

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO DE MINAS GERAIS

GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS:
Possibilidades de Implementação no
Poder Executivo
do Estado de Minas Gerais

VÂNIA ROCHA DE FREITAS

Belo Horizonte

2008

VÂNIA ROCHA DE FREITAS

**GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS:
Possibilidades de Implementação no
Poder Executivo
do Estado de Minas Gerais**

Monografia apresentada à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas.

Orientador: Professor Osmar Teixeira de Abreu.

Belo Horizonte

2008

AGRADECIMENTOS

Especialmente ao professor Osmar Teixeira de Abreu, meu orientador, pela confiança, dedicação, incentivo e ensinamentos essenciais para a elaboração desta monografia.

Aproveito a oportunidade para registrar minha gratidão a todos os meus amigos e familiares que me motivaram a prosseguir, persistir e superar os obstáculos postos em meus caminhos.

Agradeço a Deus, por iluminar minha vida e me dar a oportunidade de recomeçar a cada dia.

Por fim, agradeço a todos que, da forma como puderam expressar o seu carinho, colaboraram para a elaboração deste trabalho.

“A coisa mais importante da vida não é a situação em que estamos, mas a direção na qual nos movemos”.

Oliver Wendell Holmes

RESUMO

A reforma da administração do setor público requer muito mais que o desenvolvimento de novas políticas públicas finalísticas. Reformar a administração do setor público pressupõe a utilização de modelos de gestão capazes de orientar os gestores públicos para os resultados almejados pelo Governo. Nesse contexto, a sistematização e aplicabilidade da gestão integrada de riscos como ferramenta refinada de controle ganha especial relevância para as organizações públicas. Este trabalho tem como objetivo geral analisar se no atual cenário do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, especificamente nos órgãos da Administração direta, é possível e favorável a adoção do processo de gestão integrada de riscos levando-se em consideração se existe o alinhamento necessário entre os instrumentos de planejamento, execução, controle e avaliação. Para tanto, foram descritas as etapas desse processo, bem como as funções-chave definidas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, destacando-se a evolução, metas e objetivos preestabelecidos, avaliando se há eficiência e eficácia nessa interação, bem como na gestão estratégica, de conhecimento e de competências, todas voltadas no sentido de retroalimentar o sistema de forma a atingir os objetivos por meio da gestão de resultados. O estudo foi desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica, cuja revisão literária apresenta como bases de sustentação a gestão integrada de riscos, conceitos e princípios da Administração Pública e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, após a reforma denominada “Choque de Gestão”. Como resultado, foi elaborada a correlação entre a gestão estratégica do Poder Executivo e os elementos da gestão integrada de riscos. Concluiu-se que é possível a adoção de políticas de gestão de riscos voltadas para a identificação de medidas necessárias à implementação das melhorias requeridas nos processos.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão Integrada de Riscos. Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

ABSTRACT

The administration reform of the public sector requires much more than the development of new final determined public politics. In order to reform the administration of the public sector it is taken for granted the use of management models capable of guiding the public managers to the results aimed by the government. In this context, the systematization and workability of the management integrated with risks as a refined control tool reveals a special relevance for the public organization. This work has the general aim to analyze specifically if the adoption of a management process integrated with risks is possible and favorable in the present scenario of the Executive Power of the State of Minas Gerais. It was taken into consideration the necessary alignment for the instruments of planning, execution, control, and evaluation. For such, the phases have been described in this process, as well as the key functions defined by the government of the State of Minas Gerais, standing out the pre-established targets and objectives, evaluation if there is efficiency and efficacy in this interaction, as well as in the strategic management of knowledge and competence all focused on feed backing the system so as attain objectives through the management of results. The study was developed through bibliographical research, whose literary review presents as a basis of sustenance of the management integrated with risks, concepts and principles of Public Administration and the Executive Power of the State of Minas Gerais after the reform so-called "Management Shock". As a result, it was drawn up the correlation between the strategic management of the Executive Power and the elements of management integrated with risks. It was concluded it is possible the adoption of politics of risk management focused on the identification of necessary measures for the implantation of the required improvements in the processes.

Key words: Public administration. Management integrated with risks. The executive power of the state of Minas Gerais.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Avaliação de Desempenho Individual
AGE	Advocacia Geral do Estado
ALMG	Assembléia Legislativa de Minas Gerais
AR	Análise de risco
AUGE	Auditoria Geral do Estado
CF	Constituição Federal
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commssion</i>
EpR	Estado para Resultados
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPSEMG	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
JPOF	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO	Lei de Diretriz Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NGT	Técnica de grupo nominal
OUGE	Ouvidoria Geral do Estado
PDCA	<i>Plan</i> (planejar); <i>Do</i> (Executar); <i>Check</i> (monitorar) e <i>Act</i> (Agir)
PL	Projeto de Lei
PMBOK	<i>Project Management Body ou Knowledge</i>
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMI	<i>Projetc Management Institute</i>
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
SCAF	Superintendência Central de Administração Financeira
SCAG	Superintendência Central de Auditoria de Gestão
SCAO	Superintendência Central de Auditoria Operacional
SCCA	Superintendência Central de Correição Administrativa
SCCG	Superintendência Central de Contadoria Geral
SCPPO	Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda

SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGCON	Sistema de Gestão de Convênios
SIGPLAN	Sistema de Gestão e Planejamento
SISAP	Sistema de Administração de Pessoal
SWOT	<i>Strenghts, Weaknesses, Opportunities e Threats</i>
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Expressão bidimensional do binômio probabilidade x impacto.....	22
FIGURA 2 - Principais elementos do processo de gestão de riscos.....	24
FIGURA 3 - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2007/2023.....	83

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS.....	15
2.1 Processo decisório nas organizações.....	15
2.1.1 Conceitos e fundamentos do processo decisório.....	16
2.2 Governança.....	18
2.2.1 Governança corporativa.....	19
2.3 Definição de riscos e oportunidade.....	20
2.4 Gestão integrada de riscos.....	23
2.4.1 Principais elementos do processo de gestão de riscos.....	24
2.4.2 Gestão integrada de riscos em projetos no setor público.....	38
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	41
3.1 Governo.....	41
3.2 Administração Pública.....	42
3.2.1 Princípios constitucionais.....	43
3.2.2 Fundamentos da responsabilidade fiscal.....	54
3.2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	60
4 GESTÃO PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS.....	61
4.1 Estrutura do Poder Público Estadual.....	63
4.2 Gestão estratégica do Poder Executivo Estadual.....	64
4.2.1 Planejamento estratégico.....	65
4.2.2 Execuções orçamentárias, administrativas e financeiras.....	72
4.2.3 Execução de serviços públicos finalísticos.....	73
4.2.4 Sistema de controle interno.....	73
4.2.5 Sistema de avaliação dos resultados.....	76
4.2.6 Governança corporativa do Poder Executivo.....	79
4.2.7 Comitê de Governança Corporativa.....	80
5 GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS NO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS: POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO.....	82

5.1 Objeto da simulação do processo de Gestão Integrada de Riscos.....	83
5.1.1 Objetivos estratégicos da “qualidade e inovação em gestão pública”	83
5.1.2 Metas definidas para 2011.....	84
5.1.3 Agenda Setorial do Choque de Gestão.....	85
5.2 Processo de Gestão integrada de Riscos: simulação.....	85
6 CONCLUSÕES.....	93
REFERÊNCIAS.....	95
ANEXO A.....	102

1 INTRODUÇÃO

Observa-se, tendo como divisor a década de 1980, que o mundo caminhou de uma Administração Pública comparada clássica ou tradicional para uma Nova Administração Pública. Esta última foi estimulada pela necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros, e por avanços em uma série de disciplinas ligadas à Teoria Organizacional, Ciência Política e Economia.

O aparelho estatal ganhando cada vez mais força e, principalmente, após a abertura do debate, em 1995, com o Plano Diretor de Bresser Pereira (BRASIL, 1995), muitos foram os governos da esfera estadual que alavancaram projetos que visavam a uma modernização administrativa. Entre esses estados destacam-se Bahia, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Acre e Minas Gerais. Neste contexto, o Governo de Minas Gerais implementou, em 2003, uma estratégia batizada de “Choque de Gestão” (MINAS GERAIS, 2003e), que incorporou diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública em decorrência de experiências propostas ou implementadas no Governo Federal ou nos demais estados.

Com a adoção de medidas administrativas, o Governo pretendeu promover uma reorganização da máquina pública. Sendo assim, buscou-se instituir ações com o objetivo de reverter o quadro em que se encontrava a Administração Pública de Minas Gerais e seus reflexos na economia e sociedade mineira. Entre as principais medidas realizadas com o objetivo de ajustar a máquina pública à realidade, destacam-se a ampliação de receita, redução de despesas, contingenciamento orçamentário e financeiro, levantamento de informações e potencialidades de racionalização do gasto público, implementação e aperfeiçoamento de sistemas corporativos e aumento do controle da folha de pagamento de pessoal e seu crescimento vegetativo.

A utilização dos métodos de gerenciamento de risco tem o objetivo de avaliar situações possíveis de falha e concentrar esforços para pelo menos minimizar, os efeitos que essas falhas podem ocasionar. Gestores de determinadas unidades podem mostrar-se preparados para enfrentar mais risco, enquanto outros assumem posições mais conservadoras. Atuando isoladamente, essas diferentes subculturas poderiam afetar desfavoravelmente a organização. Porém, ao trabalharem em conjunto, as unidades poderão refletir-se adequadamente na filosofia de administração de riscos.

Desde 2003, a diretriz de uma gestão baseada em resultados está presente no Governo de Minas. Para que esse modelo seja concretizado, é de suma importância que a avaliação seja efetiva, capaz de alterar rumos, superar desafios existentes na realidade e comprometer os atores envolvidos. Devem-se avaliar de modo contínuo os resultados alcançados e buscar as evidências existentes dos riscos e potenciais das intervenções propostas. Torna-se necessário, portanto, um sistema adequado de gestão de riscos.

A gestão e o controle de riscos devem estar integrados ao processo de governança como instrumentos de aperfeiçoamento, inclusive no planejamento governamental, como forma de orientar as demais políticas de gestão, propiciando o cumprimento da missão e atendimento dos objetivos da Administração Pública Estadual.

O presente trabalho se propõe a analisar se o atual cenário do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, especificamente nos órgãos da Administração direta, é favorável à adoção do processo de gestão integrada de riscos, levando-se em consideração se existe o alinhamento necessário entre os instrumentos de planejamento, execução, controle e avaliação.

Para tanto, foram descritas as etapas desse refinado processo de controle, bem como os processos-chave definidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais, destacando-se a evolução, as metas e objetivos preestabelecidos, avaliando se há eficiência e eficácia nessa interação, bem como na gestão estratégica, de conhecimento e de competências, todas voltadas no sentido de retroalimentar o sistema de forma a atingir os objetivos por meio da gestão de resultados.

Em um panorama de aprofundamento do modelo de gestão por resultados, obter maior compreensão quanto às metas estabelecidas pelo Governo, recursos utilizados, mecanismos disponíveis e etapas do processo da gestão integrada de riscos é um passo fundamental para o êxito na avaliação da oportunidade de implementar esse modelo.

A metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho foi a pesquisa exploratória, cujas informações existentes permitiram fazer uma avaliação teórica sobre o tema gestão integrada de riscos. Foram feitas leituras em publicações pertinentes ao assunto.

Esta introdução consiste na primeira parte deste estudo, que está dividido em seis capítulos e que tem como propósito desenvolver uma descrição da “gestão integrada de riscos” como instrumento gerencial para exercer o controle, a transparência e garantir a manutenção da eficiência e efetividade nas metas definidas no plano de governo, voltadas para o interesse público.

Desta maneira, no segundo capítulo apresenta-se toda a especificidade, conceito e técnicas que fazem parte da adoção da gestão integrada de riscos. Nessa seção detalham-se todos os processos e procedimentos para a sua adoção, permanente monitoramento e revisão.

O terceiro capítulo aborda as normas, conceitos e princípios que regem a Administração Pública. Além do arcabouço teórico necessário para a melhor compreensão das premissas que permearam o “Choque de Gestão”.

O quarto capítulo descreve os instrumentos de planejamento, execução, controle e avaliação de resultados implementados na gestão pública do Poder Executivo de Minas Gerais.

“*A posteriori*”, no quinto capítulo retrata-se o contexto administrativo em que se insere o processo de gestão integrada de riscos, assim como será avaliada em caráter ilustrativo e descritivo a aplicabilidade desse instrumento gerencial de gestão como benefício e ajuste para o aperfeiçoamento dos processos de gestão.

Finalizando, o sexto capítulo apresenta as principais conclusões deste trabalho, a oportunidade e conveniência de se adotar o processo de gestão integrada de riscos como instrumento das boas práticas de gestão, voltadas no sentido de retroalimentar o sistema de forma a atingir os objetivos por meio da gestão de resultados, e também como elemento essencial da governança corporativa, diante do quadro atual da Administração Pública Estadual.

Em face da importância e necessidade de se acompanhar a efetividade dos resultados definidos nas políticas públicas, e para tal há de se aprimorarem os instrumentos gerenciais, no sexto capítulo sugere-se que a Fundação João Pinheiro estimule em seus cursos e trabalhos científicos o desenvolvimento de pesquisas que se relacionem ao aprofundamento deste tema objeto desse trabalho.

2 GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar argumentos teóricos relacionados ao processo de gestão integrada de riscos. Serão utilizadas abordagens a respeito de aspectos que subsidiam o entendimento dos componentes essenciais do gerenciamento de riscos corporativos, seus princípios e conceitos-chave. Também serão apresentadas as técnicas de aplicação, descrevendo-se cada um dos componentes, de forma a facilitar sua compreensão e aplicação.

2.1 Processo decisório nas organizações

Cada organização é parte de um sistema econômico, de um sistema social e de um sistema político. Estas e outras forças ambientais podem ter significativo impacto sobre muitos tipos de decisões, especialmente sobre aquelas de natureza não programadas. Assim, embora muitas dessas forças não possam ser controladas por quem decide, devem ser consideradas, uma vez que podem formar os objetivos, dirigir as pesquisas para alternativas, definir a finalidade de possíveis alternativas e influenciar muito a alternativa selecionada. Em outras palavras, há muitas forças além do controle de quem decide e essas forças podem influenciar cada fase do processo de decisão.

De fato, o sucesso ou o fracasso de muitas decisões mais cedo ou mais tarde será determinado pela maneira como elas interagem com o ambiente no qual as organizações funcionam.

Nestes casos, a principal tarefa de quem toma decisão é antecipar-se e adaptar-se às mudanças que escapam ao controle da organização, provocando mudanças que estão sob seu controle.

Várias condições do ambiente podem influenciar a organização, de duas maneiras importantes: primeiro, podem agir como restrição, ao limitar de fato a eficácia da organização. Por outro lado, podem agir como oportunidade para a melhoria da eficácia.

Já se tem comprovado que muitas organizações que gozam de taxas de crescimento acima da média capitalizam as oportunidades oferecidas pelo meio ambiente; e outras perdem muito terreno por se adaptarem com atraso às mudanças do ambiente ou mesmo por resistirem à adaptação. São essas condições ambientais que podem atuar ao

mesmo tempo como restrições para uns e oportunidades para outros (www.proexcel.fiocruz.br/inalteráveis).

2.1.1 Conceitos e fundamentos do processo decisório

Modernamente, a decisão é identificada como um processo contingencial que, além de lógico, racional ou seqüencial, é criativo, subjetivo, circunstancial, além de condicionado pelos hábitos e experiências adquiridas e amparado por diferentes informações e interesses nas várias etapas do processo de escolha. A complexidade está na interação entre as pessoas, funções, papéis, recursos e poder (LEITÃO, 1995; 1997; PEREIRA; FONSECA, 1997).

Chiavenato (1993a) afirma que toda decisão envolve necessariamente seis elementos:

- tomador de decisão: quem decide mediante várias situações, pode ser individual ou coletiva, mas ele tem incertezas e segue as regras para as decisões;
- objetivos: o que o tomador de decisão pretende alcançar com suas ações;
- preferências: são os critérios que o tomador de decisão usa para fazer sua escolha pessoal;
- estratégia: o curso de ação que o tomador de decisão escolhe para melhor atingir os objetivos. Depende dos recursos de que pode dispor e da maneira como percebe a situação;
- situação: são os aspectos do ambiente que envolve o tomador de decisão, muitos dos quais fora do seu controle, conhecimento, compreensão e que afetam sua escolha;
- resultado: é a consequência ou resultante de dada estratégia.

Para melhor identificar e descrever o processo decisório em seus elementos constitutivos, tomaram-se as contribuições do estudo sobre o processo de decisão política tanto de Lindblom (1981) como de Viana (1996) e outros autores, que afirmam que a decisão e seu processo é um exercício de poder. A descrição de seus elementos é identificável nos demais setores, principalmente nas instituições sociais, como se pretende, e basicamente são:

- os atores envolvidos, suas características e subjetividades: o poder e autoridade que detém cada um deles, os grupos de interesse, os papéis que desempenham, se são internos ou externos, características de interação e da rede de relação, sentimentos de pertencer a sentimentos e práticas de unidade, conflitos, poder e influência de uns sobre os outros, cultura, valores, desejos, vontades, ideologia;
- a organização é um sistema de decisões de que cada pessoa participa consciente e racionalmente, escolhendo e decidindo entre alternativas mais ou menos racionais que se lhes apresentam pela frente, de acordo com sua personalidade, motivações e atitudes;
- todo tomador de decisão está inserido em uma situação que o envolve, pretende alcançar objetivos e tem preferências pessoais e estratégias (cursos de ação) para alcançar os resultados pretendidos.

De acordo com Pereira e Fonseca (1997, p.112-116), três tipos de papéis decisórios são esperados dos gerentes contemporâneos e se referem a:

- decisão e planejamento: a partir da interpretação da percepção global devem atuar contigencialmente para melhorar a consistência estratégica do planejamento organizacional;
- decisão e participação: refere-se à descentralização do poder e o exercício de autonomia e estão ligados pela negociação e conflitos de interesses. É o tipo de decisão compartilhada que está sujeita aos melhores resultados, porque a escolha e análises sofrem maior detalhamento e criatividade, o que melhora também o exercício de decisão conjunta, o aprendizado e, enfim, os compromissos com os propósitos organizacionais;
- decisão e inovação: por provocar mudanças nas crenças, valores, hábitos e nos interesses sedimentados de indivíduos, grupos e da organização, as inovações, que são frutos do desenvolvimento tecnológico e da criatividade, que nunca cessam, estarão no processo decisório para acionar mudanças a partir da vontade de implementarem-se novas idéias ou para superar obstáculos e resolver problemas.

Os processos de percepção das situações e do contexto são básicos para a explicação do comportamento humano, pois o que uma pessoa sente e percebe influencia

aquilo que vê e interpreta, assim como o que vê e interpreta influencia o que aprecia e deseja.

É a tomada de decisão que estabelece o quadro para a compreensão do comportamento das pessoas nas organizações. De fato, a qualidade das decisões do gerente é a medida de sua eficácia.

2.2 Governança

A governança é mais bem compreendida em termos dos elementos principais que são considerados para descrever a boa governança, tais como: responsabilidade em prestar contas, transparência, participação, administração de relacionamento e, dependendo do âmbito, eficiência e/ou equidade (EDWARDS, 2002, p.52).

No que diz respeito à governança pública, Kickert (1997, p.732) descreve ter significado mais geral que o usual e limitado encontrado nos negócios e na interpretação orientada para o mercado vinda do conceito de administração. Para ele, a governança pública é também relativa à legalidade e legitimidade, mais que um rígido valor de mercado, em que a interação entre a esfera política e a social representa papel crucial. Assim, a governança pública é um conjunto de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.

A governança tem caráter mais amplo, pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além. Conforme Maria Helena de Castro Santos, o conceito de governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do estado, tão pouco ao funcionamento eficaz do aparelho de estado.

Governança refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo-se aí não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos (SANTOS, 1997).

Enquanto a governabilidade tem dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

2.2.1 Governança corporativa

Governança corporativa pode ser definida como um conjunto de ações, regras, estruturas e políticas que governam o processo decisório numa organização. Sob a ótica de entes governamentais, pode ser vista como a capacidade de fazer cumprir a missão e de atingir os resultados que atendam aos interesses da sociedade (princípio da efetividade do ente público).

A gestão integrada de riscos corrobora a governança corporativa na medida em que a existência de ambas é necessária a qualquer tipo de organização. Para haver governança empresarial, é imprescindível a existência de controles internos e a eficácia destes exige que sejam unificados e harmoniosos entre si. E, finalmente, como órgão mais adequado para centralizar os controles, impõe-se a Controladoria, desde que ela seja independente da gestão e integre a análise e a avaliação dos riscos empresariais com suas técnicas de contabilização e avaliação de desempenho.

A governança corporativa deve estar sustentada por alguns pilares como, por exemplo: prestação de contas; transparência; código de ética; e gestão e controle de riscos.

O processo de estruturação da governança corporativa, por meio da qual os objetivos organizacionais são monitorados e alcançados, é altamente dependente do ambiente institucional e legal das sociedades, da ética vigente nos negócios, da qualidade corporativa dominante e dos interesses societários da comunidade.

