as vezes leva o processo a ser ineficiente, redundante. Apropriar a agenda positiva e terceirizar os problemas negativos é fácil... terceirizar os conflitos negativos de competência, terceirizar a agenda negativa. (Entrevista 5)*

Segundo Braga (2017), as estratégias clássicas de gestão de riscos necessitam adaptações, para evitar que se tornem receituário descontextualizado ou práticas meramente formais e dissociadas dos problemas cotidianos das organizações, figurando como abordagem instrumental capaz de permitir ao gestor lidar de forma sistemática com as incertezas e ameaças, vinculando-as aos objetivos da instituição. Nesse ponto, cabe lembrar que a resolução de problemas individuais não implica, necessariamente, na resolução do problema coletivo, pelo

qual a visibilidade a problemas sistêmicos e que demandam maior integração, coordenação e patrocínio político torna-se relevante para capturar a atenção dos agentes governamentais responsáveis pela gestão do risco e, conseqüentemente, inserir tais questões na agenda política.

Resta demonstrada a importância de se pensar a gestão de riscos considerando o olhar da implementação, adicionando aos debates as reflexões sobre a política pública e toda sua complexidade. Considera-se que os modelos adotados por órgãos governamentais, estudados neste trabalho, não alcançam integralmente todas as variáveis inerentes ao processo coletivo de produção da ação pública, sendo válido agregar novas lentes às discussões, como parte de um processo de extração, revisitando olhares e modificando a chave de observação das atividades, as quais deixam de ser familiares, para se tornarem ameaçadoras e se constituírem em risco (Borraz, 2014).

Por todo o exposto, a proposição principal desta pesquisa é agregar às políticas e metodologias dos diversos órgãos governamentais, elementos relativos à governança, arranjos, coordenação, instrumentos e capacidades, como quesitos naturais e inerentes à atuação estatal. Entende-se que esses elementos são portadores de relevantes incertezas, cuja dedicação de atenção e tratamento apropriado tem o poder de aumentar as capacidades de ação do Estado e, conseqüentemente, melhorar seus resultados.

Nesse sentido, apresenta-se, a seguir, o Modelo de Riscos Integrado (MRInt), com a proposta de associar questões de ambos modelos pesquisados, compilando-as sob as temáticas dos estudos de implementação. Pretende-se, assim, reforçar no processo de identificação de riscos, questionamentos que englobem variáveis capazes de guiar a reflexões mais aprofundadas sobre a consecução das políticas públicas.

Quadro 18 - Roteiro para identificação de riscos integrado (MRInt)

<p>Etapa 1 – Análise e estudo prévio da política pública</p> <p><i>Nessa etapa, o debate deve facilitar reflexões sobre a política pública, sua governança e entregas à sociedade, permitindo identificação inicial de riscos.</i></p>
<p>a) Levantamento de informações sobre o objetivo da política pública, mirando no risco social que ela mitiga e questionando sobre os eventos que podem evitar ou prejudicar o alcance desse objetivo.</p>
<p>b) Compreensão dos atores envolvidos no processo da política pública, seus objetivos e estratégias particulares e recursos demandados.</p> <p>Exemplo: atores públicos, privados, instituições financeiras, corporações internacionais, organizações não governamentais, agências multilaterais e sociedade.</p>
<p>c) Compreensão de como os diversos atores do arranjo interagem, competem e negociam, analisando o papel do governo no arranjo de governança, a dinâmica de influência dos atores (quais a sustentam) e a efetividade do arranjo estabelecido (todos os atores foram mobilizados?).</p>
<p>d) Análise dos atores afetados pela política pública e de que forma eles estão sendo ouvidos.</p>
<p>e) Investigação quanto aos instrumentos internos do arranjo de governança, ou seja, os meios de organizar as relações entre os diversos atores e a distribuição de poder entre eles.</p>
<p>Etapa 2 – Identificação dos eventos de risco</p> <p><i>Nessa etapa, o facilitador realiza as perguntas ao grupo que realiza o levantamento dos riscos, instigando discussões e reflexões acerca dos assuntos tratados.</i></p>
<p>a) Questões orientadoras sobre o arranjo de governança</p> <p>a.1) Há risco de algum ator sair do arranjo de governança e impactar no resultado da política?</p> <p>a.2) Há risco de a polaridade dos atores mudar, de maneira a afetar o desempenho da política?</p> <p>a.3) Há risco de algum evento externo perturbar a evolução do arranjo de governança, impactando em seu alinhamento (pode relacionar-se à questões políticas, ambientais, sociais, econômicas, tecnológicas, dentre outras)?</p>
<p>b) Questões orientadoras sobre os instrumentos governamentais</p> <p>b.1) Há o risco de incapacidade de realização dos instrumentos definidos? (inclui análise quanto à complexidade e viabilidade dos instrumentos)</p> <p>b.2) Há o risco de os instrumentos não estarem sendo utilizados no momento mais adequado da política?</p> <p>b.3) Há o risco de os instrumentos serem contraproducentes?</p> <p>b.4) Há o risco de os instrumentos utilizados sofrerem mudanças ao longo do tempo que diminuam sua efetividade?</p> <p>b.5) Há o risco de falta de sinergia entre os instrumentos e os atores que se relacionam?</p> <p>b.6) Há o risco de não contemplação de algum instrumento relevante na estruturação dos procedimentos e resultados da política?</p> <p>b.7) Há o risco de os instrumentos não estarem coerentes aos critérios técnicos da política?</p>
<p>c) Questões orientadoras sobre os mecanismos de coordenação</p> <p>c.1) Os mecanismos de coordenação utilizados estão sujeitos a mudanças ao longo do tempo que diminuam sua efetividade?</p> <p>c.2) Há risco de haver duplicação de ações ou tarefas por outros atores ou políticas?</p> <p>c.3) Há risco de ações contraditórias a outra política, que possam afetar de forma relevante o resultado desta?</p> <p>c.4) Há risco de serem demandadas ações específicas de atores, sem prévia organização, aviso ou consulta?</p> <p>c.5) Há o risco de falhas relacionadas à comunicação interna ou externa prejudicarem o andamento da política pública?</p>

- c.6) Há risco de as informações necessárias para organização dos trabalhos não estarem disponíveis adequadamente?
- c.7) Há risco de o problema enfrentado necessitar de algum ator que não esteja sendo coordenado?
- c.8) Há risco de o monitoramento do desempenho apresentar falhas?

