UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃOMESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANA CAROLINA ROCHA DE CARVALHO

IDENTIFICAÇÃO DE EVENTOS DE RISCOS: ESTUDO BASEADO NAS ENTREGAS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS

BRASÍLIA
2024

APRESENTAÇÃO

Trata-se de relatório técnico a fim de trazer, em resumo, os resultados e considerações contidos na dissertação 'Identificação de eventos de riscos: estudo baseado nas entregas de uma política pública da Secretaria Nacional de Políticas Penais', a qual foi apresentada como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília, no Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas.

Período de realização do mestrado: janeiro de 2023 a novembro de 2024
Defesa da dissertação: 26 de novembro de 2024
Orientador: Professor Dr. Carlos André de Melo Alves
Composição da Banca Examinadora:
Prof. Dr. Gustavo Abib – UFPR (Membro Externo)
Prof. Dr. Francisco Antônio Coelho Junior – UnB (Membro Interno)

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo geral identificar os principais eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado as entregas da política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023. Para atingimento do objetivo geral, realiza-se uma pesquisa predominantemente descritiva com abordagem qualitativa. Os dados coletados são tratados empregando-se análise documental e análise de conteúdo com grade mista, considerando eventos de riscos e entregas previamente vinculados aos sete eixos da referida política, conforme descrito no referencial teórico. Os principais resultados permitiram identificar 24 eventos de riscos e 32 entregas dos eixos da referida política. Esses eventos de riscos e essas entregas não se distribuíram uniformemente entre os eixos da citada política pública. Em adição, dezoito eventos de riscos descritos e oito entregas evidenciadas não foram previamente vinculados aos eixos da política pública no momento de sua formulação. Espera-se, com os resultados obtidos, trazer contribuições buscando o aprimoramento da identificação de eventos de riscos e da apuração prévia das entregas dos eixos da política pública selecionada. Adicionalmente, busca-se promover reflexões sobre a identificação de eventos de riscos que afetem entregas de políticas públicas implementadas por órgãos e entidades de segurança pública no Brasil.

Palavras-chaves: Identificação de riscos; Políticas públicas; Política Penitenciária; Secretaria Nacional de Políticas Penais; Gestão de riscos no setor público.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COSO	*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
ISO	*International Organization for Standardization*
IVC	Índice de Validade de Conteúdo
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
RMAF	Risk Management Assessment Framework
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Entregas da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso por eixo .12

Quadro 2 - Eventos de riscos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso por eixo 13

Quadro 3 - Eventos de riscos categorizados quanto a ter afetado as entregas, a origem e o tipo 15

Quadro 4 - Totalidade de eventos de risco por eixo 17

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO II
RESUMO III
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS IV
LISTA DE QUADROS V
SUMÁRIO VI
1. INTRODUÇÃO 7
1.1 Objetivos **8**
1.2 Justificativas **9**
1.3 Método **10**
2. RESULTADOS 11
3. CONTRIBUIÇÕES 18
REFERÊNCIAS 21

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa teve por base a identificação de eventos de riscos na política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretara Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). A identificação de riscos é uma das etapas da gestão de riscos.

A gestão de riscos é uma das técnicas existentes de administração procurando a melhoria do desempenho de instituições públicas e de prestação de serviços (Ferreira, 2014; Power, 2007). Ela é compreendida, no contexto da administração pública federal, como o "processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização" (Brasil, 2016, art. 2º, VII).

Com vistas a auxiliar a implementação da gestão de riscos no setor privado e público, foram construídos modelos (f*rameworks*) como, por exemplo, o elaborado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), chamado 'COSO *Enterprise Risk Management*' ou 'COSO – ERM' e o modelo elaborado pela *International Organization for Standardization* (ISO), chamado 'ISO 31000:2018', cujos aspectos podem ser encontrados em normas brasileiras (Souza *et al.*, 2020).

Além de modelos para implementação, existem também modelos de avaliação da gestão de riscos, como o *Risk Management Assessment Framework* (RMAF), elaborado pelo governo britânico (United Kingdom, 2009). Tais modelos corroboram com o entendimento da utilização da gestão de riscos para uma boa performance institucional e melhoria contínua de políticas públicas.

A importância do aperfeiçoamento constante de políticas públicas se dá pelo fato de ser por meio delas que os governos promovem resultados ou mudanças no mundo fático, refletindo na vida das pessoas (Souza, 2006). A entidade governamental é responsável por implementá-las a fim de perseguir o interesse público ou o bem comum da população (Lustosa da Costa, 2019).

Desde a Instrução Normativa CGU/MP nº 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os órgãos e entidades foram obrigados a implementar a gestão de riscos.

Com a publicação do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, impôs-se à alta administração das organizações públicas federais incorporar o sistema de gestão de riscos e controles internos às atividades dos órgãos, integrando-a ao processo de

planejamento estratégico e seus desdobramentos, bem como às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos níveis organizacionais (Brasil, 2017a).