Assim, a tarefa central da governança moderna é implantar na empresa um conjunto de controles e incentivos para solucionar de forma integrada os problemas da custódia e do desempenho dos recursos nela investidos, em um ambiente de riscos, o que significa, inclusive, que “*all business risks are also risks of poor management*” (JENSEN; MECKLING, 1976), ou seja, atentar para o risco de agenciamento e evitar que tais controles possam ser infectados pela manipulação deliberada ou incompetente das informações.

Entendem-se como posturas essenciais para a boa governança a integridade ética, permeando todos os sistemas de relações internas e externas: o senso de justiça no atendimento das expectativas e das demandas de todos os “constituintes organizacionais”; a conformidade com as instituições legais e com marcos regulatórios a partir dos quais se exercerão as atividades das empresas; e a transparência, nos limites em que a exposição dos objetivos estratégicos, dos projetos de alto impacto, das políticas e das operações das companhias não seja conflitante com a salvaguarda de seus interesses.

A governança corporativa como estrutura de poder pode ser entendida como:

A governança corporativa é o sistema e a estrutura de poder que regem os mecanismos através dos quais as companhias são dirigidas e controladas (CADBURY, 1999).

O campo em que gravita a governança corporativa é definido por uma dada estrutura de poder que envolve questões relacionadas aos processos de tomada de decisões estratégicas, ao exercício da liderança, aos métodos com que se atendem aos interesses estabelecidos e aos pleitos emergentes – em síntese, ele está relacionado à sociologia das elites e por isso mesmo é fortemente influenciado pelos institutos legais e pelos marcos regulatórios de cada país (BASIC, 2003).

2.3 Definição de riscos e oportunidades

Há mais de 60 anos, o economista Frank Knight diferenciou incerteza de risco. Para o autor, incerteza refere-se a situações em que a decisão pode gerar muitos resultados, porém cada um deles apresenta possibilidades de ocorrência desconhecidas. O risco, por sua vez, refere-se a situações para as quais todos os possíveis resultados podem ser relacionados, conhecendo-se a probabilidade de cada resultado ocorrer (KNIGHT, *apud* ROZO, 2007).

O que diferencia os dois conceitos é a maior objetividade inerente ao risco. Quando a tomada de decisões é acompanhada pelo desconhecimento dos prováveis efeitos, está-se diante da incerteza. Quando é possível se prever e aquilatar as conseqüências, ainda que de modo impreciso, quanto à probabilidade e impacto da ocorrência, está-se diante de uma análise de risco. Dessa forma, o risco é algo que pode ser mensurado.

Thompson (1992, p.13, *apud* COCURULLO, 2002, p.50), referindo-se especificamente ao risco, define-o de forma semelhante: “risco é a variação potencial nos resultados. Está presente em quase tudo o que fazemos. Quando o risco está presente, o resultado não pode ser precisamente previsto”. Concurullo (2002), ao comentar a definição de Thompson, frisa a objetividade relacionada ao risco e sua mensurabilidade.

Outro comentário de Cocurullo (2002) relaciona-se ao fato do risco não significar, necessariamente, possibilidade de perda. Assim, ao se determinar o risco, avaliá-lo adequadamente e bem administrá-lo, soluções cautelares apropriadas podem ser previstas, o que, conseqüentemente, pode gerar resultados benéficos. É o ponto de vista de se enxergar o risco como possibilidade de sucesso e não de fracasso.

Nessa linha, Bueno (1999, *apud* COCURULLO, 2002) conceitua o risco como uma medida de probabilidade de perdas possíveis e como desvio-padrão ou volatilidade dos retornos esperados, podendo assumir dois conjuntos de possíveis eventos: os sucessos – eventos que permitem atingir os objetivos; e os fracassos – eventos que não permitem atingir os objetivos.

De forma direta, risco foi definido pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 1992) como a possibilidade que um evento ocorra e afete de modo adverso o alcance dos objetivos de uma entidade.

Para definir risco, o Tribunal de Contas da União (TCU) buscou aliar conceitos acadêmicos e mais simples:

Risco é a expressão da probabilidade de ocorrência e do impacto de eventos futuros incertos que têm potencial para influenciar o alcance dos objetivos de uma organização. Em termos simples e não acadêmicos, risco é todo o evento que pode atrapalhar ou impedir que se atinja o alvo pretendido (BRASIL, 2003).

Essa conceituação traz embutida a noção de que, para se ter conhecimento dos riscos de uma organização, deve-se primeiro conhecer seus objetivos. A partir daí, busca-se conhecer toda a gama de potenciais passíveis de influenciar o alcance dos objetivos. Se um evento impulsiona o alcance, está-se diante de um sucesso. Se atrapalhar ou impedir o alcance do objetivo, está-se diante de um fracasso. Para utilizar-se a conceituação do COSO (2003b), de autoria de Bueno, no documento *Enterprise Risk Management Framework*, utilizam-se os termos “oportunidades” para representar os sucessos e “riscos” para representar os fracassos.

Mais: a conceituação fala que se deve tentar estabelecer a probabilidade de ocorrência de dado evento e, nesse caso, o impacto para o alcance do objetivo. Portanto, quando se fala que o risco tem caráter objetivo e que pode ser mensurado, pretende-se estabelecer o binômio probabilidade-impacto da ocorrência do evento.

Um dos modelos mais utilizados para se expressar esse binômio é o uso de um gráfico bidimensional (FIG. 1) com cada uma das variáveis ocupando um eixo. Dividindo-se o gráfico resultante em quatro quadrantes, é possível criarem-se categorias que, de modo genérico, podem pré-direcionar a ação quanto aos riscos. Para Cocurullo (2002), em casos de riscos de baixa probabilidade de ocorrência e de baixo impacto (primeiro quadrante), deve-se fazer a seleção de alguns para acompanhamento e verificação de possível migração para o outro quadrante. Se os riscos são do segundo quadrante (alto impacto e baixa

probabilidade), devem-se criar planos de contingência e se proteger mediante seguros. Riscos de alta probabilidade de ocorrência, mas de baixo impacto (terceiro quadrante), devem ser geridos reativamente, isto é, verifica-se a existência e adequabilidade de controles internos para seu gerenciamento. Em caso negativo, esses riscos devem ser tratados como se fossem o quarto quadrante. Estes, considerando-se o alto impacto conjugado com alta probabilidade, devem ser geridos pró-ativamente, isto é, devem ser definidas ações de resposta aos riscos.

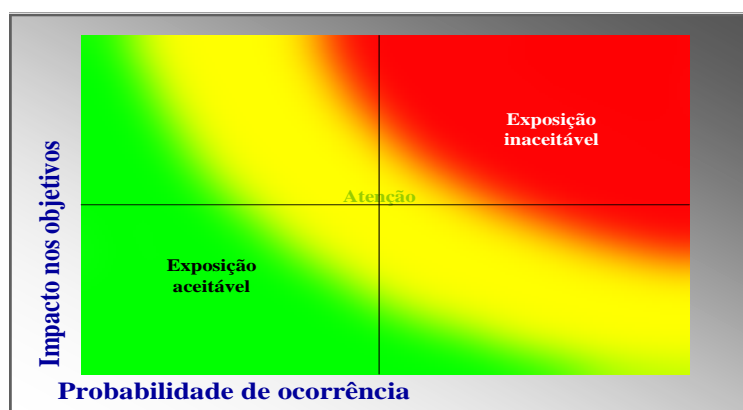


FIGURA 1 - Expressão bidimensional do binômio probabilidade x impacto.

Fonte: Transparência utilizada na disciplina Controle Interno e Auditoria Governamental do professor Osmar Teixeira de Abreu aos alunos do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas da Escola de Governo da FJP – Fundação João Pinheiro (maio de 2007).

A esse processo sistemático de avaliação de eventos interagindo com os objetivos de uma organização dá-se o nome de análise de risco, conforme a definição do TCU:

Análise de risco (AR) é o uso sistemático de informações para identificar os possíveis eventos que podem influenciar o alcance dos objetivos da organização, compreendendo a estimativa da probabilidade de ocorrência do evento e seu impacto potencial na consecução dos alvos organizacionais. É usual dividir a AR em duas áreas: riscos externos (oriundos de eventos cuja ocorrência independe da ação dos gestores) e riscos internos (oriundos das atividades e ou processos intrínsecos da entidade) - (BRASIL, 2003).

Os eventos podem ter impacto negativo, positivo ou ambos. Eventos potencialmente negativos representam riscos e devem ter avaliação e resposta. Eventos

com possível impacto positivo representam oportunidades ou compensação a impactos negativos de riscos.

Eventos que representam oportunidades devem ser canalizados de volta ao processo de definição de estratégias e objetivos, com o intuito de formular ações para aproveitar essas oportunidades. Eventos que são compensações a riscos são considerados nas etapas de avaliação e resposta aos riscos.

2.4 Gestão integrada de riscos

A gestão de riscos é parte integrante da administração adequada e também um elemento essencial da boa governança corporativa. Tem como finalidade a busca do equilíbrio apropriado entre o reconhecimento de oportunidades de ganhos e redução de perdas. É um processo não estático, de ação contínua e interativa, composto por etapas que, quando realizadas em seqüência e mantidos os seus registros, possibilitam a melhoria contínua da tomada de decisões, do gerenciamento para áreas específicas de riscos conhecidos e facilitam a melhoria do desempenho.

Os principais elementos do processo de gestão de riscos estão estabelecidos em norma elaborada pelo Comitê OB-007 de Gestão de Riscos, da *Standards Australia* e *Standards New Zealand*, como revisão da norma AS/NZS 4360:1999. Ela fornece uma estrutura genérica para estabelecer os âmbitos e para a identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos (AUSTRALIA, 1999).

A aplicabilidade dessa norma não visa a impor a uniformidade dos sistemas de gestão de riscos, porém, por ser genérica e ampla, pode ser aplicada em qualquer organização, seja no nível estratégico, tático e operacional, em projetos específicos, não necessariamente no princípio dos processos, mas de acordo com as práticas e objetivos específicos, produtos e serviços por ela empregados.

O gerenciamento de riscos do projeto tem como objetivo a maximização da ocorrência de eventos positivos em relação aos objetivos do projeto e a minimização de eventos que os afetariam negativamente, a partir da identificação, análise, monitoramento e controle de possíveis ameaças e oportunidades. Risco, em gerenciamento de projetos, significa qualquer evento ou condição incerta que, se ocorrer, pode afetar positiva ou negativamente os objetivos do projeto. Todo projeto está submetido à ocorrência de tais

incertezas, pois se trata de algo com o objetivo de obter um produto único, nunca realizado anteriormente.

A organização, seja pública, privada ou comunitária, grupo ou indivíduo, que gerencia seus riscos de maneira eficaz e eficiente tem maior probabilidade de atingir seus objetivos, com custo total mais baixo.

2.4.1 Principais elementos do processo de gestão de riscos

De acordo com a norma AS/NZS 4360:2004 elaborada pelo Comitê OB-007 de Gestão de Riscos, da *Standards Australia* e *Standards New Zealand*, o gerenciamento de riscos corporativos é constituído de componentes inter-relacionados citados a seguir, pelo qual a administração gerencia a organização ou projetos específicos, e estão integrados com o processo de gestão.

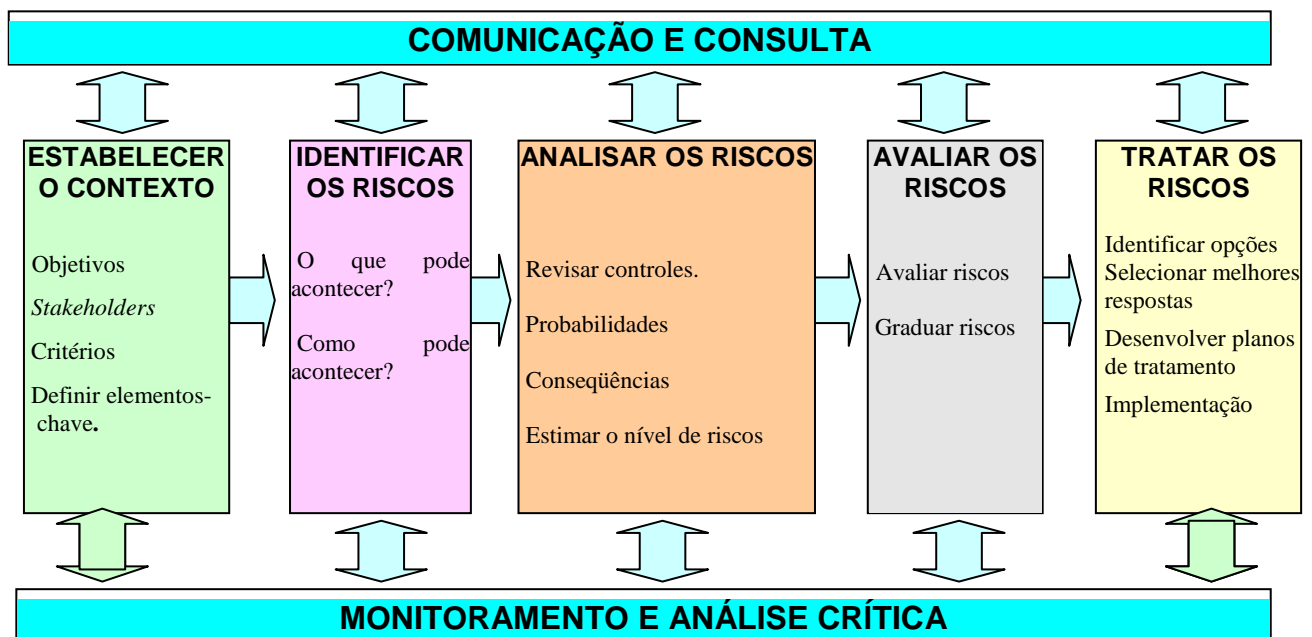


FIGURA 2 - Principais elementos do processo de gestão de riscos.

Fonte: Transparência utilizada na disciplina Controle Interno e Auditoria Governamental do professor Osmar Teixeira de Abreu aos alunos do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas da Escola de Governo da FJP – Fundação João Pinheiro (maio de 2007).

- **Comunicação e consulta**

A comunicação e a consulta são dois aspectos relevantes em cada etapa desse processo de gestão de riscos. Propiciam o engajamento, a participação e compreensão entre as partes envolvidas, com base em suas percepções, no que tange ao julgamento sobre os riscos, avaliação, definição de ações necessárias e o impacto significativo no plano de tratamento.

Os registros da comunicação e consulta dependem de fatores como escala e susceptibilidade da atividade.

- **Estabelecer o contexto**

Antes do início de uma atividade gestão de riscos, em qualquer nível é necessário compreender a organização, seus objetivos estratégicos, de negócios ou de projetos, políticas, metas e interesses organizacionais como um todo.

O estabelecimento de contextos, baseados em critérios operacionais, técnicos, financeiros, legais, sociais, ambientais, humanitários, entre outros, define os parâmetros básicos a partir dos quais os riscos devem ser gerenciados e o escopo do projeto, processo ou atividade, de acordo com a estrutura escolhida e a natureza de gestão dos riscos. Esses contextos incluem o ambiente externo e interno da organização e os propósitos da atividade de gestão de riscos. Também incluem a consideração das interfaces entre os ambientes externo e interno de forma a garantir que os objetivos definidos para o processo de gestão de riscos levem em consideração o ambiente organizacional e o ambiente externo.

- **Identificar os riscos**

Na etapa que tem como objetivo a identificação dos riscos a serem gerenciados, é fundamental realizar uma identificação abrangente utilizando um processo sistemático e bem-estruturado, pois um risco não identificado nessa etapa pode ser excluído de análises posteriores. A identificação de riscos é um processo contínuo, ou seja, podem ser identificados riscos ao longo de todo o ciclo de vida do projeto, devendo estar incluídos todos eles, estejam eles sob o controle da organização ou não.

Esse processo tem como entradas:

- fatores ambientais da organização nos processos de planejamento do gerenciamento de riscos, bancos de dados, *benchmarking* ou outras fontes de estudo do setor ligado ao projeto auxiliam na identificação dos riscos;
- ativos de processos organizacionais;
- declaração do escopo do projeto. Uma causa potencial de riscos pode ser a incerteza nas premissas do projeto, encontradas na declaração do escopo;
- plano de gerenciamento de riscos, principalmente as funções e responsabilidades, o orçamento e o cronograma das atividades de gerenciamento de riscos e as características de riscos;
- plano de gerenciamento do projeto.

As abordagens utilizadas como ferramentas e técnicas para identificar riscos, detalhadas no Manual da QSP (QSP, 2007), incluem: listas de verificação (*check lists*), julgamentos baseados na experiência e em registros, fluxogramas, *brainstorming*, análise de sistemas, análise de cenários e técnicas de engenharia de sistemas, detalhados a seguir:

- *brainstorming*: consiste na identificação de grande volume de riscos e trata-se de um processo altamente criativo e sinérgico. A equipe do projeto deve estar disponível, além de estarem envolvidos o gerente do projeto e os clientes;
- técnica Delphi: são feitas entrevistas anônimas e as respostas são resumidas e redistribuídas para os especialistas por várias vezes até se chegar a um consenso. Esta técnica é muito utilizada quando o *brainstorming* é remoto e quando se deseja reduzir a parcialidade e a influencia nos resultados;
- entrevistas: considerada uma das principais fontes de coleta de dados para a identificação dos riscos. Podem ser feitas com participantes experientes do projeto, partes interessadas e especialistas. Quando feitas com especialistas externos ao projeto ou à organização, auxiliam na identificação de questões, dúvidas e características técnicas específicas, não cobertas pela equipe do projeto;
- identificação da causa-raiz: auxilia no agrupamento dos riscos por causas, buscando a causa para cada um deles, atuando como facilitador no desenvolvimento de respostas aos riscos;
- análise dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças - *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* (SWOT);

- técnica de grupo nominal (NGT): é feito um *brainstorming* individual, já com priorização por cada participante, e um registro final em grupo para análise e considerações finais;
- processo de analogia: é utilizado quando existe documentação de projetos similares/ históricos. Executa-se a compilação dos dados históricos obtidos para então criar ou atualizar a lista de riscos para o projeto atual;
- *check lists*, questionários e modelos: utilizam dados históricos ou estudos de entidades ou outras organizações, já que nenhum projeto novo representa um conjunto de riscos totalmente novos. Muito usado para refinar a lista de riscos.

As técnicas com diagramas podem ser:

- diagramas de causa e efeito: muito úteis para a identificação das causas dos riscos;
- diagramas do sistema ou fluxogramas: ajuda a analisar como os problemas ocorrem, a partir da exposição dos diversos pontos do sistema e de como eles se inter-relacionam;
- diagramas de influência: representam relações entre variáveis e resultados.

O registro de riscos, que compõe o plano de gerenciamento do projeto, consiste no documento que contém todas as informações dos processos de gerenciamento de riscos a partir do processo de identificação. Assim, as saídas do processo de identificação de riscos constituirão as entradas iniciais desse documento. Após a identificação, o registro deve conter:

- a lista dos riscos identificados;
- listas de respostas possíveis, já identificadas durante esse processo, que podem ser úteis durante o planejamento de respostas a riscos, que será descrito posteriormente;
- causas-raiz do risco;
- categorias de risco atualizadas: atualização da lista de categorias de riscos desenvolvida no planejamento do gerenciamento de riscos.

Após a identificação, deve-se considerar as possíveis causas e cenários, que num mesmo evento podem ocorrer de diferentes maneiras.

- **Analisar os riscos**

A análise de riscos refere-se à busca da compreensão do risco. Ela fornece informações para que se decida se os riscos precisam ser tratados e para que se identifiquem as estratégias de tratamento mais adequadas e econômicas. Envolve a consideração das fontes de riscos, suas conseqüências positivas e negativas e a probabilidade de que tais conseqüências possam ocorrer. Fatores que acometem as conseqüências e a probabilidade devem ser identificados. Um risco é analisado combinando-se as conseqüências e sua probabilidade. Na maioria dos casos, os controles existentes são levados em consideração.

Pode-se realizar uma análise preliminar, a fim de que riscos semelhantes sejam combinados ou riscos de baixo impacto sejam excluídos de um estudo mais detalhado. Os riscos excluídos devem ser listados, na medida do possível, a fim de demonstrar a totalidade da análise de riscos.

Nessa fase são identificados os processos, dispositivos ou práticas existentes que atuam para minimizar os riscos ou para destacar os riscos positivos e são avaliados seus pontos fracos e fortes. Os controles podem surgir como resultado de atividades de tratamento de riscos anteriores e as hipóteses assumidas na análise devem ser claramente especificadas.

É possível considerar a existência de duas abordagens de mensuração de riscos, a qualitativa e a quantitativa. Em ambas, a mensuração é definida a partir do conhecimento das variáveis frequência (ou probabilidade de ocorrência) e severidade (ou impacto financeiro), associadas aos eventos de perdas identificados nos processos das organizações. Pela abordagem qualitativa, o nível de risco é avaliado a partir da atribuição de critérios de classificação à frequência e à severidade, enquanto pela abordagem quantitativa é avaliado por modelos probabilísticos.

A) Análise qualitativa de riscos

A análise qualitativa dos riscos classifica-os de acordo com a probabilidade e o impacto que estes causarão no projeto, caso venham a ocorrer. A análise qualitativa define métodos de priorização dos riscos encontrados no processo de identificação de riscos. Esse processo define a visão e a posição do gerente de projetos, da equipe do projeto, do cliente e demais *stakeholders* (interessados) em relação aos riscos.