- d) Questões orientadoras sobre capacidades estatais
  - d.1) Há risco de o corpo burocrático não ter (ou perder) capacidades em adquirir ou conservar conhecimentos e habilidades?  
(deve-se questionar sobre competências específicas, tanto para a produção da política pública, como também de planejamento, orçamento, atividades de direção, coordenação, comunicação e negociação)
  - d.2) Há risco de os equipamentos e processos disponíveis para coleta e análise de dados não serem suficientes?
  - d.3) Há o risco de insuficiência de recursos (orçamentário, financeiro, tecnológico ou de pessoas) afetarem o alcance de um ou mais objetivos da política?
  - d.4) Há risco de perda de apoio político ou de acesso a atores políticos chave?
  - d.5) Há risco de a política não contar com mecanismos de participação social, que resulte em entraves à condução das ações, de seu monitoramento, controle e resultados?
  - d.6) Há risco de fragilidades na interação com órgãos de controle, que resultem em paralização ou ausência de escrutínio necessário ao aperfeiçoamento e revisões dos processos de implementação?

Fonte: Elaborado pela autora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de riscos vem tomando uma roupagem própria nas discussões sobre governança, sendo apresentada como componente de esforço para seu aperfeiçoamento, capaz de orientar a tomada de decisões em âmbito governamental. Tal afirmativa encontra ressonância em diversos normativos federais recentes, a exemplo do Decreto Federal que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal, incluindo a ferramenta como diretriz para a governança pública (Brasil, 2017a).

Para aumentar o desempenho das políticas públicas, o gerenciamento eficaz dos riscos torna-se, destarte, uma relevante demanda. As questões de risco devem ser consideradas pelas autoridades públicas, por suas reivindicações de conhecimento e motivações sociais e políticas latentes (Borraz, 2014). Dessa forma, a compreensão quanto às incertezas que possam figurar como ameaças ou mesmo oportunidades, assim como a avaliação relativa às causas e impactos desses eventos, têm o potencial de conceder visão estratégica e sistêmica das ações públicas, ampliando as garantias por resultados mais efetivos.

A produção acadêmica sobre riscos, especialmente a internacional, vem desenvolvendo amplo debate acerca da aplicação da gestão de riscos pelo setor público e como sua utilização pode impactar nas estruturas organizacionais, no processo regulatório e nas entregas à sociedade. Nessa discussão, sobressai reflexões que levam em conta a necessidade de que riscos institucionais (Rothstein, 2006) ou secundários (Power, 2004) não afastem o olhar das organizações do risco social, que representa diretamente o problema que a política pública pretende mitigar.

Assim, um gerenciamento de riscos bem-sucedido deve resultar em encaminhamentos capazes de focar em elementos relevantes à mitigação do desafio social, para além de um foco na proteção da organização e de seus processos. Tendo em vista a aplicação teórica ainda insipiente, observou-se a necessidade de explorar melhor o tema, sob uma perspectiva prática. Nesse sentido, a presente pesquisa pretendeu estudar a maneira pela qual o processo de identificação de riscos pode ser modelado de modo a incorporar conceitos desenvolvidos pela literatura de implementação de políticas públicas.

Argumenta-se que o risco das políticas públicas está relacionado a elementos que interferem na capacidade governamental de atingir seus objetivos, envolvendo sua governança, que por sua vez reflete o arranjo governamental adotado, a coordenação dos diversos atores que compõem esse arranjo e os instrumentos nele estabelecidos. Sob essa concepção, a sistematização da literatura acadêmica que investiga os acontecimentos entre a decisão e

direcionamento políticos e o momento dos resultados das políticas públicas demonstra elementos condutores ao sucesso das ações, sugerindo riscos que emergem na dinâmica da implementação, cujos tratamentos visam a auxiliar na resolução dos problemas sociais.

Objetivou-se, então, sistematizar, na teoria e na prática, o ferramental relacionado à gestão de riscos no setor público e às variáveis que impactam na implementação das políticas públicas, demonstrando os ganhos advindos com essa articulação. Para tanto, foram levantadas as políticas e metodologias de gestão de riscos adotadas por dois órgãos do Poder Executivo Federal (MP e CGU), propiciando a construção de questões direcionadoras para identificação de riscos, resultando no Modelo MRDoc. Por sua vez, dos estudos de implementação sobreveio o Modelo MRTeo.

Seguidamente, foram realizados grupos focais para aplicação de ambos modelos em dois processos e um programa da ANA, confrontando os modelos construídos à realidade prática de uma organização. A técnica de pesquisa foi escolhida em razão do propósito de montar uma matriz de riscos nos moldes que é costumeiramente estruturada por organizações públicas, além de oportunizar a observação da pesquisadora quanto aos elementos variantes no processo de identificação. Somado a isso, realizaram-se entrevistas com participantes dos grupos focais e com o gerente que coordena a implementação da gestão de riscos na ANA, permitindo um aprofundamento dos assuntos trabalhados e associando novas percepções às avaliações realizadas.

Como principal resultado da pesquisa, fundamentado no tratamento e na interpretação dos dados levantados, restaram demonstrados ganhos analíticos com a aplicação do MRTeo, apontando para um caráter complementar entre os modelos pesquisados. Essa complementariedade é importante por sugerir oportunidades de aperfeiçoamentos no que está sendo proposto e realizado por órgãos do governo federal na temática da gestão de riscos. O incrementalismo procede da incorporação de novos elementos de reflexão ao processo de identificação de riscos, desenvolvidos no âmbito do MRTeo.

Dentre os elementos evidenciados, observa-se a eclosão dos riscos sistêmicos, os quais ponderam a diversidade existente na formação das arenas decisórias das ações públicas. Esse componente combate a individualização na tomada de decisão, ou seja, que a gestão de riscos derive na adoção de ações mitigatórias que resultem em externalidades em outras políticas ou organizações. Considera-se que os riscos das políticas públicas são tipicamente tratados em diferentes instituições (Hood e Rothstein, 2000), por vezes conferindo a elas características de rede, indicando a necessidade de gestão coordenada desses riscos interorganizacionais.



Nesse aspecto, uma maior preocupação na governança *pelo* risco em detrimento da governança *do* risco (Rothstein, 2006, p. 216) pode resultar na desconsideração de riscos com perspectivas mais amplas e sistêmicas que, ao serem tratados, se aproximam da governança dos riscos sociais. Assim, elevar às discussões riscos mais sistêmicos ajuda a evitar a criação de controles sem uma reflexão prévia quanto às suas externalidades e que, por consequência, não tragam benefícios à sociedade.

Outro elemento constatado nos resultados da pesquisa diz respeito às discussões mais desenvolvidas, logradas no âmbito do MRTeo. O referido modelo, devido à composição de suas perguntas, possibilitou o direcionamento das reflexões dos gestores e especialistas, associando-as a aspectos mais amplos de governança, expandindo inclusive a visualização de riscos relacionados às variáveis de implementação de políticas públicas ou mesmo aos resultados de suas políticas. Nesse ponto, cabe destaque ao acréscimo de riscos pertinentes ao monitoramento e avaliação dos processos ou programa pesquisados, e ao reforço nas discussões atinentes à participação social.