A gestão de riscos pode ser utilizada na política públicas penitenciária a fim de buscar garantir o sucesso dessas, considerando o ambiente complexo, dinâmico e desafiador do sistema penitenciário nacional, bem como orientar a gestão na condução de melhores estratégias para entrega à sociedade e cumprimento dos objetivos do órgão. A gestão de riscos não se encontra apenas no debate de gestão pública, mas também se verifica o interesse por reguladores e formuladores de políticas públicas (Black, 2005).

Essa pesquisa foi um estudo teórico-empírico, predominantemente descritivo com alguns aspectos exploratórios, devido à constatação de poucos estudos no Brasil sobre o tema de gestão de riscos na administração pública (Silva *et al*., 2021), e com corte transversal, considerando os anos de 2020 a 2023 como um único momento (Creswell; Creswell, 2021; Sampieri; Collado; Lucio, 2013).

A coleta de dados foi norteada pela saturação teórica (Falqueto; Hoffmann; Farias, 2018), realizando-se entrevistas com 16 dos 34 potenciais entrevistados previamente mapeados. Já a validade e confiabilidade do estudo foi atingida por meio da triangulação das fontes de evidências, com a coleta de dados e análise das entrevistas confrontadas com documentos.

1.1 Objetivos

Teve-se como objetivo geral identificar os principais eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado as entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023.

Buscando-se alcançar o objetivo geral, foram propostos três objetivos específicos. Todos eles foram realizados utilizando-se a análise de conteúdo (Bardin, 1977). O primeiro objetivo específico teve por finalidade evidenciar as principais entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023.

No momento seguinte, o segundo objetivo buscou descrever os principais eventos de riscos capazes de afetar as entregas evidenciadas, na percepção dos servidores da Secretaria Nacional de Políticas Penais.

O terceiro e último objetivo comparou os eventos de riscos descritos na percepção dos servidores com os eventos de riscos previamente levantados no monitoramento dos eixos da

política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Com o atingimento dos três objetivos, alcançou-se o objetivo geral e, com isso, a resolução do problema dessa pesquisa, que consistia em conhecer quais foram os principais eventos de riscos que afetaram as entregas da política de promoção da cidadania do preso e do egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023.

1.2 Justificativas

Não foram encontrados estudos representativos que examinem se a implementação de políticas públicas é bem-sucedida, tendo a gestão de riscos contribuído para as entregas dessas políticas públicas, em especial, no tocante à adequada identificação de eventos de riscos. Além disso, os estudos sobre gestão de riscos, conforme anteriormente informado, estão mais voltados para o aspecto financeiro e não para os estratégicos e operacionais (Silva *et al*., 2021).

Apesar das crescentes pesquisas sobre gestão de riscos no setor público, ainda são poucas as empíricas abrangendo o vínculo entre a gestão de riscos e as entregas das políticas públicas. Adicionalmente, constata-se que os elementos de caráter subjetivo que constam em muitas políticas públicas não levam a conclusões do seu sucesso ou fracasso (Barret, 2014), dificultando a atuação dos órgãos para seu aperfeiçoamento.

O Guia Prático de Análise *ex* ante de política pública, modelo do governo federal para formulação de políticas públicas, estabelece que o plano de implementação da política tem que vir acompanhado de um plano de gestão de riscos, uma vez que identificar eventos de riscos referentes à política a ser implementada é primordial, "determinando-se fatores com alta probabilidade de influir sobre seu processo de execução e caracterizando-os em detalhe suficiente para que se possa desenvolver uma estratégia para sua mitigação" (Brasil, 2018b, p.124).

Este trabalho pode servir, também, para que os formuladores de políticas públicas e gestores do setor público avaliem as entregas propostas de políticas públicas, os insumos da gestão riscos, em especial, a identificação de eventos de riscos, buscando promover um melhor desempenho (Rana; Hoque; Jacobs, 2019). Não haver informações confiáveis a respeito do desempenho de uma política pública, em especial, quando as melhorias não são perceptíveis, contribuem para o aumento da frustração do público e, consequentemente, sua falta de apoio para reformas no setor público (Barret, 2014).

Por fim, os achados deste estudo poderão colaborar para se identificar eventos de riscos nas entregas de políticas públicas, dentro do contexto da SENAPPEN, e contribuir para reflexões de outros órgãos vinculados ao MJSP e de segurança pública, de forma mais ampla, apoiando, inclusive, a discussão sobre as práticas de gestão de riscos que ocorrem nas organizações durante a implementação e o controle de estratégias (Miller, 2009).

1.3 Método

A pesquisa abordou um estudo teórico empírico com abordagem qualitativa, sendo predominantemente descritiva com aspecto de estudo exploratório, e de corte transversal com aproximação longitudinal por ter abordado o período de 2020 a 2023 como uma fotografia de um único período.