O processo de análise qualitativa de riscos tem como entradas:

- ativos de processos organizacionais;
- declaração do escopo do projeto, que nesse processo é utilizada na avaliação das incertezas encontradas nesse documento;
- plano de gerenciamento de riscos, principalmente os elementos funções e responsabilidades, orçamento, cronograma para o gerenciamento de riscos, categorias de risco, definição de probabilidade e impacto e a matriz de probabilidade e impacto, que será utilizada como ferramenta desse processo;
- registro de riscos, principalmente a lista de riscos identificados, que servirá de base para a análise.

As ferramentas e técnicas utilizadas na análise qualitativa de riscos são:

- avaliação de probabilidade e impacto de riscos: probabilidade tem a ver com as chances do evento de risco ocorrer e impacto relaciona-se com o que a incidência do evento vai causar - a extensão de perda ou ganho resultante dessa incidência. Devem ser avaliados a probabilidade e o impacto para cada risco, a partir de reuniões ou entrevistas com pessoas envolvidas no projeto e/ou com a área possivelmente afetada pela ocorrência do risco, bem como com especialistas em riscos que não participam do projeto. A partir da atribuição de probabilidade e impacto para cada risco, eles deverão ser registrados, detalhadamente e justificados;
- matriz de probabilidade e impacto: essa matriz é utilizada para organizar o registro da probabilidade e do impacto de cada risco e facilitar sua análise e classificação;

[...] especifica as combinações de probabilidade e impacto que levam à classificação dos riscos como de prioridade baixa, moderada e alta. Podem ser usados termos descritivos ou valores numéricos, dependendo da preferência organizacional (PMI, 2004, p.251).

- avaliação da qualidade dos dados sobre riscos: essa técnica é utilizada para examinar o grau de confiabilidade e de utilidade dos dados para o gerenciamento de riscos e se eles são bem entendidos e interpretados por todos os envolvidos no gerenciamento;

- categorização de riscos: a determinação de uma categorização dos riscos identificados e seu agrupamento de acordo com a categorização facilita a visualização das áreas mais afetadas por eles e permite o desenvolvimento de respostas mais eficiente e eficaz;
- avaliação da urgência de riscos.

A atualização do registro de riscos, iniciado no processo de identificação de riscos, é feita com as informações da análise qualitativa dos mesmos e inclui as seguintes informações:

- a classificação relativa ou a lista de prioridades dos riscos do projeto;
- riscos agrupados por categorias;
- lista de riscos que exigem resposta em curto prazo;
- lista de riscos para análise e respostas adicionais;
- listas de observação de riscos de baixa prioridade;
- tendências dos resultados da análise qualitativa de riscos.

B) Análise quantitativa de riscos

O processo de análise quantitativa de riscos classifica os riscos numericamente, quantificando a probabilidade e o impacto nos objetivos do projeto, bem como a probabilidade de se alcançarem esses objetivos a partir dos riscos identificados e/ou da análise qualitativa de riscos.

As entradas do processo de análise quantitativa de riscos são:

- ativos de processos organizacionais: fontes de dados de experiências anteriores da própria organização ou de projetos semelhantes executados em outras organizações podem contribuir para o sucesso da análise quantitativa de riscos;
- declaração do escopo do projeto;
- plano de gerenciamento de riscos, principalmente os elementos funções e responsabilidades, orçamento, cronograma para o gerenciamento de riscos, categorias de risco e revisão da tolerância a risco pelos envolvidos no projeto;
- registro de riscos, principalmente os itens da lista de riscos identificados, classificação ou lista de prioridades de riscos e riscos agrupados por categorias;

- plano de gerenciamento do projeto (plano de gerenciamento do cronograma do projeto e plano de gerenciamento de custos do projeto).

As ferramentas e técnicas utilizadas para a análise quantitativa de riscos são as técnicas de representação e coleta de dados e a análise quantitativa de riscos e técnicas de modelagem. No primeiro grupo estão:

- entrevistas: visam a quantificar a probabilidade da ocorrência de um evento de risco e seu impacto;
- distribuições de probabilidades: são utilizadas para dar melhor visibilidade da probabilidade, principalmente em condições de incerteza, quando não é possível quantificar com exatidão;
- opinião especializada, com especialistas internos ou externos à organização, para dar validade e credibilidade à análise quantitativa.

As técnicas mais utilizadas no segundo grupo são:

- Análise de sensibilidade: avalia quais riscos terão mais impacto nos objetivos do projeto se comparados a outros elementos incertos.
- Análise do valor monetário esperado: o valor esperado, num projeto, é igual à soma dos valores esperados de cada evento de risco. O valor esperado pode também ser usado em conjunto com outras ferramentas de análise, por exemplo, árvore de decisão.
- Análise da árvore de decisão: trata-se de um diagrama que descreve as principais interações entre decisões e possibilidades. A análise de árvore de decisão usa a noção do valor monetário esperado para determinar o conjunto de resultados. É um diagrama de todos os atos, eventos e resultados possíveis.
- Modelagem e simulação: a simulação utiliza um modelo que detalha as incertezas do projeto e seu impacto nos objetivos do projeto. O modelo de simulação de Monte Carlo é uma análise computadorizada que “executa” o projeto várias vezes para fornecer a distribuição estatística dos resultados calculados.

Como produtos/saídas, a análise quantitativa de riscos produz mais atualizações no registro de riscos. Os principais componentes dessa etapa de atualização são:

- Análise probabilística do projeto.
- Probabilidade de realização dos objetivos de custo e tempo.
- Lista priorizada de riscos quantificados, levando-se em consideração tanto os riscos considerados ameaças como os considerados oportunidades, bem como os que exigem maior contingência.
- Tendências dos resultados da análise quantitativa de riscos.

Nos casos em que as estimativas feitas na análise de riscos forem imprecisas, deve-se realizar a análise de sensibilidade, a fim de testarem-se os efeitos da incerteza de hipóteses e dados. A análise de sensibilidade também é uma forma de testar a adequação e a eficácia dos controles potenciais e das opções de tratamento de riscos.

- **Avaliar os riscos**

A finalidade da avaliação de riscos é a tomada de decisões baseada nos resultados da análise de riscos, sobre quais precisam ser tratados e sobre as prioridades de tratamento.

A avaliação de riscos envolve a comparação do nível de risco obtido durante o processo de análise com os critérios de riscos estabelecidos quando os contextos foram considerados.

Os objetivos da organização e a amplitude das oportunidades que podem surgir devem ser levados em conta. Quando uma escolha tiver que ser feita entre diversas opções, perdas potenciais mais importantes podem ser associadas a ganhos potenciais maiores e a escolha apropriada dependerá das situações de cada organização.

As decisões devem levar em conta o âmbito mais amplo de risco e devem incluir a tolerabilidade aos riscos assumidos pelas demais partes, além da organização, que dele se beneficiam.

Em algumas circunstâncias, a avaliação de riscos pode levar à decisão de se realizarem análises complementares.

- **Tratar os riscos**

O tratamento de riscos envolve a identificação das diversas opções para tratar os riscos, a análise e a avaliação dessas opções e a preparação e implementação de planos de tratamento.

As opções para o tratamento de riscos com resultados positivos (oportunidades), que não são necessariamente e mutuamente exclusivas ou apropriadas em todas as circunstâncias, incluem: a busca pela oportunidade a partir da decisão de iniciar ou continuar uma atividade que provavelmente irá criar ou manter tal oportunidade (quando possível); mudar a probabilidade da oportunidade para ampliar a probabilidade dos resultados benéficos; mudar as conseqüências, para aumentar a extensão dos ganhos; compartilhar a oportunidade até reter as oportunidades residuais.

As opções para o tratamento de riscos com resultados negativos são similares, em termos conceituais, àquelas para o tratamento de riscos com resultados positivos, apesar de sua interpretação e suas implicações serem claramente diferentes, como evitar o risco; mudar a probabilidade do risco, para reduzir a probabilidade de resultados negativos; mudar as conseqüências, para reduzir a extensão das perdas; compartilhar o risco e retê-lo.

A seleção da opção mais apropriada implica balancear o custo de implementação de cada opção e os benefícios dela derivados. Em geral, o custo para gerenciar riscos precisa ser medido comparativamente aos benefícios obtidos. Quando a relação custo-benefício é analisada, deve-se levar em consideração as circunstâncias. É importante considerar todos os custos diretos e indiretos e os benefícios, sejam eles tangíveis ou intangíveis, e mensurá-los em termos financeiros ou em outros termos.

O tratamento de riscos pode em si introduzir novos riscos, que precisarão ser identificados, analisados, avaliados, tratados e monitorados.

Se após o tratamento houver risco residual, deve-se decidir se ele será retido ou se o processo de tratamento será repetido.

A) Planejamento de respostas a riscos

O processo de planejamento de respostas a risco tem como objetivos principais planejar e implementar estratégias de reação a riscos, bem como documentar o uso das estratégias e interpretar seus relativos níveis de sucesso.

O planejamento de respostas a riscos tem como entradas o plano de gerenciamento de riscos e o registro de riscos atualizados até o processo de análise quantitativa de riscos.

Para a execução do processo de planejamento de respostas a riscos existem diversas ferramentas e técnicas, denominadas estratégias, utilizadas de acordo com as características dos riscos identificados e analisados. Para cada risco seleciona-se uma estratégia.

Existem estratégias para riscos negativos ou ameaças e estratégias para riscos positivos ou oportunidades.

Para riscos negativos existem as seguintes estratégias:

- prevenir: estratégia para tentar eliminar uma ameaça específica, por exemplo, atuando na tentativa de eliminar suas causas;
- transferir: transferir para terceiros o impacto negativo de um risco, responsabilizando-os pelo gerenciamento. Dessa forma, o risco não será eliminado. Um exemplo de transferência é o seguro;
- mitigar: consiste em reduzir o valor esperado de uma ameaça, minimizando a probabilidade e/ou o impacto da mesma.

Para riscos positivos pode-se optar por adotar as seguintes medidas:

- explorar: esta estratégia visa a aumentar a probabilidade de ocorrência do evento de efeito positivo, ou seja, fazer com que ele ocorra de fato, de acordo com o impacto que causará nos objetivos e processos do projeto;
- compartilhar: transferir ou trabalhar em conjunto com especialistas com o objetivo de promover a ocorrência do evento positivo, que representa uma oportunidade para o projeto e para a organização;
- melhorar: tal estratégia visa a promover o aumento do impacto de determinada oportunidade em relação aos objetivos do projeto, atuando, principalmente sobre as causas que levariam à ocorrência de cada evento.

Além desses dois grupos de estratégias, existem duas outras. A aceitação é uma estratégia que a equipe do projeto adota para não modificar o plano de gerenciamento do projeto, aceitando as consequências dos riscos de forma passiva (sem nenhuma ação) ou ativa (estabelecendo uma reserva de contingências). A equipe do projeto deve decidir qual

a prioridade dos riscos, com base na premissa de que nunca haverá tempo/recursos suficientes para gerenciar todos os riscos. A estratégia para respostas contingenciadas são respostas de caráter reativo, ou seja, só serão utilizadas se o evento de risco de fato ocorrer segundo condições preestabelecidas.

A atualização do registro de riscos consiste em um dos produtos/saídas entregues ao final do planejamento de respostas a riscos. Devem ser incluídas as seguintes atualizações:

- riscos identificados, suas descrições, área(s) afetada(s) do projeto, suas causas [...] e como eles podem afetar os objetivos do projeto;
- proprietários dos riscos e responsabilidades designadas;
- saídas dos processos de análise qualitativa e quantitativa de riscos, inclusive a lista priorizada de riscos do projeto e a análise probabilística do projeto.

Estratégias de respostas acordadas:

- ações específicas para implementar a estratégia de resposta escolhida;
- sintomas e sinais de alerta da ocorrência do risco;
- orçamento e atividades do cronograma necessários para implementar as respostas escolhidas;
- reservas para contingências dos custos e de tempo projetadas para fornecer as tolerâncias a riscos das partes interessadas;
- planos de contingência e gatilhos que acionam sua execução;
- Planos alternativos para serem usados como uma reação a um risco que ocorreu e cuja resposta principal foi inadequada;
- riscos residuais que se espera que permaneçam após a realização das respostas planejadas, além dos que já foram deliberadamente aceitos;
- riscos secundários, que surgem como um resultado direto da implementação de uma resposta a riscos;
- reservas para contingências, que são calculadas com base na análise quantitativa dos limites de risco do projeto e da organização (PMI, 2004, p.263).

Outras saídas desse processo são as atualizações do plano de gerenciamento do projeto e os acordos contratuais relacionados a riscos, especificando os responsáveis para cada risco.

- **Monitoramento e análise crítica**

A análise crítica contínua é essencial para assegurar que o plano de gestão mantenha-se pertinente. Fatores que podem interferir na probabilidade e nas conseqüências de um resultado podem mudar, assim como os que afetam a adequação ou o custo das opções de tratamento. Por isso, é necessário repetir regularmente o ciclo de gestão de riscos.

A comparação do progresso real com os planos de tratamento de riscos fornece uma importante medida de desempenho e deve ser incorporada ao sistema de gerenciamento, medição e relato do desempenho da organização.

O monitoramento e a análise crítica também incluem as lições aprendidas com o processo de gestão de riscos, a partir da análise crítica dos eventos, dos planos de tratamento e de seus resultados.

O monitoramento e controle de riscos têm como entradas:

- o plano de gerenciamento de riscos, que servirá de base para o acompanhamento da execução do gerenciamento de riscos;
- o registro de riscos, que detalham as informações sobre os riscos identificados e os responsáveis pelos mesmos;
- solicitações de mudanças aprovadas. Na análise das mudanças aprovadas (que inclui todo o projeto) podem ser identificados riscos e estes precisam ser gerenciados;
- informações sobre o desempenho do trabalho;
- relatórios de desempenho.

As ferramentas e técnicas utilizadas no processo de monitoramento e controle de riscos são:

- reavaliação de riscos;

- auditoria de riscos: examina e documenta a eficácia das respostas a riscos no tratamento dos riscos identificados e de suas causas-raiz e também a eficácia do processo de gerenciamento de riscos;
- análise das tendências e da variação, de acordo com o desempenho do projeto;
- medição do desempenho técnico;
- análise das reservas de contingência, que pode ser utilizada durante a execução do projeto e comparação com o restante de riscos que podem ocorrer e necessitar dessa reserva, para checar se a mesma é suficiente;
- reuniões de andamento: o gerenciamento de riscos deve sempre estar em pauta nas reuniões do projeto, para aumentar a compreensão de todos os envolvidos a respeito de riscos.

As saídas:

- atualizações do registro de riscos, com os resultados da execução de todas as técnicas e ferramentas de monitoramento de riscos e os resultados dos riscos do projeto e das respostas executadas. O registro de riscos com essa última atualização fará parte dos documentos do encerramento do projeto;
 - mudanças solicitadas: as mudanças no projeto, identificadas como necessárias a partir do monitoramento dos riscos, são enviadas para os responsáveis pelo projeto para aprovação;
 - ações corretivas recomendadas: são as ações de planos de contingência e de soluções alternativas para riscos não identificados anteriormente ou riscos aceitos passivamente;
 - ações preventivas recomendadas;
 - atualizações dos ativos de processos organizacionais;
 - atualizações no plano de gerenciamento do projeto, caso as mudanças solicitadas sejam aprovadas.
- **Registro do processo de gestão de riscos**

Cada etapa do processo de gestão de riscos deve ser devidamente registrada. Todas as hipóteses, métodos, fontes de dados, análises, resultados e justificativas para as decisões devem ser registradas.

Os registros de tais processos são aspectos importantes da boa governança corporativa.

As decisões relativas ao estabelecimento e manutenção de registros devem considerar:

- as necessidades legais e empresariais dos registros;
- o custo para o estabelecimento e manutenção dos registros;
- os benefícios da reutilização de informações.

A organização deve desenvolver uma política, um plano e providências de apoio para a gestão de riscos. Isso possibilitará a implementação eficaz da gestão de riscos em toda a organização. O plano deve incluir estratégias para integrar a gestão de riscos aos sistemas, processos e práticas da organização.

No item a seguir, destaca-se, a título de ilustração, a gestão integrada de riscos aplicável aos projetos no setor público.

2.4.2 Gestão integrada de riscos em projetos no setor público

Uma diferença crucial no gerenciamento de projetos no setor público em relação ao setor privado é que uma boa gestão de projetos nesse setor é de interesse não só da organização ou de alguns clientes, mas de todos os cidadãos.

Outra característica que torna peculiares os projetos do setor público é o fato de serem controlados por representantes eleitos pelos cidadãos, ou seja, para representar a vontade daqueles que os elegeram.

Além disso, os cidadãos são contribuintes, ou seja, pagam direta ou indiretamente tributos ao Estado, de forma compulsória. Desta forma, não há escolha entre pagar ou não por um serviço ou produto, como acontece no setor privado. O cidadão/contribuinte é quem sustenta financeiramente o Estado para que este possa funcionar, oferecendo serviços públicos de qualidade. Cabe ao cidadão exigir a execução bem-sucedida de projetos do setor público, caracterizando a alocação eficiente dos recursos.

Juntamente com os cidadãos, além dos *stakeholders* comuns aos projetos em geral, existem outros envolvidos nos projetos do setor em questão: os órgãos de regulação (Tribunais de Contas, Auditorias, Agências Regulatórias, etc.), a imprensa, os atores que

serão prejudicados com o produto do projeto (ex. desapropriação, no caso de uma obra, gerações futuras e o setor privado).

O gerenciamento de riscos em projetos do setor público, além de envolver o conceito de risco comum a todos os projetos e o objetivo de aumentar a previsibilidade de sucesso do projeto, está relacionado à manutenção da supremacia do Estado e o interesse público.

A percepção de riscos, principalmente no setor público, pode ser afetada por fatores como falta de controle de tempo, recursos e ações externos ao projeto e por informações incompletas, inadequadas, não confiáveis ou não previsíveis.

A escassez de documentos científicos para gerenciamento de projetos para o setor público dificulta ainda mais o desenvolvimento e disseminação das técnicas de gerenciamento de projetos para esse setor. O problema se agrava ainda mais quando se aprofunda para o gerenciamento de riscos.

De acordo com Almeida (2003), o projeto e sua execução são considerados uma ciência exata, com pesquisa e extensa biografia, que apóia a tarefa dos gerentes de projeto de conseguir cumprir os objetivos propostos com a execução de uma lista das ações e das atividades, que traduzem o objetivo do projeto em resultados e em produtos. No exemplo do setor público brasileiro, a execução de projetos não é uma ciência tão exata, devido à multiplicidade dos ambientes, dos diferentes níveis de conhecimento no assunto, de uma quantidade crescente de fatores externos ao projeto e incontroláveis e de uma profusão de metodologias e procedimentos utilizados pelos diversos agentes financeiros de projetos.

Outro problema mencionado por Almeida (2003) relaciona-se ao fato de os envolvidos em projetos no setor público terem pouca informação a respeito de gerenciamento de projetos. Há falta de requisitos de experiência e conhecimento especializados em gestão de projetos nos processos de seleção de funcionários públicos. Ao trabalhador do setor público, seja ele ou ela um funcionário público com grau de escolaridade superior, gerente ou a equipe técnica de funcionários, não é exigido demonstrar habilidades nessas áreas. Conseqüentemente, mesmo que se possa inferir que uma alta porcentagem da execução da política e do orçamento do investimento é usada em implementação (ou seja, por meio de programas e projetos), os governos (federais, estaduais e municipais) nem sempre têm em seus quadros equipe de funcionários com o perfil correto para executá-la.

Timóteo (2005) também conclui, em seu trabalho realizado com projetos do Estado de Minas Gerais, que as áreas das gerências de Riscos, Recursos Humanos e Tempo

tiveram boa adequação, porém parte significativa das ferramentas pesquisadas não foi utilizada durante o planejamento. Em alguns casos, os projetos não tinham estrutura capaz de aplicar as técnicas propostas - para isso, foi utilizada como base teórica a metodologia de gerenciamento de riscos em projetos do *Project Management Body ou Knowledge* (PMBOK) - ou os próprios órgãos da Administração Pública envolvidos não tinham o nível de maturidade gerencial necessário (PMI, 2004, p.86).

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo são apresentados conceitos que se relacionam com a Administração Pública no que se refere às suas funções no Poder Público Executivo, especificamente voltadas para a Administração direta. É abordada a definição doutrinária sobre governo, uma vez que é ele quem define as prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como reparti-los entre os grupos sociais. São também apresentados os Princípios Constitucionais inerentes à Administração Pública explicitados no art. 37 de nossa vigente Constituição (BRASIL, 1988). Por fim, são relacionados os principais eixos da Administração Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei complementar 101, de quatro de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que vem fortalecer o princípio da legalidade, o grande alicerce da gestão no setor público, cuja premissa básica de todo gestor é que “somente é possível fazer o que existe previsão em lei”.

3.1 Governo

Governo, conforme ensina o eminente autor Hely Lopes, "é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos, do Estado e da manutenção da ordem jurídica vigente" (MEIRELLES, 1992).