Foi possível observar, ainda, que as questões constantes do MRTeo geraram maior dificuldade de compreensão pelos participantes dos grupos focais, quanto aos conceitos relacionados às variáveis de implementação de políticas públicas. Compreende-se tal fato como um achado fora do escopo principal da pesquisa, indicando uma possível necessidade de esforço de capacitação e de amadurecimento da burocracia para tratar das questões relacionadas à produção das políticas públicas.

Com efeito, estudos sobre capacidade estatal (*state capacity*) (p. ex. Pires e Gomide, 2016; Wu, Howlett e Ramesh, 2018) apontam que, para alcance de maior capacidade na resolução dos problemas públicos, as instituições devem atuar em distintos aspectos, os quais envolvem questões relacionadas às suas habilidades, recursos e comunicação, mas nomeadamente que compreendam a implementação e avaliação dos mecanismos de coordenação e instrumentos governamentais. Vislumbra-se, assim, ganhos analíticos ao entender a implementação de maneira mais dinâmica, associando-a a riscos que, se trabalhados, podem resultar em melhorias no desenvolvimento das políticas, influenciando em seus resultados.

Dessa forma, a contribuição principal desta pesquisa reside na proposta de oferecer uma integração teórico-metodológica ao tema abordado, a partir de um modelo integrado para identificação de riscos (MRInt) aplicável à administração pública. Sua estruturação leva em conta elementos apresentados nas metodologias de gestão de riscos adotadas pelos órgãos

governamentais estudados no trabalho, mas tem como base principal os estudos de implementação de políticas públicas. Esses últimos servem de fonte inspiradora da qual emergem questões importantes de serem agregadas ao processo de gerenciamento de riscos, possibilitando a identificação de eventos mais abrangentes e que sintonizem a instituição ao ambiente de governança de suas políticas.

Compreende-se que o modelo proposto possa ser relevante e útil no desenvolvimento de competências e na criação de uma cultura de gestão de riscos que agregue valor público, ao levar em conta a complexidade das ações públicas e focar em debates mais aprofundados sobre os riscos, inclusive oportunizando questionamentos acerca da melhoria na qualidade das entregas. Ademais, a formatação do modelo busca favorecer uma acomodação das diferenças entre as diversas políticas ou organizações, afastando-se de uma possível autonomização da gestão de riscos.

Na aplicação da pesquisa foram identificadas algumas limitações, já mencionadas ao longo do trabalho. Dentre elas, cabe destacar a nova política e metodologia de gestão de riscos aprovadas pelo ME, cuja estrutura passou a incluir como categoria o risco social. Percebe-se uma maior preocupação com eventos que podem comprometer o valor público esperado ou o resultado da prestação de serviços públicos da instituição, o que se torna especialmente positivo para um amadurecimento na implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. Assim, julga-se oportuno que futuras pesquisas dediquem-se a investigar os efeitos dessa evolução metodológica nas práticas do supracitado órgão e no consequente aprimoramento de suas políticas públicas.

Adicionalmente, entende-se que este trabalho abre portas para a realização de novos estudos, com vistas a melhor entender a aplicação da gestão de riscos no setor público, especialmente em relação ao processo de coordenação dos riscos sistêmicos, considerando seu caráter interinstitucional. Ainda nesse ponto, acrescenta-se a possibilidade de investigação quanto a integração desses riscos, a partir de um processo de identificação de riscos junto aos distintos atores que compõem a governança da ação coletiva, objetivando verificar os diferentes olhares e prioridades nas avaliações de riscos concedidas à política.

Outro esforço de pesquisa direciona-se ao estudo do processo de construção de riscos, verificando quais variáveis estão influenciando na implementação dessa ferramenta em âmbito governamental, como também os efeitos da gestão de riscos no incentivo ao aproveitamento de oportunidades e aos processos de inovação nas organizações.

Por fim, cumpre ressaltar o papel da gestão de riscos na promoção de mudanças no modelo mental dos implementadores, ao possibilitar momentos de reflexões sobre as questões que envolvem a produção das políticas públicas. Nesse sentido, as variáveis de implementação exercem importante influência na visualização de temas mais sensíveis, considerando a complexidade e heterogeneidade dos problemas e tratando de sua dinamicidade e influência na qualidade dos serviços públicos. Aperfeiçoar continuamente os modelos de gestão de riscos no setor público torna-se crucial para melhorar os processos e resultados dessas políticas, sendo canal relevante para o desenvolvimento de maior capacidade e inovação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. **ABNT NBR ISO 31010**: Gestão de Riscos: Técnicas para o processo de avaliação de riscos. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2009.

ABNT. **ABNT NBR ISO 31000**: Gestão de Riscos – Diretrizes. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2018.

AVEN, T. An emerging new risk analysis science: Foundations and Implications. **Risk Analysis**, 38, 2018, p. 876-888. DOI: 10.1111/risa.12899.

AVEN, T. **On how to conceptualise and describe risk**. RTeA, 01, vol. 2, 2011, p. 28-37. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/52077628.pdf>> acesso em 3 de outubro de 2019.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977. 228 p.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. 1 ed. São Paulo: Editora 34, 2010, 384 p.

BECK, U. GIDDENS, A. LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Unesp, 1997, 264 p.

BOHOLM, M. How do Swedish Government agencies define risk? **Journal of Risk Research**. ISSN 1366-9877, 18 p., jan 2018.

BORRAZ, O. O Surgimento das questões de risco. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 16, nº 35, p. 106-137, 2014.

BOUCKAERT, G; PETERS, B. G; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: Shifting Patterns of Public Management**. New York: Palgrave Macmillan, 2010, 326 p.

BRAGA, M. V. A. Risco Bottom Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. **Revista da CGU**. Brasília 9(15), jul/dez. 2017. p. 682-699.

BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. **Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento**. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de agosto de 2019a.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de novembro de 2017a.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01/2016**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Controladoria-Geral da União. Brasília, 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 03/2017**. Brasília, DF: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, 2017b.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01/2019**. Brasília, DF: Ministério da Economia. Brasília, 2019b.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão 2467/2013 – Plenário. Relatório de Levantamento (RL), TC 011.745/2012-5. Ana Arraes, 35/2013- Plenário, 2013.

BROWN, P.; OLOFSSON, A. Risk, uncertainty and policy: towards a social-dialectical understanding. **Journal of Risk Research**, volume 17, issue 4, abril 2014. p 425-434. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.889204>>. Acesso em 04 abril 2019.