Primeiramente, construiu-se o referencial teórico a respeito da Gestão de Riscos, da Gestão de Riscos no setor público e das Políticas Públicas. Na parte destinada às políticas públicas, além dos contextos dos aspectos conceituais, da política de segurança pública e da política penitenciária no Brasil, discorreu-se sobre as políticas públicas da SENAPPEN nos anos de 2020 a 2023 e, em especial, a Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso.

A Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso era composta por sete eixos à época: (1) Alternativas Penais, (2) Atenção aos Egressos, (3) Educação, (4) Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+, (5) Saúde, (6) Trabalho e (7) Religião.

Após levantamento de documentos sobre a formulação e monitoramento dessa política e utilizando-se das versões da carteira de políticas públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), conseguiu-se criar duas listas de verificações: uma contendo as principais entregas da política selecionada e outra contendo os principais eventos de riscos dessa política, separados por eixos.

Após a criação da lista de verificação, para a realização das entrevistas, criou-se um questionário de entrevista semiestruturada, o qual passou por teste de validação procurando-se verificar a clareza e o entendimento das perguntas do roteiro, partindo-se da opinião de 3 servidores da SENAPPEN com perfil similar aos potenciais entrevistados a fim de garantir a validação do estudo (Alexandre; Coluci, 2011). Após a realização do teste, os textos foram ajustados seguindo-se a sugestão dos entrevistados. Das 7 questões, realizou-se aprimoramento de 4 delas.

Passou-se, então à realização das entrevistas. Apesar de o processo de implementação de políticas públicas ser altamente interativo, com variados atores envolvidos nas decisões – de dentro ou fora da organização, estatais ou não estatais, organizações formais ou informais – para a materialização dessas políticas (Lotta, 2019), a entrevista priorizou os coordenadores responsáveis pelas áreas temáticas dos eixos, envolvidos nos processos decisórios da implementação da política de promoção de cidadania do preso e do egresso, e, consequentemente, responsáveis pela gestão de riscos.

Ainda, abrangeu entrevistas com os outros servidores da SENAPPEN atuantes nessas coordenações, com servidores em missão – oriundos de outros órgãos e entes federados –, com colaboradores eventuais e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que atuam na SENAPPEN, mas não possuem vínculo com o órgão, buscando abarcar uma maior variedade de perspectivas.

Das 34 possíveis pessoas a contribuírem com o projeto, 16 foram entrevistadas, considerando que, utilizando-se da saturação teórica, a qual determina a finalização do processo de coleta de dados pela ausência de novas evidências por parte dos entrevistados (Falqueto; Hoffmann; Farias, 2018), ao se chegar no entrevistado 14, não foram adicionadas novas evidências, sendo considerado o ponto de confirmação os entrevistados 15 e 16.

Finalizada a fase de entrevistas, passou-se à triangulação das fontes de evidência. Buscando-se assegurar validade e confiabilidade em estudos qualitativos, torna-se adequada a triangulação das fontes de evidências, nesse contexto, teve-se a percepção sobre o fenômeno, coletando-se dados primários, por meio de entrevistas semiestruturadas, e a confrontação com dados secundários, contendo evidências sobre o fenômeno (Bruning; Godri; Takahashi, 2018) e, com isso, chegando-se aos resultados e contribuições.

2. RESULTADOS

Para se encontrar os principais eventos de riscos que afetaram as entregas dos eixos da política pública selecionada, no primeiro momento foram levantadas quais seriam as principais entregas. Com a lista de verificação previamente construída com dados de documentos coletados, totalizando 43 entregas, 24 delas estiveram presente nas falas dos entrevistados e, além dessas, foram adicionadas oito novas entregas não previstas anteriormente, as quais estão destacadas em cinza no Quadro 1, o qual as consolida.

Com a triangulação das evidências, foram encontradas quatro entregas no eixo ‘Alternativas Penais’, cinco no eixo ‘Atenção ao Egresso’, quatro no eixo ‘Educação’, oito no

eixo ‘Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+’, cinco no eixo ‘Saúde’, quatro no eixo ‘Trabalho’ e quatro no eixo ‘Religião’, finalizando em 34 entregas ao total.

Quadro 1 - Entregas da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso por eixo