O termo governo está habitualmente ligado à noção de Estado que, por sua vez, é uma das formas que a organização política da sociedade assumiu no decorrer da história (a mais evoluída e complexa), na qual se manifestou um poder de governo.

Governo é o conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da Administração Pública.

Segundo Dalmo Dallari:

Conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma sociedade (modernamente associado à noção de Estado) e um complexo de órgãos que institucionalmente tem o exercício do poder (DALLARI, 2003).

Rosenau entende que:

Governo sugere atividades sustentadas por autoridade formal, pelo Poder de Polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do Poder de Polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU, 2000, p.15).

O termo governabilidade é um neologismo constituído a partir de governar. Governar, do latim *gubernare* (que tinha originalmente o sentido de guiar, conduzir um navio – de *gubernaculum*, leme, depois governar, dirigir etc.), significa dirigir; administrar, reger, conduzir, regular o andamento de, ter poder ou autoridade sobre. Governabilidade quer dizer, portanto, possibilidade ou aptidão de conduzir. Mas conduzir administrando ou regendo, algo que tem movimento próprio: os negócios públicos.

Avaliando a distinção entre governo e governança, tem-se que: governo é um substantivo, logo, governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA, 2001). Já as expressões governabilidade e governança são muito mais qualificativas, ou seja, representam atribuições e qualidades (no caso da governabilidade) ou qualidades e meios/processos (no caso da governança).

3.2 Administração Pública

Utilizaremos a definição de Hely Lopes, de que "a administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas de governo" (MEIRELLES, 1992, p.56-61).

A administração pública pode classificar-se em: administração pública em sentido objetivo, que "se refere às atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas", e Administração Pública em sentido subjetivo, que "se refere aos órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, estados, municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas" (DI PIETRO, 2006, p.55-56).

Tomando o conceito de Administração Pública em seu sentido orgânico, isto é, no sentido de conjunto de órgãos e pessoas destinados ao exercício da totalidade da ação executiva do Estado, a nossa Constituição Federal (CF) positivou os princípios gerais

norteadores da totalidade de suas funções, considerando todos os entes que integram a Federação Brasileira (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Destarte, os princípios inerentes à Administração Pública são aqueles expostos no art. 37 de nossa vigente Constituição. Alguns, diga-se de pronto, foram positivados de forma expressa. Outros, de forma implícita ou tácita.

Antes de proceder-se à análise de cada um dos princípios que regem o Direito Administrativo, cabe novamente acentuar que esses princípios se constituem mutuamente e não se excluem, não são jamais eliminados do ordenamento jurídico. Destaca-se, ainda, a sua função programática, fornecendo as diretrizes situadas no ápice do sistema, a serem seguidas por todos os aplicadores do direito.

3.2.1 Princípios constitucionais

A Constituição Federal, no art. 37, *caput*, trata dos princípios inerentes à Administração Pública: "Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

Trata-se, portanto, de princípios incidentes não apenas sobre os órgãos que integram a estrutura central do Estado, incluindo-se aqui os pertencentes aos Três Poderes (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário), mas também de preceitos genéricos igualmente dirigidos aos entes que em nosso país integram a denominada Administração indireta, ou seja, autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais.

Destarte, os princípios explicitados no *caput* do art. 37 são, portanto, os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Outros se extraem dos incisos e parágrafos do mesmo artigo, como o da licitação, o da prescritibilidade dos ilícitos administrativos e o da responsabilidade das pessoas jurídicas (inc. XXI e §§ 1.º a 6.º). Todavia, há ainda outros princípios que estão no mesmo artigo, só que de maneira implícita, como é o caso do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da finalidade, o da razoabilidade e proporcionalidade.

A) Princípio da legalidade

Referido como um dos sustentáculos da concepção de Estado de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo, o princípio da legalidade vem definido no inciso II do art. 5º da Constituição Federal quando nele se faz declarar que: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (BRASIL, 1988).

Desses dizeres decorre a idéia de que apenas a lei, em regra, pode introduzir inovações primárias, criando novos direitos e novos deveres na ordem jurídica como um todo considerada.

No campo da Administração Pública, como unanimemente reconhecem os constitucionalistas e os administrativistas, afirma-se de modo radicalmente diferente a incidência do princípio da legalidade. Aqui, na dimensão dada pela própria indisponibilidade dos interesses públicos, diz-se que o administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, "só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei". Não pode este por atos administrativos de qualquer espécie (decreto, portaria, resolução, instrução, circular, etc.) proibir ou impor comportamento a terceiro, se ato legislativo não fornecer, em boa dimensão jurídica, amparo a essa pretensão. A lei é seu único e definitivo parâmetro.

Tem-se, pois, que enquanto no mundo privado se estabelece como apropriada a afirmação de que o que não é proibido é permitido, no mundo público assume-se como verdadeira a idéia de que a administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autoriza.

Deste modo, a afirmação de que a Administração Pública deve atender à legalidade em suas atividades implica a noção de que a atividade administrativa é a desenvolvida em nível imediatamente infralegal, dando cumprimento às disposições da lei. Em outras palavras, a função dos atos da administração é a realização das disposições legais, não lhe sendo possível, portanto, a inovação do ordenamento jurídico, mas tão-só a concretização de presságios genéricos e abstratos anteriormente firmados pelo exercedor da função legislativa.

Sobre o tema, vale trazer a seguinte preleção de Bandeira de Mello:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo, cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercedores do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se, através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral (BANDEIRA DE MELLO, 1995).

De tudo isso pode-se extrair uma importante conclusão. Contrariamente ao que ocorre em outros ordenamentos jurídicos, inexistente qualquer possibilidade de ser juridicamente aceita, entre nós, a edição dos denominados decretos ou regulamentos "autônomos ou independentes". Como se sabe, tais decretos ou regulamentos não passam de atos administrativos gerais e normativos baixados pelo chefe do Executivo, com o assumido objetivo de disciplinar situações anteriormente não reguladas em lei. E, sendo assim, sua prática encontra óbice intransponível no *modus* constitucional pelo qual se fez consagrar o princípio da legalidade em nossa Lei Maior.

Regulamento, em nosso país, portanto, haverá de ser sempre o de uma lei ou de dispositivos legais objetivamente existentes. Qualquer tentativa em contrário haverá de ser tida como manifestamente inconstitucional.

O controle exercido pelo sistema de fiscalização contábil, financeiro e orçamentário deve pautar a sua ação buscando verificar se os atos praticados pelos gestores públicos atenderam ao princípio da legalidade.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nelas estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis (BANDEIRA DE MELLO, 1995, p.201).

A legalidade, como princípio constitucional consagrado no art. 37, *caput*, é bússola orientadora dos órgãos de controle que têm a missão de efetuar a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, por ser o princípio que confere eficácia a toda atividade administrativa.

Nesse prisma, é obrigação da Administração Pública submeter-se completamente às leis, no sentido de executar os planos de governo expressos orçamentariamente. Desta forma, os órgãos de controle devem verificar e avaliar juridicamente a regularidade dos atos praticados pelos administradores.

Em suma, as ações de controle promovidas na execução da fiscalização contábil, financeira e orçamentária devem estar orientadas por um rígido controle de legalidade, não só no sentido de manter a integridade e a validade das leis de orçamento e das contas públicas. Deve-se atentar, de igual forma, para que todo e qualquer ato praticado na atuação das organizações estatais, no cumprimento de programas, serviços, atividades e funções públicas, seja realizado de forma a atender os componentes legais do sistema jurídico nacional.

B) Princípio da impessoalidade

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública pode ser definido como aquele que determina que os atos por ela realizados ou por ela delegados devam ser sempre imputados ao ente ou órgão em nome do qual se realiza e, ainda, destinados genericamente à coletividade, sem consideração, para fins de privilégio ou da imposição de situações restritivas, das características pessoais daqueles a quem porventura se dirija.

Em síntese, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.

A mera leitura dessa definição bem revela que esse princípio pode ser decomposto em duas perspectivas diferentes: a impessoalidade do administrador quando da prática do ato e a impessoalidade do próprio administrado como destinatário desse mesmo ato.

Com efeito, de um lado, o princípio da impessoalidade busca assegurar que, diante dos administrados, as realizações administrativo-governamentais não sejam propriamente do funcionário ou da autoridade, mas exclusivamente da entidade pública que a efetiva. Custeada com dinheiro público, a atividade da Administração Pública jamais poderá ser apropriada, para quaisquer fins, por aquele que, em decorrência do exercício funcional, se viu na condição de executá-la. É, por excelência, impessoal, unicamente

imputável à estrutura administrativa ou governamental incumbida de sua prática, para todos os fins que se fizerem de direito.

No âmbito dessa particular dimensão do princípio da impessoalidade é que está o elemento diferenciador básico entre esse princípio e o da isonomia. Ao vedar o tratamento desigual entre iguais, a regra isonômica não abarca, em seus direitos termos, a idéia da imputabilidade dos atos da administração ao ente ou órgão que a realiza, vedando, como decorrência direta de seus próprios termos, e em toda a sua extensão, a possibilidade de apropriação indevida desta por agentes públicos. Nisso reside a diferença jurídica entre ambos.

Já por outro ângulo de visão, o princípio da impessoalidade deve ter sua ênfase não mais na pessoa do administrador, mas na própria pessoa do administrado. Passa a afirmar-se como uma garantia de que este não pode e não deve ser favorecido ou prejudicado no exercício da atividade da Administração Pública, por suas exclusivas condições e características.

Jamais poderá, por conseguinte, um ato do Poder Público, ao menos de modo adequado a esse princípio, vir a beneficiar ou a impor sanção a alguém em decorrência de favoritismos ou de perseguição pessoal. Todo e qualquer administrado deve sempre relacionar-se de forma impessoal com a administração ou com quem em seu nome atue, sem que suas características pessoais, sejam elas quais forem, possam ensejar predileções ou discriminações de qualquer natureza.

Dessa perspectiva, o princípio da impessoalidade insere-se por inteiro no âmbito do conteúdo jurídico do princípio da isonomia, bem como no do próprio princípio da finalidade.

Perfilhando esse entendimento, sustenta Bandeira de Mello:

No princípio da impessoalidade se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia (BANDEIRA DE MELLO, 1995).

C) Princípio da moralidade

Já na Antiguidade se formulava a idéia de que as condições morais devem ser tidas como uma exigência impostergável para o exercício das atividades de governo. Segundo informam os estudiosos, seria de Sólon a afirmação de que um "homem desmoralizado não poderá governar".

Todavia, foi nesse século, pelos escritos de Hauriou, que o princípio da moralidade, de forma pioneira, se fez formular no campo da ciência jurídica, capaz de fornecer, ao lado da noção de legalidade, o fundamento para a invalidação de seus atos pelo vício denominado desvio de poder. Essa moralidade jurídica, a seu ver, deveria ser entendida como um conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da própria administração, uma vez que ao agente público caberia também distinguir o honesto do desonesto, a exemplo do que faz entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno. Afinal, pondera, como já proclamavam os romanos, "nem tudo que é legal é honesto"

Hoje, por força da expressa inclusão do princípio da moralidade no *caput* do art. 37, a ninguém será dado sustentar, em boa razão, sua não-incidência vinculante sobre todos os atos da Administração Pública. Ao administrador público brasileiro, por conseguinte, não bastará cumprir os estritos termos da lei. Tem-se por necessário que seus atos estejam verdadeiramente adequados à moralidade administrativa, ou seja, a padrões éticos de conduta que orientem e balizem sua realização. Se assim não for, inexoravelmente haverão de ser considerados não apenas como imorais, mas também como inválidos para todos os fins de direito.

Isto posto, Cardozo fornece uma definição desse princípio, hoje agasalhado na órbita jurídico-constitucional:

Entende-se por princípio da moralidade, a nosso ver, aquele que determina que os atos da Administração Pública devam estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidez jurídica (CARDOZO, 1999).

Admite o art. 5.º, LXXIII, da Constituição Federal, que qualquer cidadão possa ser considerado parte legítima para a propositura de ação popular que tenha por objetivo anular atos entendidos como lesivos, entre outros, à própria moralidade administrativa.

Por outra via, como forma de também fazer respeitar esse princípio, a nossa Lei Maior trata também da improbidade administrativa.

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4.º).

Deste modo, conceitua Caetano:

A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer" (CAETANO, 1970).

A moralidade administrativa e assim também a probidade são tuteladas pela ação popular, de modo a elevar a imoralidade à causa de invalidade do ato administrativo. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo (art. 15, V), conforme estatui o art. 37, § 4.º, *in verbis*:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, podendo vir a configurar a prática de crime de responsabilidade (BRASIL, 1988, art. 85, V).

Dessa forma, o desrespeito à moralidade, entre nós, não se limita apenas a exigir a invalidação – por via administrativa ou judicial – do ato administrativo violador, mas também à imposição de outras conseqüências sancionatórias rigorosas ao agente público responsável por sua prática.

D) Princípio da publicidade

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por seu público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Além do mais, seria absurdo que um Estado como o brasileiro, que, por disposição expressa de sua Constituição afirma que todo poder nele constituído "emana do

povo" (art. 1.º, parágrafo único, da CF), viesse a ocultar daqueles em nome do qual esse mesmo poder é exercido informações e atos relativos à gestão da *res* pública e às próprias linhas de direcionamento governamental. É por isso que se estabelece, como imposição jurídica para os agentes administrativos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos.

Cardozo acrescenta:

Entende-se por princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade (CARDOZO, 1999).

A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

No que tange à forma de se dar publicidade aos atos da administração, tem-se afirmado que ela poderá se dar tanto por meio da publicação do ato como por sua simples comunicação a seus destinatários.

Nesse sentido, afirma Bandeira de Mello:

O conhecimento do ato é um *plus* em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessário para que este se repute como existente [...]. Quando prevista a publicação do ato (em Diário Oficial), na porta das repartições (por afixação no local de costume), pode ocorrer que o destinatário não o leia, não o veja ou, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Não importa. Ter-se-á cumprido o que de direito se exigia para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato (BANDEIRA DE MELLO, 1995).

Caberá à lei indicar, pois, em cada caso, a forma adequada de se dar a publicidade aos atos da Administração Pública. Normalmente, esse dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da administração, entendendo-se com isso não apenas os diários ou boletins oficiais das entidades públicas, mas também – para aquelas unidades da Federação que não possuem tais periódicos – os jornais particulares especificamente contratados para o desempenho dessa função ou outras excepcionais formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

As formas pelas quais se pode dar publicidade aos atos administrativos, nos termos do princípio constitucional em exame, serão diferenciadas de acordo com o que reste expressamente estabelecido no Direito Positivo e, em sendo omissos estes, conforme os parâmetros estabelecidos na teoria geral dos atos administrativos.

É assim que se costuma dizer que constituem desdobramentos do princípio da publicidade o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (art. 5.º, XXXIII, da CF), o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5.º, XXXIV, da CF) e, naturalmente, o direito de acesso dos usuários a registros administrativos e atos de governo (art. 37, § 3.º, II) Evidentemente, uma vez violados esses direitos pelo Poder Público, poderão os prejudicados, desde que atendidos os pressupostos constitucionais e legais exigidos para cada caso, valerem-se do *habeas data* (art. 5.º, LXXII, da CF), do mandado de segurança (art. 5.º, LXX, da CF) ou mesmo das vias ordinárias.

É de se ponderar, contudo, que os pareceres só se tornam públicos após sua aprovação final pela autoridade competente, enquanto em poder do parecerista ainda é uma simples opinião que pode não se tornar definitiva. As certidões, porém, não são elementos da publicidade administrativa, porque se destinam a interesse particular do requerente; por isso a Constituição só reconhece esse direito quando são requeridas para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal (art. 5.º, XXXIV, b).

É forçoso reconhecer, todavia, a existência de limites constitucionais ao princípio da publicidade. De acordo com nossa Lei Maior, ele jamais poderá vir a ser compreendido de modo a que propicie a violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5.º, X, c/c. art. 37, § 3.º, II (32), da CF), do sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional (art. 5.º, XIV, da CF) ou com violação de sigilo tido como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5.º, XXXIII, c/c. art. 37, § 3.º, II, da CF).

Para finalizar, faz-se de extrema importância perceber que o problema da publicidade dos atos administrativos, nos termos do *caput* do art. 37 da Constituição da República, em nada se confunde com o problema da divulgação ou propaganda dos atos e atividades do Poder Público pelos meios de comunicação de massa, também chamadas – em má técnica – de "publicidade" pelo § 1.º desse mesmo artigo. Uma coisa é a publicidade jurídica necessária para o aperfeiçoamento dos atos, a se dar nos termos definidos anteriormente. Outra bem diferente é a "publicidade" como propaganda dos atos

de gestão administrativa e governamental. A primeira, como visto, é um dever constitucional sem o qual, em regra, os atos não serão dotados de existência jurídica. A segunda é mera faculdade da Administração Pública, a ser exercida apenas nos casos previstos na Constituição e dentro das expresas limitações constitucionais existentes.

Assim, afirma o § 1.º do art. 37:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Com isso, pretende esse dispositivo restringir de maneira clara a ação da Administração Pública, direta e indireta, quanto à divulgação de seus atos de gestão pelos meios de comunicação de massa. Inexistindo, na propaganda governamental, o caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, ou vindo dela constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção de agentes públicos, sua veiculação se dará em manifesta ruptura com a ordem jurídica vigente, dando ensejo à responsabilização daqueles que a propiciaram.

E) Princípio da eficiência

O princípio da eficiência, outrora implícito em nosso sistema constitucional, tornou-se expresso no *caput* do art. 37, em virtude de alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, de quatro de junho de 1998.

É evidente que um sistema balizado pelos princípios da moralidade, de um lado, e da finalidade, de outro, não poderia admitir a ineficiência administrativa. Bem por isso, a Emenda n. 19, no ponto, não trouxe alterações no regime constitucional da Administração Pública, mas, como dito, só explicitou um comando até então implícito.

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Não qualifica normas, qualifica atividades. Numa idéia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e por custo mais baixo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível.

Discorrendo sobre o tema, sumaria Meirelles:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 1995).

De início, parece de todo natural reconhecer que a idéia de eficiência jamais poderá ser atendida, na busca do bem comum imposto por nossa Lei Maior, se o Poder Público não vier, em padrões de razoabilidade, a aproveitar da melhor forma possível todos os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros existentes e colocados a seu alcance, no exercício regular de suas competências.

Neste sentido, observa Cardozo:

Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Mas não só. Em seu sentido jurídico, a expressão, que consideramos correta, também deve abarcar a idéia de eficácia da prestação ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório, levando-se em conta o universo possível de atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis (CARDOZO, 1999).

Tem-se, pois, que a idéia de eficiência administrativa não deve ser apenas limitada ao básico aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Deve ser construída também pela adequação lógica desses meios razoavelmente utilizados nos resultados efetivamente obtidos e pela relação apropriada desses resultados com as necessidades públicas existentes.

Estará, portanto, uma administração buscando agir de modo eficiente sempre que, exercendo as funções que lhe são próprias, vier a aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível (ação instrumental eficiente), visando a chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar (resultado final eficiente).

Desse teor, o escólio de Cardozo:

Desse modo, pode-se definir esse princípio como sendo aquele que determina aos órgãos e pessoas da Administração direta e indireta que, na busca das finalidades estabelecidas pela ordem jurídica, tenham uma ação instrumental adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis, de modo que possa alcançar o melhor resultado quantitativo e qualitativo possível, em face das necessidades públicas existentes (CARDOZO, 1999).

Seguindo essa linha de orientação, tem-se que, como desdobramento do princípio em estudo, a Constituição procurou igualmente reforçar o sentido valorativo do princípio da economicidade que, incorporado literalmente pelo art. 70, *caput*, da Carta Federal, nada mais traduz do que o dever de eficiência do administrado na gestão do dinheiro público.

3.2.2 Fundamentos da responsabilidade fiscal

A responsabilidade na gestão dos recursos públicos deve ser aprimorada por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (SANTOS, 2002, p.43).

De acordo com Slomski (2003, p.367), na Administração Pública o dever de prestar contas deve certamente estar presente, pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que ajam em seu nome, de forma correta, e prestem contas de seus atos. Cabe ao Estado, por meio de seus controles internos e externos, mensurar e demonstrar a eficácia no serviço público, como forma de justificar a cobrança de impostos.

A) Planejamento

“O grande prestígio da idéia de planejamento no
Brasil só foi comparável à extensão de seu fracasso.”
Roberto Campos

O planejamento, como metodologia de administração e como instrumento orientador das decisões e ações, constitui-se em pré-requisito para a condução dos negócios públicos.

Essa prática, em nível institucional público, visa a alterar situações consideradas indesejáveis pela coletividade e a assegurar a viabilização de objetivos e metas desejáveis, de forma eficiente e eficaz.

Nesse aspecto, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) consagra esse princípio no artigo 165, estabelecendo como leis de iniciativa do Poder Executivo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

B) Transparência

Durante o processo de elaboração de instrumentos de planejamento, o Poder Executivo deverá incentivar a participação popular e realizar audiências públicas, assegurando a transparência da gestão fiscal, conforme determina o artigo 48 da lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), inclusive, ao estabelecer que todos os principais relatórios fiscais devam ser amplamente divulgados (BRASIL, 2000).