BURATTI, S. ALLWOOD, C.M. The effect of knowledge and ignorance assessments on perceived risk. **Journal of Risk Research**, vol. 22, n 6, 2019. p. 735-748.

CAPANO, G. Policy dynamics and change: The never-ending puzzle. In: ARARAL JR., E. et al. (Eds.). **Routledge Handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013. Cap. 33, p. 451-461. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=3L6KC27OyB4C&dq=Policy+dynamics+and+change+%E2%80%93+the+never-ending+puzzle.&hl=pt-BR>> Acesso em 12 de maio de 2019.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities. In: \_\_\_\_\_. **Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities**. New York: Palgrave Macmillan, 2015. Cap. 1, p. 03-24.

CASTRO, C. M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: Ed McGraw-Hill do Brasil, 1978. 228 p.

CAVALCANTE, P. Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM. **Texto para Discussão**. Brasília, IPEA, v. 2319, 40p., 2017.

CAVALCANTE, P; GOMIDE, A; BARBOSA, S. A Coordenação de Programas prioritários sob a perspectiva do Núcleo de Governo Federal (2007-2014). In: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A (Orgs.). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018. Cap. 6, p. 171-196.

CAVALCANTE, P; PIRES, R. Governança Pública: Das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: IPEA, nº 1, p. 9-15, 2018.

COSO. **Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance**. Commission Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway (Org.), 2004. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary.pdf>> Acesso em 30 de maio de 2019.

COSO. **Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance**. Commission Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway (Org.), 2017. Disponível em: <<https://www.coso.org/Pages/default.aspx>> Acesso em 30 de maio de 2019.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.** Porto Alegre: Ed. Penso, 2014. 342 p.

DEMAJOROVIC, J. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa.** São Paulo: Ed. Senac, 2003, 277 p.

EVANS, P. The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Org.). **The Politics of Economic Adjustment.** Princeton: Princeton University Press, 1992. p. 139-181.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes.** Tradução: Magda Lopes. Porto Alegre: Ed. Penso, 2013. 256 p.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance**, v. 26, Issue3, p. 347-368, jul, 2013.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014. Cap. 1, p. 15-28.

GONDIM, S. M. G. **Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos.** Paidéia. Ribeirão Preto, v. 12, nº 24, p. 149-161, 2002.

GONZALEZ, R. O método comparativo e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas.** vol. 2, nº 1, janeiro-junho, 2008.

HILL, M; HUPE, P. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.** Londres: Sage Publications, 2002. 231 p.

HILLSON, D. **The Risk Management Handbook: A practical guide to managing the multiple dimensions of risk.** (D. Hillson, Org.), KoganPage. London: KoganPage, 2016.

HOOD, C.; ROTHSTEIN, H. Business Risk Management In Government: Pitfalls And Possibilities. **SSRN Eletronic Journal.** Centre of Analysis of Risk and Regulation at London School of Economics and Political Science. Oct, 2000. 1-10p.

HOWLETT, M. Policy Design: What, Who, How and Why? In: HALPERN, C. **L'instrumentation de l'action publique.** Controverses, résistance, effets. Paris: Presses de Sciences Po, 2014, Cap. 1, p. 281-316. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/307638330\\_Policy\\_Design\\_What\\_Who\\_How\\_and\\_Why](https://www.researchgate.net/publication/307638330_Policy_Design_What_Who_How_and_Why)> Acesso em 21 de maio de 2019.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Política pública - seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora.** Trad. Francisco G. Heidemannº 3ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUBBARD, D. W. **The Failure of risk management: Why it's broken and how to fix it.** Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2009, 281 p.

LASCOUMES P; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmiento. Maceió: Edufal, 2012. 244 p.

LEMKE, T. Foucault, Governmentality, and critique. Tradução de Eduardo Altheman Camargo Santos. **Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 24.1, 2017, p. 194-213.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, nº 57. p. 49-65, 2016.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 30, nº 88, p. 61-82, 2015.

MAJONE, G; WILDAVSKY, A (1979) Implementation as Evolution<sup>o</sup> In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (eds.). **Implementation<sup>o</sup>** Berkeley: University of California, 1984.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, nº 1, p. 89-131, jan/mar, 2002.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, nº 37, p. 7-32, 1999.

MOTTA, R. Risco e Modernidade, uma nova teoria social? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 29, nº 86, p. 15-27, out. 2014.

OLLAIK, L. MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 45 (6): 1943-67. Nov/Dez, 2011.

OECD. **Risk and Regulatory Policy – Improving the Governance of Risk**. OECD Reviews of Regulatory Reform, 2010. 251p. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>. Acesso em 22 de abril de 2019.

PETERS, B. G. The challenge of policy coordination<sup>o</sup> **Policy Design and Practice**. 1:1, p. 1-11, mar, 2018. DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, nº 26. Brasília, 2016. 176 p.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, nº 58, p. 121-143. Junho, 2016.

PIRES, R. R. C; LOPEZ, F; SÁ E SILVA, F. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas. In: CARDOSO JR, J. C (coord.). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. Cap. 25, p. 661-683.

POWER, M. **The Risk Management of Everything: Rethinking the politics of uncertainty**. London: Demos, 2004. 73 p.

RAMESH, M. Desafios à governança do Executivo. In: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. (Org.) **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018. Prefácio, p. 9-10.

REINO UNIDO (UK). **The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts**. London: HM Treasury, 2004.

REZENDE, F. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 6, p. 297-337, julho-dezembro, 2011.

ROTHSTEIN, H. The institutional origins of risk: A new agenda for risk research. **Journal of Risk Research**, v. 8, issue 3, p. 215-221, abr, 2006. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/13698570600871646> > Acesso em 20 de abril de 2019.

ROTHSTEIN, H; BORRAZ, O; HUBER, M. Risk and the limits of Governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe. **Regulation and Governance**. 7, p. 215-35, 2013.

ROTHSTEIN, H; HUBER, M.; GASKELL, G. A theory of risk colonization: the spiralling regulatory logics of societal and institutional risk. **Economy and Society**, v. 35, nº 1, p. 91-112, fev, 2006.

SANTOS JR, C. D. *et al.* Gestão de Riscos no Setor Público: Revisão bibliométrica e Proposta de Agenda de Pesquisa. In: **15th Internacional Conference on Information Systems & Technology Management**. ISSN 2448-1041, Contecsi, 2018. DOI: 10.5748/9788599693148-15CONTECSI/DOCT-5561

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: Conceptual framework and essential components. In: WU, X. et al. (eds). **Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice**. Cap. 1, p. 1-25, 2018.