Eixo	Or.	Entrega	Entrevistados que citaram a entrega
1. Alternativas Penais (4 entregas)	1.1	Centrais Integradas de Alternativas Penais e/ou Contratação de equipe multidisciplinar para atendimento e acompanhamento do público monitorado e para execução de metodologias referentes ao atendimento, acompanhamento, articulação de rede e inclusão social	E4, E16
	1.2	Criação de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC)	E4
	1.3	Construção de Manuais de orientação sobre o eixo para os estados	E12
	1.4	Articulação com atores do estado execução e desenvolvimento do eixo	E12
2. Atenção aos egressos (5 entregas)	2.1	Implantação de patronatos (públicos e privados)	E9, E13
	2.2	Oferta de serviços de acompanhamento individual e familiar do egresso	E9, E16
	2.3	Oferta de serviços de assistência social e profissionalização ao egresso	E13
	2.4	Formalização da Política Nacional de Atenção ao Egresso por meio de Decreto	E9, E13, E16
	2.5	Estudo sobre pena de multa	E13
3. Educação (3 entregas)	3.1	Ampliação do número de vagas em turmas de Educação de Jovens e Adultos – EJA e de cursos profissionalizantes	E10, E11, E14
	3.2	Incentivo às unidades prisionais no incremento de presos em atividades educacionais	E11
	3.3	Doação de obras literárias	E8, E10, E11
4. Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+ (7 entregas)	4.1	Encaminhamento de mulheres presas e egressas ao mercado de trabalho e educação e/ou Formalização de convênios, com as unidades federativas, que beneficiem mulheres e grupos específicos.	E1, E14, E15
	4.2	Implementação de iniciativas que contribuam para o melhoramento das condições de trabalho dos servidores que atuam na custódia de mulheres (doações cursos de capacitação por meio de Acordos de Cooperação Técnica, realização de Seminários, rodas de conversa, fóruns, entre outros)	E1, E11, E15
	4.3	Contribuição, por meio de diálogos, e construção de fluxos de atendimento para o fortalecimento da rede de atenção às mulheres e grupos específicos	E1
	4.4	Elaboração do projeto de bioabsorventes que visa favorecer a dignidade menstrual para mulheres em situação de privação de liberdade	E1, E3, E14
	4.5	Aquisição e distribuição de veículos exclusivos para o transporte de mulheres com restrição de liberdade nas situações de gestantes, idosas, com deficiência ou acompanhadas de filhos em ambientes prisionais, bem como equipamentos de segurança para o transporte de crianças.	E3, E11, E14
	4.6	Confecção de planos estaduais de atenção às mulheres privadas de liberdade	E1, E14
	4.7	Orientação técnica aos estados quanto à custódia dos grupos vulneráveis dentro do sistema prisional	E8, E11
5. Saúde (5 entregas)	5.1	Promoção de ações para prevenção de doenças e dos agravos decorrentes do confinamento	E2, E5, E14
	5.2	Fomento de medidas de proteção, como a vacinação contra hepatite, influenza e outras do calendário de adultos	E5
	5.3	Incentivo ao aumento de unidades básicas de saúde prisional e o seu	E2, E5

Eixo	Or.	Entrega	Entrevistados que citaram a entrega
		funcionamento na lógica do Sistema Único de Saúde – SUS	
	5.4	Promoção de atividades de comunicação e educação em saúde para fomento à identificação e ao manejo adequado de pessoas com tuberculose	E2, E5
	5.5	Aquisição de insumos de proteção à Covid e distribuição para os estados	E2, E4
6. Trabalho (4 entregas)	6.1	Publicação da Coletânea de Boas Práticas do Trabalho e Renda, a qual divulga as boas práticas dos estados na temática do trabalho prisional	E8
	6.2	Criação de Oficinas de Trabalho no sistema prisional por meio do Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes (PROCAP)	E7, E8, E14, E16
	6.3	Concessão do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional – Selo RESGATA	E7
	6.4	Implantação do Projeto 'Mãos à Obra' – entrega de kits de limpeza, manutenção predial, jardinagem e fabricação de artefatos de concreto e tijolos	E7, E8
7. Religião (4 entregas)	7.1	Fomento da articulação intersetorial entre os segmentos religiosos envolvendo as Secretarias de Administração Penitenciárias, os Conselhos Religiosos e as Lideranças Religiosas de todos os segmentos.	E6, E15
	7.2	Normatização dos procedimentos assistenciais	E6, E15
	7.3	Realização de estudos para propor melhorias na assistência religiosa	E6
	7.4	Implantação de rádios ecumênicas nos estabelecimentos prisionais	E3, E6, E14

Fonte: elaborado pela autora
Legenda: 'E' significa 'entrevistado'

Os eixos de Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+ e de Alternativas Penais apresentaram mais entregas novas adicionadas pelos entrevistados (3 entregas). Já o eixo de Mulheres e LGBTIA+ foi o eixo que apresentou o maior número de entregas totais (8 entregas), apresentando-se os demais de forma nivelada, entre 4 e 5 entregas.

Posteriormente à evidenciação das entregas, partiu-se para a identificação dos eventos de riscos que afetaram as entregas dos eixos da política de promoção da cidadania do preso e do egresso. Na lista de verificação anteriormente formulada, existiam 10 riscos previamente levantados, sendo seis confirmados pelos entrevistados e 18 novos riscos adicionados pelos participantes, destacados em cinza, compilados no Quadro 2.