Será dada ampla divulgação, inclusive na internet, para: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Com a publicação, em julho de 2001, da Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade), a realização de debates, audiências e consultas públicas passou a ser condição obrigatória para aprovação do plano plurianual (PPA), Lei de Diretriz Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Poder Legislativo.

C) Controle

O estudo dos controles a que se submete a Administração Pública é dos temas mais relevantes, considerando-se que a vigente Constituição Federal enfatiza conceitos como democracia participativa, cidadania, transparência dos negócios públicos, indispensáveis ao objetivo maior: “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I, Constituição Federal de 1988).

A Administração Pública deve sempre pautar sua conduta na lei e nos princípios impostos pelo ordenamento jurídico vigente, como impessoalidade, moralidade,

publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade, motivação, entre outros de grande relevância para a própria Administração Pública.

Uma das formas de garantir a consonância da conduta dos administradores públicos com a lei e com os princípios mencionados é o exercício de controle por parte do Poder Legislativo e Judiciário, além do controle exercido no âmbito da própria administração, por órgãos ou unidades administrativas criadas para este fim.

O controle na Administração Pública é viabilizado pela sistematização do plano plurianual, da LDO e LOA. Considerado um dos aspectos fundamentais da LRF, foi facilitado pela criação do relatório de acompanhamento da gestão fiscal e do relatório resumido de execução orçamentária que, além da obrigatoriedade de publicação, devem estar disponíveis ao público; a criação do conselho de gestão fiscal, formado por representantes do governo e da sociedade civil, para o acompanhamento e a avaliação permanente da política e da operação do sistema de gestão fiscal. O controle é melhorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo fiscalização mais efetiva e contínua dos tribunais de contas.

A doutrina apresenta alguns critérios para classificação das formas de controle. Em relação ao órgão que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial. Já no que diz respeito ao momento de realização, pode-se classificá-lo como prévio, concomitante ou posterior. Pode ser interno ou externo, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado (DI PIETRO, 2006).

Quanto à sua integração com a estrutura do órgão controlado:

O controle pode ser **interno ou externo**, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado.

O professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003) distingue o controle externo do interno ao afirmar que:

[...] enquanto o controle interno é de fiscalização e de correção, acompanhando toda a execução dos programas de governo e dos orçamentos, ou seja, a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, o controle externo é precipuamente de fiscalização e, excepcionalmente, diante de graves irregularidades, de correção, restrita aos casos expressamente mencionados (MOREIRA NETO, 2003).

Embora distintos, é de extrema necessidade e utilidade a integração dos controles externo e interno, conforme se depreende da Constituição da República

Federativa do Brasil: “Art. 74 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (BRASIL, 1988).

Como afirma Bugani (1993, p. 690), o estreito relacionamento dos sistemas de controle interno e externo é indispensável para assegurar uma eficiente fiscalização dos atos da Administração Pública:

Para tanto, faz-se necessário não só que ambas as modalidades de controle tenham à sua disposição os recursos humanos e materiais indispensáveis ao exercício de suas atividades, mas também que sua atuação se dê de forma integrada, criando uma unidade sistêmica que assegure a eficiência e eficácia da função controle (BUGANI, 1993, p.690).

D) Responsabilização

Artigo 70 da Constituição Federal de 1988:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

É importante ter em mente que o dever e a responsabilidade, embora ordinariamente estejam ligados, são coisas distintas. A distinção, quase imperceptível no mais das vezes, é importante para justificar-se a necessidade da sanção jurídica como elemento que contribui para a eficácia das normas. O dever situa-se no âmbito da liberdade humana. Cada um decide se cumpre ou não o seu dever. A responsabilidade é um estado de sujeição. Quem é responsável está sujeito a alguma consequência quando deixa de cumprir o seu dever.

Ninguém nega que o agente público tem deveres, mas há quem estabeleça sérias limitações à responsabilidade, pelo menos daqueles que integram a categoria dos

agentes políticos. Meirelles, por exemplo, minimiza a responsabilidade dos agentes políticos, doutrinando:

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas. Daí porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e de decisão, ante o temor de responsabilidade pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados (MEIRELLES, 1992, p.74).

Não se pode negar, é certo, que os agentes políticos, em muitas situações, devem desfrutar de mais liberdade de decisão e, conseqüentemente, a responsabilidade dos mesmos deve ser aferida por padrões diferentes daqueles que orientam a aferição da responsabilidade civil dos servidores públicos. Não existe, todavia, uma linha divisória separando a responsabilidade.

A) Agentes públicos

Com a expressão agente público designam-se todas as pessoas que agem corporificando o Estado. Como assevera Lúcia Valle Figueiredo, com apoio em Celso Antônio Bandeira de Mello e em doutrinadores estrangeiros, o conceito de agente público é bem mais amplo que o de funcionário público, pois nele estão incluídos, além dos funcionários públicos, os agentes políticos e os particulares que atuam em colaboração com a Administração Pública, inclusive os contratados temporariamente (FIGUEIREDO, 2001, p.263).

No que importa especialmente ao presente estudo, tem-se que a expressão abrange os agentes políticos e os agentes administrativos ou servidores públicos em sentido estrito, sendo relevante a distinção entre essas duas categorias de agentes públicos em razão das condições em que se caracteriza a responsabilidade civil dos integrantes de cada uma delas.

B) Agentes políticos

Integram a categoria dos agentes políticos as pessoas que atuam em nome do Estado, como governantes, sem os vínculos ordinários de subordinação hierárquica. Sobre essa categoria de agentes públicos, escreveu Hely Lopes Meirelles:

Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do governo e da administração na área de sua atuação, pois não são hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos e, para tanto, ficam a salvo de responsabilidade civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder. Nesta categoria encontram-se os chefes de Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos) e seus auxiliares imediatos (ministros e secretários de estado e de município); os membros das corporações legislativas (senadores, deputados e vereadores); membros do Poder Judiciário (magistrados em geral); os membros do Ministério Público (procuradores da república e da justiça, promotores e curadores públicos); os membros dos tribunais de contas (ministros e conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do servidor público (MEIRELLES, 1992, p.73-74).

C) Agentes administrativos

São também agentes públicos os agentes administrativos, categoria integrada pelos servidores públicos que não se qualificam como membros dos Poderes do Estado, nem o representam. Meirelles continua:

Os agentes administrativos não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais; são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou entidade a que servem, conforme o cargo ou a função de que estejam investidos. De acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhes são cometidas, recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político. Suas atribuições de chefia, planejamento, assessoramento ou execução permanecem no âmbito das habilitações profissionais postas remuneradamente a serviço da administração. Daí por que tais agentes respondem sempre por simples culpa pelas lesões que causem à administração ou a terceiros no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, visto que os atos profissionais exigem perícia técnica e perfeição de ofício (MEIRELLES, 1992, p.74-75).

3.2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas (BRASIL, 2000).

A LRF cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

As disposições da LRF obrigam o cumprimento por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, das normas estabelecidas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

A responsabilidade na gestão fiscal, segundo o § 1º do artigo 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem-se desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 1988).

4 GESTÃO PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS

O atual Governo de Minas Gerais está promovendo uma reestruturação institucional da Administração Pública do Estado, visando à eficiência no funcionamento do aparato estatal, o atendimento tempestivo dos interesses sociais, o equilíbrio fiscal, bem como a sustentabilidade da prestação e provisão dos serviços públicos no campo da saúde, educação, transporte, moradia, previdência, segurança pública, transporte, entre outros.

O aparelho estatal vem ganhando cada vez mais força e, principalmente após a abertura do debate, em 1995, com o Plano Diretor de Bresser Pereira, muitos foram os governos da esfera estadual que alavancaram projetos que visavam a uma modernização administrativa. Entre esses estados, destacam-se Bahia, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Acre e Minas Gerais. Este capítulo apresenta um relato da experiência mineira de reforma do aparato estatal denominado pelos gestores que o implantaram de “Choque de Gestão” e os instrumentos implementados pelo Governo visando à gestão para resultados.

Cabe, *a priori*, resgatar o ambiente em que se instaurou o processo de modernização da máquina pública em Minas Gerais. Segundo Anastasia (*apud* VILHENA *et al.*, 2006), o panorama da Administração Pública no ano de 2002 era gravíssimo, uma vez que o estado encontrava-se em um quadro fiscal caracterizado por notório déficit orçamentário existente desde 1996, com déficit de R\$2,4 bilhões no início de 2003. Tal situação fiscal dificultava a atuação governamental basicamente em três importantes frentes de atuação:

- precariedade da infra-estrutura e provimento de serviços públicos;
- dificuldades para cumprir as obrigações em dia;
- dificuldades para captação de recursos.

Esses três elementos estavam comprometidos em detrimento de condições fiscais caóticas retratadas principalmente pelo R\$ 1,3 bilhão de dívidas com fornecedores, inadimplência com o Governo Federal, 72% da receita corrente líquida comprometida com a folha de pessoal, repasses do Governo Federal suspensos, ausência de crédito internacional, entre outros, acarretando processo de sucateamento da Administração Pública Mineira.

Assim, no intuito de reverter o referido quadro, o Governo, com o objetivo de construir um modelo de gestão pública eficiente e eficaz, buscou, em um primeiro instante, pesquisar experiências existentes, compilando inclusive as razões de sucesso e fracasso observados para que fossem potencializadas ou evitadas, adaptando-as às necessidades, à realidade e à cultura local.

Dessa forma, destaca-se como uma das primeiras medidas tomadas, assim como foi na Reforma Gerencial de 1995, a criação de um órgão específico para estabelecer e gerenciar as diretrizes impostas pelo “Choque de Gestão”. Sendo assim, houve uma fusão da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral com a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, dando origem à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Outras medidas emergenciais no que tange a uma reforma no sistema administrativo podem ser destacadas por meio das 63 leis delegadas editadas em janeiro de 2003. As referidas leis realizaram ampla e significativa reforma administrativa, com redução ou fusão de seis secretarias de estado, 59 superintendências da Administração direta ou diretorias de autarquias e fundações e 388 unidades administrativas de hierarquias inferiores, com a extinção de 1.326 cargos comissionados, cerca de um quinto do total.

Diante de tal conjuntura, o Governo propôs a chamada formulação estratégica dual do estado, a qual se sustentava em dois pilares: o equilíbrio fiscal (estratégia do presente) e uma agenda desenvolvimentista (estratégia do futuro), tentando justificar para a sociedade os ajustes iniciais de redução, racionalização das despesas, redução de estruturas e expansão das receitas tributárias.

Com a realização dessas medidas administrativas, o Governo pretendeu promover uma reorganização da máquina pública. Sendo assim, buscou instituir ações com o objetivo de reverter o quadro em que se encontrava a Administração Pública de Minas Gerais e seus reflexos na economia e sociedade mineira. Entre as principais medidas realizadas com o objetivo de ajustar a máquina pública à realidade, destacam-se: ampliação de receita, redução de despesas, contingenciamento orçamentário e financeiro, levantamento de informações e potencialidades de racionalização do gasto público, implementação e aperfeiçoamento de sistemas corporativos e no aumento do controle da folha de pagamento e seu crescimento vegetativo. Diante dessa realidade, podem-se elencar ações mais específicas e pontuais que subsidiaram as medidas descritas:

- renegociação de débitos com fornecedores anteriores a 2003 – “leilão de recursos”;

- ajuste da contribuição do servidor para o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) no plano de saúde e reforma previdenciária;
- implementação de banco de horas como alternativa ao pagamento de horas extras;
- instituição do afastamento voluntário incentivado;
- substituição dos benefícios por tempo de serviço por adicionais de desempenho e extinção do “apostilamento”, desacelerando o crescimento vegetativo da folha de pagamento;
- redução da remuneração dos agentes políticos do Poder Executivo e estabelecimento de teto remuneratório;
- ampliação do processo de implementação do sistema de administração de pessoal (SISAP), com centralização e gestão da folha de pagamento;
- implementação do sistema de administração de material e serviços.

Nesse sentido, destaca-se o caráter inovador do projeto “Choque de Gestão”, que se baseou na construção de um novo marco legal baseado na estruturação de uma administração pública voltada para os anseios e demandas da sociedade. O sustentáculo desse modelo é o alinhamento da visão de futuro, objetivos e prioridades com os órgãos e entidades e destes com os servidores públicos. Outro fator preponderante é a implementação do governo eletrônico, responsável pela gestão de processos e informações, além de desenvolvimento no relacionamento com a sociedade conferindo mais racionalidade e transparência ao estado.

Essa segunda geração de inovações na administração pública busca aumentar ainda mais a transparência nas ações, seja da Administração direta ou indireta, e agilizar a prestação de serviços ao cidadão, fazendo com que as ações governamentais cheguem mais rápido à população.

4.1 Estrutura do Poder Público Estadual

O Poder Executivo de Minas Gerais possui o seguinte arranjo organizacional: 16 secretarias de estado, três gabinetes extraordinários, 50 conselhos, 12 órgãos

autônomos, 15 fundações, 15 autarquias, 14 empresas e uma sociedade simples (ANEXO A).

4.2 Gestão estratégica do Poder Executivo Estadual

Em Minas Gerais, seguindo o arcabouço institucional da reforma administrativa do Governo Federal de 1995, a gestão pública por resultados foi estruturada por meio de procedimentos de contratualização em um instrumento de avaliação de desempenho chamado Acordo de Resultados. Por meio do Acordo de Resultados, o Governo de Minas Gerais, mais especificamente centralizado na SEPLAG, passou a garantir que as demais secretarias de estado buscassem os resultados para o desenvolvimento do estado.

Alcançar boa prática de gestão pública por resultados não implica somente a implementação de mecanismos de avaliação institucional. A gestão pública por resultados é viabilizada por diversos mecanismos gerenciais, começando pelo planejamento estratégico das ações governamentais - sejam elas organizadas em projetos ou programas; ampliação da flexibilidade gerencial; desenvolvimento de indicadores de desempenho; e, por fim, a avaliação de desempenho que, além da medição das metas estabelecidas, fornece subsídios para retroalimentação de informações para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais.

A importância da gestão pública por resultados reside na importante distinção entre produtos e resultados, ou seja, entre *outcomes* e *outputs*. Os órgãos e entidades públicas utilizam insumos financeiros, humanos e materiais para a produção de bens e serviços (produtos) destinados à consecução dos objetivos de políticas públicas (resultados). Enquanto os produtos fornecem limitada visão do valor público que as políticas públicas agregam, já que a medição de produtos é um processo contínuo que agrega valor às organizações, os resultados apresentam conseqüências também para o ambiente externo.

Os projetos e programas de governo devem estar em consonância com o planejamento estratégico, bem como com os objetivos de governo, para que eles não venham a perder sua prioridade em detrimento de outras ações integradas ao planejamento estratégico ou mesmo pelo fato de, apesar de gerar produtos satisfatórios, não gerar resultados eficientes.

Apresentada a necessidade do enfoque nos resultados, passa-se à importância da gestão da estratégia por parte do Governo. Nesse sentido, Coutinho e Kallás (2005, p.7) destacam que “a noção de competitividade no setor público é recente.” Os governos vêm sendo cobrados por eficiência e eficácia e por isso tecnologias de gestão como o mapa estratégico vêm sendo incorporadas no setor público. “Os mapas estabelecem foco, prioridade e eficiência dos programas estratégicos de governo” (COUTINHO; KALLÁS, 2005, p.7), aumentando a probabilidade de sucesso das intervenções governamentais.

4.2.1 Planejamento estratégico

Entre as diversas políticas que compunham o “Choque de Gestão”, uma característica esteve sempre presente: a estratégia do planejamento estratégico. Nesse sentido, e tomando por base a reforma administrativa levada a cabo no Brasil em 1995, a lógica de intervenção do setor público em Minas Gerais foi revertida para uma lógica de planejamento estratégico da ação estatal baseada em resultados. Para viabilizar o desenvolvimento de um governo que consiga a implementação de políticas públicas como resultado de um processo de planejamento estratégico, foram definidas iniciativas de curto prazo que facilitaríamos o alcance dos resultados almejados no longo prazo.

Como iniciativa de curto prazo, o Estado de Minas Gerais presenciou um processo de reforma do Estado que, por si, já deu início a um processo de reforma institucional que garantiria que o processo de planejamento perdurasse e tivesse eficácia. Foram instituídos: o colegiado de gestão governamental e as câmaras temáticas; as áreas de planejamento, de gestão e de finanças de cada órgão e entidade foram integradas; a função de gerente executivo de projetos foi implementada; o comitê de governança eletrônica; e, entre outras iniciativas, o modelo de Oscip como estratégia de fortalecimento da sociedade civil na promoção de serviços não-exclusivos do Estado.

Após uma análise descritiva do modelo de gestão por resultados e o planejamento estratégico implementados pelo Governo mineiro na gestão 2003-2006, Corrêa (2007, p.501) faz as seguintes considerações finais:

Reformar a administração do setor público requer modelos de gestão capazes de orientar os gestores públicos para os resultados almejados pelo Governo. Nesse sentido, algumas ferramentas de gestão ganham especial relevância para as organizações públicas. Entre elas, encontram-se o planejamento estratégico e a gestão pública por resultados. No Governo de Minas Gerais, o planejamento estratégico e a gestão pública por resultados foram desenhados de forma interligada. Enquanto o planejamento estratégico apontava para os resultados que os órgãos e entidades mineiros deveriam perseguir, a gestão pública por resultados deveria garantir que esses resultados fossem alcançados (CORRÊA, 2007, p.501).

Todas essas alternativas de intervenções de curto prazo permitiram que o Governo pudesse considerar uma situação de déficit público e, ainda assim, partir para outras prioridades de estratégias políticas. A grande iniciativa para o desenvolvimento da lógica do planejamento estratégico como política de gestão do Governo foi a integração entre planejamento e orçamento. Em Minas Gerais, o ciclo orçamentário inicia-se com o desenvolvimento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), seguido de instrumentos instituídos pela Constituição Federal como o Plano Plurianual (PPA, a LDO e a LOA).

Além de viabilizar o gerenciamento mais intenso sobre o instrumento Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), o planejamento estratégico também deveria envolver o âmbito político e, portanto, a participação dos deputados estaduais, uma vez que a execução dos projetos estruturadores dependeria da definição de metas e da aprovação dos orçamentos constantes do PPAG e das LOAs, respectivamente.

Ora, uma vez que o Executivo propôs uma estratégia de governo que relacionava seu planejamento estratégico ao ciclo orçamentário, torna-se de fundamental importância analisar como o Governo procurou aproximar-se e relacionar-se com o Legislativo, já que o ciclo orçamentário é submetido à aprovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A) Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)

Com o intuito de aumentar a eficiência e eficácia da intervenção governamental, o Governo de Minas Gerais apresentou à sociedade mineira, em 2007, o novo PMDI, que mantém a visão de futuro para o Estado – Tornar Minas o melhor Estado para se viver – além de aprofundar na estratégia de intervenção (MINAS GERAIS, 2007d).

Um dos aspectos mais relevantes desse novo plano de longo prazo diz respeito ao mapa estratégico elaborado para o Governo mineiro.

O mapa estratégico do PMDI 2007-2023 contém os cinco eixos dos destinatários das políticas públicas em sua base, ressaltando a finalidade dos resultados a serem alcançados. Os eixos norteadores da estratégia são colocados no topo do mapa, de modo a sinalizar o ponto que se deseja alcançar, tendo como objetivo máximo a visão de futuro para o estado.

De acordo com essa estruturação do mapa, faz-se visualizar a estratégia do Governo de Minas: atuar por meio das 11 áreas de resultados para gerar alterações significativas e visíveis na realidade dos cidadãos mineiros, construindo o eixo dos destinatários das políticas públicas, tendo como referencial os elementos da estratégia de desenvolvimento do Estado e como pilares a responsabilidade fiscal (área de resultado qualidade fiscal) e gestão pública eficiente (área de resultado qualidade e inovação em gestão pública). Em cada uma das áreas de resultados propostas no planejamento do Estado foram pactuadas metas para 2011 e 2023. Essas metas têm por vistas mobilizar toda a sociedade em busca da visão de futuro almejada, fazendo desses objetivos pactuados, compromissos de toda a população (MINAS GERAIS, 2007d).

Para se construírem tais metas, partiu-se de desafios identificados em cada área de atuação, listaram-se objetivos estratégicos para essa área e, a partir desses objetivos, fez-se uma primeira seleção de indicadores finalísticos que traduziam tais objetivos. Uma vez elaborada uma primeira versão dos resultados finalísticos, iniciou-se um processo de negociação com cada secretário de estado, com vistas à calibração das metas e, eventualmente, incorporação e/ou remoção de algum indicador finalístico.

B) Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)

O PPAG 2008-2011 baseia-se no PMDI 2007-2023 e nas estratégias ali expostas. Tanto o PMDI como as estratégias foram construídas a partir do raciocínio fundamental da segunda geração do “Choque de Gestão”, que tem como principal característica a inserção dos destinatários das políticas públicas, os cidadãos, no centro do processo de planejamento governamental e a introdução do conceito de Estado para Resultados (EpR).

O EpR pressupõe a existência de uma única agenda – de desenvolvimento – com meta de longo prazo relacionada com a qualidade de vida das pessoas. As políticas

econômicas e sociais integram essa agenda, como gêneros complementares da Agenda de Desenvolvimento.