## APÊNDICE A – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 1 - MRDoc

Evento de Risco		Causa	Consequência
1	Contratos de concessão (setor elétrico) com condições de operação inadequadas sob o ponto de vista da gestão de recursos hídricos	Empreendimentos concedidos previamente à outorga da ANA.	Dificuldade de adequação das condições de operação do reservatório às necessidades de atendimento aos usos múltiplos e eventos hidrológicos críticos
2	Realização de leilões hidroelétricos com condições inadequadas sob o ponto de vista da gestão de recursos hídricos	Falta de participação prévia da ANA nos leilões	Dificuldade de adequação das condições de operação do reservatório às necessidades de atendimento aos usos múltiplos e eventos hidrológicos críticos; falta de segurança regulatória para o empreendedor
3	Instabilidade no Sistema de Informação	Fragilidades nos processos de TI	Dificuldade no acesso às informações
4	Falha no processamento de dados	Fragilidades nos processos de TI	Dificuldade na produção da informação
5	Falta de confiabilidade nos dados do Sistema	Problema no registro e obtenção de dados	Divulgação de informações inconsistentes pelo SAR
6	Falta de compreensão uníssona, na ANA, acerca de conceitos relacionados à gestão de recursos hídricos	Ruído na comunicação; ausência de decisão institucional acerca do entendimento quanto ao conceito	Decisões desarticuladas dentro da Agência
7	Tempo de resposta da SOE não adequado para a natureza do evento	Falta de informação; falta de resposta dos atores envolvidos; equipe insuficiente	Aumento da crise; colapso do sistema hídrico; judicialização do tema
8	Falta de agenda preventiva na Superintendência	Quadro reduzido de servidores	Foco apenas em ações reativas
9	Condições hidrológicas críticas durante o processo de definição das regras	Dificuldades na antecipação de cenários críticos	Revisão das condições definidas
10	Interferências externas no processo de definição das regras de operação de reservatórios	Interesses diversos alheios à gestão de recursos hídricos	Definição de regras não adequadas
11	Usos de água não adaptados às diferentes condições do corpo hídrico	Omissão do outorgado	Restrição à operação dos sistemas hídricos; impacto na operação de outros reservatórios
12	Agravamento do reduzido quadro de pessoal	Falta de reposição do quadro	Impacto no tempo e escopo das demandas
13	Descumprimento das condições de operação de reservatórios por parte dos usuários	Fiscalização insuficiente	Quebra das condições estabelecidas
14	Definição de regras equivocadas ou ineficientes	Dificuldades na antecipação de cenários; piora no cenário hidrológico; falta de definição da priorização das outorgas nos Planos de Bacia	Exposição da ANA em relação a seus atos regulatórios; impactos econômicos e social
15	Cooptação em alguma etapa do processo	Interesses diversos alheios à gestão de recursos hídricos	Definição de regras não adequadas

## APÊNDICE B – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 1 – MRTeo

Evento de Risco		Causa	Consequência
1	Desengajamento de atores relevantes: governos estaduais, órgãos federais e Casa Civil como ator-chave de articulação e de coordenação das instituições federais	Descontinuidade política; redução das condições críticas (diminuição de interesse); falta de recursos humanos – indisponibilidade para participação.	Dificuldades na implementação de medidas (regras de operação ou medidas de redução de impacto)
2	Ator ultrapassar limites de atuação	Crise hídrica relevante, com grande proporção, envolvendo mídia ou questões políticas	Dificuldades de negociação
3	Desalinhamento na evolução/condução do processo	Desentendimentos ou outras questões políticas; crises em outros sistemas interligados	Dificuldades na definição das regras de operação; instabilidade nas regras e medidas a serem definidas
4	Duplicidade nas ações executadas: definição das condições de operação de reservatórios e marcos regulatórios/alocação negociada	Falta de definição clara dos papéis de cada instrumento	Retrabalho; falta de consistência nas regras; falta de participação da SOE na definição de outros instrumentos da ANA
5	Efeitos negativos em outras ações ou políticas decorrentes das regras de operação definidas, a exemplo de: abastecimento público (necessidade de adaptação de bombas)	Transversalidade no uso da água	Dificuldades na operação dos reservatórios elétricos; necessidade de adaptações na captação de água para os diversos usos
6	Instabilidade no sistema de informação	Fragilidades nos processos de TI	Dificuldade no acesso às informações
7	Falha no processamento de dados	Fragilidades nos processos de TI	Dificuldade na produção da informação
8	Falta de confiabilidade nos dados do Sistema	Problema no registro e na obtenção de dados	Divulgação de informações inconsistentes pelo SAR
9	Falta de identificação de atores relevantes ao processo	Usos difusos; dificuldades de mapeamento de todos os atores afetados; problemas nas representações (órgãos, comitês etc.)	Retrabalho ou falta de incorporação das especificidades do ator que não foi identificado previamente
10	Descumprimento oficial da regra provisoriamente ou exceção ao cumprimento da regra	Descumprimento do outorgado ou excepcionalidades: eventos críticos, desastres, necessidades energéticas de urgência.	Revisão (reanálise) das condições de operação dos reservatórios
11	Dificuldades no acompanhamento das regras de operação sobre determinado setor usuário	Ausência de metodologias de acompanhamento	Fragilidades na verificação da efetividade das regras
12	Agravamento do reduzido quadro de pessoal	Falta de reposição do quadro de pessoal	Impacto no tempo e escopo das demandas
13	Intervenção do judiciário no processo regulatório	Assimetria de informação	Comprometimento do resultado final da política de regulação feita pela ANA