Quadro 2 - Eventos de riscos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso por eixo

Eixo	Or.	Evento de Risco	Entrevistados que citaram o evento de risco
1. Alternativas Penais	1.1	Descontinuidade do atendimento das centrais de alternativas penais	E4
	1.2	Não adesão dos estados à adequação da metodologia dos serviços especializados	E12
2. Atenção aos egressos	2.1	Elaboração de normativos conflitantes com a Política de Atenção ao Egresso	E9

Eixo	Or.	Evento de Risco	Entrevistados que citaram o evento de risco
	2.2	Pandemia causada pelo COVID-19	E9, E13
	2.3	Mudança na estrutura do estado, de profissionais e em questões ideológicas	E9
	2.4	Possibilidade de corte de orçamento em projetos	E13
3. Educação	3.1	Doação de obras literárias não adequadas ao perfil educacional da pessoa presa	E11
4. Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	4.1	Não implementação do eixo 'grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+'	E3, E15
	4.2	Inexecução dos recursos da SENAPPEN ou dificuldade em executá-los, pelos estados, para a implementação do eixo	E1, E15
	4.3	Dificuldades no diálogo com órgãos/entidades que participam do eixo	E1, E3
	4.4	Estruturação frágil do guia orientativo para elaboração dos planos estaduais de atenção às mulheres	E1, E14, E15
	4.5	Inutilidade dos carros adaptados e de seus acessórios	E11
	4.6	Prosseguimento de projeto em contraposição à orientação técnica e ao interesse de unidades da federação	E3, E15
5. Saúde	5.1	Pandemia causada pelo COVID-19	E2, E5
	5.2	Insuficiência de recursos humanos para acompanhamento e fomento da política	E2
	5.3	Dificuldade de execução dos recursos pelos estados	E2
	5.4	Insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo	E5
	5.5	Deterioração da unidade básica de saúde (UBS) prisional	E2, E5
6. Trabalho	6.1	Dificuldade na execução dos recursos pelos estados	E8, E16
	6.2	Pandemia causada pelo COVID-19	E7
	6.3	Alternância dos gestores responsáveis pelo fomento e execução do eixo	E8, E16
7. Religião	7.1	Baixo acesso à Assistência Religiosa	E6
	7.2	Mudança na prioridade de projetos do eixo	E6, E14
	7.3	Pandemia causada pelo COVID-19	E6, E14

Fonte: elaborado pela autora
Legenda: 'E' significa 'entrevistado'

Os eventos de riscos, visualizados no Quadro 2, foram assim distribuídos: dois eventos de riscos no eixo 'Alternativas Penais', quatro em 'Atenção aos Egressos', um em 'Educação', seis em 'Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+, cinco em 'Saúde', três em 'Trabalho' e três em 'Religião'. Pelo que se percebeu, a lógica de composição dos eventos de riscos diverge das entregas, uma vez que há mais eventos de riscos adicionados pelos entrevistados que riscos previamente levantados.

Ainda, o evento de risco pode ser tipificado quanto à origem, externo ou interno, (IBGC, 2007) e quanto ao tipo, operacionais, de imagem ou reputação, legais, financeiros ou orçamentários e de integridade (Brasil, 2020a).

Nesse diapasão, o Quadro 3 vincula os eventos de riscos levantados com as entregas bem como identifica se os eventos afetaram ou poderiam ter afetado as entregas. Além disso, apresenta-se a tipologia do evento de risco quanto à origem e ao tipo, previamente definidos no referencial teórico.

Quadro 3 - Eventos de riscos categorizados quanto a ter afetado as entregas, a origem e o tipo

Eixo	Entrega	Evento de Risco	Afetou ou Capaz de afetar	Origem	Tipo
1. Alternativas Penais	1.1	**Descontinuidade do atendimento das centrais de alternativas penais**	Capaz de afetar	Externa	Operacional
	1.3	**Não adesão dos estados à adequação da metodologia dos serviços especializados**	Capaz de afetar	Externa	Operacional
2. Atenção aos egressos	2.4 [relaciona-se com as demais entregas do eixo também]	**Elaboração de normativos conflitantes com a Política de Atenção ao Egresso**	Afetou	Externa	Legal
	2.1 2.2 2.3	**Pandemia causada pelo COVID-19**	Afetou	Externa	Operacional
		Mudança na estrutura do estado, de profissionais e em questões ideológicas	Afetou	Externa	Operacional
	2.3	**Possibilidade de corte de orçamento em projetos**	Afetou	Interna	Financeiro/ Orçamentário
3. Educação	3.4	**Doação de obras literárias não adequadas ao perfil educacional da pessoa presa**	Afetou	Interna	Operacional
4. Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	**Não implementação do eixo 'grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+'**	Capaz de afetar	Interna	Operacional
	4.1 4.2	**Inexecução dos recursos da SENAPPEN ou dificuldade em executá-los pelos estados para a implementação do eixo**	Afetou	Externa	Financeiro/ Orçamentário
	4.3	**Dificuldades no diálogo com órgãos/entidades que participam da política**	Afetou	Externa	Operacional
	4.6	**Estruturação frágil do guia orientativo para elaboração dos planos estaduais de atenção às mulheres**	Afetou	Interna	Operacional
	4.5	**Inutilidade dos carros adaptados e de seus acessórios**	Capaz de afetar	Externa	Operacional
	4.4	**Prosseguimento de projeto em contraposição à orientação técnica e ao interesse de unidades da federação**	Afetou	Interna	Operacional
5. Saúde	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	**Pandemia causada pelo COVID-19**	Afetou	Externa	Operacional
	[relaciona-se com todas as	**Insuficiência de recursos humanos para**	Afetou	Interna	Operacional