Quanto à Agenda Fiscal, o plano tem por proposta ampliar o conceito atual de equilíbrio fiscal, restrito aos resultados em termos de superávit e endividamento, também em direção à qualidade fiscal. A qualidade fiscal incorpora outras medidas de desempenho e metas para o setor público, para que os resultados das políticas de desenvolvimento econômico e social, medidos por meio de indicadores objetivos, ocorram sem onerar adicionalmente a sociedade. O cidadão, de forma transparente, terá informações sobre o ônus e o resultado esperado das políticas públicas.

O Governo será avaliado pela capacidade de melhorar indicadores econômicos e sociais, rompendo a lógica atual de comparar o desempenho em determinada área pelo volume de gastos e não pelos efetivos resultados. Para isto, a base da segunda geração do “Choque de Gestão” é a criação ou a agregação de valor aos bens e serviços públicos, para se fazer, como tenho dito, mais e melhor com menos.

O PPAG 2008-2011, em especial, contempla uma carteira de projetos estruturadores que terão destaque nas ações estratégicas do Governo para os próximos quatro anos. Para essa carteira de projetos, haverá acompanhamento pessoal do governador e os secretários serão os principais responsáveis pelo alcance das metas. Sua construção contou com a participação de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e os programas propostos estão fortemente relacionados com as estratégias definidas no atual PMDI, já transformado em lei após aprimoramentos do Legislativo mineiro, demonstrando que o diálogo e a construção coletiva são princípios essenciais na construção do futuro de Minas.

É assim que o Governo pretende construir e consolidar o projeto de desenvolvimento sustentável para o Estado, nesse objetivo essencial de tornar Minas o melhor Estado para se viver.

C) Projetos estruturadores

No início de 2003, apesar de estar em uma das situações fiscais mais difíceis do Brasil, o Governo de Minas Gerais definiu a visão de futuro de tornar “Minas Gerais o melhor Estado para se viver”.

Como forma de viabilizar a mencionada meta, foi fundamental que o Governo estabelecesse os seguintes objetivos estratégicos, como visão de conjunto:

- reorganizar e modernizar a Administração Pública Estadual;
- promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis;
- recuperar o vigor político de Minas Gerais.

E, como objetivo prioritário, a carteira de projetos estruturadores que, por se tratar de uma iniciativa que transforma a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada, tem efeito multiplicador (capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas), mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria, produz a percepção da sociedade, além de que se organiza como um projeto, com foco bem definido, objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, que permitem um gerenciamento intensivo.

D) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei 16.919, de seis de agosto de 2007 (LDO) que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2008, estimou para as receitas e despesas do estado um crescimento nominal sobre o orçamento de 2007 (MINAS GERAIS, 2007c).

A grande novidade da LDO foi a opção do planejamento em Minas passar a ser fundamentado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e não mais em regiões geográficas. Outro detalhe importante é que todos os fundos que tratam de atenção às pessoas, como Fundo de Atenção à Criança e ao Adolescente e o Fundo de Assistência Social, ficarão livres de contingenciamento, de forma que vigora uma lei, com ênfase na transparência fiscal, que certamente será norteadora do orçamento de 2008.

As diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2008 estão dispostas na Lei n.º 16.919, de seis de agosto de 2007 (MINAS GERAIS, 2007c), cujo artigo 1º do Capítulo I, Disposição Preliminar, estabelece, em cumprimento ao disposto no art. 155 da Constituição do Estado e na Lei Complementar Federal nº 101, de quatro de maio de 2000 (BRASIL, 2000), as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2008, que compreendem:

- I - as prioridades e metas da administração pública estadual;
- II - as diretrizes gerais para o orçamento;
- III - as disposições sobre alterações na legislação tributária e tributário-administrativa;

- IV - a política de aplicação da agência financeira oficial;
- V - as disposições sobre a administração da dívida e as operações de crédito;
- VI - as disposições finais.

E) Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Constituição do Estado trouxe, em um capítulo específico, as regras a serem aplicadas a essa lei. Disciplina quanto à iniciativa para a preposição do projeto de LOA, prazo para seu encaminhamento ao Poder Legislativo, aspectos a serem apreciados pelo Legislativo e estabelece, ainda, algumas limitações e vedações a serem observadas tanto na sua elaboração quanto na aprovação e execução.

Na Lei nº 17.333, de 10 de janeiro de 2008 (MINAS GERAIS, 2008c) constam estimadas as receitas e fixadas as despesas do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2008.

A LOA torna viável a concretização de situações previstas no PPAG, obedecida a LDO, programando-se as ações a serem executadas, visando a alcançar os objetivos determinados, ou seja, é o instrumento utilizado para a conseqüente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados, objetivando melhor atendimento e bem-estar da coletividade.

F) Programação orçamentária e financeira

No Decreto 44.716 de 08/02/2008 (MINAS GERAIS, 2008a) ficou estabelecida a programação orçamentária e financeira da despesa dos órgãos e entidades do Poder Executivo com base no orçamento aprovado pela Lei nº 17.333/08 (MINAS GERAIS, 2008c) e nas projeções anuais das disponibilidades financeiras do Tesouro Estadual.

No mencionado decreto, entre outros dispositivos, constam definidos os limites orçamentários anuais e a programação quadrimestral para a realização de empenho e pagamento no exercício. Em seu Anexo I está a programação para os programas associados e especiais, grupo de despesa 3 - outras despesas correntes, 4 - investimentos e 5 - inversões financeiras e identificador de procedência e uso, 1 - recursos recebidos para livre utilização. O Anexo II estabelece a programação dos programas estruturadores para os grupos de despesa 3 - outras despesas correntes, 4 - investimentos e 5 - inversões

financeiras e identificador de procedência e uso, 1 - recursos recebidos para livre utilização; os desembolsos destinados ao pagamento das despesas inscritas para o exercício de 2008 como restos a pagar, financiadas com recursos financeiros com trânsito junto ao Tesouro Estadual, serão programadas de acordo com os valores constantes no Anexo III. O Anexo IV estabelece, para o grupo de despesa 3 - outras despesas correntes, o limite de empenho anual para despesas típicas de área meio definidas pelo conjunto de itens identificados no mesmo anexo.

Também trata sobre a Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF), por meio de solicitação circunstanciada, que poderá autorizar a adaptação do conjunto de itens-meio publicados no Anexo IV, de forma a atender à especificidade de cada órgão ou entidade; os órgãos e entidades, por meio de suas superintendências de planejamento, gestão e finanças ou unidades equivalentes, providenciarão as seguintes informações:

- para a Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO), da SEPLAG, até o dia 20 de fevereiro de 2008, a programação orçamentária mensal dos valores constantes no Anexo I, detalhada por grupo de despesa, fonte de recurso, identificador de procedência e uso, identificador de programa governamental, elemento e item de despesa, deduzidos os valores das cotas orçamentárias aprovadas para o mês de janeiro, conforme planilha disponibilizada no *site* <http://www.planejamento.mg.gov.br>;
- para a Superintendência Central de Administração Financeira (SCAF), da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), até o dia 29 de fevereiro de 2008, por meio do módulo de programação financeira do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG), os cronogramas de desembolso para cada mês do exercício, observados os valores anuais constantes dos Anexos I a III;
- para a Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG) da SEPLAG a programação orçamentária mensal dos valores dos recursos da fonte 24 - convênios, acordos e ajustes - e de contrapartida a convênios por meio de registro no sistema de gestão de convênios (SIGCON) - módulo de entrada, conforme prazos divulgados pela SCCG no sistema.

As cotas orçamentárias referentes às despesas de que tratam os Anexos I e II serão aprovadas com periodicidade definida pela SCPPO e GERAES, de acordo com a

programação constante nos respectivos anexos. Estabelece responsabilidades para gerentes dos projetos estruturadores.

A SCPPO e GERAES submeterão relatórios, quando solicitadas pela JPOF, quanto à:

- avaliação de desempenho dos programas estruturadores por unidade orçamentária, comparando a execução física e financeira realizada àquela programada;
- relação das unidades orçamentárias adimplentes com informações de programação, monitoramento e avaliação de programas do Sistema de Gestão e Planejamento (SIGPLAN);
- recomendação de indeferimento a pleitos orçamentários e financeiros das unidades orçamentárias com desempenho insatisfatório em relação aos Anexos I e II.

E, ainda, os limites anuais previstos nos Anexos I a III poderão ser revistos pela JPOF, respeitado o fluxo de recursos disponíveis do Tesouro Estadual.

4.2.2 Execuções orçamentárias, administrativas e financeiras

No orçamento, os processos de elaboração e execução dos orçamentos são permissivos e não atendem (de fato) os preceitos legais. Existem princípios e normas que disciplinam a elaboração e execução de orçamentos. Na fase de elaboração, o orçamento estima receitas e autoriza despesas. A execução dessas despesas dependerá do comportamento das receitas e do cumprimento de diversas normas legais de responsabilidade fiscal, aplicações obrigatórias (legais), precedências na execução de determinadas despesas, entre outras (BDMG, 2006).

As execuções orçamentárias, administrativas e financeiras, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, observam as diretrizes constitucionais, inclusive os princípios norteadores à Administração Pública, bem como as disposições da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e da Lei Complementar nº 101/00.

Os processos e atividades norteiam-se por leis e regulamentações específicas e seus registros são processados por meio de sistemas corporativos, informatizados e específicos, com destaque para o SIAFI, conforme já mencionado neste trabalho.

4.2.3 Execução de serviços públicos finalísticos

As execuções dos serviços públicos finalísticos se dão em observância à organização estabelecida nos instrumentos de planejamento, PMDI, PPAG, LDO e LOA, cujos resultados são registrados e avaliados por meio do Sistema de Planejamento – SIGPLAN.

4.2.4 Sistema de controle interno

A meta do Governo é promover ações de prevenção, detecção e combate à corrupção, disseminando boas práticas entre os agentes públicos, incentivando e instruindo a participação dos cidadãos mineiros.

Em Minas, entendemos que o controle é uma estratégia de Governo, de reconhecida relevância na busca da transparência na condução das questões de interesse público, condição indispensável para a credibilidade e consolidação de um estado democrático de direito (VILHENA; MARTINS; 2006).

A) Auditoria Geral do Estado (AUGE)

Com a edição da Lei Delegada nº. 06 de 28 de agosto de 1985 (MINAS GERAIS, 1985), por meio do processo de modernização institucional da Administração Estadual, foi criada a AUGE, diretamente subordinada ao governador, com a finalidade de exercer a auditoria de gestão da ação governamental. A antiga Auditoria Geral do Estado, antes vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda, foi transformada em superintendência de auditoria, inspeção e controle da já mencionada secretaria, fornecendo os subsídios necessários para o exercício das atividades da nova auditoria geral.

No início do Governo Aécio Neves, a auditoria foi reestruturada pela Lei Delegada nº 92 de 29 de janeiro de 2003 (MINAS GERAIS, 2003d), constituindo a “Auditoria Geral do Estado (AGE)” como órgão autônomo.

Na nova estrutura da auditoria foram incorporadas a Superintendência Central de Auditoria Operacional (SCAO) e a Superintendência Central de Correição Administrativa (SCCA), oriundas das Secretarias de Estado de Fazenda e de Recursos Humanos e Administração, respectivamente. Foi criada, ainda, a Superintendência Central

de Auditoria de Gestão (SCAG), responsável pela avaliação dos resultados da ação governamental, função inovadora na Administração Pública Estadual.

No dia 25 de janeiro de 2007, a Lei Delegada nº 133 de 25 de janeiro de 2007 (MINAS GERAIS, 2007b) definiu a estrutura básica da Auditoria como Órgão Central do Sistema Central de Auditoria Interna, com a finalidade de planejar, coordenar e executar os trabalhos de auditoria operacional, de gestão e correição administrativa, adotando a sigla “AUGE”.

Para fins de exemplificação, segue-se a lista de produtos e serviços de responsabilidade da AUGE:

- avaliação de desempenho do Governo de Minas, por meio de indicadores;
- emissão de relatórios de auditoria da execução orçamentária e de avaliação social dos programas governamentais;
- roteiros de auditoria elaborados pelas superintendências centrais da Auditoria Geral do Estado para serem aplicados em trabalhos de auditoria pelos auditores do Sistema Estadual de Auditoria Interna;
- elaboração de relatório de controle interno;
- elaboração do relatório de avaliação de efetividade, a ser emitido pelas unidades de auditoria setoriais e seccionais do Subsistema de Auditoria Operacional;
- controle preventivo dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação e de retardamento da execução de obra ou serviço, a ser exercido no âmbito das secretarias de estado, órgãos autônomos, autarquias e fundações do Poder Executivo.

B) Advocacia Geral do Estado (AGE)

A AGE, subordinada ao governador do estado, representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que ela dispuser, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

A reforma administrativa implementada em janeiro de 2003 alcançou a Procuradoria Geral do Estado. Em janeiro desse mesmo ano foram estabelecidas normas relativas ao exercício pelo Procurador Geral do Estado, da orientação normativa e supervisão técnica sobre todos os órgãos jurídicos das autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo estado.

Com a promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 56, de 11 de julho de 2003 (MINAS GERAIS, 2003a), foram unificadas a ex-Procuradoria do Estado e da Fazenda Estadual. Essa emenda surgiu da conveniência de ter um único órgão respondendo pela apresentação judicial e consultoria jurídica do Poder Executivo. O novo órgão passou a denominar-se AGE.

Atendendo à necessidade de orientação e supervisão das assessorias jurídicas dos órgãos da Administração direta do Poder Executivo, estabeleceu-se que as assessorias jurídicas daqueles órgãos seriam unidades setoriais de execução da Advocacia Geral do Estado, à qual se subordinam tecnicamente. Além disso, criaram-se condições para que os pareceres aprovados pelo Advogado Geral do Estado e as súmulas administrativas da AGE sejam observados pela Administração direta e indireta do estado.

Para fins de exemplificação, listam-se alguns produtos e serviços de responsabilidade da AGE: relatório de precatórios; relatório de mandados; controle da arrecadação da dívida ativa por procuradoria; controle do parcelamento da dívida ativa acumulada do estado de Minas Gerais.

C) Ouvidoria Geral do Estado (OUGE)

A OUGE é um canal direto de comunicação do povo com o Governo. Sua missão está no próprio nome: a OUGE foi criada para ouvir o cidadão. Assim, qualquer pessoa, em Minas Gerais, tem o direito de se dirigir ao Governo para fazer reclamações, queixas, críticas, sugestões – e até elogios – sobre os serviços prestados pelas repartições públicas estaduais à população do Estado.

O que se faz por intermédio da OUGE, que mineiros podem exercer em toda a plenitude, é o sagrado direito da cidadania. Ao denunciar os problemas existentes na administração e cobrar a sua solução, o cidadão participa efetivamente do governo, colaborando para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado. E, mais ainda, ajudará na eliminação do estigma de ineficiência que sempre cercou os funcionários públicos, elevando sua auto-estima e fazendo da relação povo-Governo um exercício de leal e participante convívio.

Para cumprir sua missão, a OUGE trabalha com imparcialidade, agilidade e transparência, colocando ao dispor do cidadão sua facilidade de contato com as áreas responsáveis pela solução dos problemas denunciados, sem se eximir, também, de defender

os funcionários do Estado quando estes forem vítimas de denúncias injustas ou acusações infundadas.

4.2.5 Sistema de avaliação dos resultados

A partir do início de 2007, como marca de uma nova administração que se iniciava, foi lançada a segunda geração do “Choque de Gestão”, denominada EpR.

Para que as ações planejadas produzissem resultados concretos e mensuráveis, elas foram agrupadas em 11 áreas de resultados, onde foram concentrados os melhores esforços e recursos do Governo. Nelas, estão agregados os principais desafios, objetivos e metas para a Administração Pública. Sob essas áreas está também um conjunto de 50 projetos estruturadores, os projetos prioritários para os próximos anos, que vai transformar as ações planejadas em resultados efetivos para a população.

Ainda no sentido de apresentação do modelo de gestão por resultados, abordou-se a atual sistemática de contratualização de resultados interna ao governo, que representa a nova sistemática do Acordo de Resultados (política originada em 2003), dando-se o enfoque do dilema principal-agente envolvido nessa questão. Um dos dilemas com que esse modelo se depara diz respeito às definições de meta e às assimetrias de informação entre acordante e acordado nessa pactuação. E o verdadeiro desafio nesse processo é garantir que as metas não estejam nem tão perto a ponto de serem conquistadas sem esforço, nem tão longe que seja pouco crível seu alcance.

Com esse enfoque crítico no processo de definição de metas, objetivou-se demonstrar uma estratégia de aprofundamento desse modelo de gestão, no sentido de averiguar e dar robustez às metas estabelecidas, bem como obter maior conhecimento dos resultados finalísticos pactuados.

A) Acordo de Resultados

O Acordo de Resultados em Minas Gerais prevê mais autonomia aos órgãos e entidades que pactuarem por meio desse instrumento de gestão pública por resultados. Ao mesmo tempo em que o proponente do Acordo de Resultados - órgãos ou entidades - deve demonstrar seu alinhamento estratégico em relação ao governo, ele recebe incentivos para

definir modelos de gestão - o que envolve processos, estruturas, pessoas, informação - que viabilizem a promoção dos resultados pactuados.

De forma a garantir o envolvimento tanto das secretarias de estado quanto de seus servidores, foram oferecidos incentivos interligados aos dois. Aos servidores dos órgãos e entidades que celebraram o Acordo de Resultados, foram concedidos prêmios por produtividade quando conseguiam reduzir as despesas correntes concernentes às suas atividades ou à ampliação real das receitas arrecadadas. Aos órgãos e entidades acordantes foi viabilizada a aplicação dos recursos economizados no desenvolvimento de pessoal, modernização e racionalização dos serviços públicos prestados.

Além de garantir mais flexibilidade e autonomia aos órgãos e entidades proponentes, com a expansão do número de Acordo de Resultados pactuados, o Governo assegurou o alinhamento estratégico das diversas secretarias de estado e os resultados importantes para assegurar as metas do Governo.

A Lei 17.600 de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados, (MINAS GERAIS, 2008d), estipula a criação de comissões de acompanhamento e avaliação com representantes dos órgãos envolvidos no acordo, servidores, Secretaria de Planejamento e Gestão e intervenientes, quando existirem. Uma alteração promovida na ALMG prevê que a comissão terá ainda um representante da sociedade civil indicado pelo órgão responsável pelo acompanhamento, avaliação e controle dos resultados (o "acordante"). Foi ainda definido que o Acordo de Resultados poderá ser revisto pelo acordante pelo menos uma vez a cada 12 meses.

O prêmio por produtividade, regulamentado pela Lei 17.600 de 1º de julho de 2008 é um benefício concedido ao servidor em efetivo exercício em órgão ou entidade signatária do Acordo de Resultados. Esse mecanismo é vinculado ao desempenho do servidor e do órgão ou entidade, bem como à previsão orçamentária e à disponibilidade financeira do Estado.

B) Avaliação de Desempenho Individual (ADI)

A ADI é o processo sistemático e contínuo de acompanhamento e aferição do desempenho do servidor efetivo estável e função pública dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual.

Nos objetivos estabelecidos para instituir-se uma nova gestão administrativa, o controle das ações e o gerenciamento do desempenho dos servidores impõem-se como

fundamentais. A racionalidade que preside a ADI considera que a partir de critérios de julgamento, avaliativos e punitivos, otimizam-se os serviços públicos, garantindo-se, assim, mais eficiência e controle das ações.

A partir das propostas do “Choque de Gestão”, introduziu-se no estado a ADI, alterando a Constituição Estadual a partir da Emenda Constitucional nº 57, de 15 de julho de 2003 (MINAS GERAIS, 2003b). Assim, para fins de promoção e progressão nas carreiras, além das formas já instituídas, estabeleceu-se o sistema da ADI, submetendo a ela, anualmente, todos os servidores estáveis ocupantes de cargo de provimento efetivo e os detentores de função pública, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo (Decreto 43.672/03).

A ADI orienta-se em torno de certos princípios gerais, como:

- qualidade do trabalho (grau de exatidão, correção e clareza dos trabalhos executados);
- produtividade no trabalho (volume de trabalho executado em determinado espaço de tempo);
- iniciativa (comportamento empreendedor no âmbito de atuação, buscando-se garantir a eficiência e eficácia na execução dos trabalhos);
- presteza (disposição para agir prontamente no cumprimento das demandas de trabalho);
- aproveitamento em programa de capacitação (aplicação dos conhecimentos adquiridos em atividades de capacitação na realização dos trabalhos);
- assiduidade (comparecimento regular e permanência no local de trabalho);
- pontualidade (observância do horário de trabalho e cumprimento da carga horária definida para o cargo ocupado);
- administração do tempo e tempestividade (capacidade de cumprir as demandas de trabalho dentro dos prazos previamente estabelecidos);
- uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço (cuidado e zelo na utilização e conservação dos equipamentos e instalações no exercício das atividades e tarefas);
- aproveitamento dos recursos e racionalização de processos (melhor utilização dos recursos disponíveis visando à melhoria dos fluxos dos processos de trabalho e a consecução de resultados eficientes);

- capacidade de trabalho em equipe (capacidade de desenvolver atividades e tarefas em equipe, valorizando o trabalho em conjunto na busca de resultados comuns) - (Lei Complementar 71 de 30 de julho de 2003 (MINAS GERAIS, 2003c); termo final de ADI).