**APÊNDICE C – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 2 – MRDoc**

Evento de Risco		Causa	Consequência
1	Contingenciamento ou corte orçamentário	Restrições fiscais e econômicas; outras demandas prioritárias da ANA; novas agendas na ANA (saneamento)	Reflexos na alimentação dos sistemas de informação que a ANA utiliza (CNARH, Conjuntura, SNISB); perda do apoio aos estados na sua gestão; ameaça à gestão integrada
2	Perda do patrocínio da alta administração	Outras demandas prioritárias na ANA	Reflexos na alimentação dos sistemas de informação que a ANA utiliza (CNARH, Conjuntura, SNISB); perda do apoio aos estados na sua gestão; ameaça à gestão integrada
3	Descontinuidade política nos Estados e na União	Regime eleitoral; falta de relevância da agenda relacionada à gestão de recursos hídricos; fragilidades na articulação dos conselhos estaduais de recursos hídricos	Declínio no avanço do Programa; possíveis reinícios; rotatividade de pessoal
4	Atrasos no processo de certificação	Atendimento a outras demandas internas nas próprias áreas certificadoras da ANA; dificuldade de quórum com os conselhos estaduais de recursos hídricos para aprovação das metas; mudanças institucionais; falta de pessoal	Atraso na doação dos recursos
5	Irregularidade fiscal do Estado	Dificuldades fiscal, tributária e financeiras do Estado	Atraso na doação dos recursos
6	Dimensionamento inadequado da força de trabalho na ANA e Estados	Rotatividade de pessoal; insuficiência no quadro de recursos humanos dos órgãos; falta de priorização da agenda de gestão de recursos hídricos.	Não cumprimento de metas (Estados); perda de maior efetividade no acompanhamento da implementação do Programa (ANA)
7	Rotatividade da força de trabalho na ANA e nos Estados	Insuficiência no quadro de recursos humanos dos órgãos; falta de priorização da agenda de gestão de recursos hídricos; mudanças institucionais	Curva de aprendizado (mudanças constantes de gestor e demora no novo aprendizado do Programa); perda da efetividade no acompanhamento.
8	Carência de tecnologias específicas nos Estados	Fragilidades no suporte de TI nos estados (capacidade de armazenamento, capacidade física etc.)	Impacto no sistema de informações (instrumento da Lei das Águas); dispersão dos dados; fragilidades no suporte à decisão
9	Desvio de finalidade dos recursos recebidos pelos Estados	Aplicação dos recursos recebidos a título de doação em atividades estranhas à gestão de recursos hídricos, por exemplo: gestão de meio ambiente, onde muitas vezes o órgão gestor estadual/distrital possui vinculação; sequestro dos recursos pelo Tesouro do Estado/DF	Rompimento do contrato; exposição da imagem da ANA

10	Falta de visão estratégica de uso dos recursos recebidos pelos Estados	Falta de priorização de ações mais estruturantes	Não aplicação dos recursos no fortalecimento da gestão de recursos hídricos estadual/distrital
11	Encerramento do Progestão	Descontinuidade política; contingenciamento orçamentário	Possível perda do reconhecimento do papel indutor da ANA no fortalecimento dos Estados/DF; consequências na gestão compartilhada e integrada da ANA (objetivo estratégico) e na regulação da ANA
12	Fragilidades na atuação dos Conselhos Estaduais/Distrital de Recursos Hídricos	Captura do Conselho por algum setor específico; capacitação frágil dos membros dos conselhos; problemas de representatividade; auto avaliação do Estado não condizente com sua própria realidade	Avaliação inadequada da situação da gestão de recursos hídricos no Estado/DF; acomodação do Estado/DF em relação ao atingimento de suas metas.

## APÊNDICE D – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 2 – MRTeo

Evento de Risco		Causa	Consequência
1	Perda do patrocínio pela Diretoria da ANA	Novas estratégias e prioridades na ANA; ausência de envolvimento do CNRH na execução do programa	Encerramento do Programa e a consequente diminuição do estreitamento do órgão federal com os subnacionais, do compartilhamento de informações sobre recursos hídricos, da articulação política da ANA com Estados em prol da gestão integrada e dos recursos financeiros para investimento na gestão de recursos hídricos pelos Estados
2	Contingenciamento orçamentário	Questões fiscais; mudanças estratégicas no orçamento (precariedade na proteção da fonte 183)	Paralisação do programa, tendo por consequências: diminuição do estreitamento do órgão federal com os subnacionais, do compartilhamento de informações sobre recursos hídricos, da articulação política da ANA com Estados em prol da gestão integrada e dos recursos financeiros para investimento na gestão de recursos hídricos pelos Estados
3	Desvio de finalidade na aplicação dos recursos doados	Falta de comprometimento do gestor estadual com a aplicação correta dos recursos doados	Perda da credibilidade do Programa; impacto na imagem da ANA
4	Fragilidades nos contratos, dificultando o controle finalístico	Ausência de cláusulas com sanções para aplicação indevida dos recursos; acompanhamento das despesas de forma macro, dificultando o controle finalístico	Dificuldades no controle gerencial em relação aos investimentos com os recursos doados pelo Programa; vulnerabilidade na aplicação dos recursos: aplicação em ações não relacionadas aos Contratos
5	Vulnerabilidade na atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos em relação às suas ações no Programa	Falta de capacitação dos membros do conselho; falta de conhecimento acerca de suas atribuições; rotatividade dos membros; problemas de representatividade	Fragilidade na certificação das metas estaduais; fragilidade no controle social
6	Aumento do custo de transação do Programa	Aumento de controles; aperfeiçoamento das regras do Programa (aumento da demanda de atividades)	Dificuldades no acompanhamento e na articulação interna e externa; piora na performance
7	Mudanças institucionais nos governos dos estados	Regime eleitoral; mudança de dirigentes e do pessoal técnico; fragilidades na articulação dos conselhos estaduais de recursos hídricos	Programa avançar menos do que poderia; descontinuidade das ações; rotatividade de pessoal
8	Ausência de integração dos três programas por resultado da ANA	Problemas de articulação interna	Falta de alinhamento de ações; impactos no desempenho dos Programas
9	Deficiência no quadro de recursos humanos nos Estados	Baixo quantitativo de pessoal e alta rotatividade; falta de priorização da agenda de gestão de recursos hídricos	Dificuldades no acompanhamento; não cumprimento das metas pelos estados

10	Solicitação de informações em duplicidade pela ANA, por setores diferentes	Demora no desenvolvimento de sistemas tecnológicos; banco de dados departamentais; falta de integração dos sistemas de informação	Sobrecarga para os Estados; impacto na imagem da ANA (falta de organização)
11	Diminuição do orçamento estadual em recursos hídricos em função dos recursos doados pelo Programa	Situação fiscal do estado; falta de priorização da agenda hídrica; falta de regulamentação e operacionalização dos fundos estaduais de recursos hídricos	Fragilidade no planejamento e execução orçamentária das ações de recursos hídricos a médio e longo prazo
12	Falta de articulação com as secretarias de planejamento e fazenda dos Estados	Não compreensão da lógica do Programa; forma de organização administrativa dos Estados (procedimentos licitatórios centralizados em órgão externo, prestação de contas etc.)	Dificuldade de acesso aos recursos doados no âmbito do Programa.
13	Atraso no processo de certificação	Mudanças institucionais nos Estados, que atrasam o envio das informações e documentos no prazo; dificuldades na recomposição dos membros do conselho	Impacto orçamentário na ANA; atraso no recebimento das informações
14	Fragilidades no controle finalístico quanto à aplicação dos recursos do programa	Desorganização administrativa; falta de capacitação	Dificuldades no atesto da aplicação dos recursos na finalidade prevista em Contrato
15	Fragilidades nas áreas administrativa e financeira dos órgãos gestores, em relação ao acompanhamento do Programa	Falta de capacitação ou envolvimento da área administrativa e financeira do Estado para acompanhamento do Programa	Dificuldades no acompanhamento da execução dos recursos doados no âmbito do Programa
16	Insuficiência no acompanhamento do Programa por parte da ANA	Quadro de recursos humanos reduzido; sobrecarga de demandas	Falhas no monitoramento do desempenho do Programa