Eixo	Entrega	Evento de Risco	Afetou ou Capaz de afetar	Origem	Tipo
	entregas do eixo]	**acompanhamento e fomento da política**			
	5.3	**Dificuldade de execução dos recursos pelos estados**	Afetou	Externa	Financeiro/ Orçamentário
		Insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo	Afetou	Interna e Externa	Financeiro/ Orçamentário
		Deterioração da unidade básica de saúde prisional (UBS)	Afetou	Interna e Externa	Operacional
6. Trabalho	6.2	**Dificuldade na execução dos recursos pelos estados**	Afetou	Externa	Financeiro/ Orçamentário
		Pandemia causada pelo COVID-19	Afetou	Externa	Operacional
	6.2 6.4	**Alternância dos gestores responsáveis pelo fomento e execução do eixo**	Afetou	Interna e Externa	Operacional
7. Religião	relaciona-se com todas as entregas do eixo	**Baixo acesso à Assistência Religiosa**	Afetou	Externa	Operacional
	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	**Mudança na prioridade de projetos do eixo**	Afetou	Interna	Operacional
	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	**Pandemia causada pelo COVID-19**	Afetou	Externa	Operacional

Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas
Observação: a descrição da coluna eixo considera os eventos descritos na coluna 'Or.' Indicada no Quadro 15 da Seção 4.1.

De acordo com o Quadro 3, dos riscos apresentados pelos entrevistados, os resultados das análises permitiram constatar que 20 deles ocorreram, ou seja, afetaram as entregas, e quatro deles poderiam ter ocorrido ou afetado as entregas, ou seja, a maioria indicou eventos que comprometeram as entregas no período estudado.

Quanto à origem, 14 eventos de riscos são origem externa, sete de origem interna e três de origem externa e interna, sendo a maior parte de origem externa, que, de acordo com o exposto no referencial teórico, estão fora do controle da SENAPPEN, em regra.

Quanto ao tipo, obteve-se um evento de risco legal, cinco eventos de riscos financeiro/orçamentário e 18 operacionais. A maior parte dos eventos de riscos está associada a falhas, deficiência ou inadequação de processos, pessoal, infraestrutura e sistema concernentes ao risco operacional, tipificado no referencial teórico.

A maioria dos eixos não indicou, na entrevista, os riscos contidos na lista de verificação. A maior quantidade de riscos foi observada no eixo 'Grupos Específicos -

Mulheres e LGBTQIA+', totalizando 6 riscos, seguida do eixo 'Saúde', 5 riscos, e 'Atenção aos egressos', 4 riscos. Já os eixos 'Trabalho' e 'Religião' apontaram 3 riscos, 'Alternativas Penais' 2 riscos e o eixo 'Educação' apresentou apenas 1 risco.

Considerando o período de análise desse estudo, entre 2020 e 2023, importante pontuar que o risco 'Pandemia causada pelo COVID-19' foi mencionado como risco em 4 dos 7 eixos (atenção ao egresso, saúde, trabalho e religião), afetando-os. Além desse, 'a dificuldade de execução dos recursos', os quais são repassados pela SENAPPEN, apareceu em 3 dos 7 eixos (mulheres e LBTQIA+, saúde e trabalho). O Quadro 4 sintetiza a quantidade dos eventos de riscos por eixo.

Quadro 4 - Totalidade de eventos de risco por eixo

Eixo	Qt eventos de riscos na lista de verificação	Qt. de eventos de riscos confirmados da lista de verificação	Qt. de eventos de riscos adicionados	Total de eventos de riscos por eixo
Atenção ao Egresso	1	0	2	2
Alternativas Penais	1	0	4	4
Educação	1	0	1	1
Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	1	1	5	6
Saúde	4	4	1	5
Trabalho	1	0	3	3
Religião	1	1	2	3
			TOTAL	24

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados coletados

Percebe-se que, diferentemente da entrega, a quantidade de riscos não seguiu uma quantidade padronizada por eixo. Ainda, do exposto, a maioria dos eixos não indicaram, na entrevista, os riscos contidos na lista de verificação, sendo eles: eixo 'Atenção ao Egresso', 'Alternativas Penais', 'Educação' e 'Trabalho'. Já o eixo 'Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+', 'Saúde' e 'Religião' apresentaram 100% de confirmação, nas entrevistas, dos eventos de riscos previamente levantados.

Já com relação ao eixo 'saúde', ele foi o eixo que mais indicou eventos de riscos no monitoramento da política (4), e todos eles foram indicados nas entrevistas, sendo eles: 1 – 'pandemia causada pelo COVID-19'; 2 – 'insuficiência de recursos humanos para o acompanhamento e fomento da política'; 3 – 'dificuldade de execução de recurso pelos estados', 4 – 'insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo'.

Verifica-se, portanto, uma discrepância entre a lista de verificação e as confirmações nas entrevistas quando da análise individualizada por eixo: quatro eixos não tiveram o evento

de risco da lista de verificação citado pelos entrevistados e três tiveram. E, ao se comprar os três eixos que tiveram os riscos da lista de verificação indicados, o eixo ‘Saúde’ apresenta maior consonância do que fora previamente mapeado e do que foi ratificado pelos entrevistados, estando os outros eixos abaixo de 50% de consonância.

Aponta-se, portanto, que o eixo ‘Saúde’ teve uma maior congruência daquilo que foi previamente indicado e do que foi confirmado pelos entrevistados. Já os eixos ‘Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+’ e ‘Religião’, em que pese terem sido confirmados pelos entrevistados, a porcentagem de consonância do que foi previamente mapeado está abaixo e do que fora coletado nas entrevistas. Todavia, importante sopesar que os demais eixos foram inferiores a esses na convergência ao não apresentarem o evento de risco contido na lista de verificação.

Isso não significa, necessariamente, uma falha na identificação de riscos, mas necessita de uma atenção especial do gestor a fim de verificar se, de fato, os eixos que tiveram uma consonância baixa eram eixos consolidados, cujas entregas não estão tão vulneráveis a importantes eventos de riscos ou se houve uma falha na identificação de riscos durante o monitoramento.

3. CONTRIBUIÇÕES

Com o atingimento dos três objetivos, alcançou-se o objetivo geral e, com isso, a resolução do problema dessa pesquisa e, desse modo, a pesquisa foi exaurida.

As entregas tiveram maior consonância com o previamente levantado, sendo os eixos de menor consonância, ‘Alternativas Penais’ e ‘Atenção a Egresso’, aqueles que tiveram mudança em sua estrutura organizacional, com a criação de uma nova diretoria, a DICAP, o que pode ter influenciado nos resultados.

Todavia, os eventos de riscos, em sua maior parte, foram adicionados após as entrevistas. De notar que, durante a análise dos documentos, constatou-se que apesar de ter havido um monitoramento quadrimestral dos eixos da política pública selecionada, os eventos de riscos se repetiram em todos os formulários.

Verificou-se, também, que com exceção do eixo ‘Saúde’, todos os eixos indicaram apenas um evento de risco durante toda sua execução, sendo que a maior parte dos eixos que indicaram apenas um, não o mencionaram durante as entrevistas, demonstrando a oportunidade de aprofundar a gestão de riscos no tocante à identificação dos eventos de riscos dentro do órgão, uma vez que os participantes demonstraram ter percepção do que afetou as

entregas, porém essa percepção não foi formalizada ou administrada durante a execução da política pública selecionada.

Os achados encontrados nessa pesquisa poderão contribuir com a SENAPPEN estudado nos seguintes pontos:

a. Aperfeiçoar a comunicação das principais entregas das políticas públicas aos gestores;
b. Avaliar o alinhamento das principais entregas das unidades administrativas com os instrumentos de planejamento do órgão, como a Carteira de Políticas Públicas do MJSP, tendo em vista que houve entregas consideradas importantes pelos gestores que não foram adicionadas às carteiras de políticas públicas do MJSP;
c. Reavaliar a construção da identificação de riscos nas políticas públicas, objeto desse estudo, seguindo-se o Manual de Gerenciamento de Riscos do MJSP, a fim de que o risco possa ter todos seus elementos indicados na identificação de riscos, tendo em vista que problemas de gestão de riscos são apontados por deficiências de implementação (Power, 2009);
d. Atentar-se aos eventos de riscos que se repetiram nos eixos como a ‘Inexecução dos recursos da SENAPPEN’ ou ‘dificuldade em executá-los, pelos estados, para implementação do eixo’, repetido em três eixos, e a ‘Pandemia do COVID-19’ repetido em quatro eixos. Assevera-se que, apesar de não haver mais pandemia, os seus efeitos/impactos poderão ser causa de novos riscos; e
e. Conferir se a discrepância encontrada nos eixos com relação à identificação de eventos de riscos diz respeito a um eixo cujas entregas não estão tão vulneráveis a eventos de riscos ou se há uma falha na identificação de de risco durante o monitoramento da política pública.

Acrescenta-se que, tendo em vista que um dos referenciais utilizados para a realização deste estudo foi o Manual de Gerenciamento de Riscos do MJSP, verifica-se a oportunidade de haver, na agenda de pesquisa, a construção de um Manual de Gerenciamento de Riscos com ênfase em políticas públicas da SENAPPEN como um produto técnico-tecnológico.

Houve algumas limitações nessa pesquisa. A primeira delas, já indicada anteriormente, partiu-se do pressuposto do que o que estava escrito na carteira de políticas públicas se referia conceitualmente à entrega. Em um segundo momento, também indicado no texto, diz respeito aos eventos de riscos que poderiam ter ocorrido (não ocorreu) e afetado as entregas e, com isso, restringiu-se a realização a triangulação das fontes de evidências em casos específicos, sem prejuízo de serem feitas comparações com a fundamentação teórica.

Outra limitação foi que o estudo se deteve apenas em analisar a identificação de eventos de riscos, não estudando os demais elementos da identificação de riscos (causas e impactos) e as demais etapas da gestão de riscos (ambiente interno, fixação dos objetivos, avaliação de riscos, respostas a riscos, atividades de controles internos, informação e comunicação e monitoramento).

Ainda, a pesquisa foi realizada em uma época em que ocorreu: (1) a mudança de gestão no órgão; (2) a primeira fuga de presos do Sistema Penitenciário Federal, coordenado pela SENAPPEN, (3) em meio às enchentes no Rio Grande do Sul, as quais demandaram atenção do órgão para apoio ao sistema penitenciário daquela região e (4) no desenvolvimento do Plano Pena Justa, plano de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional, o que afetou o desenvolvimento das atividades da SENAPPEN e, com isso, a dificuldade de encontro de agendas entre os entrevistados e a entrevistadora com a finalidade de efetuar a coleta dos dados. Mesmo com esses complicadores, foi possível concluir a coleta dos dados e seguir rumo à conclusão do estudo.

Uma construção elaborada de gestão de riscos impede elementos subjetivos e esses não conseguem guiar à mensuração do sucesso ou do fracasso das políticas públicas (Barret, 2014). A estruturação da gestão de riscos pode facilitar o alcance dos objetivos organizacionais ao mitigar fatores que afetariam o alcance do que fora estabelecido, tendo potencial de melhorar os serviços prestados e a gestão dos recursos públicos, trazendo melhor bem-estar da sociedade (Silva *et al.*, 2021).

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, N. M. C.; COLUCI, M. Z. O. Validade de conteúdo nos processos de construção e adaptação de instrumentos de medidas. Ciência & Saúde Coletiva, vol. 16 (7), p 3061-3068, 2011. Disponível em https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000800006. Acesso em 08/11/2023.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRET AO, P. New development: Risk management - how to regain trust and confidence in government. Public Money & Management, 34:6, p. 459-464, 2014. DOI: 10.1080/09540962.2014.962376

BLACK, J. The emergence of risk-based regulation and the new public risk management in the United Kingdom. Public Law, Vol. 3, pp. 512-548, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. Decreto nº 9203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017a.

BRUNING, C.; GODRI, L.; TAKAHASHI, A. R. W. Triangulação em estudos de caso: incidência, apropriações e mal-entendidos em pesquisas da área de administração. Administração: Ensino e Pesquisa. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, pp. 277-307, mai./ago. 2018. Disponível em: https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/889. Acesso em: 19/02/2023.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Penso Editora, 2021.

FALQUETO, J. M. Z.; HOFFMANN, V. E.; FARIAS, J. S. Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração. Revista de Ciências da Administração, v. 20, n. 52, pp. 40-53, dezembro 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2018V20n52p40

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

LUSTOSA DA COSTA, F. History of Public Administration, Brazil. In: Ali Farazmand (Eds.), Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, Springer, Cham, p. 1-13, 2019.

MILLER, K. D. Organizational Risk after Modernism. Organization Studies, 30(2–3), 157–180, 2009. https://doi.org/10.1177/0170840608101475

POWER, M. Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management, Oxford University Press, New York, NY, 2007.

POWER, M. The risk managemenet of nothing. Accounting, Organizations and Society 34, p. 849-855, 2009.

RANA, T.; HOQUE, Z.; JACOBS, K. Public sector reform implications for performance measurement and risk management practice: insights from Australia. Public Money & Management, 39:1, 37-45, 2019. DOI: 10.1080/09540962.2017.1407128

SAMPIERI, H., COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. Metodologia de Pesquisa. 5 ed., Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, C. S. dos; ANDRADE, E. V. C. de. Uma revisão bibliográfica e doutrinária acerca da educação como

SILVA, D. A. da; SILVA, J. A. da; ALVES, G. de F.; SANTOS, C. D. dos. Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. Revista do Serviço Público, *[S. l.]*, v. 72, n. 4, p. 824-854, 2021. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3991. Acesso em: 6 jun. 2023.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, n. 16, p. 20-45, jul. 2006.

SOUZA, F. S. R. N. de. *et al*. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 1, p. 59–78, jan. 2020.

UNITED KINGDOM. Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departaments. London: HM Treasury, 2009. Disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a757b4e40f0b6360e474749/Risk_management_assessment_framework.pdf. Acesso em: junho 2023