A ADI figura como elemento estratégico no quadro de ações implantadas no Estado em direção a reestruturação administrativa. É um processo de avaliação que possui mecanismos de premiação e punição, instituindo modelo de gestão de recursos humanos baseado no sistema meritocrático (avaliação de desempenho).

Nesse sentido, argumenta-se que a avaliação de desempenho se traduz em um fator relevante na proposta de dotar o Estado de organização racional centrada nos resultados. Claro está que elementos centrais nesse programa, tais como ênfase na produtividade, eficiência, eficácia, otimização entre arrecadação e despesas, foram emprestados da administração gerencial com a finalidade de dar cabo ao modelo burocrático até então prevalecente.

4.2.6 Governança corporativa do Poder Executivo

O modelo de governança corporativa do Poder Executivo do Estado de Minas baseia-se em princípios de transparência, equidade e prestação de contas, tendo, entre suas principais características, a definição clara dos papéis e responsabilidades de cada órgão na formulação, aprovação e execução de uma política fiscal de qualidade, no equilíbrio das contas públicas e na prática de gestão motivada por ganhos de produtividade do gasto governamental. Este, por seu turno, deve perseverar para ampliar o alcance de crescentes padrões de qualidade e inovação na Administração Pública em Minas Gerais.

A) Objetivos estratégicos definidos no PMDI

- ampliar a transparência e o controle social das ações de governo, implementando a governança social;
- incorporar inovações e disseminar boas práticas de gestão nas instituições públicas;
- aprimorar a governança corporativa (empresas públicas, autarquias e fundações) ;
- aprofundar a profissionalização de gestores públicos;

- aumentar a utilização do governo eletrônico, dando ênfase à prestação de serviços ao público;
- aumentar a presença do terceiro setor na prestação de serviços;
- efetivar uma política de prestação de contas à sociedade;
- manter o compromisso com o equilíbrio fiscal, aprimorando a prevenção e a mitigação de riscos de gestão.

4.2.7 Comitê de Governança Corporativa

As atribuições e competências do comitê de governança do estado de Minas Gerais, composto de cinco membros indicados pela câmara de coordenação geral, planejamento, gestão e finanças, estão definidas no Decreto nº 44.799 de vinte e nove de abril de 2008 (MINAS GERAIS, 2008b), tendo em vista o disposto na Lei Delegada nº 112, de vinte e cinco de janeiro de 2007 (MINAS GERAIS, 2007a).

Entre as responsabilidades previstas, estão:

- Acompanhar a gestão das sociedades de economia mista, empresas públicas e demais empresas controladas direta ou indiretamente pelo estado de Minas Gerais.
- oferecer subsídios aos representantes eleitos ou indicados pelo estado de Minas Gerais nos órgãos colegiados das entidades referidas no art. 3º do mencionado Decreto;
- opinar sobre propostas a serem submetidas à câmara de coordenação geral, planejamento, gestão e finanças.

Constam, também, entre outras atribuições, que o comitê de governança corporativa observará as estratégias definidas pela Secretaria de Estado a que estiverem vinculadas as entidades referidas no art. 3º; deverá manifestar-se sobre os seguintes pleitos das entidades listadas no mesmo artigo; os conselheiros designados pelo estado para os colegiados a que se refere o *caput* poderão recolher subsídios da equipe de apoio técnico do comitê de governança corporativa, com vistas à efetivação das diretrizes, estratégias e orientações por ele definidas; o suporte técnico ao comitê de governança corporativa caberá à Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda, com o

auxílio da Subsecretaria de Gestão da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, observadas as competências das respectivas secretarias.

5 GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS NO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS: POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO

Neste capítulo são avaliadas, de forma explorativa, as possibilidades de implementação da gestão integrada de riscos em cada função-chave do processo de gestão vigente no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

O ideal seria uma abordagem consultiva aos atores responsáveis pela gestão estratégica do Poder Executivo Estadual, porém, em função das circunstâncias e limitações à execução do trabalho, optou-se por fazer a correlação a partir do arcabouço teórico pesquisado e conhecimento nele formalizado.

Apenas como referência, para elaborar a correlação entre os elementos da gestão integrada de riscos e mecanismos utilizados pelo estado de Minas, será utilizada a lógica consagrada - PDCA, modelo de avaliação de processos em geral, que se baseia nas quatro palavras escritas na língua inglesa, cujas iniciais referem-se à sigla desse ciclo: *plan* (planejar), que tem por principal atividade a definição das diretrizes que servirão de orientação para a execução das demais fases; *do* (executar), que consiste na implementação de todas as ações seguindo as orientações previstas no planejamento; *check* (monitorar) em que todas as ações previstas no planejamento e executadas serão avaliadas, bem como todos os procedimentos adotados; e *act* (agir), que no ciclo do PDCA está ligado à implementação de melhorias nos processos, corrigindo as falhas ou problemas encontrados durante o monitoramento e avaliação.

Dessa forma, pretendeu-se demonstrar, inclusive, a necessidade de existir um processo contínuo como critério de retroalimentação, de adaptação da organização aos padrões preestabelecidos, podendo garantir mais eficiência e eficácia na execução dos processos à medida que aumenta a capacidade de atingir determinado objetivo ou resultado esperado. E isto é feito utilizando-se os recursos disponíveis de forma otimizada. A busca contínua pela adequação a esses padrões pode, ainda, aumentar a qualidade dos processos e de sua execução.

Este trabalho adotou os principais elementos do processo de gestão de riscos contidos na norma elaborada pelo Comitê OB-007 de gestão de riscos, da *Standards Australia e Standards New Zealand*, para estabelecer os contextos e para a identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos. Por ser genérica e

ampla em sua estrutura, pode ser aplicada no nível estratégico, tático e operacional, em projetos específicos, não necessariamente no princípio dos processos, mas de acordo com as práticas e objetivos específicos, produtos e serviços por ela empregados.

5.1 Objeto da simulação do processo de Gestão Integrada de Riscos

A seguir, a título de ilustração da sistematização do processo, considerando-se a necessidade de demonstrar a oportunidade da aplicação da gestão integrada de riscos em cada etapa da lógica mencionada, tomou-se como exemplo apenas o pilar de sustentação apresentado, PMDI 2007-2023 “qualidade e inovação em gestão pública”, como instrumento de gestão estratégica, que, nas políticas públicas, tem como destinatárias as empresas dinâmicas e inovadoras.



FIGURA 3 – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2007/2023.

Fonte: Revisão do PMDI 2007 (www.geraes.mg.gov.br/sistema/index.asp).

5.1.1 Objetivos estratégicos da “qualidade e inovação em gestão pública”

- profissionalização de gestores públicos;
- governança corporativa robusta;

- inovação, institucionalização e disseminação de boas práticas de gestão;
- transparência e controle social com utilização intensa do conceito de governo eletrônico e publicação anual do balanço do desenvolvimento social e econômico.

5.1.2 Metas definidas para 2011

- **Número de serviços públicos disponibilizados via internet**
Situação atual: 1.100
Projetado para 2011: 1.600
- **Número de cargos com processo de Certificação Ocupacional implementado**
Situação atual: 01
Projetado para 2011: 09
- **Grau de implementação da Agenda Setorial de Choque de Gestão**
Situação atual: NA
Projetado para 2011: 100%
- **Implantar a governança corporativa em todas as empresas estatais, autarquias e fundações**
Situação atual: NA
Projetado para 2011: 100%
- **Aumentar a percepção da população quanto à confiança nas instituições públicas e qualidade dos serviços prestados (grau de qualidade dos serviços / confiança nas instituições públicas)**
Situação atual: A ser definido
Projetado para 2011: A ser definido

Ao contrário das demais áreas de resultados apresentadas no mapa estratégico, para o exemplo escolhido não constam metas definidas para o exercício de 2023, inclusive na distribuição temporal dos resultados finalísticos.

5.1.3 Agenda Setorial do Choque de Gestão

Considera-se Agenda Setorial do Choque de Gestão um conjunto de idéias e ações concretas que buscam solucionar gargalos estruturais e administrativos que dificultaram a implementação da estratégia nos últimos anos, em cada órgão e entidade.

Iniciativas prioritárias para o alcance da “qualidade e inovação em gestão pública”:

- implantar um novo modelo de contratação de empreendedores públicos;
- implantar núcleo de monitoramento e avaliação do desenvolvimento de Minas Gerais;
- aprimorar a governança corporativa das empresas estatais, autarquias e fundações;
- ampliar o número de parcerias com o terceiro setor e com o setor privado;
- incorporar o acompanhamento e controle sociais nos Acordos de Resultados e nos Termos de Parcerias.

5.2 Processo de Gestão integrada de Riscos: simulação

Conforme mencionado no subitem 5.1 deste trabalho, tomou-se como base para a simulação demonstrada a seguir o PMDI 2007-2023 (Anexo I), elaborado pelo Governo de Minas e apresentado à sociedade mineira em 2007, cujos eixos norteadores colocados no topo desse mapa estratégico sinalizam o ponto que se deseja alcançar, mantendo como visão de futuro para o estado – “Tornar Minas o melhor Estado para se viver”, assim como aprofundou-se na estratégia de intervenção nas áreas de resultado.

Cabe destacar que o PMDI foi escolhido como referência em razão da complexidade de suas informações e dados, utilizado pelos dirigentes como instrumento técnico para nortear e subsidiar as decisões estratégicas quanto à evolução futura de Minas Gerais.

Nesse sentido, assim como para fundamentar a escolha de um dos pilares desse mapa estratégico, como exemplo cabe mencionar o fato de Minas Gerais, nos últimos anos, diante do grave problema fiscal e da escassez de recursos, ter se transformado em centro de referência de gestão pública de qualidade.

O PMDI foi desenvolvido tomando-se como base a metodologia dos quatro cenários, que devem ser interpretados e utilizados como uma sinalização que antecipa tendências possíveis ou prováveis. Embora com maior ou menor probabilidade de ocorrência, nenhum dos quatro cenários pode ser descartado, sob pena de se fazer uma reflexão míope sobre o futuro, que não incorpore todos os riscos, desafios e oportunidades ao desenvolvimento sustentável do estado.

O propósito primário dos cenários não é predizer o futuro, e sim organizar, sistematizar e delimitar as incertezas, explorando os pontos de mudança ou manutenção dos rumos de dada evolução de situações. Desse modo, um bom panorama explicita não só como uma situação pode vir a ocorrer passo a passo, mas também que alternativas se estabelecem em cada momento para que se possam formular políticas de interesse público capazes de prevenir, evitar, minimizar, reorientar ou facilitar cada processo no futuro

Para nortear e facilitar o entendimento do leitor, serão apresentados, resumidamente, os cenários explorados e revisados no mencionado documento, tendo como horizonte o ano de 2023.

- I– Conquista do Melhor Futuro
- II– Desperdício de Oportunidades
- III– Superação de Adversidades
- IV – Decadência e Empobrecimento

Cenário I - Conquista do Melhor Futuro: nesse âmbito externo favorável e portador de múltiplas oportunidades, o estado de Minas Gerais se fortalece internamente e ganha destaque crescente no cenário nacional, ao consolidar um ciclo virtuoso de desenvolvimento sustentável.

Liderado por uma classe política comprometida com o futuro do estado e altamente articulada com as demais lideranças governamentais e não-governamentais, Minas Gerais constrói instituições públicas de elevada qualidade e robustez, que facilitam a consolidação do equilíbrio fiscal de forma estrutural (em total conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal) e o aprofundamento do “Choque de Gestão” na esfera estadual e na grande maioria dos municípios. A eficiência do aparelho estatal e a eficácia de seus

mecanismos de regulação e parcerias são traduzidas em serviços públicos de alta qualidade nas áreas de saúde, educação, segurança pública e social. Tais serviços coletivos de alta escala, por sua vez, apresentam-se como os grandes responsáveis pela geração de um conjunto de resultados positivos para a sociedade em todos os setores de atuação do poder público, complementando o “Choque de Gestão”.

Cenário II – Desperdício de Oportunidades: nessa perda de oportunidades ancora-se em um processo de ampla deteriorização da classe política, que se baseia em valores populistas e, além disso, mostra-se pouco comprometida com o futuro do estado e altamente desarticulada com as demais lideranças governamentais e não-governamentais. Minas Gerais assiste a um movimento de fragilização e contínua perda de qualidade de suas instituições públicas, de tal modo que o equilíbrio fiscal só se torna possível pela via da arrecadação. Diante de um aparelho estatal “inchado” (cargos em demasia e “cabide de empregos”) e com baixa capacidade institucional, é visível a deterioração do desempenho na gestão, implicando desperdício de recursos públicos e baixa produtividade do gasto. O chamado “Choque de Gestão” passa a fazer parte do passado e o equilíbrio fiscal é perseguido por meio do aumento da carga tributária, deixando marcas profundas no ambiente de negócios mineiro, cada vez menos competitivo frente a outras Unidades da Federação.

A ineficiência do setor público mineiro e a ineficácia de seus mecanismos de regulação e parcerias são claramente observadas pelos serviços públicos deficientes e de acesso restrito. Há graves disparidades regionais e setoriais em torno da qualidade dos serviços prestados nas áreas de saúde, educação e segurança pública, contribuindo para resultados dispersos e pouco sensíveis às demandas sociais. Coexistem serviços públicos federais de elevada qualidade e de acesso ampliado com outros ofertados pelas esferas estadual e municipal que, por sua vez, mostram-se incapazes de atender às necessidades da população mineira.

Cenário III – Superação de Adversidades: considerando-se uma conjuntura brasileira amplamente desfavorável, Minas se fortalece internamente e consegue aproveitar as oportunidades oferecidas pelo ambiente externo – em especial aquelas advindas da esfera mundial –, assumindo posição diferenciada no quadro nacional. A transformação da realidade mineira baseia-se no estreitamento dos laços entre o setor público, o empresariado e a sociedade civil organizada, traduzida sob a forma de ações conjuntas e colaborativas entre suas principais lideranças. Esse fortalecimento do capital social –

reflexo de um maior protagonismo empresarial e controle das ações do estado – influencia diretamente o ambiente institucional e a forma de atuação do setor público.

Liderado por uma classe política totalmente comprometida com o futuro do estado e altamente articulada com as demais lideranças governamentais e não-governamentais, Minas Gerais é dotado de instituições públicas de elevada qualidade e robustez. O aparelho estatal mineiro atravessa um processo de intensa inovação na gestão e consolida, de forma estrutural e definitiva, o equilíbrio fiscal. Minas é uma das poucas Unidades da Federação que exibem total conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. A inovação na gestão, além de contribuir com o equacionamento das finanças públicas, participa decisivamente no alcance de resultados para a sociedade e nos elevados padrões de desempenho na provisão de serviços. Em um ambiente de crescimento econômico mediano em âmbito estadual e baixo na esfera nacional, inovar na gestão para “fazer mais por menos”, quebrando paradigmas, é o lema do estado e da grande maioria dos municípios mineiros.

Cenário IV – Decadência e Empobrecimento: assim como acontece no plano nacional, essa decadência e empobrecimento do espaço mineiro ampara-se em um processo de ampla deterioração da qualidade de uma classe política pouco comprometida com o futuro do Estado e altamente desarticulada com as demais lideranças governamentais e não governamentais. Esse fator perpetua-se mediante o enfraquecimento do capital social que registra baixo grau de protagonismo empresarial e controle social, com efeitos nocivos sobre o ambiente institucional e a forma de atuação do setor público.

Imersas em um ambiente dominado pelo patrimonialismo e pelo paternalismo, as instituições públicas mineiras fragilizam-se em meio à corrupção endêmica e registram contínua perda de qualidade. Desenha-se no estado e na maioria dos municípios um quadro de permanente desequilíbrio fiscal e ampla deterioração dos padrões de desempenho na gestão. O chamado “Choque de Gestão” passa a fazer parte do passado e restringe-se a algumas “ilhas de excelência”. O aumento da carga tributária, necessário para evitar o colapso completo das finanças públicas estaduais, por sua vez, deixa marcas profundas no ambiente de negócios mineiro, cada vez menos atrativo ao investimento privado.

A baixa qualidade e produtividade do gasto público, a ineficiência do aparelho estatal mineiro, sua total falta de compromisso com resultados e a ineficácia de seus mecanismos de regulação e parcerias se traduzem em serviços públicos deficientes e de acesso restrito. Há grave perda de qualidade dos serviços providos nas áreas de saúde, educação, segurança pública e social, contribuindo para o aumento da descrença e da

insatisfação com um estado que se mostra incapaz de atender às necessidades básicas da população mineira.

Finalmente, conhecidos os objetivos estratégicos, metas e iniciativas prioritárias da “qualidade e inovação em gestão pública”, bem como descritos os cenários apresentados no PMDI, aplica-se o processo de gestão integrada de riscos, dividido em oito etapas de relacionamento, conforme detalhado no capítulo 2.

- **Primeiro passo: comunicação e consulta**

Para uma revisão da comunicação e consulta estabelecidas a partir dos objetivos e metas com as partes interessadas, é de fundamental importância para compreender melhor o estado de Minas Gerais entender as transformações e gargalos ao desenvolvimento sustentável - exógenos e endógenos ao estado, suas possibilidades e seus desafios para o futuro. E refletir sobre o futuro do estado é dever de governantes, servidores públicos, empresários e representantes da sociedade civil na busca pela construção de uma sociedade melhor. Imagens compartilhadas do futuro inspiram os líderes de toda ordem, seja na esfera pública ou privada, a buscar os caminhos mais promissores, capazes de levar a sociedade mineira a um patamar de bem-estar social substancialmente superior em 2023.

As conclusões a serem apresentadas com o objetivo de subsidiar as decisões estratégicas quanto à evolução futura de Minas Gerais deverão contar com a participação de secretários de estado, gerentes e técnicos das diversas áreas focais, além de especialistas e lideranças da sociedade.

- **Segundo passo: estabelecer o contexto**

De acordo com a descrição da situação atual, identificam-se o cenário e as principais características de Minas Gerais e seu ambiente de entorno, possibilitando a detecção das principais variáveis e atores, estabelecimento dos contextos, quantitativa e qualitativamente, os contornos dos objetivos e das metas estabelecidas, o que deverá ser feito exaustivamente em relação aos objetivos mencionados.

A análise retrospectiva de Minas Gerais, no PMDI, tem como objetivo proporcionar visão ampla e histórica do estado, atualizar premissas relativas aos ambientes mundial, nacional e os quadros exploratórios elaborados para o estado mineiro. A partir da

análise retrospectiva e dos processos de mudanças em curso, tratou-se de refletir que perspectivas se apresentam hoje para o estado de Minas Gerais, destacando-se os principais fenômenos ou fatores que definirão seus futuros alternativos. Em outras palavras, esses esforços são uma tentativa de resposta à pergunta:

“Quais são os cenários futuros possíveis e prováveis para o estado nos próximos 17 anos?”

Esta análise prospectiva tem como objetivo orientar as decisões estratégicas e antecipação de estratégias de enfrentamento futuros que terão que ser tomadas no presente visando ao enfrentamento dos problemas atuais e a captura de oportunidades no horizonte de planejamento, com vistas a assegurar a construção do futuro desejado.

- **Terceiro passo: identificar os riscos**

A identificação de riscos permite a verificação dos fatores de inércia, atores mais relevantes e as incertezas críticas fundamentais no processo de gestão pró-ativa, ou seja, é o mapeamento das principais condicionantes futuras.

Consiste em identificar os eventos de riscos, causas e impactos nos objetivos e metas, mapeando os ambientes internos e externos, organizando os futuros prováveis ou plausíveis. Nesse esforço, das várias técnicas utilizadas, o método de cenários é atualmente o mais completo e rico processo de antecipação de futuros.

Os principais atributos dos cenários são: visão sistêmica da realidade; ênfase em aspectos que são descritos em termos qualitativos; explicitação das relações entre variáveis e atores como estruturas dinâmicas; visão de futuro como construção social, e não como fatalidade. Com isso, o futuro é concebido como um espaço aberto a múltiplas possibilidades.

- **Quarto passo: analisar os riscos**

É a aplicação da técnica que permite, a partir das condicionantes mapeadas, estabelecer incertezas-chaves no processo de gestão pró-ativa.

Aprofunda o entendimento da repercussão provável de cada cenário a partir do detalhamento dessas oito áreas de resultado: Economia, Competitividade e Infra-estrutura; Educação; Saúde e Saneamento; Defesa Social; Rede de Cidades, Região Municipal de Belo Horizonte e Habitação; Meio-ambiente; Pobreza; e Regiões de Baixo Dinamismo.

- **Quinto passo: avaliar os riscos**

O futuro está aberto a múltiplas possibilidades que podem ser grandes oportunidades para o estado mineiro ou inúmeros riscos capazes de restringir o seu crescimento. A avaliação de riscos tem a finalidade de classificar a dimensão dos riscos, baseada nos resultados apresentados pela análise anterior. A Administração terá maior domínio sobre quais riscos precisam ser tratados e sobre as prioridades de tratamento.