## APÊNDICE E – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 3 – MRDoc

Evento de Risco		Causa	Consequência
1	Dificuldades de coordenação junto às áreas da ANA envolvidas no processo	Falta de clareza nas atribuições da coordenação no Regimento Interno da ANA; falta de reconhecimento institucional do processo	Aumento do grau de informalidade das ações desenvolvidas (agenda informal); solicitação de atividades que não fazem parte do escopo técnico da Coordenação; falhas de comunicação
2	Dificuldades orçamentárias na fonte 116	Necessidade de maior alinhamento entre a área orçamentária e o processo (fragmentação)	Falta de capacidade para repasse dos recursos orçamentários; impacto na execução dos recursos dos Contratos
3	Falta de analistas específicos para acompanhamento das questões administrativas dos Contratos	Baixo quantitativo de analistas administrativos na Agência	Tomada da agenda técnica por questões administrativas
4	Agenda da Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Gestão sobrepor agenda técnica da Coordenação	Ausência de previsão de estrutura específica para a Coordenação no Regimento Interno da Agência	Comprometimento do funcionamento das atividades
5	Falhas na estruturação do Contrato (plano de trabalho, metas e indicadores etc.)	Lacunas normativas; recursos humanos insuficientes; falta de estratégia de modelagem dos Contratos de Gestão	Falta de eficiência na execução do processo; dificuldade de avaliação dos resultados de aplicação dos recursos na bacia; celebração excessiva de termos aditivos
6	Falta de segregação de funções no processo	Falta de institucionalidade nas atribuições da Coordenação	Processos executados pela mesma pessoa: montagem do contrato; negociação com comitês, liberação de recursos e análise de prestação de contas
7	Ocupação de espaços e papéis ilegítimos por diversos atores (por exemplo comitês)	Modelo criado na Lei nº 10.881/2004 é transitório, porém ficando perene; falta de clareza nos papéis previstos na legislação; excesso de trabalhos administrativos sobrepondo agenda técnica	Desvio de responsabilidades; exercício de competências ilegítimas e sem capacidades para determinadas atividades
8	Eventos críticos	Fontes externas; dinâmicas externas	Impacto na execução dos recursos e nas ações a serem executadas
9	Rompimento de barragens	Fontes externas; dinâmicas externas	Impacto na execução dos recursos e nas ações a serem executadas
10	Rotatividade de pessoal	Baixo quantitativo de pessoal da Agência; falta de estudos quanto à necessidade de pessoal	Perda do conhecimento da execução do processo (gestão do conhecimento); perda da experiência prática
11	Dificuldades de logística para visitas técnicas às entidades delegatárias das funções de agências de águas	Questões orçamentárias e administrativas da ANA	Necessidade de solicitação de auxílio das delegatárias (veículos próprios); gasto de tempo excessivo nos deslocamentos
12	Contingenciamento dos recursos	Questões orçamentárias - poder executivo; possível falta de coordenação institucional, de modo a tratar diferentemente as demandas	Dificuldade no repasse de recursos de complementação às entidades de apoio e entidades delegatárias; desestabilização do Sistema
13	Gastos indevidos, desvio de finalidade	Interpretação diversa da normatização; conduta indevida dos agentes	Exposição do Sistema; necessidade de devolução de recursos; custos administrativos
14	Inexecução dos recursos arrecadados	Descoordenação dos atores; falta de clareza sobre prioridades	Exposição do Sistema e da ANA

**APÊNDICE F – MATRIZ DE RISCO PROCESSO 3 – MRTeo**

Evento de Risco		Causa	Consequência (CO)
1	Mudanças na dinâmica dos Comitês de Bacia Hidrográfica	Pressão política; mudanças legítimas na composição do Comitê; demandas previstas nos próprios planos de recursos hídricos; falta de estratégia para implementação das demandas do PRH	Problemas de relacionamento com as delegatárias; problemas de execução do PAP (mudança na agenda do PAP)
2	Extrapolação ou não exercício das atribuições pelos Comitês de Bacia Hidrográfica	Falta de capacitação dos membros do Comitê; falta de representação nos Comitês (processo com baixa disputa gera fragmentação); falta de eficiência do Sistema; falta de comprometimento com o processo dos Contratos de Gestão (os Comitês são intervenientes); fragilidade no acompanhamento dos Comitês pelo CNRH	Falta de coordenação; demandas sem conhecimento prévio quanto à capacidade das Entidades Delegatárias; falta de estratégia nas demandas.
3	Enfraquecimento do papel federal (órgão gestor) na coordenação do Sistema/processo	Novas agendas na ANA (saneamento); orçamento (contingenciamento)	Mudança na polarização de atores; perda de poder coordenação; diminuição da capacidade de acompanhamento das ações; impacto na gestão de recursos humanos e atividades executadas
4	Novas agendas na ANA	Dinâmicas políticas externas	Perda de poder político na agenda; perda de poder de coordenação; diminuição da capacidade de acompanhamento das ações; impacto na gestão de recursos humanos e atividades executadas
5	Dificuldades orçamentárias na fonte 116	Necessidade de maior alinhamento entre a área orçamentária e o processo (fragmentado)	Falta de capacidade para repasse dos recursos orçamentários; impacto na execução dos recursos dos Contratos
6	Dependência do órgão gestor	Órgão gestor assumindo competências da delegatária, com o repasse de recursos adicionais; dificuldades na sustentabilidade financeira na bacia; relação federativa de recursos hídricos	Dificuldades na execução das atividades; deficiência na execução das atribuições previstas em Lei; aumento da burocracia (deveria ser um sistema leve)
7	Baixa efetividade na execução dos recursos da cobrança repassados no âmbito dos Contratos	Falta de estratégia no planejamento das ações a serem executadas; falta de avaliação da efetividade dos modelos de gestão (Contratos); falta de acompanhamento por parte do CNRH	Morosidade na implementação de instrumentos da PNRH; priorização de ações ambientais em detrimento das de recursos hídricos
8	Interferência do Comitê de Bacia Hidrográfica na gestão da delegatária	Falta de compreensão quanto à real atribuição por parte dos Comitês e delegatárias; necessidade de fortalecimento das lideranças das Delegatárias	Perda de efetividade; necessidade de maior intervenção da ANA (papel de tutor)



9	Fragilidades na articulação dos órgãos gestores	Baixa capacidade no Sistema Nacional; falta de coordenação na execução dos papéis	Falta de visão estratégica da agenda técnica; não utilização do contrato de gestão para alavancar o atingimento dos objetivos da PNRH, especialmente no que diz respeito à implementação de seus instrumentos
10	Fragilidade no acompanhamento pelo CNRH	Falta de clareza política por parte do Conselho	Falta de debate e apoio político acerca dos resultados alcançados; ausência de retroalimentação da estratégia das políticas
11	Ausência de avaliação específica acerca da execução dos instrumentos	Falta de recursos humanos com tempo e expertise para executar a avaliação	Dificuldades de visualização de oportunidades de aperfeiçoamento dos instrumentos; de maior visão estratégica; desconhecimento acerca dos resultados alcançados
12	Execução de ações que fragmentem agendas (desconsiderando ações já realizadas)	Problemas de coordenação; lacunas na execução do papel do CNRH	Gasto excessivo de recursos humanos e financeiros; fragmentação das ações; ineficiência
13	Vulnerabilidades no acompanhamento e organização das informações	Fragmentação na distribuição de papéis internamente na ANA (SAF e SAS); ausência de definição de papéis	Criação de passivos sem prévio conhecimento; ações reativas em lugar de ações preventivas.
14	Falta de articulação com atores relevantes (CNRH, alta direção da ANA e Comitês de Bacia Hidrográfica)	Fatores políticos	Fragilidades na condução de agenda mais estratégica
15	Rotatividade de pessoal	Baixo quantitativo de pessoal da Agência; falta de estudos da necessidade de pessoal; falta de institucionalidade	Perda do conhecimento da execução do processo na Agência; perda da experiência prática

## APÊNDICE G – QUADRO-RESUMO DOS RISCOS EQUIVALENTES

P1	
MRDoc	MRTeo
(3) Instabilidade no Sistema de Informação	(6) Instabilidade no Sistema de Informação
(4) Falha no processamento de dados	(7) Falha no processamento de dados
(5) Falta de confiabilidade nos dados do Sistema	(8) Falta de confiabilidade nos dados do Sistema
(11) Usos de água não adaptados às diferentes condições do corpo hídrico	(5) Efeitos negativos em outras ações ou políticas decorrentes das regras de operação definidas, a exemplo de: abastecimento público (necessidade de adaptação de bombas)
(12) Agravamento do reduzido quadro de pessoal	(12) Agravamento do reduzido quadro de pessoal
(13) Descumprimento das condições de operação de reservatórios por parte dos usuários	(10) Descumprimento oficial da regra provisoriamente ou exceção ao cumprimento da regra
P2	
MRDoc	MRTeo
(1) Contingenciamento ou corte orçamentário	(2) Contingenciamento ou corte orçamentário
(3) Perda do patrocínio da alta administração	(1) Perda do patrocínio pela Diretoria da ANA
(4) Descontinuidade política nos Estados e na União	(7) Mudanças institucionais nos governos dos estados
(5) Atrasos no processo de certificação	(13) Atraso no processo de certificação
(6) Dimensionamento inadequado da força de trabalho na ANA e Estados	(9) Deficiência no quadro de recursos humanos nos Estados
(9) Desvio de finalidade dos recursos recebidos pelos Estados	(3) Desvio de finalidade na aplicação dos recursos doados
P3	
MRDoc	MRTeo
(2) Dificuldades orçamentárias na fonte 116	(5) Dificuldades orçamentárias na fonte 116
(14) Inexecução dos recursos arrecadados	(7) Baixa efetividade na execução dos recursos da cobrança repassados no âmbito dos Contratos

## **APÊNDICE H – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARTICIPANTES DOS GRUPOS FOCAIS**

Nome:  
Cargo:  
Grupo Focal participante:

### Introdução à entrevista

Apresentar ao entrevistado os modelos elaborados na pesquisa e os resultados das aplicações, sintetizando o que foi tratado e levantado durante o grupo focal. Recordar como foi o processo nas duas sessões distintas, lembrando ao entrevistado que as principais variações entre os dois exercícios foram os tipos de perguntas e respostas realizadas.

### Questões da entrevista:

- 1) Você visualizou alguma diferença entre os dois modelos utilizados na identificação dos riscos? Na sua opinião, quais seriam as possíveis diferenças e semelhanças entre eles?
- 2) Você percebe vantagens ou desvantagens na aplicação de um modelo ou outro?
- 3) Na sua opinião, os modelos facilitaram a identificação de eventos, causas e consequências úteis para a gestão e aprimoramento do processo/programa? Destaque para algum modelo?
- 4) Na sua opinião, qual modelo produziu uma identificação mais sistêmica dos riscos da política?
- 5) A identificação desses riscos pode auxiliar no atingimento do objetivo final da política e na mitigação das questões sociais (risco social)? Por quê?
- 6) Qual sua percepção sobre a gestão de riscos? Houve alguma mudança após a aplicação dos modelos?
- 7) Gostaria de acrescentar algo a mais?

## **APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA ÁREA DE COORDENAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS**

Nome:

Cargo:

### Introdução à entrevista

Ao início da entrevista, apresentar os modelos de identificação de riscos elaborados na pesquisa e os produtos obtidos na aplicação dos grupos focais nos três casos estudados (matrizes), ressaltando as principais variações nas atividades: tipos de perguntas e de respostas fornecidas. Fazer breve relato sobre a dinâmica do trabalho realizado, o que foi tratado, discutido e levantado e apresentar as semelhanças e diferenças nas matrizes construídas.

### Questões da entrevista:

- 1) Qual sua avaliação sobre a gestão de riscos no setor público? Quais aspectos te chamam mais atenção no processo de sua implementação em âmbito governamental?
- 2) Como você avalia a maturidade institucional para implementação da gestão de riscos na ANA?
- 3) Você visualiza alguma variação entre os dois modelos de identificação de riscos? Quais seriam, na sua opinião, as principais diferenças e semelhanças entre eles?
- 4) Você percebe vantagens ou desvantagens na aplicação de um modelo ou outro?
- 5) Na sua visão, a gestão dos riscos e suas respectivas causas e consequências, identificadas nas matrizes levantadas, são capazes de qualificar a execução dos processos/programas? Em que sentido? Você destacaria alguma matriz/modelo?
- 6) A mitigação dos riscos levantados pode auxiliar no atingimento do objetivo final da política e consequente mitigação de riscos sociais? Por quê?
- 7) Na sua opinião, qual dos modelos produziu uma identificação de riscos mais sistêmicos dos processos/programas?
- 8) No seu entendimento, algum risco relevante aos processos/programas estudados deixou de ser identificado? Qual?
- 9) Alguma consideração sobre os modelos ou impacto dos levantamentos na sua percepção sobre a gestão de riscos?
- 10) Gostaria de acrescentar algo mais?