A ocorrência de um ambiente externo amplamente favorável a Minas, tal como ocorre na “Conquista do Melhor Futuro”, Cenário I, não lhe garante a materialização automática das oportunidades oferecidas em ganhos líquidos e certos. De fato, existem riscos endógenos ao estado cuja probabilidade de ocorrência é significativa o suficiente para não ser desprezada. Esse quadro, configurado no Cenário II – “Desperdício de Oportunidades” –, chama a atenção para o fato de que um quadro de forte crescimento econômico global, amplo acesso a mercados e desenvolvimento sustentado da economia nacional pode vir acompanhado, no âmbito estadual, de deterioração dos indicadores socioambientais, agravamento das disparidades regionais, agudização dos problemas urbanos, crescimento econômico excessivamente especializado e abaixo da média nacional e perda de bem-estar social. O “Desperdício de Oportunidades” pressupõe que essa realidade é retroalimentada por meio da deterioração do ambiente de negócios e da elevada disparidade na provisão de serviços públicos.

- **Sexto passo: tratar os riscos**

Com o trabalho desenvolvido nas etapas anteriores torna-se possível estabelecer estratégias conscientes de tratamento dos riscos identificados, analisados e avaliados que contemplam:

- A) Para os riscos de resultados negativos:
- como evitar o risco;
 - como mudar a probabilidade do risco;
 - como mudar as conseqüências do risco;
 - como compartilhar o risco;
 - como reter o risco.

B) Para os riscos de resultados positivos:

- como criar oportunidades;
- como manter oportunidades;
- como otimizar probabilidades e oportunidades;
- como otimizar consequência de oportunidades;
- como compartilhar oportunidades;
- como reter oportunidades.

- **Sétimo passo: monitoramento e análise crítica**

O monitoramento e análise crítica são essenciais para assegurar o foco e a pertinência dos planos de gestão. A revisão do PMDI atualmente estabelecida anualmente é orientada pelas estratégias relacionadas no passo anterior.

- **Oitavo passo: registro do processo de gestão integrada de riscos**

O registro dos eventos de riscos, dados, informações, novos perfis das partes interessadas, cenários e outros são fundamentais para a retroalimentação do processo aqui apresentado.

Com isso, toda a gestão de riscos, no espaço reservado para o planejamento, está feita. Acresce-se a isso a existência de alguns indicadores do panorama atual, que tornam possível a reversão do quadro mundial ou a manutenção de um contexto nacional pouco favorável a Minas nas próximas duas décadas. Assim, a este conjunto de riscos internos somam-se outros de natureza exógena.

Esse processo deverá ser estendido, observadas as peculiaridades de cada função, ao desenvolvimento das ações, representado pela execução orçamentária, financeira e administrativa pelo controle, pelas ações gerenciais, de auditoria, de advocacia e de ouvidoria, e de avaliação, em especial, pelos Acordos de Resultados e avaliações de desempenho individual.

6 CONCLUSÕES

É explícito o interesse do Poder Executivo Estadual em realizar uma profunda análise de suas competências e responsabilidades, em harmonia com os critérios de concepção do “Choque de Gestão”, de modo que as estruturas administrativas do Executivo, bem como as vinculações das entidades descentralizadas, pudessem, desde o primeiro momento do novo Governo, sinalizar com uma moderna concepção de funcionamento do estado preocupado com os resultados e metas que se apresentarem como vitais ao êxito da administração.

Tal fato está atrelado ao atual processo de reforma gerencial do estado, que prioriza a necessidade de adequar a gestão pública moderna a critérios de eficiência, eficácia, ética, controle, transparência e obtenção de resultados.

Para tal, nada mais importante que a instituição da gestão pública por resultados com incentivos para os órgãos e entidades que se alinharem estrategicamente ao governo, por meio da instituição de um instrumento de gestão que assegure constantemente esse alinhamento, bem como estratégias políticas de negociação com o Legislativo e de fortalecimento da sociedade.

A gestão e o controle de riscos devem estar integrados ao processo de governança como instrumentos de aperfeiçoamento, inclusive do planejamento governamental, como forma de orientar as demais políticas de gestão, propiciando o cumprimento da missão e atendimento aos objetivos da Administração Pública Estadual.

Nas organizações, os processos de elaboração e elementos do planejamento precisam estar evoluídos e alinhados com o controle estratégico, assim como executado por equipes qualificadas, para que num segundo momento haja a gestão para resultados. Se não há gerência de resultados, não há riscos, não há referência e forma de avaliar a eficiência e a eficácia do processo de controle, o que gera incerteza em relação ao alcance de resultados, metas e objetivos preestabelecidos.

O objetivo proposto neste estudo foi a análise descritiva da oportunidade e conveniência de se adotar o processo de gestão integrada de riscos como instrumento das boas práticas de gestão e também como elemento essencial da governança corporativa, diante do quadro atual da Administração Pública Estadual, que tem como linha condutora principal do programa governamental o projeto “Choque de Gestão”, já em segunda geração.

Para tanto, foram descritas as etapas desse refinado processo de controle, bem como os processos-chave definidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais, destacando-se a evolução, as metas e objetivos preestabelecidos, avaliando se há eficiência e eficácia nessa interação, bem como na gestão estratégica, de conhecimento e de competências, todas voltadas no sentido de retroalimentar o sistema de forma a atingir os objetivos por meio da gestão de resultados.

A oportunidade de elaborar e responder à problemática proposta, mediante a realização de pesquisa bibliográfica, propiciou uma revisão literária a respeito dos elementos técnicos que compõem a gestão integrada de riscos como ferramenta de gestão, assim como o aprofundamento acerca dos conceitos e princípios da Administração Pública e as práticas em curso no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, após a reforma denominada “Choque de Gestão”.

A escolha apenas do pilar de sustentação apresentado, PMDI 2007-2023 “qualidade e inovação em gestão pública”, como instrumento de gestão estratégica constante no PMDI prestou-se a confirmar o quanto pode ser útil a incorporação do processo de Gestão de Riscos. Observa-se que somente a partir da melhoria da administração pública, tornando-a mais eficiente, será possível produzir bens e serviços públicos de forma mais ampla e com elevados níveis de qualidade.

Finalmente, fica a sugestão para que a Fundação João Pinheiro estimule em seus cursos e trabalhos científicos o desenvolvimento de pesquisas que se relacionem ao aprofundamento deste tema, visto a importância e necessidade de se acompanhar a efetividade dos resultados definidos nas políticas públicas e, para tal, de se aprimorarem os instrumentos gerenciais.

REFERÊNCIAS

- Utilizadas

ALMEIDA, Marcos Ozório de. **A arte de implementar-se projetos no setor público do Brasil**. [S.l.: s.n], 2003. Disponível em: <<http://www.pmi-govsig.org/laz/conteudo.asp?id=69>>. Acesso em 07 jul. 2008.

AUSTRÁLIA. Norma **AS/NZS 4360**. Revista e elaborada pelo Comitê OB-007 de Gestão de Riscos, da Standards Austrália e Standards New Zealand, 1999.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Cadernos BDMG**. Departamento de Planejamento, Programas e Estudos Econômicos, n.12, Belo Horizonte, Periodicidade Semestral, ISSN 1806-3187, abril 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito administrativo**. 5. ed, São Paulo: Atlas, 1995.

BASIC, V. Corporate governance problems in transition economies. Winston-Salem: **Wake Forest University, Social Science Research Seminar**, 2003.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em cinco de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.º. 1/1992 a n.º. 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º. 1 a 6/1994. Senado Federal. Brasília. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 01 de jun., 2006.

_____. Lei Complementar n.º. 101, de quatro de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 11 de jun., 2006.

_____. Lei n.º. 4.320 de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 de maio 1964. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 30 de jun., 2006.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br

_____. **Tribunal de Contas da União**. 2003. Disponível em: http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=site+tcu+defini%C3%A7%C3%A3o+de+riscos&btnG=Pesquisa+Google&meta=lr%3Dlang_pt. Acesso em março de 2008.

BURGANI, Bento José. O relacionamento dos controles internos e externos. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo: n.12, v.9, dez. 1993.

CADBURY, Adrian. The future of governance: the rules of the game. **Journal of General Management**, v.24, 1999.

CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. 1.ed. brasileira p. 684, Rio, Forense, 1970.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração**. São Paulo: Atlas, 1999.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**. Teoria comportamental da Administração, 4.ed. São Paulo, Makron Books, v.2, cap.15: p.165-273. 1993.

COCURULLO, A. **Gestão de riscos corporativos; riscos alinhados com algumas ferramentas de gestão**: um estudo de caso. São Paulo: Scortecci, 2002.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. COSO. **Internal control**: integrated framework: Executive Summary, Washington, 1992.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.3: p.487-504, maio/jun. 2007.

COUTINHO, A.R.; KALLÁS, D. Estratégia em ação: uma idéia que deu certo. *In*: _____. **Gestão da estratégia**: experiências e lições de empresas brasileiras, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2006.

EDWARDS, Meredith. Public sector governance: future issues for Australia. **Journal of Public Administration**, v.61, n.2: p.06, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, p.263, 2001.

JENSEN, M.C.; MECKLING, W.L. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, n.3: p.305-360, 1976.

KICKERT, Walter J.M. Public governance in the Netherlands: in the alternative to anglo-american "managerialism". **Public Administration**, v.75: p.731-752, 1997.

LEITÃO, Sérgio P. Para uma nova teoria da decisão organizacional. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 31(2), mar/abril 1997.

_____. Repensando a questão da decisão organizacional e seu paradigma. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 1995

LINDBLON, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17.ed., São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual de Minas Gerais** de 1989. 11. ed., Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

_____. **Decreto 44.716 de 08 de fevereiro de 2008**. Disponível em <http://www.almg.gov.br>. Acessado em 27/02/2008. 2008a.

_____. Decreto 44.799 2008 de 29 de abril de 2008. Define as atribuições e competências do comitê de governança corporativa. Minas Gerais. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 30/04/2008 Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07de julho, 2008b.

_____. Lei nº. 17.333 de 10 de janeiro de 2008. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimentos das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2008. Minas Gerais **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 11 de janeiro 2008. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07 de julho, 2008. 2008c.

_____. Lei nº. 17.600 de 1º de julho de 2008. Disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Minas Gerais **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 02/07/2008. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07 de julho, 2008. 2008d.

_____. Emenda à Constituição Estadual 56, de 11 de julho de 2003. Institui a Advocacia-Geral do estado. Minas Gerais. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 12/07/2003. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07de julho, 2008.2003a.

_____. Emenda à Constituição Estadual 57, de 15 de julho de 2003. Altera os arts. 14, 25, 31, 39, 125 e 290 e revoga os §§ 1º e 2º do art. 32 da Constituição do Estado e acrescenta os arts. 112 a 121 ao ato das disposições constitucionais transitórias. Minas Gerais **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 16/07/2003. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07de julho, 2008. 2003b.

_____. Lei Complementar 71 de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Minas Gerais. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 31/07/2003. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07de julho, 2008. 2003c.

_____. Lei Delegada n.º 92 de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre o sistema estadual de auditoria interna, reestrutura a auditoria geral do estado e dá outras providências. Minas Gerais **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 30 de janeiro 2003. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07 de julho, 2008. 2003d.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Choque de gestão: pessoas, qualidade e inovação na gestão pública**, 2003e.

_____. Lei Delegada n.º 06 de 28 de agosto de 1985. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Estadual, estabelece normas para modernização institucional, e dá outras providências. Minas Gerais **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 29 de agosto 1985. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07 de julho, 2008.

_____. **Lei Delegada 112, de 25 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em <http://www.almg.gov.br>. Acessado em 27/02/2008. 2007a.

_____. Lei Delegada n.º 133 de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a Auditoria Geral do estado - AUGE, órgão central do sistema central de auditoria interna, e dá outras providências. Minas Gerais **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 26 de janeiro 2007. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07 de julho, 2008. 2007b.

_____. Lei n.º 16.919, de 06/08/2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2008 e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 07/08/2007. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 07 de julho, 2008. 2007c.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007d.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória parte geral parte especial**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

PEREIRA, M.J.L.B.; FONSECA, J.G.M. **Faces da decisão: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão**. São Paulo, Makron Books, 1997.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Government extension to a guide to the project management body of knowledge (PMBOK Guide) 2000 edition: managing government projects**. Project Management Institute, 2002. 89p. Disponível em <<http://www4.fgv.br/pb>>. Acesso em 01 set.2006.

QSP. CENTRO DE QUALIDADE, SEGURANÇA E PRODUTIVIDADE PARA O BRASIL E AMÉRICA LATINA. QSP. **Manual Diretrizes para a Implementação da AS/NZS 4360**, da Coleção *Risk* Tecnologia, 2007.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROZO, José Danúbio. **Controle interno como variável explicativa para o sucesso empresarial**. 2007. Disponível em: <<http://www.eac.fea.usp.br/congressousp>>. Acesso em 14 nov. 2007.

SANTOS, Lourival Nery. **Princípios de governança corporativa: aplicabilidade na gestão pública**. Rio de Janeiro: ESG, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *In*: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.40, n.3: pp.335-376, 1997.

_____. **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos** (Guia PMBOK). 3 ed. White Plains, Maryland, USA: Automated Graphic Systems, 2004. 384p.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TIMÓTEO, Macela de Oliveira. **Gerência de projetos no setor público: adequações e limitações do PMBOK a projetos governamentais sociais**. 2005. 94f. Monografia (Graduação em Administração Pública). Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Fundamentos do choque de gestão e a obra. *In*: VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração, 1996.

Site:

www.proexcel.fiocruz.br/inalteráveis/.../5.Decisão%20e%20o%20processo%20decisorio%20nas...

- **Consultadas**

ANDRADE A.; ROSSETTI, J.P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo. Editora Atlas. 2006.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1967. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 01 de maio, 2006.

CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. London, 1992. Disponível em: <<http://www.ags.gov.au>>. Acesso em: 08/06/2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

DUARTE, K. *et al.* Acordo de Resultados. *In*: VILHENA, R. *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo. Atlas, 2005.

LEITÃO, Sérgio Proença. A decisão na academia I. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.27, n.1: p.69-86, jan./mar., 1993.

_____. A decisão na academia II. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.27, n.2: p.158-82, abr./jun., 1993.

_____. **A decisão na academia**. Rio de Janeiro, 1991. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1991.

MEIRELES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 15 ed. Rio de Janeiro. Revista dos Tribunais, 2005.

MELO, Marcus André B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. *In*: VALLADARES, L. (org.). **Governabilidade e pobreza**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MINAS GERAIS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Os controles interno, externo e direto da administração pública**. Belo Horizonte, 2004.

_____. Decreto n^o. 37.924 de 16 de maio de 1996. Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira, estabelece normas gerais de gestão das atividades patrimonial e contábil de órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1996. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 30 de jun., 2006.

_____. Lei n^o.17.347.2008, de 16 de janeiro de 2008. Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – para o período de 2008/2011. **Minas Gerais**, Órgão Oficial dos Poderes do Estado, Belo Horizonte, 2008.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Acordo de Resultados da SEE**. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado/educacao/acordo_de_resultados_see.doc>. Acesso em: 10 out. 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**, 1953, n^o.1, jan/mar, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6.ed, São Paulo: FGV, 2005.

REZENDE, Denis. **Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a teoria da New Public Management**. ENANPAD, 2005.

SALLES JÚNIOR, Carlos A.C. Gerência de riscos de projetos. Rio de Janeiro: **FGV Management** – Cursos de educação continuada. 59p.

SANTANA, Elizete Almeida; MOURA, Tânia Aurélia Sorice Baracho; FONSECA, Maria Ioredy Pereira. **A ação gerencial na Secretaria de Estado de Fazenda em face do processo de fixação de cotas e da execução orçamentária e financeira**. 1995. 228f. Monografia (Especialização em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1995.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C.; ROSSI, Sérgio Siqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo**. 2. ed. São Paulo. Atlas, 2003.

TAVARES, Bernardo *et al.* Agenda de desenvolvimento concilia crescimento econômico e social. **Gestão Minas**, Belo Horizonte, v.1, n.1, jul. 2007.

ANEXO A

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

GOVERNADOR
DO
ESTADO

C	. Conselho de Governo
	. Conselho de Ética Pública
	. Conselho de Defesa Social
	. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
	. Conselho de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável do Estado de Minas Gerais - CONSEA
	. Conselho Gestor de Parcerias Público – Privadas - CGPPP
	. Conselho de Corregedores dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual
	. Conselho Estadual de Previdência - CEPREV

O	. Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais
	. Auditoria Geral do Estado
	. Advocacia Geral do Estado
	└─ C . Conselho de Administração de Pessoal - CAP
	. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG (1)
	└─ A . Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM
	. Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (1)
	. Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais
	. Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (1)
	└─ C . Conselho Superior de Polícia Civil
. Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (1)	

G	. Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário para o Desenvol. dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas
	└─ A . Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de MG - IDENE
	. Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos de Reforma Agrária
	└─ A . Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER
. Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Relações Institucionais	

F	. Fundação Rural Mineira - RURALMINAS
----------	---------------------------------------

A	. Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA
----------	---

E	. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER
	. Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais - EPAMIG

C	. Conselho Estadual de Política Agrícola CEPA
	. Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS
	. Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solos e da Água - CDSOLO

SECRETARIA DE ESTADO
DE
AGRICULTURA,
PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO

LEGENDA:

O	Órgãos Autônomos
A	Autarquias
F	Fundações
E	Empresas

C	Conselhos Estaduais
S	Sociedade Simples
G	Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário
(1)	Íntegra, para fins operacionais, a Secretaria de Estado de Defesa Social

SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	A	. Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Minas Gerais - IPEM . Instituto de Geociências Aplicadas - IGA . Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES . Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG
	F	. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG . Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais - UTRAMIG . Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – CETEC . Fundação Helena Antipoff - FHA
	C	. Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONECIT . Conselho de Coordenação Cartográfica - CONCAR
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	E	. Rádio Inconfidência Ltda
	F	. Fundação de Arte de Ouro Preto - FAOP . Fundação Clóvis Salgado - FCS . Fundação TV Minas - Cultural e Educativa - TV MINAS . Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA
	C	. Conselho Estadual de Cultura . Conselho Estadual de Patrimônio - CONEP . Conselho Estadual de Arquivos
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL	C	. Conselho de Criminologia e Política Criminal . Conselho Penitenciário Estadual . Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN – MG
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	E	. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG . Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG . Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - CODEMIG
	C	. Conselho Integrado de Desenvolvimento - COIND . Conselho Estadual de Energia - CONER . Conselho de Geologia e Mineração - CEGEM . Conselho Estadual de Cooperativismo . Conselho Estadual de Comércio Exterior de Minas Gerais – CONCEX
	A	. Junta Comercial do Estado de Minas Gerais - JUCEMG
	S	. Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - INDI
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA	C	. Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e de Política Urbana
	A	. Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais – DETEL
	E	. Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais - COHAB . Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	C	. Conselho Estadual da Criança e do Adolescente - CEDCA . Conselho Estadual de Economia Popular Solidária . Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra - CCN . Conselho Estadual do Idoso - CEI . Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda - CETER . Conselho Estadual de Defesa dos Portadores de Deficiência – CEDRO . Conselho Estadual da Mulher - CEM . Conselho Estadual de Direitos Difusos . Conselho Estadual de Assistência Social -CEAS . Comitê Gestor Estadual para a Criança e o Adolescente do Semi-Árido Mineiro

	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	C	<ul style="list-style-type: none"> . Conselho Estadual de Educação . Conselho Estadual de Alimentação Escolar . Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
	SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES E DA JUVENTUDE C <ul style="list-style-type: none"> . Conselho Estadual da Juventude - CEJ . Conselho Estadual de Desportos - CED . Conselho Estadual de Anti-Drogas - CONEAD A <ul style="list-style-type: none"> . Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais – ADEMG F <ul style="list-style-type: none"> . Fundação Educacional Caio Martins -FUCAM 		
	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	E	<ul style="list-style-type: none"> . Caixa de Amortização da Dívida - CADIV . Minas Gerais Participações S.A. - MGI
		C	<ul style="list-style-type: none"> . Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais
	SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	A	<ul style="list-style-type: none"> . Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais - IO - MG . Loteria do Estado de Minas Gerais - LEMG
		C	<ul style="list-style-type: none"> . Conselho Estadual de Comunicação Social - CECS
		O	<ul style="list-style-type: none"> . Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília . Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais no Rio de Janeiro . Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em São Paulo
	SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	C	<ul style="list-style-type: none"> . Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH . Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM
		A	<ul style="list-style-type: none"> . Instituto Estadual de Florestas - IEF . Instituto Mineiro de Gestão das Águas -IGAM
		F	<ul style="list-style-type: none"> . Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM
	SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	A	<ul style="list-style-type: none"> . Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG
		F	<ul style="list-style-type: none"> . Fundação João Pinheiro - FJP
		E	<ul style="list-style-type: none"> . Minas Gerais Administração e Serviços S/A - MGS . Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais - PRODEMGE
		C	<ul style="list-style-type: none"> . Conselho Estadual de Política de Administração e Remuneração de Pessoal
	SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	F	<ul style="list-style-type: none"> . Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - HEMOMINAS . Fundação Ezequiel Dias - FUNED . Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG
		O	<ul style="list-style-type: none"> . Escola de Saúde Pública
		C	<ul style="list-style-type: none"> . Conselho Estadual de Saúde

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	A	. Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP . Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER
	E	. Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. - METROMINAS
	C	. Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal e metropolitano
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	C	. Conselho Estadual de Turismo
	E	. Companhia Mineira de Promoções - PROMINAS

FONTE: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão