

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**

**IGOR MARTINS DA COSTA**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTO DE CRISE: uma análise da aplicação da gestão de riscos no enfrentamento às crises e mitigação de efeitos em políticas públicas.**

**Belo Horizonte**  
**2024**

**IGOR MARTINS DA COSTA**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTO DE CRISE: uma análise da aplicação da gestão de riscos no enfrentamento às crises e mitigação de efeitos em políticas públicas.**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

**Belo Horizonte**

**2024**

C837a

Costa, Igor Martins da.

A administração pública em contexto de crise: uma análise da aplicação da gestão de riscos no enfrentamento às crises e mitigação de efeitos em políticas públicas / Igor Martins da Costa. - Belo Horizonte, 2024.

140 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 115-125

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas - Minas Gerais. 3. Administração de risco. 4. COVID-19 - Minas Gerais. 5. Controle interno. I. Carneiro, Ricardo. III. Título.

CDU 35

## ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2022/2024

Aos vinte e seis dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e quatro, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTO DE CRISE: uma análise da aplicação da gestão de riscos no enfrentamento à crises e mitigação de efeitos em políticas públicas.”**, elaborada por **IGOR MARTINS DA COSTA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor Ricardo Carneiro - (FJP) - Orientador, Doutora Flávia de Paula Duque Brasil (FJP) – Avaliadora, Doutor Poueri do Carmo Mário (UFMG)– Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Doutor Ricardo Carneiro - (FJP) - Orientador



Doutora Flávia de Paula Duque Brasil (FJP) – Avaliadora



Doutor Poueri do Carmo Mário (UFMG)– Avaliador

Aos meus pais, minha esposa e minha irmã,  
dedico este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG), por desempenhar um papel fundamental no meu desenvolvimento profissional e no aprimoramento das entregas institucionais. As experiências compartilhadas não só enriquecem meus conhecimentos e habilidades, mas também contribuem significativamente na ampliação dos horizontes e incentivos na busca por conhecimentos acadêmicos que trazem relevância na aplicação constante para entregas à sociedade.

Gostaria de compartilhar a felicidade da realização desse trabalho com todos os colegas e professores do programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, que apoiaram e contribuíram, direta e indiretamente, para a consecução desse objetivo e ampliação dos meus conhecimentos, instigando melhores resultados e avanços nos estudos. Em especial, também reservo meus agradecimentos ao meu orientador, professor doutor Ricardo Carneiro, que com muita paciência e importantes contribuições me fez superar desafios, propiciou momentos de discussões produtivas e de muitas reflexões.

Estendo, ainda, os agradecimentos à minha família, cujo apoio incondicional tem sido a base do meu aperfeiçoamento acadêmico ao longo desses anos. Como não poderia deixar de ser, o meu mais profundo agradecimento à minha esposa que me forneceu o suporte emocional necessário, motivação e inspiração para superar desafios e alcançar a excelência em meu trabalho. A confiança e o encorajamento que recebo em casa são fundamentais para o meu sucesso, eficácia profissional e acadêmica, e por isso, sou eternamente grato por ter pessoas tão maravilhosas ao meu lado.

“Viver é muito perigoso”.  
(ROSA, João Guimarães. Grande Sertão:  
Veredas. 1956).

## RESUMO

Em um cenário de crescentes crises globais, regionais e locais, como a pandemia da Covid-19, a sociedade enfrenta impactos significativos. Governos têm reagido com medidas emergenciais, visando mitigar os efeitos negativos. Entretanto, políticas, programas e ações governamentais, além de enfrentarem desafios de planejamento e execução, também sofrem com esses fatores externos, que impactam na alocação de recursos e efetividade dos objetivos. A Administração Pública deve zelar pelo bem comum, assegurando que políticas públicas sejam efetivas e beneficiem os cidadãos, agindo preventivamente para evitar discontinuidades e insucessos em seus resultados. Com o advento da Nova Gestão Pública, a administração tem se modernizado, absorvendo práticas de gestão corporativa do setor privado para aprimorar a sua governança. A gestão de riscos, importante pilar nesse processo, aplicada na elaboração e execução das políticas públicas, pode minimizar as suas interrupções ou discontinuidades. Esta pesquisa foca na aplicação da gestão de riscos no enfrentamento às crises e mitigação de efeitos em políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, objetivando, assim, entender os desafios para o seu desenvolvimento no estado. Enquanto a gestão de riscos visa avaliar e agir sobre ameaças potenciais, a gestão de crises lida com riscos manifestos ou eventos danosos. O estudo emprega uma metodologia qualitativa exploratória, interligando gestão de riscos e gestão de crises na formulação de políticas públicas, com foco na experiência durante a pandemia da Covid-19 em Minas Gerais. O trabalho inclui revisão bibliográfica, pesquisa documental e técnica de entrevistas individuais. A análise empírica focou na seleção dos projetos estratégicos executados pelo Poder Executivo do estado. É crucial que organizações desenvolvam competências para gerir riscos e crises em todos os níveis, devendo ser pensada tanto ex ante quanto ex post em políticas públicas. Embora Minas Gerais esteja progredindo nessas matérias, os desafios para a institucionalização são amplos, indo da conscientização sobre a relevância até a integração efetiva nas ações e decisões estratégicas. É necessário fortalecer as práticas vigentes e fomentar uma cultura de gestão de riscos para o enfrentamento de crises, assegurando melhores resultados e o bem-estar da população.

**Palavras-chave:** Controles Internos; Gestão de Riscos; Gestão de Crises; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

In a scenario of growing global, regional and local crises, such as the Covid-19 pandemic, society is facing significant impacts. Governments have reacted with emergency measures to mitigate the negative effects. However, government policies, programs and actions, in addition to facing planning and execution challenges, also suffer from these external factors, which impact on the allocation of resources and the effectiveness of objectives. The Public Administration must look after the common good, ensuring that public policies are effective and benefit citizens, acting preventively to avoid discontinuity and failure in their results. With the advent of New Public Management, the administration has been modernized, absorbing corporate management practices from the private sector to improve its governance. Risk management, an important pillar in this process, applied in the development and implementation of public policies, can minimize their interruptions or discontinuities. This research focuses on the application of risk management in dealing with crises and mitigating the effects of public policies within the Executive Branch of the state of Minas Gerais, with the aim of understanding the challenges to their development in the state. While risk management aims to assess and act on potential threats, crisis management deals with manifest risks or damaging events. The study employs an exploratory qualitative methodology, linking risk management and crisis management in the formulation of public policies, focusing on the experience during the Covid-19 pandemic in Minas Gerais. The work includes a literature review, documentary research and individual interviews. The empirical analysis focused on the selection of strategic projects carried out by the state's executive branch. It is crucial that organizations develop competencies to manage risks and crises at all levels, and this should be thought of both *ex ante* and *ex post* in public policy. Although Minas Gerais is making progress in these matters, the challenges for institutionalization are broad, ranging from awareness of the relevance to effective integration into strategic actions and decisions. It is necessary to strengthen current practices and foster a culture of risk management to deal with crises, ensuring better results and the well-being of the population.

**Keywords:** Internal Controls; Risk Management; Crisis Management; Public Policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo interativo de formulação de políticas – Merilee Grindle Y Thomas.....	49
Figura 2 - Síntese do processo de mudança institucional .....	57
Figura 3 - Achados de auditoria relacionados a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas (1).....	63
Figura 4 - Achados de auditoria relacionados a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas (2).....	64
Figura 5 - Falhas recorrentes na governança de políticas públicas – RePP 2019 .....	65
Figura 6 - Avaliação de aspectos relativos ao planejamento das políticas públicas – RePP 2018 .....	69
Figura 7 - Aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas (Parte 1) – RePP 2018.....	70
Figura 8 - Aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas (Parte 2) – RePP 2018.....	70
Figura 9 - Racionalidade no ciclo de políticas públicas – análise ex ante.....	75
Figura 10 - Linha do Tempo Sapp-MG.....	82
Figura 11 - Pesos e exemplo de cálculo do índice de maturidade .....	84
Figura 12 - Níveis de maturidade .....	85
Figura 13 - Resultados da Avaliação CGE-MG (2022).....	100

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Gerações de estudos sobre a implementação de políticas públicas.....	50
Quadro 2 - Tipologias de projetos e suas dimensões (Nogueira, 1998).....	53
Quadro 3 - Acórdãos relacionados aos Relatórios de Políticas e Programas de Governo do TCU .....	65
Quadro 4 - Recomendações relacionadas ao planejamento e avaliação ex ante de políticas públicas .....	71
Quadro 5 - Consulta de decisões STF .....	72
Quadro 6 - Consulta de decisões STJ.....	73
Quadro 7 - Exemplos de aplicação dos termos de pesquisa no contexto das decisões.....	73
Quadro 8 - Mapa de Conceitos: Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas MG.....	80
Quadro 9 - Consulta de decisões TCE-MG.....	87
Quadro 10 - Seleção amostral da carteira de projetos estratégicos do Poder Executivo do estado de MG .....	98
Quadro 11 - Exemplo de regulamentos e instruções de enfrentamento à Covid-19.....	128
Quadro 12 - Carteira de projetos estratégico em andamento – 2019 a 2022 .....	130
Quadro 13 - Carteira de projetos estratégico finalizados ou paralisados – 2019 a 2022.....	135

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AICPA</b>	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i> (Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados)
<b>Cemap</b>	Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CG</b>	Centro de Governo
<b>CGE-MG</b>	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CISET</b>	Secretarias de Controle Interno
<b>Coger</b>	Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos
<b>Comex</b>	Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
<b>COSO</b>	<i>Committee of Sponsoring Organizations – Treadway Commission</i> (Comitê de Organizações Patrocinadoras)
<b>Covid-19</b>	Coronavirus disease (doença do coronavírus) 2019
<b>Fapemig</b>	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
<b>FJP</b>	Fundação João Pinheiro
<b>GMG</b>	Gabinete Militar do Governador
<b>Hemominas</b>	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais
<b>IBCG</b>	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
<b>IDHM</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IIA</b>	<i>Institute of Internal Auditors</i> (Instituto dos Auditores Internos do Brasil)
<b>INTOSAI</b>	<i>The International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
<b>ISO</b>	<i>International Organization for Standardization</i>
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MP</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>OCDE</b>	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> (Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico)

<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>PAA Familiar</b>	Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
<b>PPAG</b>	Plano Plurianual de Ação Governamental
<b>Pronaf</b>	Programa Nacional de Agricultura Familiar
<b>PPP</b>	Parceria Público-Privada
<b>RePP</b>	Relatório de Políticas e Programas de Governo
<b>Sapp-MG</b>	Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais
<b>Sedese</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
<b>SEE</b>	Secretaria de Estado de Educação
<b>Sejusp-MG</b>	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
<b>SFC</b>	Secretaria Federal de Controle Interno
<b>Seplag-MG</b>	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TCE-MG</b>	Tribunal da Contas do Estado de Minas Gerais
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>22</b>
2.1	Conceitos e abrangência.....	23
2.2	O papel do controle interno na Administração Pública .....	28
<b>3</b>	<b>GESTÃO DE RISCOS E GESTÃO DE CRISES .....</b>	<b>32</b>
3.1	A Gestão de Riscos no Contexto Brasileiro da Administração Pública .....	34
3.2	A Gestão de Crises.....	37
3.3	Gestão de riscos + gestão de crises: em busca de conciliações para aplicação.....	40
<b>4</b>	<b>SOBRE A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>44</b>
4.1	O ciclo de políticas públicas.....	46
4.2	Modelos de implementação, tipologias e dimensões .....	50
4.3	Políticas públicas, institucionalismo e burocracia .....	56
<b>5</b>	<b>AValiação de Políticas Públicas no Governo Federal com Foco na Gestão de Riscos e de Crises .....</b>	<b>60</b>
5.1	Relatórios e Acórdãos do TCU .....	60
5.2	Jurisprudências de outros Tribunais Federais .....	72
5.3	Guias, Manuais e Cartilhas .....	74
<b>6</b>	<b>AValiação de Políticas Públicas no Governo de Minas Gerais com Foco na Gestão de Riscos e de Crises.....</b>	<b>77</b>
6.1	Monitoramento e Avaliação de Políticas em Minas Gerais .....	78
6.2	Documentos Técnicos da CGE-MG .....	82
6.3	Decisões do TCE-MG.....	86
6.4	Normas e regulamentos ordinários em Minas Gerais .....	87
<b>7</b>	<b>PROJETOS ESTRATÉGICOS SOB A LENTE DA GESTÃO DE RISCOS: UMA ANÁLISE PARA A SUPERAÇÃO DE CRISES.....</b>	<b>93</b>
7.1	A Covid-19 e as medidas do enfrentamento à crise em MG .....	94
7.2	Análise dos projetos estratégicos em MG.....	96
7.3	Perspectivas e desafios do estado quanto à institucionalização da gestão de riscos e aplicação da gestão de crises em políticas públicas.....	106
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>115</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>126</b>
<b>APÊNDICE A – Regulamentos e instruções de enfrentamento à Covid-19 .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE B – Carteira de projetos estratégicos em andamento.....</b>	<b>130</b>
<b>APÊNDICE C – Carteira de projetos estratégicos finalizados ou paralisados .....</b>	<b>135</b>
<b>APÊNDICE D – Roteiros de coleta.....</b>	<b>137</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, não têm sido raras as ocorrências de um elevado número de eventos de crises que vêm assolando a população, tanto no contexto internacional quanto nacional e regional/local. No âmbito da mineração, por exemplo, teve-se o rompimento da barragem localizada em Mariana/MG, em 2015, controlada pela Samarco Mineração S.A., gerando óbitos, desestruturação de famílias, abalo à identidade social e infraestrutura da cidade, além de danos aos ecossistemas do Rio Doce e de outros ambientes marinhos, em virtude da toxicidade dos rejeitos<sup>1</sup>. Em Brumadinho/MG, no ano de 2019, acompanhou-se outro dos maiores desastres ambientais da história brasileira, dessa vez com a ruptura da barragem da Mina Córrego do Feijão, a qual resultou na morte de pelo menos 270 pessoas, além dos inúmeros impactos ambientais e socioeconômicos provocados pelos resíduos carregados, causando a destruição de pelo menos 269,84 hectares<sup>2</sup>.

Em outro prisma, o país vivenciou, em 2021, uma das maiores crises hídricas e energéticas dos últimos 20 anos, que não aparentou ter uma única causa, sugerindo-se estarem relacionadas a uma combinação de fatores que vão desde conflitos políticos, econômicos e ambientais, até a escassez de chuvas, mudanças climáticas e falta de investimentos em políticas energéticas, além da incapacidade em se manter a produção de energia<sup>3</sup>.

Mais recentemente, tem-se convivido com a pandemia da COVID-19, ocasionada pelo novo Coronavírus, situação em escala global que gerou muitos efeitos negativos e resultou em uma série de ações reativas por parte dos governos, com consequentes edições de normativos decretando situação de emergência em saúde pública como meio de contenção de crises. No caso de Minas Gerais, foi publicado o Decreto com Numeração Especial 113, de 12 de março de 2020, para lidar com os efeitos da referida pandemia.

---

<sup>1</sup> MPF. Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso: 27 de dez.2021.

<sup>2</sup> IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/noticias/730-2019/1881-rompimento-de-barragem-da-vale-em-brumadinho-mg-destruiu-269-84-hectares>. Acesso: 27 de dez.2021.

<sup>3</sup> UFOP. Universidade Federal de Ouro Preto. Disponível em: <https://ufop.br/noticias/em-discussao/crise-hidrica-e-energetica-no-brasil> e <https://www.camara.leg.br/noticias/795057-crise-hidrica-e-resultado-de-gestao-dos-reservatorios-das-usinas-dizem-debatedores/>. Acesso: 27 de dez.2021.

Mas, afinal, esses eventos aparentemente desconectados, apesar de possuírem causas distintas, podem ter seus impactos minimizados? O Estado tem algum poder-dever ou competência de agir preventivamente frente à possibilidade de situações emergenciais?

Segundo Alexy (2008), em uma análise sob a lente da interpretação liberal clássica, os direitos fundamentais são direitos de defesa dos cidadãos contra o Estado, também chamados de direitos a ações negativas, de abstenções por parte do Estado. Em contraponto, tem-se os direitos a ações positivas, que é o direito dos cidadãos a uma prestação por parte do Estado, seja direitos à assistência social, ao trabalho, à moradia, à educação ou mesmo à proteção.

Nessa medida, para compreensão do que seriam essas prestações por parte do Estado à sociedade, tem-se o conceito de “direito a prestações”, que é associado à ideia de “um direito a algo que o titular do direito poderia obter de outras pessoas privadas se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse no mercado uma oferta também suficiente” (ALEXY, 2008, p. 442). O autor, ainda, estende o entendimento para além do direito fático, entendendo que também fazem parte do conceito os direitos a prestações normativas, ou seja, o Estado agindo normativamente por meio da aplicação de leis de direito penal ou mesmo elaborando normas organizacionais ou procedimentais. E assim, reforça:

Direitos a ações negativas impõem limites ao Estado na persecução de seus objetivos, e direitos a ações positivas impõem a persecução de certos objetivos. Mas eles não dizem nada sobre que objetivos devem ser perseguidos. Direitos a ações positivas do Estado impõem ao Estado, em certa medida, a persecução de alguns objetivos. Por isso, todos os direitos a ações positivas suscitam o problema de se saber se em que medida a persecução de objetivos estatais pode e deve estar vinculada a direitos constitucionais subjetivos dos cidadãos. (ALEXY, 2008, p. 444)

Entende-se que o Estado deve proteger o bem público, atuar pensando na coletividade e no atingimento dos seus principais objetivos, de forma que as políticas sejam efetivas e cheguem aos seus destinatários finais, os cidadãos. Nesse sentido, a Administração Pública tem o poder-dever de agir frente aos fatos que impeçam a consecução dos projetos e políticas de sua iniciativa e, nesta visão, uma atuação preventivamente poderia trazer ganhos substanciais para a continuidade de suas ações e cumprimento dos seus objetivos.

Desde o reformismo da Nova Gestão Pública<sup>4</sup>, a Administração Pública vem se modernizando e adotando práticas amplamente utilizadas no âmbito do mundo privado e dos negócios, com o objetivo de aprimorar os seus sistemas de gestão corporativa. Esse movimento pode ser ilustrado pela introdução dos aspectos da governança e seu conjunto de instrumentos que suportam o sistema, no que se refere à sua concepção, implementação, monitoramento e melhoria contínua da organização.

Contudo, a sociedade, frequentemente, ainda se depara com políticas, programas e ações não executados em sua totalidade ou parcialmente, que para além dos limites da capacidade de planejamento e execução das ações do poder público, ainda são impactadas com fatores externos ao governo, como crises econômicas e políticas que afetam de maneira direta a alocação dos recursos e a efetividade dos objetos inicialmente pretendidos. Soma-se a isso o impacto das externalidades de calamidades as quais o Estado está sujeito, o que acaba trazendo, como consequência, a interrupção ou a descontinuidade na prestação do serviço público.

A gestão de riscos é um processo estratégico, sendo um componente essencial da governança e do controle interno. A sua implementação visa a aprimorar a direção e o controle e assegurar maior responsividade (*accountability*), transparência (*openness*) e a integridade (*integrity*) das agências públicas. (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 105), ao favorecer uma abordagem mais racional na tomada de decisões e a busca de soluções mais adequadas aos problemas institucionais, gerando valor para a sociedade.

A partir da aplicação da gestão de riscos na elaboração e execução das políticas públicas, há a expectativa de que esses impactos de interrupção ou descontinuidades na prestação dos serviços públicos possam ser minimizados e a sociedade, como destinatária final, ser menos afetada na ocorrência de eventos de incertezas e em um ambiente de recursos limitados, como crises e calamidades. No entanto, em trabalho recente realizado pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG)<sup>5</sup>, foi constatado o baixo nível

---

<sup>4</sup> Segundo Cavalcante (2017, p. 13-14), “a nova gestão pública, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos”.

<sup>5</sup> Relatório CGE Nº 1520.0872.19 - Diagnóstico de Autoavaliação da Maturidade em Gestão de Riscos na Administração Pública Direta do Estado de Minas Gerais.

de maturidade da maioria dos órgãos da Administração Pública Estadual no que se refere a sua percepção da gestão de riscos.

A presente pesquisa aborda a aplicação da gestão de riscos na mitigação dos efeitos críticos gerados em situações emergenciais, como o caso de crises e calamidades sociais, tanto na formulação quanto na execução das políticas públicas, analisando a sua institucionalização no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Isto passa por inter-relacionar a gestão de riscos com a mitigação dos efeitos gerados em situações emergenciais, afetos à gestão de crises, quando da formulação das políticas públicas, tendo, como referência empírica, a formulação e implementação de políticas públicas pelo governo estadual.

O problema de pesquisa tem a sua relevância justificada pelo incremento que a gestão de riscos pode trazer à capacidade das organizações que compõem a Administração Pública estadual em lidar com incertezas na execução de suas políticas, ao estímulo à transparência e à contribuição para o uso eficiente, eficaz e efetivo de recursos, assim como para o fortalecimento da imagem das instituições públicas.

Ressalta-se que, para a sociedade, os impactos das situações emergenciais podem ser ainda maiores, em alguns casos com efeitos irreversíveis, os quais se pretende evitar<sup>6</sup>: sociais – população desassistida tanto em relação à moradia quanto ao desemprego, perda de vidas, saúde física e psicológica, bem como cuidados essenciais; estruturais – subdesenvolvimento de cidades, desestruturação das ações sustentáveis; meio ambiente – ecossistemas degradados; política – ausência de organização e descrédito das instituições; e investimento – afastamento do turismo, impacto nas fontes de renda de inúmeras famílias, crise econômica e no mercado financeiro.

Nesse sentido, apresenta-se como pergunta norteadora a ser elucidada: Como vem sendo aplicada a gestão de riscos na formulação das políticas públicas no Poder Executivo estadual?

---

<sup>6</sup> OLIVEIRA, J. de A.; MENEZES, S. J. M. da C. de; LOPES, T. S.; ALMEIDA, F. S. de. Impactos socioambientais do rompimento de barragens de rejeitos de mineração no Estado de Minas Gerais. Revista Brasileira de Gestão Ambiental, 2021. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RBGA/article/view/8364>. Acesso em: 9 mar. 2024.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte>. Acesso: 27 de dez.2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35811](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35811). Acesso: 27 de dez.2021.

O objetivo da pesquisa consiste em analisar a gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo do estado de Minas Gerais e a sua aplicação na formulação das políticas públicas, como forma de mitigar incertezas de eventos, em especial no que se refere ao contexto de situações emergenciais e seus efeitos. Associado a isso, busca-se entender os principais desafios a serem superados, no que concerne ao desenvolvimento da gestão de riscos no âmbito do estado.

Para a consecução do objetivo pretendido, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) levantar e sistematizar informações sobre políticas de gestão de riscos no âmbito da estrutura administrativa que conforma o Poder Executivo do estado de Minas Gerais; b) levantar e sistematizar informações sobre o planejamento ou as ações proativas de prevenção a riscos quando da formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas; c) analisar os níveis de implementação e maturidade em gestão de riscos na estrutura administrativa do Poder Executivo estadual; d) analisar o atual nível de preparação da Poder Executivo estadual para se combater uma crise, por meio da associação a estudos prévios ou estruturas de governança para se mitigar efeitos adversos; e) discutir os principais desafios enfrentados pela Poder Executivo estadual no que concerne à institucionalização da gestão de riscos na formulação e implementação das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Conforme inicialmente tratado, a pesquisa pretende inter-relacionar a gestão de riscos com a mitigação dos efeitos gerados em situações emergenciais, afetos à gestão de crises, quando da formulação das políticas públicas. Nesse sentido, para melhor compreensão, entende-se como essencial uma abordagem teórica de controle na Administração Pública e uma breve introdução da temática de governança, com foco na sua aplicação no setor público.

Em sequência, apresentam-se, como panorama geral, os principais conceitos e entendimentos básicos sobre gestão de riscos e gestão de crises. Em linhas gerais, ainda que de modo não exaustivo, busca-se trazer uma breve compreensão teórica quanto à importância de suas respectivas relações e aplicações. O capítulo seguinte trata da análise de políticas públicas, focando no ciclo de políticas públicas, modelos de implementação, tipologia e dimensões, associando-se à noção de institucionalização e burocracia, de maneira breve.

A abordagem metodológica encontra-se estruturada em duas vertentes principais: tipologia e estratégia de pesquisa, apresentando-se a natureza do trabalho e as principais técnicas de análise empregadas; e a coleta de dados e as limitações de pesquisa, descrevendo

de forma detalhada os dados utilizados, suas fontes e os limites de averiguação ressalvados, associados aos principais riscos da análise.

A pesquisa se propôs a uma investigação exploratória de natureza qualitativa, na qual se pretendeu coordenar conteúdos de áreas distintas do saber. Embora a temática aqui tratada esteja essencialmente associada ao campo teórico da Administração Pública, a governança e seus pilares têm estreita relação com as consequências sociais, ambientais e econômicas relacionadas à gestão de riscos e aos contextos emergenciais da gestão de crises.

De acordo com as técnicas de análise e conteúdo, realizou-se uma revisão bibliográfica da literatura por conveniência, articulada com pesquisa documental de fontes secundárias, além da utilização de fontes primárias de levantamento de informações por meio de entrevistas individuais não estruturadas.

Nesse sentido, foi adotada uma revisão de literatura, por meio da categorização, interpretação e crítica referente a temáticas como gestão de riscos; gestão de crises; políticas públicas, institucionalismo e burocracia. A revisão bibliográfica, realizada por meio de livros e artigos acadêmicos<sup>7</sup>, visou a aportar conceitos e proposições analíticas para fundamentar, teoricamente, a análise pretendida, sintetizada no objetivo geral proposto do trabalho. Em articulação à revisão de literatura, foi realizada uma pesquisa documental, lastreada em fontes diversas de informação.

A pesquisa documental se desdobrou em duas frentes principais. Na primeira, realizou-se o levantamento de informações em fontes diretas secundárias, consistentes em legislações pertinentes, sejam de natureza legal ou infralegal – como leis, decretos, atos normativos, resoluções – guias, manuais, referencias, documentos técnicos orientativos, atas de reuniões de instâncias de governanças ou conselhos, relatórios de órgãos competentes e outros documentos acerca da temática das temáticas de governança aplicada ao setor público, de gestão de riscos e de gestão de crise, por meio de sítios eletrônicos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Foi utilizada como ferramenta de referência para a seleção dos principais artigos acadêmicos sobre as temáticas o sítio eletrônico *Connected Papers* (<https://www.connectedpapers.com/>), categorizando e apreciando as produções mais relacionadas e citadas.

<sup>8</sup> Os principais sítios eletrônicos utilizados foram: da Consultoria Técnico-Legislativa do Poder Executivo do estado de Minas Gerais (<http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/legislacao.aspx>); da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (<https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/legislacao-mineira/>); do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (<https://www.tce.mg.gov.br/>); da Controladoria-Geral da União (<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>); do e-SIC, via Lei de Acesso à Informação, (<https://acessoainformacao.mg.gov.br/sistema/site/index.aspx>); e da Fundação João Pinheiro (<https://fjp.mg.gov.br/sistema-estadual-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas/>).

Também foram pesquisadas decisões do TCU, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) e acórdãos de Tribunais Superiores – Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) – que tivessem efeitos acerca dos temas abordados (gestão de crises e gestão de riscos) com reflexos no Poder Executivo do estado de Minas Gerais, direta ou indiretamente.

Por fim, a segunda frente da pesquisa documental se encontra no capítulo sete, no qual se realizou uma análise empírica das políticas públicas do Poder Executivo do estado, sob a lente da gestão de riscos e da gestão de crise, a partir de uma análise amostral dos projetos estratégicos do estado no período correspondente à pandemia da Covid-19. Como suporte à análise pretendida, foram realizadas cinco entrevistas individuais, não estruturadas, com gestores responsáveis por diferentes etapas relacionadas ao ciclo de políticas públicas do Poder Executivo do estado: etapa de formulação e implementação; etapa de monitoramento; e etapa de avaliação das políticas.

Apresenta-se, de início, como uma limitação dessa pesquisa, ainda que realizada de maneira procedimental, o risco de algum elemento documental não estar contemplado na coleta de dados, como referencial, legislação ou decisão, uma vez que todo o levantamento foi realizado de maneira operacional e humana, não se valendo de softwares ou robôs de busca por inteligência artificial ou outra ferramenta de rastreamento. Além disso, o tempo destinado à atividade por vezes é limitado e a necessidade de se contar com a colaboração de agentes externos não permite que se possa esgotar ou explorar todas as fontes desejáveis. Contudo, entendeu-se que, para o objeto de estudo, os dados coletados se mostraram suficientes para as análises pretendidas e os resultados alcançados.

Os procedimentos específicos adotados na realização da pesquisa são retomados e descritos de uma forma mais detida, sempre que oportuno, juntamente com a apresentação de seus resultados.

Para a consecução do objetivo pretendido, o trabalho desdobra-se em seis capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo dois versa sobre o controle na Administração Pública, com a apresentação dos principais conceitos e abrangência, relacionando com o papel do controle interno. Em sequência, o capítulo três descreve, em síntese, os principais entendimentos sobre a gestão de riscos e a gestão de crises, conciliando suas aplicações. O capítulo quatro, seguinte, faz uma abordagem sobre políticas públicas, no que se refere ao seu ciclo, modelos de implementação, tipologias e dimensões, acrescidos de

uma visão teórica sob a lente do institucionalismo e da burocracia. O capítulo cinco trata das ações empreendidas no âmbito federal referentes a controle e fiscalização de políticas públicas, com interfaces no tocante às gestões de riscos e de crises, no qual é destacada a atuação do TCU. O capítulo seis segue a mesma trilha, dirigindo a atenção para o âmbito do estado de Minas Gerais, no qual se confere destaque à atuação da CGE-MG.

Por fim, o capítulo sete analisa as políticas públicas do Poder Executivo do estado, sob a lente da gestão de riscos e da gestão de crise, a partir dos projetos estratégicos executados durante a pandemia da Covid-19.

## 2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Quando eu uso uma palavra – retrucou Humpty Dumpty em um tom bastante desdenhoso –, ela significa exatamente o que quero que signifique... nem mais nem menos.
  - A questão é – começou Alice – se você pode fazer com que as palavras signifiquem tantas coisas diferentes.
  - A questão é – retrucou Humpty Dumpty – qual deve ser o principal... isso é tudo.
- (CARROLL, 2021, p. 91).

A doutrina brasileira não é unânime quanto à definição do vocábulo controle, já que em sentido etimológico a palavra vem do francês *contre-rôle*, relacionada à verificação, mais próxima ao campo do direito, enquanto a expressão *controller*, do inglês, está para o ramo da ciência da administração, com a ideia de comando, intervenção (RIBAS JÚNIOR, 2014).

Dessa forma, o conceito de controle pode adquirir várias facetas. Tratando-se de um termo polissêmico, com uma vasta multiplicidade de significados, tanto ações políticas quanto administrativas diversas se apropriam das menções destinadas ao controle (RIBAS JÚNIOR, 2014). Para ampla compreensão, pode-se dizer que o controle tem origens ainda mais longínquas face à realidade contemporânea, conforme explicam Rocha e Quintiere (2010, p. 17-18):

O controle, como função administrativa, guarda suas origens desde a criação dos primeiros Estado, já havendo registros da existência de controle e fiscalização desde a unificação dos dois Egíptos, no reino Menés I (3.200 a.C.), por meio da instituição de um sistema rigoroso de controle da arrecadação exercida por um estamento burocrático poderoso, os escribas.

Em Roma, destacamos a instituição de legislação como a *Profecti Aerari*, com a instituição de cargos de *Tabulari* e *Numerarii*, que funcionavam como verificadores (“auditores”) de contas, assistindo os magistrados no exercício de suas atividades, bem como a responsabilidade do Senado pela apuração de responsabilidades de agentes públicos.

(...)

A necessidade de entidades de controle administrativo mais eficazes ficava evidente na medida em que os Estados cresciam de tamanho e importância: no reinado de São Luís (Luis IX), na França, instituiu-se as primeiras Chambres de Comptes, que sentenciaram vários fraudadores do Tesouro Real à morte; na Península Ibérica, a partir do século XII e por todo o período medieval, surgiram assembleias políticas de nobres que desempenharam funções de controle de finanças públicas; em Portugal, em 1419, o controle financeiro ganha independência administrativa com a criação do Regimento dos Contos.

A estruturação de Estados nacionais com territórios maiores e centralização de poder nas mãos dos monarcas exigiu a criação de mecanismos de controle administrativo que fossem compatíveis com as novas realidades e feições dos Estados. Nesse momento, começam a ser criadas estruturas de controle em praticamente todos os reinos.

À luz do Estado Democrático de Direito, a Administração Pública se encontra permanentemente sob o controle da Constituição, em sua ótica legal e regulamentar, com o exercício da divisão dos Poderes de Estado (RIBAS JÚNIOR, 2014). Conforme destacam Rocha e Quintiere (2010, p. 18), “a existência de poderes se controlando mutuamente é decorrência direta da própria estrutura do regime democrático”.

Nessa medida, a partir das atividades desenvolvidas pelo Estado, evidenciou-se o fortalecimento de suas funções administrativas, as quais resultaram às crescentes necessidades de se desenvolverem formas de controles distintas para o acompanhamento dessas demandas (FURTADO, 2015).

## 2.1 Conceitos e abrangência

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) descreve os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como os basilares da administração pública (BRASIL, 1988). O princípio da legalidade, positivado no art. 37, caput, da CF/88, nas palavras de Silva (2005, p. 749), é “o princípio de que a Administração se subordina à lei”. Como decorrência, tem-se a função de fiscalização e a vigilância dos sistemas de controle, conforme preceituado:

A função de fiscalização que surgira com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução francesa, sempre constitui tarefa básica dos parlamentares e assembleias legislativas. No sistema de separação de poderes, cabe ao órgão legislativo criar as leis, por isso é a lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, a que incumbe a função de administração. Por outro lado, no que tange ao aspecto específico que nos interessa aqui – o do controle da administração financeira e orçamentária – reserva-se ao Legislativo o poder financeiro, como uma de suas conquistas seculares, pela qual firmara mesmo sua autonomia, sendo, portanto, também de palmar evidência que a ele há de pertencer, em última análise, aquele controle, denominado controle externo, sem embargo de que se erija e desenvolva, na Administração moderna, eficiente sistema de autocontrole – o chamado controle interno – de que é titular cada um dos Poderes onde ele atua (art. 70). (SILVA, 2005, p. 749-750).

Contudo, para além do princípio da legalidade, Furtado Marques (2022) destaca que o controle na Administração Pública é essencial para que se possa dar o cumprimento aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Conforme exemplifica a autora, tornar público os atos da Administração, em especial aqueles que circundam recursos, são exercícios aos princípios da moralidade e da publicidade.

Nos termos do artigo 2º da CF/88, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si (BRASIL, 1988). Em sentido lato, pode-se dizer que caberia ao Poder Executivo o controle administrativo, ao Poder Legislativo o controle legislativo e, por fim, o controle judiciário ao Poder Judiciário (RIBAS JÚNIOR, 2014). Contudo, o controle na administração pública também compreende a supervisão, a fiscalização e a avaliação das ações e políticas governamentais, tanto em termos de conformidade com as leis e regulamentos quanto em relação à eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos. O controle é exercido em diversos níveis, incluindo o controle externo, realizado por instituições como o Tribunal de Contas (TC), e o controle social, exercido pela sociedade (ROCHA; QUINTIERE, 2010).

Assim, conforme destacam Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p. 132), “o controle na Administração Pública pode ser estudado por diferentes ângulos, dependendo do enfoque que se pretende dar ao assunto”. No âmbito do controle administrativo, ele pode ser classificado mediante três aspectos: quanto à extensão (controles de legalidade, de mérito ou de boa gestão); quanto ao momento em que se exerce (controles prévio, concomitante ou sucessivo – a posteriori); ou quanto à sua amplitude (controles de ofício, por provocação ou

compulsório). Tem-se, ainda, o controle quanto à natureza e organismos controladores (SANTOS, 2018).

Nesse contexto, coadunando ao objetivo deste trabalho, o foco das tipologias de controle aqui tratadas recai na natureza e organismos controladores, ou seja, na “inserção ou não dos órgãos de controle na estrutura administrativa a ser controlada”, além da autonomia e forma de atuação, optando-se pela classificação tradicional de controle interno e controle externo na Administração Pública (ROCHA; QUINTIERE, 2010, p. 25).

Na acepção, o controle externo corresponde àquele realizado por órgão não pertencente à estrutura administrativa da divisão de poder onde o controle está sendo realizado, podendo compreender o controle parlamentar direto, o controle exercido pelos TCs e o controle judicial. Por pressuposto, o controle social também poderia se enquadrar como modalidade de controle externo, no entanto, não se encontra inserido na estrutura do órgão controlador (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011).

Furtado (2015) destaca a função do Legislativo brasileiro enquanto detentor do exercício do controle parlamentar direto, em razão das disposições previstas no texto constitucional brasileiro, tanto sob o ponto de vista político quanto financeiro. Segundo descrevem Rocha e Quintiere (2010), a função política do controle é exercida pelos representantes do povo, eleitos ou não, sobre atos e fatos dos administradores públicos, por meio das instituições políticas. Nos mesmos termos, conforme previsto no art. 70 da CF/88 (BRASIL, 1988), ao Congresso Nacional também cumpre a função de realizar o controle financeiro da Administração Pública, com apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) (FURTADO, 2015).

Cabe ressaltar, nos termos do art. 75 da CF/88, que as normas constitucionais referente ao exercício do controle externo, com auxílio do TCU, também se aplicam à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, no que couber (BRASIL, 1988). No que tange aos municípios, especificamente, o art. 31 da CF/88 trata de maneira mais detalhada:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. (BRASIL, 1988, art. 31).

Já o controle jurídico sobre os atos dos administradores das coisas públicas é aquele exercido pelo Poder Judiciário, com origem na tripartição dos Poderes, no século XVIII, tratada por Montesquieu. Fundado na ideia de pesos e contrapesos na regulação e limitação dos Poderes, o controle exercido pelo Poder Judiciário está amparado pela art. 5º, XXXV da CF/88 (BRASIL, 1988) e tem como premissas “a de proteger o interesse e o Patrimônio Público, a de assegurar os direitos e garantias individuais e coletivas (evitando-se abusos e desvios de poder), e de promover a responsabilização dos administradores e administrados (tanto civil como penalmente)” (ROCHA; QUINTIERE, 2010, p. 19).

Sob o ponto de vista do controle exercido pela sociedade, tem-se aquele feito diretamente pelo próprio cidadão ou pela sociedade civil organizada, não se encontrando vinculado ou inserido diretamente na estrutura de um órgão controlador (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011). De acordo com Rocha e Quintiere (2010, p. 24), o controle social possibilita a prática da *accountability*, fomentando o direito de os cidadãos conhecerem o desempenho de seus governantes e desses prestarem contas de suas ações “não só explicitando as políticas e os objetivos adotados, como também, a forma como os recursos públicos foram empregados e os resultados alcançados”.

Filgueiras (2011, p. 67) explica que “a *accountability* tem sido um tema central na teoria democrática contemporânea. É um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado”. Partindo-se da ideia do efetivo exercício do controle social sobre o governo e deste sobre si mesmo, haveria pouco espaço para vícios por parte da Administração, ressaltando a centralização dos problemas na gestão e eficiência das políticas públicas.

Já o controle interno, especificamente, refere-se aos procedimentos e práticas estabelecidos dentro das próprias entidades e órgãos da Administração Pública, com o

objetivo de garantir a correta aplicação das leis, a proteção dos ativos, a prevenção e detecção de fraudes e erros, a exatidão e a confiabilidade dos dados financeiros e operacionais, e a promoção da eficiência operacional. Este tipo de controle é responsabilidade de cada órgão e entidade do governo e é fundamental para o bom funcionamento da gestão pública (BOTELHO, 2010).

O Decreto Federal nº3591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, estabelece a Controladoria-Geral da União (CGU) como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, incumbindo-lhe da orientação normativa e da supervisão técnica dos demais órgãos que compõem o Sistema: as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais; e as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (BRASIL, 2000).

Cabe à CGU e aos demais órgãos do referido sistema:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
  - II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
  - III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
  - IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- (BRASIL, 2000, art. 2º).

Nos termos do Decreto, as funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema são desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que integra a estrutura da CGU, além das atividades de controle interno de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Nesse contexto, cumpre-se, dentro do propósito deste trabalho tomar como referência para fins analíticos o controle interno do Poder Executivo, exercido pelos próprios órgãos da Administração.

## 2.2 O papel do controle interno na Administração Pública

O controle interno tem se demonstrado cada vez mais importante e vital para as organizações. Além de proteger os seus ativos, sejam financeiros ou físicos, propicia a orientação sobre os caminhos a serem seguidos em relação aos resultados, fomenta o cumprimento dos regulamentos e normas, mitiga riscos, proporciona mais proteção às informações e investimentos dos acionistas (ASSI, 2021).

Contudo, não são raras as dificuldades de compreensão do que é, de fato, controle interno, distinguindo-se do entendimento do conceito de sistema de controle interno ou da nomenclatura “controles internos”, situação comum até mesmo para quem lida diretamente com a matéria (MIRANDA, 2015).

No âmbito corporativo, pode-se dizer que o sistema de controle interno é “a conjunção de todas as políticas, normas e procedimentos exercidos no âmbito de uma entidade”, do qual a auditoria interna faz parte. (BOTELHO, 2010, p. 144). Trata-se da conjunção de todos os controles estabelecidos, sejam financeiros, contábeis, orçamentários ou operacionais (BOTELHO, 2010).

De acordo com o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) para que seja eficaz, um sistema de controle interno deve exigir mais que a estrita aderência a políticas e procedimentos. Deve ser ágil para se adaptar às mudanças dos ambientes corporativos, operacionais e regulatórios, oferecendo uma visão sobre quando o controle interno está sendo aplicado com eficácia (COSO, 2013). Nesse sentido, segundo o *The International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) “o sistema de controle interno deve ser interligado às atividades da entidade e torna-se mais efetivo quando é concebido dentro da estrutura organizacional da entidade e é parte integrante da essência da organização” (INTOSAI, 2007, p. 19).

Na Administração Pública brasileira, tem-se o conceito de sistema de controle interno do Poder Executivo federal, extraído do inciso XVI do art. 2º da Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016), que assim define:

XVI – Sistema de controle interno do Poder Executivo federal: compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização, e tendo como

órgão central a Controladoria-Geral da União. Não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão e entidade do Poder Executivo federal.

Em mesma linha, no âmbito do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, coube à Lei 24.313/2023 (MINAS GERAIS, 2023) trazer o seguinte conceito de sistema de controle interno estadual:

§ 2º - Para fins do disposto no § 1º, considera-se:

I - Sistema de Controle Interno do Poder Executivo o conjunto de órgãos que desempenham atribuições de controle interno indicadas na Constituição do Estado; (MINAS GERAIS, 2023, art. 46, § 2º, inciso I)

(...)

Art. 58 - O sistema de controle interno do Poder Executivo é composto pelos seguintes órgãos e unidades:

- I - CGE, órgão central do sistema, diretamente subordinada ao Governador do Estado;
- II - OGE<sup>9</sup>, diretamente subordinada ao Governador do Estado;
- III - AGE<sup>10</sup>;
- IV - Conselho de Ética Pública;
- V - controladorias setoriais;
- VI - controladorias seccionais;
- VII - unidades de controle interno de empresas públicas e sociedades de economia mista;
- VIII - corregedorias de órgãos autônomos e núcleos de correição, previstos em leis específicas. (MINAS GERAIS, 2023, art. 58)

Contudo, ainda em nível federal, a supracitada Instrução Normativa Conjunta (BRASIL, 2016), editada pelo, então, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e a CGU, trouxe uma relevante distinção conceitual entre o sistema de controle interno e os controles internos da gestão, que assim são especificados:

V – controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;

<sup>9</sup> Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

<sup>10</sup> Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais.

- b) cumprimento das obrigações de accountability;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica; (BRASIL, 2016, art. 2º, inciso V).

Portanto, o controle interno, não trata apenas de fatos ou circunstâncias, mas de uma série de ações que se relacionam com as atividades de uma organização, de modo contínuo, sendo inerentes à maneira pela qual a alta administração<sup>11</sup> gerencia a entidade (INTOSAI 2007). Segundo COSO (2013, p.6), controle interno tem a seguinte definição:

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade.

No âmbito da Administração Pública, conforme as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público da INTOSAI (2007), tem-se o respectivo conceito:

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que, para a consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de accountability; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

O controle interno é um processo integrado e dinâmico que se adapta continuamente às mudanças enfrentadas pela organização. A direção e o corpo de funcionários, de todos os níveis, devem estar envolvidos nesse processo, para enfrentar os riscos e oferecer razoável segurança do alcance da missão institucional e dos objetivos gerais. (INTOSAI, 2007, p. 19).

---

<sup>11</sup> Alta administração: autoridades que integram a direção executiva de uma organização (autoridade máxima e demais membros da gerência sênior), com poderes para propor políticas, objetivos e direção geral da organização (BRASIL, 2020a, p. 212). Em Minas Gerais, a alta administração do Poder Executivo estadual compõe-se dos seguintes gestores públicos: I – Governador e Vice-Governador; II – Secretários de Estado, Secretários-Adjuntos, Subsecretários, Chefes de Gabinete e equivalentes hierárquicos de órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, bem como titulares de unidades administrativas ligadas diretamente ao dirigente máximo ou ao subsecretário e equivalentes hierárquicos; III – Dirigentes e Vice-Dirigentes de entidades da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual, seus Chefes de Gabinete e titulares de unidades administrativas ligadas diretamente ao dirigente máximo; IV – ocupantes de cargo de direção e assessoria direta ao Governador, Vice-Governador e dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual; V – Presidentes de órgãos colegiados deliberativos de empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo; VI – Presidentes de Conselhos Estaduais; e VII – outros agentes públicos, conforme deliberado pelo Conset (MINAS GERAIS, 2014, art. 26).

O controle interno é, portanto, não apenas uma atividade adicional ou obrigação necessária. No Brasil, a importância do controle interno na administração pública foi reforçada pela CF/88, que por meio dos seus artigos 70 e 74, estabeleceu a necessidade de manter sistemas de controle interno em todos os níveis de governo, desempenhando um papel crucial no exercício das atribuições constitucionais:

Art. 70. 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 exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988, arts. 70 e 74).

Esses sistemas são essenciais para a avaliação da ação governamental, o apoio às atividades de controle externo e a contribuição para a transparência e responsabilização na gestão pública. As competências referentes ao controle interno e externo, embora bem delimitadas, possibilitam uma ação conectada entre os órgãos de controle (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011).

Portanto, o controle interno demonstra-se como uma ferramenta indispensável na administração pública brasileira, servindo não apenas como um meio de garantir a conformidade e a integridade das operações governamentais, mas também como um suporte para a efetivação do controle externo e a promoção da gestão pública responsável e transparente.

Conforme destacam Negrão e Pontelo (2014, p. 31), é essencial que o uso do controle interno de uma organização se dê com responsabilidade e para aplicação do bem comum, de modo que “qualquer agente público ou pessoa deve empreender suas ações em conformidade com os dispositivos legais e atendendo aos princípios dispostos na legislação: eficiência, eficácia, efetividade e economicidade”. Dessa forma, pode-se associar a aplicação do controle interno aos padrões éticos das pessoas que o exercem.

Nessa seara, cabe ressaltar o papel da governança na implantação e fortalecimento dos controles internos, identificando as fragilidades nos processos e aplicando ações para mitigar, compatíveis com a necessidade, buscando a melhoria contínua das organizações (ASSI, 2021), o que é tratado mais detidamente no capítulo seguinte.

### **3 GESTÃO DE RISCOS E GESTÃO DE CRISES**

A mudança de concepção das organizações frente à realidade de sistemas complexos da contemporaneidade propiciou um impulso à produção normativa atinente à gestão empresarial e à necessidade de adequação das empresas aos conceitos de ética, transparência e flexibilidade diante das dinamicidades do mercado e da sociedade (NEGRÃO; PONTELO, 2014). Sob essa perspectiva, entendeu-se que adoção de práticas de governança, mediante o estabelecimento de condutas e políticas internas, possibilitaria maior competitividade e a conquista de lideranças de mercado (NEGRÃO; PONTELO, 2014).

No entanto, conforme destaca Antonik (2016), não se trata de simples alterações normativas. Implementar diretrizes de ética, responsabilidades social e econômica é um processo que requer uma mudança da cultura institucional, maturidade e objetivos bem definidos, restando a necessidade de tempo para a adequação das políticas internas de governança implementadas.

As influências para diretrizes da governança tiveram início em meados da década de 1960, quando começou a surgir o padrão da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na comunidade europeia (RÊGO, 2020). Com a expansão dos mercados internacionais, os estudos da governança corporativa ganharam mais ênfase a partir do final da década de 1980, período também marcado pelo surgimento de escândalos e um grande número de fraudes que evidenciaram fragilidades nos controles das instituições privadas pelo mundo (RÊGO, 2020).

Assim, a partir dessas experiências, amparadas por estudos e metodologias de organismos internacionalmente reconhecidos como o COSO, INTOSAI e o *Institute of Internal Auditors* (IIA), em especial no âmbito das grandes organizações privadas, denotou-se a crescente necessidade do desenvolvimento da governança na área pública, objetivando a melhoria das prestações dos serviços e das entregas aos cidadãos.

No âmbito da Administração Pública, a governança caminha junto a outros conceitos estruturantes voltados à interlocução entre o público e a sociedade, tais como: prestação de contas, equidade, cumprimento da lei, transparência e a ética (CARVALHO, ALMEIDA e ARENAS, 2022).

O Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, apresenta o conceito de governança pública:

(...) conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade; (BRASIL, 2017b, art. 2º).

Em mesma medida, o TCU (2020, p. 15) também define a governança pública organizacional como:

[...] a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Nesse contexto, tem-se a gestão de riscos, elemento chave da governança, no que se refere a suas estruturas, processos, valores corporativos, cultura e comportamento, devendo ser integrada ao processo da tomada de decisões. Para tanto, todos os riscos devem ser levados em consideração, mantendo o olhar no todo, sem se afastar do fim último que é o interesse coletivo, com melhoria na qualidade dos serviços e na eficácia das políticas públicas (MIRANDA, 2017).

### 3.1 A Gestão de Riscos no Contexto Brasileiro da Administração Pública

A gestão de riscos pode ser vista como um “conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos” (TCU, 2018, p. 12). É o processo que trata dos riscos e oportunidades que afetam a criação, a destruição ou a preservação de valor nas organizações. A premissa inerente ao gerenciamento de riscos é a de que toda a agência, pública ou corporativa, existe para gerar valor às partes interessadas (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Conforme destaca ASSI (2021), o risco é inerente a qualquer atividade de negócio, podendo ter dimensões e efeitos distintos. Por isso, o autor acredita que a gestão de riscos e a gestão de crises requerem uma ampla visão, tanto no ontem, como no hoje e no futuro, podendo, dessa forma, efetuar uma gestão empresarial responsável, gerar informações confiáveis que dê suporte à tomada de decisões, ter controles internos efetivos e uma aplicação de compliance próxima da gestão e da governança.

Nesse contexto, tem-se, ainda, um importante conceito associado referente ao apetite de risco. De acordo com Vieira e Barreto (2019), trata-se do nível de riscos que a agência pública está disposta a aceitar para atingir os objetivos, criando e protegendo valor para as partes interessadas. Ainda, segundo os autores, é essencial destacar que não existe risco zero. O risco é inerente a qualquer atividade e impossível de eliminar. Há inúmeros riscos inerentes à gestão dos recursos públicos, às operações das agências públicas e à fiscalização dos resultados desses processos. É a gestão desse risco o elemento-chave para a gestão das agências públicas que visam efetivamente gerar valor para a sociedade.

Nesse diapasão, os riscos relacionados à corrupção também devem ser considerados pelas organizações quando do mapeamento de suas atividades, de modo a tratar os potenciais atos lesivos, impedindo sua ocorrência ou minimizando os eventuais impactos. Conforme destaca o TCU, em seu Referencial de combate à fraude e corrupção (2018, p. 22), “a gestão de riscos de fraude e corrupção deve estar integrada à atividade de gestão de riscos da organização que é uma atividade mais ampla, uma vez que inclui uma visão sistêmica dos riscos mais relevantes a que a organização está exposta”.

Segundo o TCU (2018), os riscos relacionados à corrupção afetam o patrimônio e os interesses da organização, podendo ter interlocuções com outros riscos de caráter distintos. Dessa forma, a aplicação de controles direcionados a esses riscos podem mitigar aqueles de

outra natureza, minimizando impactos na reputação organizacional e possibilitando o fornecimento razoável de segurança à consecução de seus objetivos.

Para o TCU (2020), as melhores práticas internacionais de gestão recomendam a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos associados aos processos de planejamento, de tomada de decisão e de execução dos trabalhos relevantes, de modo a garantir que as finalidades públicas sejam alcançadas de fato, com a melhor relação custo-benefício. Ainda segundo o órgão, as etapas que devem ser seguidas para a realização da gestão de riscos, em qualquer área, são: 1. estabelecimento do contexto; 2. identificação dos riscos; 3. análise dos riscos; 4. avaliação dos riscos; 5. tratamento dos riscos; 6. comunicação e consulta com partes interessadas; 7. monitoramento; 8. melhoria contínua.

Os principais *frameworks* internacionais sobre a temática contemplam organismos internacionalmente reconhecidos, como o COSO, a INTOSAI e o IIA. Segundo o COSO, tem-se a seguinte definição de gerenciamento de riscos corporativos:

É um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos. (COSO ERM, 2004, p. 4).

Além disso, têm-se outras normas e metodologias de referência como a ABNT NBR ISO 31010:2009 – “Gestão de Riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos” –, a ABNT NBR ISO 31.000: 2018 – “Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes” –, e o The Orange Book, do Reino Unido.

No Brasil, os modelos de referência em gestão de riscos na Administração Pública tiveram como principais marcos os guias referenciais e atuações do TCU, da CGU e do então MP, esses dois últimos por meio da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 (BRASIL, 2016), que define risco como "possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos", sendo "medido em termos de impacto e de probabilidade", nos termos do inciso XIII do art. 2º.

Recentemente publicada, a Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos, trouxe a previsão da gestão de riscos, no parágrafo único do artigo 11 e caput do artigo 169, com o intuito de alcançar os objetivos

do processo licitatório, além de contribuir para promoção de “um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”. A existência da gestão de riscos agrega valor à gestão e fomenta o aprimoramento dos controles internos, além de demonstrar a maturidade de se estabelecer políticas perenes que, em última análise, possibilitam a tomada de decisões estratégicas que contribuem para o interesse coletivo.

De maneira aderente à prática no serviço público, Santos, Loreti e Ribeiro (2019, p. 11) afirmam que:

[...] com a adoção de uma gestão de riscos a administração pública é capaz de direcionar ações preventivas para corrigir e eliminar riscos desnecessários e aplicando instrumentos de planejamento e controle para proporcionar um gerenciamento mais completo e dinâmico das informações relevantes ao sistema público.

Para que isso ocorra, Braga (2018, p. 689) assegura que a discussão acerca de riscos tem que se comunicar com as demais matérias operacionais da área pública, "carecendo de uma gestão de riscos que contemple a diversidade estatal (...), e nesse contexto de base, mais pragmático, os agentes públicos precisam enxergar a aplicabilidade dessa ferramenta, o grau de customização, para que esta seja absorvida mais facilmente".

Miranda (2017) trata dos mitos acerca da implementação de projetos de gestão de riscos na Administração Pública que, por muitas vezes, trazem dificuldades no desenvolvimento e criam resistência em virtude do desconhecimento do assunto, tais como: “Gestão de Riscos vai aumentar o trabalho”; “Gestão de riscos aumentará os custos da minha organização”; “Gestão de Riscos vai engessar ainda mais meus processos, pois vai trazer mais controles”; “Gestão de riscos só pode ser implementada com consultoria”; ou, ainda, “Gestão de riscos só pode ser implementada se eu tiver um sistema”. São proposições já desconstruídas e que não fazem parte das ideias fomentadas para a implementação de um projeto sóbrio e sustentável no âmbito da organização. O que se tem como aceito, é que a “Gestão de riscos é um processo contínuo, que exige mudança de cultura” por parte da Alta Administração, gestores e equipes.

### 3.2 A Gestão de Crises

De modo rotineiro, crises são eventos presentes na vida dos indivíduos e das organizações. São passíveis de acontecer em algum momento, mas pela sua própria natureza, nem sempre é possível dizer o momento em que irão ocorrer, o seu tipo, a gravidade e o impacto (MONTAGNA, 2023).

No âmbito corporativo, nas palavras de Neto (2015, p. 46), "a crise é um evento que surpreende os gestores e os diferentes públicos da empresa, além de criar altos níveis de incerteza e ameaça à continuidade das organizações". Com efeitos que podem ser catastróficos, sua eclosão sem uma ação adequada pode comprometer a imagem da empresa e dos stakeholders junto à opinião pública.

Contudo, nem toda situação indesejada representa necessariamente uma crise. Nesse sentido, é necessário recorrer a alguns entendimentos e conceitos básicos para a compreensão da gestão de crises.

As dinâmicas de crises e gestão de crises estão diretamente relacionadas às teorias políticas e da administração. Crise, de maneira estrita, pode ser entendida como situação extraordinária que ameaça os padrões estabelecidos de trabalho e as suposições dominantes sobre a forma como os aspectos da sociedade operam. Se traduzem em desafios que tensionam os gestores a tomar decisões em condições de ameaça, urgência e incerteza ('t Hart, 1993). Contudo, o conceito pode ser ainda relacionado às condições e apreensões sociais, econômicas e políticas, compreendendo que a crise "realça discontinuidades e rupturas das concepções dominantes de ordem social e política - seja de diferentes formas e em diferentes extensões" ('t Hart, 1993, p. 38).

Conforme destaca Bundy et al. (2017), uma crise no âmbito de uma organização, entendida como um evento inesperado e potencialmente perturbador, pode ameaçar os seus objetivos e trazer graves consequências no relacionamento com as partes interessadas. Em síntese, as crises organizacionais teriam quatro características principais:

- (a) as crises são fontes de incerteza, ruptura e mudança (...);
- (b) as crises são prejudiciais ou ameaçadoras para as organizações e seus stakeholders, muitos dos quais podem ter necessidades e demandas conflitantes (...);
- (c) as crises são fenômenos comportamentais, o que significa que a literatura tem reconhecido que as crises são socialmente construídas pelos atores envolvidos e não uma função dos fatores despersonalizados de um ambiente

objetivo (...); e (d) as crises são partes de processos maiores, em vez de eventos discretos. (BUNDY et al., 2017, p. 1663).

Na teoria das organizações, Roux-Dufort (2007) entende que a crise costuma ser utilizada como uma câmara de amplificação para outros conceitos, sendo em muitos momentos vista como um alibi e não necessariamente como um objeto de investigação. Isso em muito dificultou a sua teorização. Nessa linha, parte-se da compreensão de que as crises são geradas pelas próprias organizações, permitindo que o investigador analise a compreensão desses fenômenos sob um ponto de vista mais amplo. Assim, "numa abordagem processual, a crise é percebida como um longo processo de incubação que se manifesta subitamente sob a influência de um acontecimento 'precipitante'" (ROUX-DUFORT, 2007, p. 112).

Nesse sentido, então, a gestão de crises, segundo Roux-Dufort (2007), é entendida como a gestão de situações excepcionais ou fora do comum. Em mesma medida, Bundy et al. (2017, p. 1670-1671) destacam o conceito clássico de gestão de crises, mas reforçam a necessidade de se estender as responsabilidades ao pré e pós-crise:

Como Kahn e colegas (2013: 377) observou, "os modelos tradicionais de gerenciamento de crise estão enraizados em um mandato clássico de engenharia: identificar e corrigir os problemas em entradas e operações que levam a saídas ineficazes". Embora a pesquisa de gerenciamento de crises tenha ido além desse mandato, a perspectiva interna continua a enfatizar uma abordagem de "consertar o problema", geralmente concentrando-se nos fatores que influenciam a liderança em crises dentro da organização. Por exemplo, James e colegas (2011: 458) destacaram a importância dos "gerenciadores de crises", concentrando-se não apenas nos "aspectos táticos da gestão" durante uma crise, mas também nas "responsabilidades de liderar uma organização no pré e pós-crise - fases de crise." Em particular, os autores enfatizaram a relação entre percepções de crise e liderança em crise, ver também Brockner & James, 2008; Dane & Pratt, 2007; James & Wooten, 2005, 2010; Mitroff, 2007; Sayegh, Anthony & Perrewe, 2004; Vaaler & McNamara, 2004). Outros se concentraram nas características do líder de crise – como carisma – e como tais características podem influenciar a coesão interna durante uma crise (Howell & Shamir, 2005; James et al., 2011; Pillai & Meindl, 1998).

As crises e os gerenciamentos de crises podem ser vistos sob duas perspectivas distintas, interna e externa. A perspectiva interna trata das ações adotadas no âmbito das próprias organizações, voltadas ao gerenciamento de riscos, complexidade e tecnologias. Trata-se da coordenação de esforços preventivos desenvolvidos segundo as estruturas organizacionais que visam mitigar riscos ou reduzir impactos a partir da ocorrência de fatos

inesperados. Já sob a perspectiva externa, têm-se medidas adotadas em relação às partes interessadas externas, como *stakeholders*, para prevenir, resolver ou sofrer os impactos das consequências a partir de um evento inesperado (BUNDY et al., 2017, p. 1664).

Eventos de crise, ou crises emergenciais são desafios na medida em que apresentam aos gestores situações que fogem do padrão, trazendo dificuldades em se reconhecer a novidade. "A criatividade e a abordagem de improvisação sob estresse são realidades dolorosas que por muito resultam em erros e arestas ásperas que surgem ao se executar rotinas novas e não testadas" (HERMAN; ARNALD, 2007, p. 6).

Contudo, avaliar dimensões do sucesso da gestão de crises também é um grande desafio, conforme adverte McConnell (2011, p. 64):

(...) as suposições sobre sucesso e fracasso se baseiam em um terreno menos estável do que poderíamos pensar. Inquéritos oficiais – muitas vezes considerados como a declaração oficial sobre o sucesso da gestão de crises (ou não) – desempenham o papel de apuradores de fatos e auditores de episódios de crise (...) Outras avaliações de iniciativas de gerenciamento de crise também podem, em graus variados, ser problemáticas: pronunciamentos partidários (muitas vezes o produto de políticas adversárias), grupos de lobby (muitas vezes focando no sucesso ou não em relação a seus próprios interesses) e reportagens da mídia (tendendo a concentrar-se em 'más notícias' em vez de 'boas notícias').

Nessa linha, McConnell (2011) reforça que as decisões não ocorrem apenas em nível operacional, mas também em nível político-estratégico, e que avaliar o sucesso de uma gestão de crise deve ser uma questão de fato e não de percepção. Nesse sentido, ressaltam-se dois importantes conceitos trazidos acerca do sucesso e das falhas de uma gestão de crises:

Uma iniciativa de gerenciamento de crise é bem-sucedida se seguir processos pré-antecipados e/ou relevantes e envolver a tomada de decisões que tenham o efeito de minimizar a perda de vidas/danos, restaurar a ordem e alcançar objetivos políticos, ao mesmo tempo em que atrai apoio universal ou quase universal e /nenhuma ou praticamente nenhuma oposição.

(...)

Uma iniciativa de gestão de crise falha se seguir processos imprevistos e/ou não relevantes e envolver a tomada de decisões que tenham como efeito aumentar a perda de vidas/danos, atuando como uma barreira ao restabelecimento da ordem e prejudicando os objetivos políticos, ao mesmo tempo que atrai oposição universal ou quase universal e/nenhum ou praticamente nenhum apoio (MCCONNELL, 2011, p. 68; 70).

Conforme destacam Herman e Arnald (2007, p. 5), "algumas formas de crise não chegam de repente. Elas apodrecem e crescem, surgindo de circunstâncias mais comuns que muitas vezes cascam o seu aparecimento".

Por fim, ressalta-se como primordial, dentro da proposta da pesquisa, relacionar a gestão de crises com a gestão de riscos:

Uma crise é um fenômeno complexo, não isolado, que pode potencializar a concretização de riscos simultâneos, e por isso é diferente. Um risco é algo que conseguimos isolar e tratar, uma crise é algo difuso, amplo, complexo e de difícil controle (Senna, 2017, p. 13).

Em breve síntese, embora apresentem conceitos distintos, compreende-se como estreita a relação entre os fenômenos. O mapeamento da gestão de riscos pode identificar potenciais situações de crises e mitigar eventuais efeitos negativos quando de suas eclosões, de modo a diminuir o impacto sobre as políticas públicas.

### **3.3 Gestão de riscos + gestão de crises: em busca de conciliações para aplicação**

Como já tratado, o conceito de risco está associado a acontecimentos futuros, de ocorrência incerta e de consequências relevantes. Se, porventura, um risco está relacionado a um fenômeno e ambiente bem conhecido e controlado, as incertezas podem ser minimizadas. Em sentido outro, um conjunto de incertezas dificultam a avaliação exata dos riscos, o que resulta na busca de melhor geri-lo. (BETÂMIO DE ALMEIDA, 2021)

A gestão de riscos e a gestão de crises estão intimamente ligadas e normalmente relacionadas. Enquanto a gestão de riscos compreende "um conjunto de decisões e ações resultantes da avaliação do risco e da apreciação social, econômica e ética das ameaças em potencial", a gestão de crise "tem lugar após a manifestação de um risco (ameaças 'em acto') ou após um acontecimento danoso previsto ou imprevisto" (BETÂMIO DE ALMEIDA, 2021, p. 287).

Se por um lado o risco tem como uma das principais características a probabilidade de ocorrer ou não, podendo ser uma ameaça ao alcance dos objetivos organizacionais, como forma de mitiga-lo, deve-se adotar uma gestão de riscos bem estabelecida, começando-se com uma efetiva comunicação institucional e se consolidando por meio da elaboração de um bom plano de contingência (ASSI, 2021).

Por sua vez, segundo Assi (2021, p. 61), a gestão de crises “deve ser vista como uma seqüela do planejamento de contingência em vez de um substituto para ele”. A essa ideia, Betâmio de Almeida (2018) também acrescenta:

Esta gestão é constituída por uma parte operacional, preparada para intervir em situações de emergência (e.g. serviços de proteção civil, de saúde e de segurança), e por uma parte de coordenação e gestão de medidas cuja fronteira com a gestão política da situação pode ser ténue. A gestão de uma crise torna-se mais complexa no caso do acontecimento inicial desencadear uma cascata de riscos concatenados relevantes. É o caso da pandemia Covid19, em 2020/21, a qual permitiu identificar tendências e dificuldades na respectiva gestão durante o período de crise sanitária (a gestão posterior será fundamentalmente política). (BETÂMIO DE ALMEIDA, 2018, p. 288).

Assim, a gestão de riscos e a gestão de crises compreendem uma forte inter-relação, para a qual necessita-se estabelecer metodologias de antecipação, prevenção e gestão de fatores críticos (OLIVEIRA; NUNES; SILVA, 2023). Pode-se dizer que gestão de crises envolve o reconhecimento de uma crise, a sua solução e a tentativa de tentar extrair algum proveito dela, contudo, Assi (2021) reforça que, em se tratando de situações mais extremas como uma catástrofe, desastre, pandemia ou algum dano de grandes proporções, essa gestão só irá funcionar se houver um bom plano de contingência.

No entanto, McConnell (2011, p. 66) contrapõe explicando que uma iniciativa falha de gestão de crises, apesar dos eventuais impactos negativos, também pode trazer um resultado positivo ou benefícios a longo prazo, por meio da sensibilização dos riscos institucionais, aprendizado ou mesmo aperfeiçoamento da capacidade de gestão de crises. Esse aspecto também é ressaltado por Lucca e Santos (2020), que vislumbram na crise uma oportunidade de mudança organizacional, de modo que, mesmo abalando o sistema, a sua materialização pode interromper longos períodos de intransponibilidade institucional.

Em outra medida, Betâmio de Almeida (2018) observa que “a duração de uma crise pode colocar o efeito tempo como um factor crítico na respectiva gestão”. Ou seja, um fato gerador de uma crise pode não ter a duração usual ou esperada em uma gestão de riscos ordinária, como a tempo de ocorrência de um abalo sísmico, de uma enchente ou de um incêndio florestal, e isso pode trazer um impacto ainda mais negativo para a contenção dos ânimos, conforme se registra:

Uma manifestação com uma duração muito longa, como a da pandemia Covid19, proporciona o entrelaçamento de sucessivos riscos e crises

consequentes, incluindo a interferência de actividades políticas, partidárias e de outras agendas. Um aproveitamento discutível do termo crise como sendo também uma oportunidade. O factor tempo induz a tendência para a “fadiga” social e a erosão da confiança da população nos responsáveis da gestão e nas medidas de protecção. A mistura prolongada de múltiplos danos, ameaças e instabilidades psicológicas prejudica a capacidade de resiliência da sociedade e o esforço de recuperação torna-se mais difícil. (BETÂMIO DE ALMEIDA, 2018p. 289).

Em relação às ações a serem adotadas para uma gestão de crise de maneira integrada, a literatura aponta algumas das mais recorrentes, quais sejam: prevenção de crise; procedimentos de contingência; atenção aos stakeholders; comprometimento da direção; comunicação; liderança; manutenção dos valores; criatividade; rapidez nas ações e cuidados pós-crise (OLIVEIRA; NUNES; SILVA, 2023).

Não existe um padrão ou modelo predefinido de elaboração de plano de contingência aplicável a todas organizações, uma vez que cada uma tem a sua especificidade e modelos diferentes de negócios. Contudo, Assi (2021) destaca alguns pontos importantes a serem observados, ressaltando que um dos principais desafios é fazer com que a estratégia global e a perspectiva de riscos atinjam a todos os níveis da organização, por meio de uma escolha de comunicação adequada. Assim, dentre outras, tem-se algumas orientações a serem observadas:

1. Estabelecer um comitê de gestão de crises, formado principalmente pelos principais executivos e gestores da organização (de preferência com a realização de reuniões matutinas diárias), para reavaliações tempestivas dos cenários externos dentro da organização (citamos, como exemplo, os avanços da Covid-19 e seus impactos no negócio).
2. Construir um plano de gestão de crises, associado a um plano de recuperação e continuidade do negócio (incluindo a possibilidade de desastre e/ou situações externas; para isso, citamos, como exemplo, a greve dos caminhoneiros e a pandemia da Covid-19).
- (...)
7. Quando se fala em riscos, automaticamente pensamos em impactos. Caso a empresa, além de não ter avaliado previamente seus riscos inerentes, também não tenha mapeado e calculado os impactos à sua recuperação e continuidade, uma alternativa rápida e que pode servir para tentar salvar o negócio é a renegociação com bancos, clientes e fornecedores (especialmente, prazos e pagamentos), além da manutenção de execução de serviços e realização de entregas (pois, do contrário, isso pode “matar” seu negócio).
8. Outra ferramenta rápida que pode ser usada, ainda que temporariamente, para ajustar seu apetite e sua tolerância ao risco, é a construção de indicadores de performance e riscos para o monitoramento contínuo, com o estabelecimento de gatilhos para o acionamento de medidas de contingência

e continuidade de forma minimamente estruturadas, mas lembre-se de aperfeiçoar seus modelos em futuro próximo.  
(...)

Assim, é reconhecido que a comunicação cumpre um papel essencial na gestão de crise, devendo ser bidirecional e verdadeira. Além disso, faz-se como relevante que ela seja divulgada por uma autoridade responsável e que seja capaz de realiza-la de modo eficaz, transmitindo informações úteis (BETÂMIO DE ALMEIDA, 2018). Nesse ambiente, o processo comunicacional assume um lugar central, sobremaneira “entendido para além da mera transmissão de informações e situado no tenso espaço da confiança, do vínculo e das relações humanas” (OLIVEIRA; NUNES; SILVA, 2023, p. 125).

Contudo, há de se asseverar que em situações de crise severa a existência de contradições passa a ser uma realidade e minimizar incertezas assume-se como outro desafio a ser enfrentado:

Ter a definição prévia de estratégias comunicacionais para a gestão de crise, desde a prevenção, gestão de riscos até o pós-crise, pressupõe um olhar de cuidado compatíveis com a necessidade de diálogos e trocas comunicacionais da sociedade de vigilância e de controle digital. Entendemos que a construção de estratégias de cuidado poderá inspirar-se em aportes de conhecimento proporcionados pela ética do cuidado, uma vez que é cada vez mais importante levar em conta a integralidade dos sujeitos em interação, em especial, suas dimensões emocionais e psíquicas. (OLIVEIRA; NUNES; SILVA, 2023p. 126)

Por vezes, o cenário social ou institucional se preenche de “muita informação ignorância e manipulação que confundem o conhecimento e a justificação racional das ações” (BETÂMIO DE ALMEIDA, 2018, p. 295). Nesse momento, é importante que a comunicação se veja ultrapassando a mera disseminação de mensagens e passe a participar da construção de sentidos em níveis individuais e coletivos (OLIVEIRA; NUNES; SILVA, 2023). Sob esse ponto, Betâmio de Almeida (2018) enfatiza a necessidade de se preservar a capacidade crítica da sociedade, seja por meio dos indivíduos ou instituições, mantendo canal aberto da gestão para que esses atores também possam transmitir aos responsáveis sugestões consideradas relevantes.

Bundy et al. (2017) destacam que manter relacionamentos positivos com as partes interessadas externas a uma organização também pode contribuir na mitigação de riscos. Na perspectiva da prevenção pré-crise, manter esses relacionamentos pode ajudar na identificação e tratamento de riscos, podendo reduzir a probabilidade de se ter uma crise.

Em relação aos demais desafios associados, Oliveira, Nunes e Silva (2023) entendem que a cultura organizacional e as lideranças são alguns dos entraves que atrasam a institucionalização da gestão de riscos no Brasil e a cultura preventiva de crises. É um cenário que ainda gera muitas incertezas e traz a necessidade de se avançar na compreensão da temática.

A partir de uma revisão na literatura sobre estilos de liderança frente aos estágios de gestão de crise organizacional, Oliveira, Nunes e Silva (2023, p. 128) enfatizam as ideias de Bhaduri, que defende a posição de que “as organizações contemporâneas devem buscar desenvolver competências para a gestão de crise, tanto em nível de equipes quanto de lideranças”. Na visão dos autores, os líderes podem atuar como facilitadores no processo de desenvolvimento de uma cultura organizacional trilhada em riscos e de prevenção a crises, fomentando os indivíduos a atuarem de forma proativa:

Mais do que entender que a continuidade ou a descontinuidade de um projeto ou uma organização num cenário de crise é a capacidade de ações planejadas, coerentes e efetivas, é preciso que as lideranças se posicionem como embaixadoras dessa cultura, implementando não só estratégias cognitivas e físicas, mas também, e principalmente, estratégias comportamentais e discursivas que levem a uma ação humana mais significativa a ponto de se converterem em práticas sociais (OLIVEIRA; NUNES; SILVA, 2023, p. 131).

Conforme conclui Assi (2021, p. 34), “gestão de riscos e gestão de crises requerem visão no ontem, no hoje e projeção para o futuro, somente assim podemos efetuar uma gestão empresarial responsável, com base em informação confiável que dê suporte à tomada de decisão na organização”.

#### **4 SOBRE A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

De maneira simplificada, pode-se dizer que a escolha de um governo em fazer ou não fazer alguma intervenção que beneficie atores e segmentos de uma sociedade constitui uma política pública (DYE, 2023). Contudo, essa concepção revela-se bastante ampla, restringindo pouco o objeto que se pretende delimitar. Existem alguns apontamentos que devem ser considerados ao se buscar uma diferenciação entre atividade política, política pública e decisão política (RUA, 2009).

Embora uma política pública possa resultar de uma decisão política, o inverso nem sempre ocorre. Em mesma linha, pode-se dizer que as políticas públicas possam ser produtos decorrentes da atividade política, compreendida como “conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2009, p. 19).

Enquanto a decisão política relaciona-se com uma ou mais escolhas dentro de um conjunto possível, buscando-se uma certa adequação entre os fins e os meios disponíveis, uma política pública, normalmente, envolve várias decisões coordenadas, conforme destaca Rua (2009, p. 19):

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Diz-se que a temática de política pública, enquanto área de conhecimento e trato acadêmico teve berço nos Estados Unidos, com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos e não na análise sobre o papel do Estado e suas instituições - base de estudo até então desenvolvida nas pesquisas europeias (SOUZA, 2018). Assim, a disciplina, nascida no âmbito da Ciência Política, teria como um dos caminhos o de “orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações” em detrimento de outras. Posteriormente, percebeu-se que “a produção de políticas não se restringia a questões técnicas, mas se constituía em um jogo político permeado por atores e instituições” (SOUZA, 2018, p. 12-13).

Nos últimos anos, buscou-se estimular o uso de fórmulas administrativas e gerenciais estabelecidas no setor privado como forma de melhorar a eficiência e a eficácia da Administração Pública, na linha do reformismo da Nova Gestão Pública. Contudo, em alguma medida, foram desconsideradas, nessa vertente reformista, variáveis da decisão política que a decisão empresarial não ponderava, visto o contexto crescentemente dinâmico em que se desenvolvem as atividades estatais, como destaca Saraiva (2006). Ainda de acordo com o autor, ao longo desse processo, embora o universo da área pública tenha caminhado muito próximo da perspectiva jurídica nas democracias evoluídas, da observância das normas legais abstratas e impessoais, uma análise apenas nessa visão seria muito limitada e insuficiente para se compreender a diversidade e variáveis da Administração Pública:

O processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto. Começa com os esforços de alguns países europeus, do Japão, dos Estados Unidos e do Canadá para responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais.

Na América Latina, o Chile aplica critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental, particularmente no que diz respeito à coordenação central das políticas. Em outros países, com exceção de algum setor específico, as políticas públicas são mero discurso político e tecnocrático. No entanto, é possível analisar formas de condução das atividades do governo por meio das categorias de política pública. (SARAVIA, 2006, p. 28).

Nessa linha, Saravia (2006, p. 29) salienta que “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta”. Ou seja, é uma manifestação desordeira, em que nem sempre cada ator envolvido conhece e desenvolve o papel esperado, causando impactos:

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las. (SARAVIA, 2006, p. 29).

Contudo, embora nem sempre condizente com a realidade, faz-se relevante perpassar-se pelo ciclo das fases de implementação das políticas públicas para se compreender o momento específico da concretização das políticas, além de contribuir para o entendimento dos aspectos decisórios que fazem parte do processo (LOTTA, 2019).

#### **4.1 O ciclo de políticas públicas**

A noção de ciclo de políticas públicas pode ser considerada uma série de atividades políticas que, em conjunto, formam o processo político, tendo como resultante a política pública. Analisar o ciclo pode trazer uma melhor compreensão ao gestor, possibilitando o seu entendimento acerca da formulação das políticas, além de conduzir estudiosos no exame de decisões e na análise dos processos político-administrativos, das estratégias da cena política e do comportamento dos principais atores envolvidos (RUA, 2009).

Segundo Lotta (2019), o ciclo costuma ser um dos pontos de partida para a análise das políticas públicas, na busca de um olhar mais específico sobre o momento de sua

materialização. A autora afirma que as fases nele compreendidas perpassam por: agenda, formulação, implementação e avaliação. A primeira fase, de agenda, seria “o momento de definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado”; a segunda fase, de formulação, compreenderia “o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos”; a terceira, voltada à implementação, seria a etapa correspondente ao “momento em que os planos formulados se tornarão realidade”; e, por fim, a quarta fase, de avaliação, “é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados” (LOTTA, 2019, p. 13).

Contudo, conforme destaca RUA (2009), as etapas devem ser compreendidas não como um processo linear, já que etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou de maneira parcialmente sobrepostas. Em mesma medida, Parada (2006) também argumentou quanto a distinções de um ciclo linear face à realidade, chamando a atenção para a possibilidade de mudanças de rumos e distorções, além de destacar a relevância da agenda:

Es indispensable percibir las limitaciones reales de este ciclo en la realidad. En cada etapa del ciclo de las políticas públicas existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos analíticos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica. Esto puede verse con mayor detalle. No toda idea entra a la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas. La permanente posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, imposibilita que se complete el paso de la agenda al programa. En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión. (PARADA, 2006, p. 73).

Scribner e Porter (1995) tratam da discussão acerca dos modelos básicos de estágio para o processo de estabelecimento de políticas. Segundo o autor, tanto no modelo de etapas original, advindo de Harold Lasswell (1951), quanto nas diversas modificações posteriores recai-se a falsa compreensão de que os processos são divididos em atividades de análise que ocorrem em momentos distintos ou funcionam de maneiras diferentes. Segundo eles, autores como Kingdon (1984), Grindle e Thomas (1991) também apresentavam críticas a esse modelo. Kingdon reforçava o papel crucial dos intervenientes políticos, que normalmente não estão interessados em alternativas diferentes para a tomada de decisões ou em objetivos bem definidos para a celebração de acordos, vez que, na prática, muitos buscam soluções sem querer compreender bem os problemas e só depois correm atrás deles, quando de sua ocorrência, para encontrar justificção de suas posições (SCRIBNER; PORTER, 1995).

Já em relação à visão dos outros dois autores, Grindle e Thomas, Scribner e Porter (1995) afirmam que a crítica ao modelo linear está no fato dos intervenientes políticos ou patrocinadores se concentrarem na primeira parte do processo, ou seja, na análise política e não darem a mesma atenção para a implementação. Tais autores temem que essa concentração do foco prejudique o apoio adicional necessário para a implementação e produzam resultados não planejados ou insatisfatórios.

Scribner e Porter (1995, p. 8) reforçam o fato das políticas não serem formuladas em linhas de montagem e que, apesar de ser útil pensar separadamente nas fases que as compõem, elas nem sempre precisam passar por um caminho sistemático e ordinário:

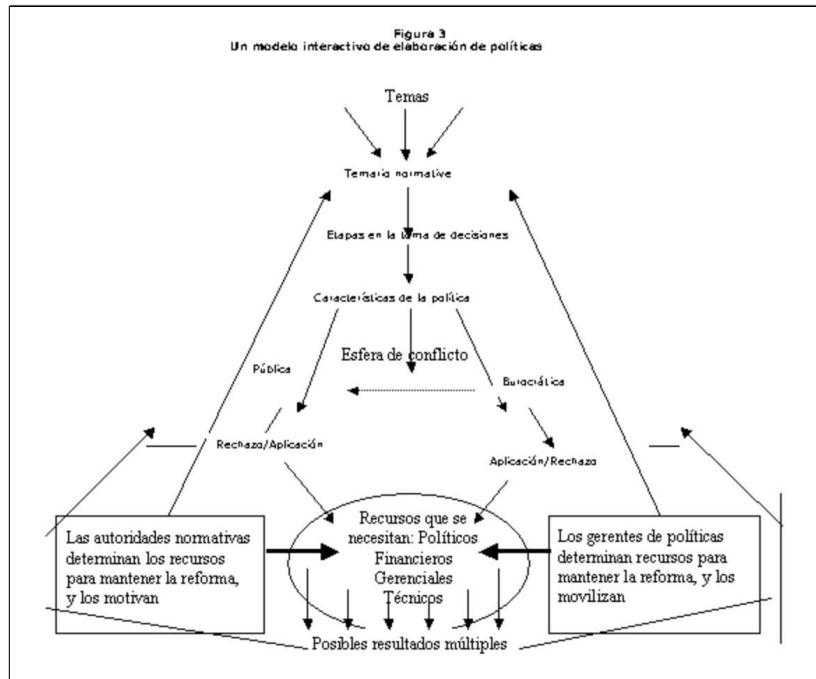
Grindle e Thomas apresentam uma versão mais interativa do modelo de palco. A sua principal contribuição é indicar que “uma iniciativa de reforma regulatória pode mudar ou ser cancelada em qualquer fase..., devido às pressões e reações daqueles que se opõem a ela” (1991:126);

[...]

Grindle e Thomas também argumentam de forma convincente que as características da iniciativa proposta têm muito a ver com onde e como ocorre a disputa entre aqueles que a apoiam e aqueles que a rejeitam. A complexidade técnica e administrativa da proposta, a distribuição de custos e benefícios e o período em que ocorre (curto ou longo prazo), o grau em que incentiva ou limita a ampla participação e outras variáveis determinarão se o debate normativo se estende a mais esferas públicas, ou se restringe aos círculos burocráticos e políticos do governo. (SCRIBNER; PORTER, 1995, p. 8-9).

A **Figura 1** que se segue apresenta o modelo interativo de formulação de políticas desenvolvido por Merilee Grindle Y Thomas.

Figura 1 - Modelo interativo de formulação de políticas – Merilee Grindle Y Thomas



Fonte: SCRIBNER e PORTER (1995).

Nesse modelo modificado, conforme explicam Scribner e Porter (1995), a tendência é de que o conflito normativo esteja centrado na fase onde a iniciativa de reforma foi aprovada pelas autoridades responsáveis por decidir. Durante as outras etapas, passa-se a receber as ratificações até que a política seja, de fato, colocada em prática.

Grindle e Thomas (1991) entendem que a maior parte das atividades decisivas na criação da política surgem após esses estágios preliminares e que, por muitas vezes, não é possível identificar o momento exato em que ocorre uma decisão oficial, uma vez que “uma resolução que parece ser definitiva pode, no final das contas, não ser conclusiva” (SCRIBNER; PORTER, 1995, p. 8).

Historicamente, os focos de estudos sobre as políticas públicas foram se alterando, sendo a implementação uma das questões mais recentes de análise. Inicialmente, os focos recaíam na compreensão dos processos decisórios e na relação entre a política e as políticas públicas. A partir da década de 1960, a literatura começou a investir nos processos de avaliação, percebendo-se a grande discrepância que por vezes ocorria entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados. Assim, voltou-se a atenção para o entendimento do que ocorre entre a formulação e os resultados: os estudos da implementação de políticas públicas (LOTTA, 2019).

## 4.2 Modelos de implementação, tipologias e dimensões

Lotta (2019, p. 13-14) aborda sobre os estudos acerca da implementação das políticas públicas trazendo uma questão provocativa e instigante quanto ao processo cíclico de formulação: “por que há (e quais são) diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados?”. São mais de quatro décadas de estudos sobre implementação de políticas públicas e quatro gerações com diferentes focos de análise, com início nos anos de 1970, conforme sintetizado no **Quadro 1**.

Quadro 1 - Gerações de estudos sobre a implementação de políticas públicas

Década	Geração	Discussão de Modelo	Características
1970 e 1980	<b>1ª Geração</b>	Análise <i>top down</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Preocupação: políticas públicas colocadas em prática subvertia os resultados previamente desenhados.</li> <li>2) Forte caráter normativo baseado num ideal democrático de funcionamento do Estado.</li> <li>3) Erros na legitimidade da decisão.</li> <li>4) As políticas falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação (objetivos são muito abrangentes e ambíguos ou atores e valores distintos envolvidos na implementação).</li> <li>5) Recomendação: Aumentar definição e clareza de objetivos e aumentar controle de quem os executa.</li> </ol>
1970 e 1980	<b>2ª Geração</b>	Análise <i>bottom up</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) A implementação não é falha.</li> <li>2) Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e também exige decisões. Nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado.</li> <li>3) Foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade.</li> <li>4) Olhar central é para descrever e analisar processos complexos e resultado.</li> <li>5) Início de estudos sobre burocratas de nível de rua.</li> </ol>
1990	<b>3ª Geração</b>	Múltiplos modelos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Preocupação: modelos sintéticos de análise da implementação.</li> <li>2) Tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação.</li> <li>3) Compreensão de processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados.</li> </ol>

2010	4ª Geração	Múltiplos modelos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Influência maior de outros campos de estudos nas análises de implementação, especialmente a Sociologia.</li> <li>2) Inserção de temas relacionados a novos modelos de ação estatal que se complexificaram pós processos de reformas do Estado: governança, instrumentos de ação pública, relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multiníveis, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação.</li> <li>3) Novas temáticas ganharam espaço na agenda.</li> </ol>
------	------------	-------------------	--

Fonte: Elaboração própria.

No Brasil, esses estudos de implementação passam a assumir maior relevância a partir da quarta geração, em 2010, ainda que de maneira incipiente, iniciando-se uma produção mais sistemática da literatura (LOTTA, 2019).

Assim, ao longo da produção desses estudos direcionados à implementação, alguns pressupostos que os informavam já se fazem superados, como a compreensão de que formulação e implementação de políticas não são fases distintas e sim processos decisórios contínuos, que envolvem diferentes atores na cadeia decisória. Em mesma medida, entende-se que esses processos decisórios são complexos face a distintas perspectivas (LOTTA, 2019, p. 18-19):

Hupe e Hill (2003) propõem uma separação para entender essa complexidade. Os autores diferenciam os processos de decisões *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis). O primeiro, *multi-layering*, diz respeito a processos decisórios que envolvem várias camadas com mandato para decisão. É o caso, por exemplo, de sistemas federativos em que um ente não tem hierarquia sobre os demais. Assim, as decisões podem ser refeitas e alteradas com mandato legal para tal. Esses sistemas dependem de construção de negociações, consensos e sistemas de adesão para funcionarem. As análises sobre implementação devem, portanto, analisar esses processos.

Isso é diferente dos modelos de processos *multi-level*, nos quais há vários níveis hierárquicos envolvidos na decisão. Na medida em que há subordinação, os atores precisam coordenar suas ações baseadas em incentivos e controles, em decisões que são passíveis de *enforcement* e de avaliação por parte dos superiores.

Outros pressupostos analíticos dizem respeito ao fato de os processos de implementação de políticas públicas serem bastante interativos, ou seja, composto de muitos atores envolvidos, mesmo fora da esfera estatal, e de existirem muitos fatores que neles

interferem e exercem influência, seja de natureza mais geral – forma de estado, crenças e valores –, seja de natureza organizacional ou referente a ação de indivíduos (LOTTA, 2019).

Ao analisar projetos sociais, Nogueira (1998) aborda as diversas tipologias que se pode construir a partir de distintos critérios, como a matéria tratada – desemprego, nutrição e educação –, a característica dos destinatários, a relação jurídica e a aplicação dos tipos de tecnologia, por exemplo. Entretanto, para melhor compreensão das fases dos processos de políticas públicas, o autor sugere a análise de outras dimensões capazes de permitir inferências mais significativas acerca de seus modelos de organização e de gestão, além do papel dos atores envolvidos. Nesse sentido, o autor recorreu a duas dimensões principais: o agendamento das tarefas (“*programabilidad de las tareas*”) e a interação com o destinatário da ação (“*interacción con el destinatario de la acción*”):

*Una se refiere a la **programabilidad de las tareas**, dada por los requerimientos de variación en su ejecución, difiriendo en el grado en que son susceptibles de rutinización o formalización. Está asociada a la disponibilidad de un stock de conocimiento explicitado, sancionado organizacional o profesionalmente como adecuado para resolver las situaciones enfrentadas por el operador durante la tarea. Conceptualmente, remite al grado de indeterminación de la tecnología para alcanzar los impactos buscados, a la posibilidad de medirlos inequívocamente y al tipo de participación del destinatario en la prestación o servicio. Corresponde al plano de lo que la literatura organizacional denomina "contexto técnico", en el que el criterio a satisfacer se refiere a la **eficiencia y eficacia** en el control de su sistema de producción y en la utilización de medios conforme a estándares susceptibles de ser evaluados a través del mercado o de comparaciones interorganizaciones (Scott y Meyer, 1991).*

*La otra dimensión hace referencia a la necesidad de **interacción con el destinatario de la acción**. Ésta determina la relación establecida entre el operador y el destinatario y el papel que el primero asume dentro de la organización que ejecuta el proyecto, así como al nivel de cambio a que se aspira en las condiciones o capacidades del segundo. Corresponde al plano del "contexto institucional" en el que las organizaciones deben ajustar su funcionamiento a reglas y procedimientos que cuentan con **legitimidad** y con **apoyos sociales** que les permiten operar y que se expresan básicamente por los receptores de los servicios o prestaciones. (NOGUEIRA, 1998, p. 15-16).*

Assim, utilizando essas duas dimensões, o autor construiu uma tipologia de situações aplicáveis à análise dos desenhos de implementação das políticas públicas, de acordo com as seguintes características: (i) elevada capacidade de programação e fraca interação com os públicos-alvo; (ii) elevada programabilidade e média ou intensa interação com os públicos-alvo; (iii) baixa programabilidade e elevada interação com os públicos-alvo; e (iv) baixa

programabilidade e baixa interação com os públicos-alvo (NOGUEIRA, 1998). A referida tipologia pode ser visualizada no **Quadro 2**.

Quadro 2 - Tipologias de projetos e suas dimensões (Nogueira, 1998)

Programabilidade	Interação com público-alvo	Características
Alta	Baixa	O modelo organizacional adequado para este tipo de projeto é o modelo burocrático. Projetos prestam-se a uma liderança altamente hierárquica.
Alta	Alta	A gestão pode ser efetuada a nível central, em termos de orientações de base, mas exige a delegação da capacidade de decisão no terreno, a fim de adaptar o serviço à população servida. Necessidade de coordenação entre os operadores é maior.
Baixa	Alta	Modelo de organização altamente descentralizado. A direção do programa é responsável pela construção e manutenção da sua legitimidade social, pela sua orientação geral, pelo apoio às unidades operacionais e pela negociação de recursos. A atividade no terreno exerce uma autonomia considerável, envolvendo estratégias de ação localizadas.
Baixa	Baixa	Baixa previsibilidade e tarefas não normalizadas ou formalizadas.

Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, quando se trata do nível de interação da política pública com o público-alvo ou destinatário final, há que se destacar, como ator relevante, o burocrata de nível de rua, cujo estudo ganha impulso com os modelos de política *bottom up*. São os burocratas com esse perfil os responsáveis pela entrega final dos serviços públicos e é por meio deles que a população consegue acessar, regra geral, a Administração Pública (LOTTA, 2019).

Esses profissionais passam por situações de pressão administrativa, pela melhoria da eficiência e responsividade da entrega dos serviços, e intensa cobrança dos usuários, que desejam ter suas demandas individualizadas e de trato resolutive, afirma Lotta (2019). Nesse sentido, ao lidar com conflitos nas situações reais, conforme destaca a autora, todas as tarefas por eles desempenhadas apresentam um elemento constitutivo em sua ação cotidiana, o exercício da discricionariedade. Assim, exige-se a necessidade da criação de soluções novas e adaptativas, obrigando-se a tomar decisões:

Essas soluções, na prática, conformam o que a política de fato é: a somatória das pequenas decisões tomadas pelos vários burocratas envolvidos na implementação. É por isso que dizemos que são os burocratas de nível de rua que de fato fazem as políticas públicas na prática.

Mas esse processo de fazer a política exercendo discricionariedade não é desprovido de conflitos. Pelo contrário. A discricionariedade vista da maneira descrita aqui traz consigo um conjunto de dilemas normativos e gerenciais. (LOTTA, 2019, p. 31-32).

Conforme afirma Capella (2018), o conflito está basilarmente presente em toda atividade política. Ele se estabelece, inicialmente, por dois grupos, um minoritário de indivíduos engajados em uma causa do conflito e outro formado por majorias de espectadores. Assim, o envolvimento dos interessados pode possibilitar uma captação de maior audiência e transformar uma questão privada em um alinhamento de política com caráter público.

Essa chamada mobilização de conflito resulta em estratégias de articulação e contenção, a depender da natureza do problema, como especificidade, alcance social, natureza e temporalidade, por exemplo. Capella (2018, p. 18) assegura que a compreensão da literatura atual acerca da formulação de políticas públicas “considera que os problemas não correspondem simplesmente a fatos ou disfunções (...) e também não se resumem a um exercício técnico de diagnóstico e análise formal”. A autora entende que a definição de problemas ocupa destaque como elemento central do conflito político.

Nessa linha, toda a atividade governamental e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas está relacionada intrinsecamente com problemas políticos e seus respectivos interesses, sob a perspectiva de alguns elementos frequentemente interligados na definição de problemas, tais como: a) causalidade, b) gravidade, c) incidência, d) novidade e) proximidade, f) crise, g) público-alvo, h) meio versus fins, e i) soluções (CAPELLA, 2018).

Dentre os elementos elencados por Capella (2018), interessa destacar, em consonância aos objetivos do trabalho, a ideia de crise. Para a autora:

(...) a ideia de crise é frequentemente empregada na linguagem política como forma de descrever uma situação como especialmente grave e que demanda atenção e ação corretiva. Rochefort e Cobb (1984) lembram que a noção de crise é elemento central na “retórica da calamidade”, empregada na linguagem política na busca de atenção em torno de um problema especialmente em situações em que há diversas outras questões competindo por atenção. Da mesma forma, as narrativas de declínio apontadas por Stone (2002) como uma das estratégias para a representação estratégica de

problemas consistem em interpretações sobre a realidade nas quais a situação atual é apresentada como potencialmente desastrosa, ensejando uma ação enérgica e urgente e reafirmando a existência de um problema (CAPELLA, 2018, p. 23).

Berman (1978), na década de 1970, já demonstrava preocupação com o aumento de evidências de resultados decepcionantes de políticas públicas, em associação ao problema da implementação ineficaz. Face ao problema, o autor sugeriu duas abordagens para análise, reforçando que não existe uma maneira universal para se implementar políticas, o modelo de implementação programada e o modelo de implementação adaptativa:

Either programmed or adaptive implementation can be effective if applied to the appropriate policy situation, but a mismatch between approach and situation aggravates the very implementation problems these approaches seek to overcome. (BERMAN, 1978, p. 2).

O modelo de implementação programada pressupõe detalhamento preciso das especificações preliminares da política, antes mesmo da escolha final das alternativas no cenário decisório. Após a decisão tomada, os ritos seguintes de procedimentos de implementação devem ser seguidos conforme o estabelecido, onde as especificações são organizadas, geralmente, em uma linha hierárquica alinhada de meios e fins. As declarações de metas estruturadas e detalhadas podem ser ordenadas, hierarquicamente, de cima para baixo ou evoluir de um longo processo de negociação de cada nível operacional (BERMAN, 1978).

Em síntese, a implementação programada, por meio de um plano bem especificado, com objetivos delineados, linhas limpas de responsabilidade e participação limitada na formulação de políticas, visa agir de maneira preventiva, antecipando e até evitando várias contingências. O propósito é medir a aderência dos resultados de uma política face aos objetivos pré-especificados (BERMAN, 1978). Alguns problemas que residem nesse modelo referem-se a falhas na comunicação, seja por ambiguidades nos objetivos, participação de muitos atores com sobreposição de autoridade ou resistência dos implementadores, seja por linhas de autoridade pouco elucidativas juntamente com um grande número de atores que têm poder de decidir (BERMAN, 1978).

Já o modelo de implementação adaptativo, conforme detalha Berman (1978), procura apenas um acordo mais geral sobre os objetivos ou sobre os meios de alcançá-los. O autor destaca que a sociedade, especificamente os atores políticos com valores diferentes,

podem reduzir a termo acordos sobre objetivos gerais, mas dificilmente sobre metas detalhadas. E essa ambiguidade dos objetivos pode favorecer com que os agentes públicos concordem com ajustes nas políticas no fluxo de decisões entre fins e meios, conforme descrito:

Thus, adaptive implementation is concerned with establishing acceptable rules of the game that would allow multiple participants to bargain and compromise during the course of implementation.

[...]

Whatever adjustments might be made in the program, it should be emphasized, would be incremental, not major. Programmed implementation assumes that the basic policy decision is essentially correct. If considerable evaluation evidence accumulates to the contrary, then the policy may be dropped instead of revised. In short, the policy would be judged to have failed. (BERMAN, 1978, p. 9-11)

Assim, o ideal de implementação adaptativa é de se conceber um processo em que a política possa se adaptar de acordo com o a interação com o seu meio institucional, ou seja, seguindo as necessidades ambientais, sendo um meio para atingir especificidades. Não pressupõe de procedimentos previsíveis e parte de um constante processo de aprendizado, em que os resultados não são automáticos ou garantidos (BERMAN, 1978).

### **4.3 Políticas públicas, institucionalismo e burocracia**

As instituições podem ter um importante papel no contexto das políticas públicas, visto que compreendem o contexto no qual ocorre a interação entre atores. O ambiente pode se alterar de modo muito mais rápido do que as instituições. Instituições podem incentivar preferências prefixadas e comportamentos. Nesse contexto, a compreensão acerca da interação entre agentes, instituições e mudanças pode ser bastante relevante para que se possa realizar uma conexão com as políticas públicas (LEITÃO ARAÚJO; MARTINS CUNHA, 2019).

Partindo da teoria institucional clássica, tem-se que “a mudança institucional decorre da compreensão dos fatores exógenos e endógenos ao quadro de regras formais e informais que conformam as instituições”. (FILGUEIRAS, 2018, p. 359). Contudo, para compreender a dinâmica sistêmica das instituições, é necessário ampliar o horizonte para as interações que

elas realizam entre si, onde sistemas complexos de conflito e de cooperação trazem consequências para essas mudanças (FILGUEIRAS, 2018).

Nessa perspectiva, DiMaggio e Powell realizaram uma análise macroinstitucional de mudança estrutural. Trata-se do chamado isomorfismo institucional, que se refere ao aparecimento de estruturas e abordagens comuns entre organizações no mesmo ambiente, podendo se dar por meio de três mecanismos: o isomorfismo coercitivo, decorrente de influência política; o isomorfismo mimético, decorrente de respostas a incertezas; e o isomorfismo normativo, que resultado da profissionalização contínua de gerentes e especialistas da organização (PUGH; HICHSON, 2004).

As variáveis explicativas do processo de mudança institucional, se encontram representadas, em síntese, na **Figura 2**.

Figura 2 - Síntese do processo de mudança institucional

	Fator causal da mudança institucional	Foco analítico do processo de mudança	Explicação da mudança institucional
Variáveis exógenas	Conjunturas críticas; dependência sobre a trajetória	Conjuntura política e institucional mais ampla	Choques externos nas instituições, que desencadeiam mudanças institucionais
Variáveis endógenas	Fatores distributivos de recursos entre os agentes institucionais	Elementos organizacionais internos às instituições	Mudanças organizacionais que implicam mudanças na distribuição de poder entre os agentes e ressignificação de objetivos e processos institucionais
Variáveis sistêmicas	Interação entre as instituições de um <i>cluster</i> organizacional	Ecologia processual	Formação de coalizões organizacionais; controle da informação; processos de cooperação ou conflito institucional

Fonte: (FILGUEIRAS, 2018, p. 361).

Conforme reforça Filgueiras (2018, p. 361), “as variáveis sistêmicas vitais para o funcionamento de uma ecologia processual é o conhecimento acumulado no interior das instituições, com a capacidade dos agentes em controlar as informações resultantes de suas ações”.

O autor trata, ainda, da burocracia do controle, entendida aqui como um sistema complexo de organizações com papéis e mandatos específicos, que possuem sistemas rigorosos e interagem em função de rotinas e mandatos institucionais. Dotadas de capacidade e autonomia, “as burocracias de controle apresentam maior capacidade de ação diante das

burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas” (FILGUEIRAS, 2018, p.370).

As instituições de controle, também denominadas instituições de *accountability*, estariam moldadas para o exercício do controle e para assegurar a legalidade e a legitimidade da ação do governo e das burocracias. Nesse sentido, a burocracia do controle passa a ganhar papel de relevância face ao ciclo das políticas, na medida em que fortalece sua autonomia e constrói um aprendizado organizacional, dotando-se de recursos e perspectivas para atuarem junto à gestão pública e o sistema político (FILGUEIRAS, 2018, p. 371):

Havendo mais recursos humanos, orçamentários e políticos à disposição, os agentes das burocracias de controle tornam-se atores políticos centrais. Primeiro, no processo decisório das políticas públicas. Os agentes das burocracias de controle são empoderados para intervir em todo o processo das políticas públicas e da gestão. Esses agentes interpretam as normas, fixam regulamentos e práticas de gestão, bem como interferem diretamente nos resultados alcançados pelas políticas. Na função de interpretação de normas, os agentes das burocracias de controle atuam politicamente, porque agem diretamente no processo decisório e de implementação. Essa atuação política resulta em voluntarismo do controle que impacta os resultados das políticas públicas (p. 371).

Nessa perspectiva, outro conceito relevante que deve ser mencionado diz respeito ao do burocrata de médio escalão. Suas atividades e interações estão dedicadas às entranhas do governo e se caracterizam por serem altamente de encontro com outros burocratas (PIRES, 2018).

Assim, cabe compreender o papel de atuação ou as formas de influência dos burocratas de médio escalão, especificamente, sobre as políticas públicas. Em síntese, as ações desses atores estariam relacionadas à integração da ação pública no âmbito do próprio Estado, por meio de conexões entre múltiplos atores, conforme caracterizado por (PIRES, 2018, p. 202):

Assim, se no nível da rua, os burocratas influenciam as políticas por meio de ajustes, traduções e adaptações de regras gerais a situações específicas; e, se no alto escalão, a influência dos burocratas toma a forma de processos de tomadas de decisão, definição de regras e estruturas e representação em disputas políticas; no médio escalão, burocratas situados entre múltiplos outros gerenciam conexões, interferindo em fluxos de informação, distribuição de recurso e na definição dos parceiros considerados mais adequados ou legítimos para atuar nos processos de execução das ações governamentais.

Insta salientar que os burocratas de médio escalão permanecem, em média, menos tempo na mesma posição do que um burocrata no nível da rua, por exemplo, ou seja, podem-se considerar em lugar de passagem e se originam, em sua maioria, dentro do próprio Estado, em funções efetivas (PIRES, 2018).

No que diz respeito ao impacto da atuação das burocracias de controle, Filgueiras, (2018) pontua que elas acabam diminuindo a discricionariedade dos gestores públicos, tanto na tomada de decisão quanto na implementação de políticas públicas. Isso, segundo o autor, seria em função do aumento das demandas sobre as burocracias responsáveis pela implementação das políticas, a partir de normas e diretrizes recomendadas à gestão.

Além disso, Filgueiras (2018, p. 376) argumenta que o excesso de controle pode impactar negativamente nos resultados das políticas, conforme se extrai:

(...) o excesso de controle – associado à fraqueza institucional das burocracias responsáveis pela implementação – amplia os custos de implementação e cria incentivos para o recuo de burocratas e custos de transação que impactam negativamente os resultados e a eficiência das políticas públicas.

Na perspectiva neoinstitucional, Carvalho, Vieira e Goulart, (2005) entendem que o aspecto da manutenção da conformidade seria um importante aliado para o aumento das possibilidades de sobrevivência das organizações, amparando-se na expectativa de um maior grau de desempenho nos aspectos técnicos e eficácia nas ações. Contudo, os autores ponderam sobre a adequação aos requisitos ambientais, conforme se verifica:

A perspectiva neo-institucional propõe, ao tratar da relação da organização com seu ambiente, uma adequação aos requisitos ambientais pois estes são depositários de padrões de legitimidade e essa é, para as organizações, uma oportunidade para assegurar reconhecimento social, incrementar sua rede de relacionamentos com a sociedade e, também, reduzir riscos em períodos turbulentos e de incertezas (Meyer e Rowan, 1977).

[..]

A questão que emerge destas afirmações é a subliminar apologia à subalternidade organizacional que se manifesta em expressões como “adequação”, “padrões”, “assegurar”, “reduzir riscos” e “conformidade”. A proposta é, portanto, o ajuste ao que está dado pelas forças que definem o ambiente (sim, porque “alguém” define o formato desse ambiente), evidentemente, o ambiente amplo, o ambiente global, ditado por uma complexa combinação de relações que tomam forma longe do ambiente próximo à organização; aquele que ela compreende e sobre o qual poderia influir (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005, p. 490).

Por fim, Leitão Araújo e Martins Cunha (2019, p. 184) reforçam que o neoinstitucionalismo não limita sua atenção apenas aos fatores estruturais de uma política pública ou a sua persistência em continuidade, entendendo que, nos dias atuais, essa perspectiva “avança na análise conjunta da estrutura e da agência humana, bem como compreende que continuidade e mudança em políticas estão interligadas em uma mesma dinâmica institucional, de modo a ser bastante útil para a análise de políticas públicas”.

## **5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO FEDERAL COM FOCO NA GESTÃO DE RISCOS E DE CRISES**

Conforme tratado na introdução, a pesquisa documental se desdobrou em duas vertentes principais, sendo a primeira aqui tratada, mediante o levantamento de informações de fontes diretas secundárias.

Neste capítulo discutem-se as ações empreendidas no âmbito federal referentes a controle e fiscalização de políticas públicas, com interfaces no tocante às gestões de riscos e de crises, no qual é destacada a atuação do TCU. Na sequência, se analisa a pesquisa realizada nos sítios institucionais do STF e do STJ com o objetivo de identificar decisões e jurisprudências que pudessem ser vinculantes ou ter reflexos, ainda que indiretos, nas temáticas abordadas.

Por fim, são apresentados os principais guias, manuais, referências do governo federal tratando sobre as matérias objeto deste estudo.

### **5.1 Relatórios e Acórdãos do TCU**

O TCU vem realizando, nos últimos anos, trabalhos de fiscalização em políticas e programas de governo, em atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Trata-se de ações de controle que visam a contribuir tanto com a governança pública quanto com a sociedade, funcionando como um instrumento de *accountability* e transparência no âmbito das políticas públicas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> TCU. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanpublica/politicas-publicas/levantamentos.htm> . Acesso: 20 de jan.2024.

No entanto, foi a partir de 2017 que o órgão tratou com mais ênfase a matéria de políticas públicas em relação à visão de longo prazo, elaborando o primeiro Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), visando a subsidiar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018, com fundamento no art. 123 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, em cumprimento ao art. 166, § 1º, da CF/88, que confere ao Tribunal a responsabilidade de enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objetos de auditorias operacionais realizadas (BRASIL, 2021a). Ressalta-se, ainda, que, em 2017, foi criada a Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos (Coger), destinada ao trato mais específico da matéria da avaliação de políticas, área responsável por orientar e coordenar a realização de fiscalizações com foco em políticas e programas nas secretarias do Tribunal (BRASIL, 2017).

As ações desenvolvidas pelo TCU encontram-se consubstanciadas em documentos técnicos, intitulados “Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP)”, estando disponíveis para consulta ativa os últimos sete relatórios<sup>13</sup>, dos ciclos de 2017 a 2023. Desses, três resultaram em acórdãos de Plenário do TCU, específicos quando ao acompanhamento de RePP: o Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário; o Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário; e o Acórdão 2513/2019-TCU-Plenário.

O RePP 2017 selecionou para análise sete trabalhos de fiscalização, compreendidos nas áreas temáticas de comércio e serviços, comunicações, saúde, educação e segurança pública. O relatório abordou problemas existentes em pilares da atuação estatal, cujas consequências foram entendidas como transversais e sistêmicas, demonstrando que a ausência de medidas para saneamento poderia ser capaz de comprometer a coerência e a efetividade da atuação do Estado.

No bojo dos principais achados identificaram-se falhas em um dos mecanismos de governança relacionado ao papel de Centro de Governo (CG)<sup>14</sup>, qual seja a estratégia, que

---

<sup>13</sup> Os 7 (sete) RePP elaborados têm fundamentos legais previstos nas respectivas leis federais que dispõem sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária do exercício posterior ao das suas edições: RePP 2017 – art. 123 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017; RePP 2018 – art. 124 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018; RePP 2019 – art. 124 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019; RePP 2020 – art. 144 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020; RePP 2021 – art. 143 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021; RePP 2022 – art. 149 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023; RePP 2023 – art. 149 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023.

<sup>14</sup> Centro de Governo (CG): “instituição ou grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do poder executivo. Enquanto os ministérios de linha se preocupam com a atuação setorial do poder público, o CG é responsável

busca estabelecer a perspectiva integrada de governo em relação à coerência e continuidade das ações dos ministérios e órgãos/entidades, além da interlocução entre os instrumentos de planejamento estratégico de governo e o processo da elaboração do orçamento. Evidenciaram-se, ainda, fragilidades na coordenação e articulação política entre as partes interessadas das políticas públicas avaliadas; impropriedades na governança orçamentária, que comprometem a alocação efetiva e eficiente do gasto público; baixa prevenção e deficiente gestão de riscos no processo orçamentário, capazes de afetar o conjunto de políticas públicas, comprometer a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos pelo governo; além de deficiências no monitoramento e avaliação governamental, que dificultam o governo acompanhar e aferir seus resultados (BRASIL, 2017a).

Por fim, ressalta-se a constatação II.5, que aponta deficiência na gestão de riscos dos órgãos da administração pública relacionados às políticas avaliadas, destacando-se a importância do seu adequado estabelecimento:

179. A realização de planejamento institucional para o alcance dos objetivos traçados constitui princípio fundamental da Administração Pública regido por dispositivos constitucionais, legais e infralegais e depreendido pelo próprio modelo do ciclo de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA), pelo disposto no art. 174, §1º da CF e no Decreto-lei 200/67. Desse modo, gerir os riscos que comprometem o alcance desses objetivos estratégicos constitui atividade-chave de governança dos ministérios de linha e do Centro de Governo e constitui função esperada dos órgãos de assessoramento direto das lideranças do setor público. Vale ressaltar que, além da identificação e decisão quanto ao tratamento dos riscos, a gestão de riscos envolve também a contínua avaliação da eficácia dos controles internos implantados na organização para mitigar os riscos relevantes (BRASIL, 2017a, p. 25-26).

Em mesma esteira, o RePP 2018 realizou uma análise consolidada do conjunto de políticas, programas e ações de governo que foram objeto de fiscalizações realizadas pelo TCU, em 2017 e 2018, totalizando 18 trabalhos. Além disso, abordou sobre o monitoramento das recomendações e deliberações exaradas no âmbito do RePP 2017. Como resultado, evidenciaram-se as deficiências de gestão e governança de políticas públicas de forma sistêmica, recorrente e presente em todas as etapas do ciclo de políticas (BRASIL, 2018).

---

por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo governo eleito” (BRASIL, 2016a, p. 7).

No rol dos principais achados do relatório, registra-se o “Achado 4 – Deficiências na gestão de riscos e na implementação de controles internos nas políticas públicas tem permitido a concessão e a manutenção de beneficiários inapropriados”, em políticas como a Lei Rouanet, o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) e à Lei da Informática (BRASIL, 2018, p. 46).

Em 2019, foi elaborada a terceira edição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo, o RePP 2019, com a seleção 17 fiscalizações, dentre as 555 realizadas pelo TCU no ano anterior. Foram estabelecidos como critérios a materialidade, o risco, a relevância, e as temáticas de potencial interesse para as Comissões Parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 2019).

Segundo o RePP 2019, no que se refere à gestão de riscos e controles internos de políticas públicas, foram identificadas falhas em 41% das políticas, ou seja, sete em 17 analisadas, conforme pode ser visualizado nas **Figura 3 e Figura 4**. O relatório ressalta as diretrizes do Referencial para Avaliação de Governança (BRASIL, 2014, p. 63), afirmando que “a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permitirá comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política”.

Figura 3 - Achados de auditoria relacionados a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas (1)

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
2	Uso integrado de dados em políticas públicas	a. identificação de mais de 450 mil ocorrências de indícios de fraudes e/ou de ineficiências entre 2012 e 2018, sobre um universo de recursos públicos fiscalizados da ordem de R\$ 40 bilhões. Ao todo, foram explorados mais de oitenta tipos de indícios de irregularidades, que envolveram a análise de 31 bases de dados governamentais, geridas por dezoito organizações públicas; e b. identificação de agentes (pessoas, empresas ou organizações públicas) que incorreram em mais de um tipo de irregularidade, bem como comportamentos que sugerem a atuação em conluio. O trabalho explorou a análise combinada dos indícios.
3	Programa de informatização das unidades básicas de saúde	Deficiência da gestão de riscos; incompatibilidade do edital com o instituto do credenciamento: licitação inversa, falta de impessoalidade; e irregularidades na fixação do preço: risco de sobrepreço de 36%.
5	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Não adaptação das normas técnicas de segurança dos órgãos fiscalizadores às necessidades, especificidades e características dos museus federais e de seus acervos; e deficiências nos sistemas responsáveis pelo controle de bens musealizados, como a não utilização, pelos museus, do Cadastro Brasileiro de Bens Musealizados Desaparecidos e a ausência de sistema cuja base de dados recepcione e integre o Inventário Nacional dos bens culturais musealizados.

Fonte: BRASIL, 2019b, p. 34-35.

Figura 4 - Achados de auditoria relacionados a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas (2)

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
6	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Nível intermediário de maturidade dos controles internos do MCidades; deficiências nos controles internos da mandatária para operacionalização das transferências intergovernamentais; e não orientação a riscos do sistema de controles internos do MCidades.
8	Declaração de aptidão ao Pronaf	Deficiências no sistema de emissão da DAP (DAPWeb) e nos controles internos da emissão, que deveriam auxiliar na verificação de informações declaradas pelos agricultores familiares, o que impacta nos controles e no serviço dos agentes emissores.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	Não foi implantado um sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais na zona de fronteira.
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Foram levantados 104 riscos que podem comprometer a execução da política.

Fonte: BRASIL, 2019b, p. 34-35.

Conforme apontado, as falhas identificadas tanto estão relacionadas com a não implementação de sistemas de gestão de riscos, que contribuiria para identificar e gerenciar eventos que interferem nos objetivos das ações de governo, quanto com as inconsistências dos controles internos, no que tange à operacionalização das transferências intergovernamentais (BRASIL, 2019).

O relatório concluiu pela evidencição de diversos problemas associados ao ciclo de políticas públicas, a partir da consolidação dos resultados das auditorias realizadas pelo TCU, em especial, no que tange à governança das políticas públicas:

305. No que concerne à capacidade de governança das políticas públicas, das dezessete políticas analisadas, 65% apresentavam falhas na institucionalização ou regulamentação; 59%, inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos); 59%, falhas no monitoramento e avaliação; 53%, falhas no planejamento; 47%, falhas na coordenação; 41%, falhas na gestão de riscos; 24% falhas na accountability; e 6%, outros tipos de falhas. (BRASIL, 2019, p. 64).

A **Figura 5** apresenta o resumo das falhas recorrentes na governança das 17 políticas públicas analisadas pelo TCU no RePP 2019, categorizadas por achados.

Figura 5 - Falhas recorrentes na governança de políticas públicas – RePP 2019

POLÍTICA / ACHADO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	TOTAL	%
1. Falhas na institucionalização ou regulamentação				X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X	11	65%
2. Falhas no planejamento	X		X	X	X		X					X		X	X		X	9	53%
3. Limitações no envolvimento de partes interessadas														X				1	6%
4. Falhas na coordenação	X			X	X	X						X		X	X		X	8	47%
5. Inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos)			X		X	X	X				X		X	X	X	X	X	10	59%
6. Falhas na gestão de riscos e controles interno		X	X		X	X		X						X	X			7	41%
7. Falhas no monitoramento e avaliação	X	X		X		X	X		X	X		X		X	X			10	59%
8. Falhas na accountability								X		X			X	X				4	24%
Quantidade de componentes de governança que apresentam falhas	3	2	3	4	5	5	4	3	2	2	1	4	3	8	6	1	4	60	
	38%	25%	38%	50%	63%	63%	50%	38%	25%	25%	13%	50%	38%	100%	75%	13%	50%		

Fonte: BRASIL, 2019b, p. 89.

Com base nos RePP 2017, 2018 e 2019, em breve síntese, apresentam-se no **Quadro 3**, as determinações e recomendações do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário, Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário e Acórdão 2513/2019-TCU-Plenário, que trataram de maneira direta sobre as temáticas de governança e de gestão de riscos<sup>15</sup>.

Quadro 3 - Acórdãos relacionados aos Relatórios de Políticas e Programas de Governo do TCU

Ciclo	Nº Acórdão	Nº Processo	Teor relacionado à governança e gestão de riscos
2017	2127/2017 - Plenário	018.218/2017-2	9.3.3. aprimoramento da governança orçamentária para: a) induzir a Administração Pública Federal à definição e utilização de indicadores de efetividade para seus programas e ações; b) sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho de programas e políticas públicas; e c) valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados;
			9.3.4. regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple: a) institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que consignem e revisem sistematicamente objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo

<sup>15</sup> Registra-se que não houve menções diretas da temática “gestão de crise” nos acórdãos consultados.

			prazo, em coerência com os planos governamentais mais abrangentes, de natureza setorial, regional ou geral; b) aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis por políticas, programas ou ações de governo; e d) utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, para minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e de não alcance dos resultados esperados;
2018	2608/2018 - Plenário	012.352/2018-7	<p>9.2.4. definição de cronograma de ações com vistas a institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação, monitoramento e avaliação no âmbito dos órgãos da administração pública, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. III e VI do Decreto 9.203/2017 (itens 247, 257 e 264 do relatório);</p> <p>9.4. encaminhar este relatório aos Ministérios responsáveis pelas políticas contempladas neste trabalho: Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério do Trabalho, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério da Segurança Pública, com vistas a dar ciência das lacunas e falhas apontadas nos processos de institucionalização, formulação, gestão de riscos, controles internos, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas pelas quais são responsáveis (itens 206, 217, 219, 239, 247, 257 e 264 do relatório) .</p>
2019	2513/2019 - Plenário	020.750/2019-6	9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atenção ao art. 124 da LDO/2019, que o aperfeiçoamento do arcabouço normativo que rege as políticas públicas pode contribuir para a resolução das falhas de governança associadas ao ciclo de políticas públicas que foram identificadas neste Relatório, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas;

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao monitoramento de medidas adotadas, a recomendação 9.3.4 do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário – que aponta medidas face ao conjunto de fragilidades apontadas em atividades estruturantes da administração pública federal quanto ao aprimoramento contínuo da governança nas organizações, falhas nas atividades de gestão de

riscos, monitoramento e supervisão –, foi analisada no RePP 2018, reforçando-se a necessidade de fortalecimento da estratégia governamental e da atenção quanto a um dos mecanismos de governança relacionado à supervisão das políticas. Segundo o documento, a atenção a esse mecanismo pode ser aperfeiçoada por meio de monitoramento, medição de desempenho através de indicadores, comunicação com as partes interessadas e respostas acerca dos resultados atingidos. No tocante à gestão de riscos, presente no subitem 9.3.4 alínea “b”, registrou-se preocupação em relação ao cenário, então, encontrado:

150. Por sua vez, em relação a atividades de gestão de riscos, de maneira similar, identificou-se cenário preocupante. Intrinsecamente relacionada e dotada de caráter estruturante para o alcance dos objetivos estratégicos positivados nos instrumentos de planejamento governamental, a implantação de uma gestão de riscos efetiva encontra respaldo no dever de todo agente público de agir com zelo na administração e de, ao mitigar os riscos que comprometam o alcance dos objetivos, prover o retorno esperado aos recursos dos cidadãos.

151. Contudo, com fulcro nos Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário-Min. Augusto Nardes e 2467/2013-TCU-Plenário-Min. Ana Arraes, verificou-se cenário preocupante no que tange à capacidade de os órgãos da administração Pública conduzirem de modo adequado tal atividade. Verificou-se que 70% de todas as organizações da Administração Pública estariam no estágio de capacidade inicial de gestão de riscos, definida como “Estabelecer estrutura de gestão de riscos” e, considerando apenas a Administração Pública Federal, 80% das organizações estariam no estágio inicial. Dentre todas as práticas sugeridas no questionário de governança pública, aplicado no referido trabalho, a prática de gestão de riscos apresentou o menor nível de aderência por parte dos respondentes, com a maioria das organizações classificadas no estágio inicial, e em torno de apenas 10% no estágio de capacidade aprimorada.

152. Por sua vez, no trabalho julgado pelo Acórdão 2467/2013-TCU-Plenário-Min. Ana Arraes, voltado a avaliar a maturidade da gestão de riscos, especificamente da administração pública indireta, evidenciou-se que dois terços das organizações participantes da pesquisa estão nos níveis básico e intermediário e que apenas 9% da amostra atingiu o estágio avançado. Tais dados indicam haver bastante espaço para que a gestão de riscos possa ser estruturada e fortalecida nas referidas organizações, com potenciais ganhos para a sociedade em termos de maior garantia de que os resultados da ação pública sejam, de fato, alcançados. (BRASIL, 2018, p. 27-28)

O RePP 2019, referente ao Acórdão 2513/2019-TCU-Plenário, além das fichas-síntese e quadros-resumo das principais fiscalizações realizadas pelo TCU em políticas públicas e programas de governo, entre 2017 e 2018, também apresentou o resultado do monitoramento das deliberações proferidas nos Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário e

2.608/2018-TCU-Plenário. Considerou-se não implementada a recomendação constante do subitem 9.3.3 alínea “a”, do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário; e em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3.3 alíneas “b” e “c”, e 9.3.4 do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário e 9.2 e respectivos subitens do Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário. Ressalta-se que a recomendação 9.4 tratava-se apenas de encaminhamento, não sendo avaliada (BRASIL, 2019).

Insta salientar que os RePP de 2020 a 2022 não realizaram análise consolidada das políticas componentes dos relatórios, se atendo a apresentação individualizada dos trabalhos de fiscalização<sup>16</sup>. O RePP 2023 destacou a importância de se realizar a consolidação dos resultados de fiscalizações que avaliam a efetividade das políticas públicas, pois “tem o potencial de impactar a alocação de recursos públicos, na medida em que fornece subsídios importantes para o Congresso Nacional para a apreciação da proposta orçamentária” (BRASIL, 2023, p. 141).

Este último RePP 2023, inclusive, também detectou ausência de mecanismos de governança, evidenciada pelas deficiências na coordenação das políticas entre os setores ou esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos, fato recorrente nos relatórios de 2017 a 2019. Segundo o documento, “a ausência desses mecanismos de governança pode levar a lacunas na implementação, resultando em desperdício de recursos, falta de alinhamento entre as ações e metas, desigualdades, entre outros impactos negativos prejudicando a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas” (BRASIL, 2023, p. 140).

Por fim, no que concerne ao entendimento da necessidade e importância de se realizar análises prévias (ex ante) em relação à implementação das políticas públicas, o TCU concluiu no RePP 2019 como consenso:

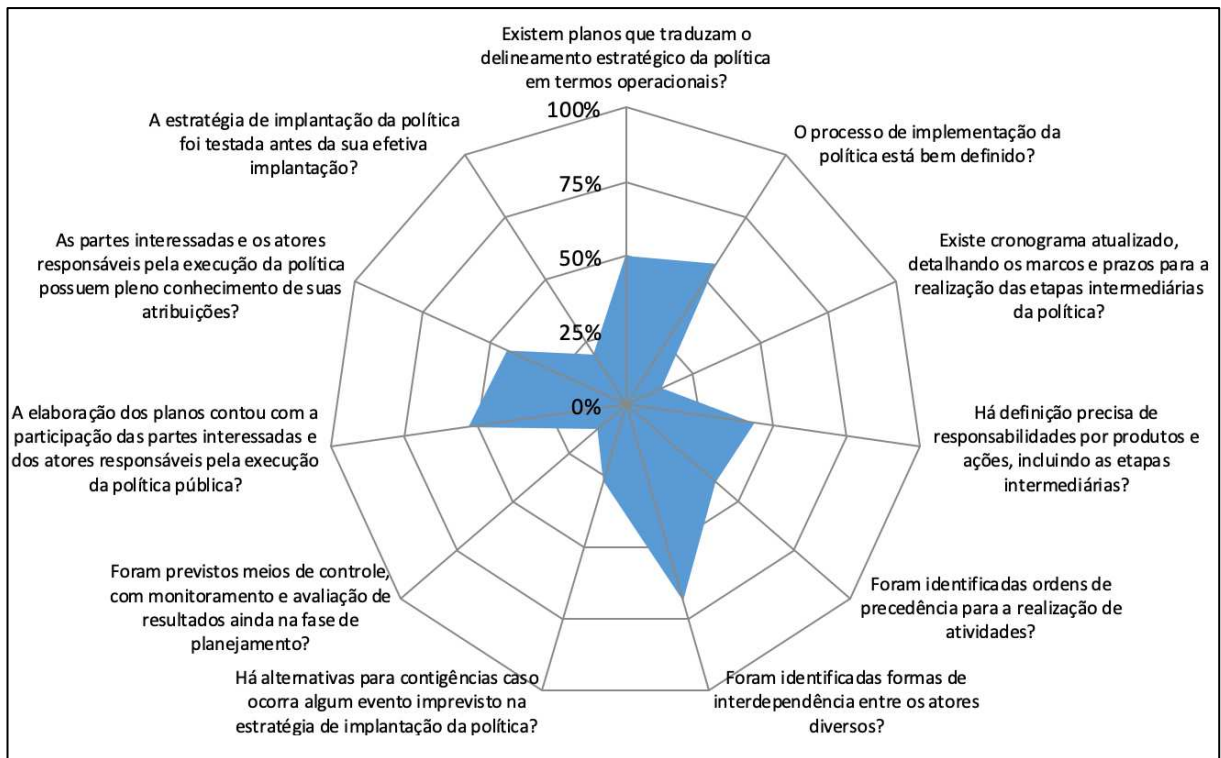
306. Por meio de análise, foi possível depreender que existe consenso acerca da importância e necessidade de realização de análise prévia (ex ante) e de planejamento detalhado de políticas públicas, incluindo não apenas aquelas explicitadas no PPA, por meio de programas finalísticos, mas, também aquelas instituídas por meio de instrumentos como políticas, programas e planos nacionais, regionais, setoriais e transversais. (BRASIL, 2019, p. 65).

---

<sup>16</sup> No bojo dos relatórios de 2020 a 2022, deve-se destacar o registro da recomendação exarada pelo TCU ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) para que se “instituisse processo de gestão de riscos específico para as ações relacionadas ao programa de combate à covid-19, de modo a permitir seu adequado monitoramento e a implementação de eventuais ajustes, maximizando o benefício dos recursos públicos empregados” (BRASIL, 2020, p. 16).

Esse desfecho já se demonstrava eminente pelo diagnóstico realizado no RePP 2018, que, em análise detalhada, constatou vários aspectos negligenciados de planejamento que orientam a operacionalização das políticas públicas analisadas no relatório, como aqueles relacionados a teste piloto, cronograma atualizado, alternativas de contingência, conhecimento das atribuições pelas partes interessadas, e previsão de mecanismos para acompanhamento e controle das políticas (BRASIL, 2018, p. 43). A **Figura 6** apresenta a avaliação de aspectos relativos ao planejamento das políticas públicas analisadas.

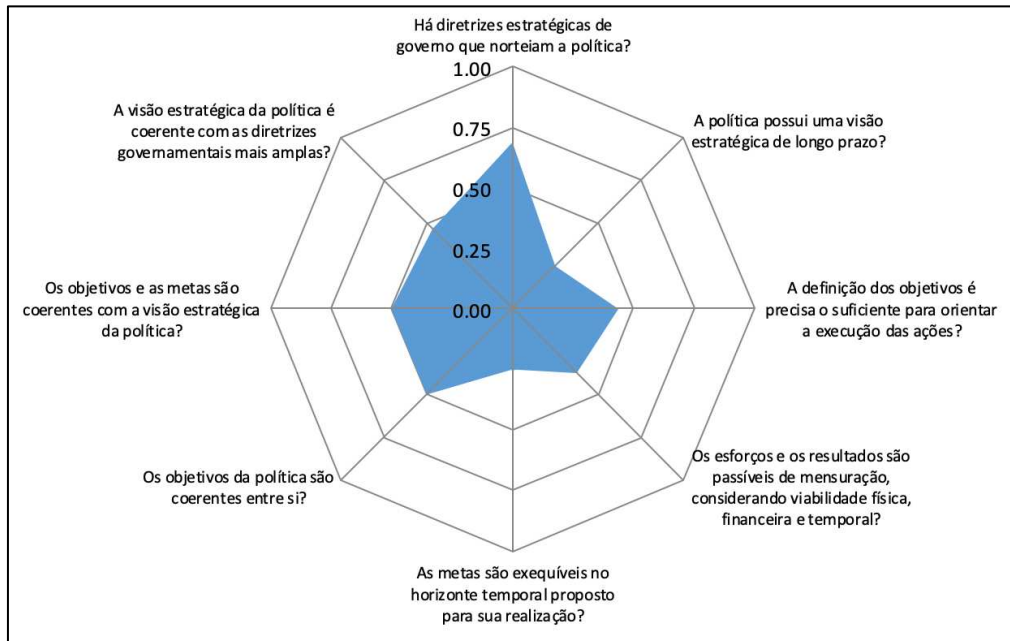
Figura 6 - Avaliação de aspectos relativos ao planejamento das políticas públicas – RePP 2018



Fonte: BRASIL, 2018, p. 43.

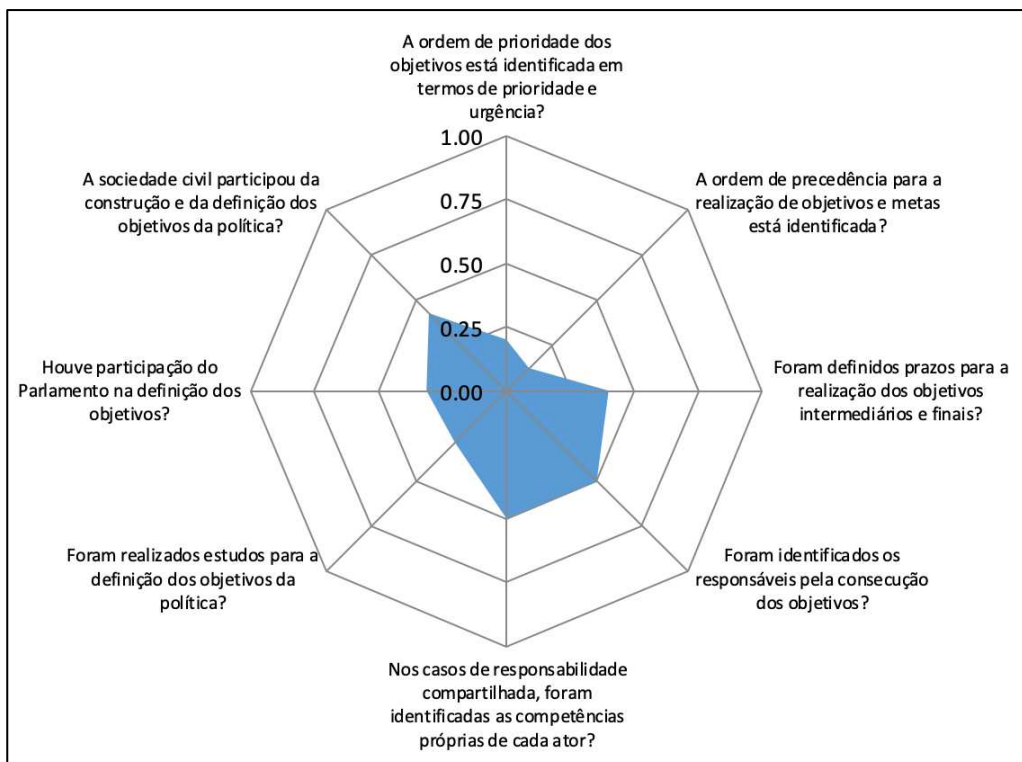
A análise concluiu pelo baixo grau de resultados alcançados pelas diversas políticas analisadas. Somando-se a isso, teve-se a constatação de que, embora boa parte das políticas fosse orientada por diretrizes estratégicas de governo, a maioria não possuía visão de longo prazo, demonstrando um estágio ainda muito inicial de maturidade na definição de objetivos e metas, além de outros aspectos relacionados, como definição de prazos, responsáveis e competências, conforme demonstrado nas **Figura 7** e **Figura 8**, carecendo de muitos pontos de aprimoramento (BRASIL, 2018).

Figura 7 - Aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas (Parte 1) – RePP 2018



Fonte: BRASIL, 2018, p. 44.

Figura 8 - Aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas (Parte 2) – RePP 2018



Fonte: BRASIL, 2018, p. 45.

Nessa linha, o Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário e o Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário e Acórdão 2513/2019-TCU-Plenário apresentaram recomendações diretamente relacionadas ao planejamento e avaliação ex ante de políticas, conforme **Quadro 4**.

Quadro 4 - Recomendações relacionadas ao planejamento e avaliação ex ante de políticas públicas

Ciclo	Nº Acórdão	Nº Processo	Teor relacionado ao planejamento e avaliação Ex Ante
2017	2127/2017 - Plenário	018.218/2017-2	9.3.5. edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: a) análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade; b) avaliação da coerência, das inter-relações e das interdependências entre a nova política proposta e as existentes; c) coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes; d) preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados.
2018	2608/2018 - Plenário	012.352/2018-7	9.2.3. definição de cronograma de ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da administração pública com vista a disseminar a aplicação do Guia de Análise Ex Ante do Governo Federal nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. VII e VIII do Decreto 9.203/2017 (itens 206, 217, 219 e 239 do relatório);

Fonte: Site TCU. Acesso em 20/01/2024.

Tais recomendações vão ao encontro das orientações expedidas no Guia de Análise Ex Ante de Políticas Públicas (IPEA, 2018, p. 11), que afirma que “a avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise ex ante, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente”, visando a otimização dos recursos públicos e o bem-estar da sociedade. Assim, entende-se que essa ação preventiva evitaria “a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados” (IPEA, 2018, p. 11).

## 5.2 Jurisprudências de outros Tribunais Federais

No período compreendido entre setembro e dezembro de 2023 foram realizadas consultas, sem restrições de datas, nos sítios institucionais do STF e do STJ com o objetivo de identificar decisões e jurisprudências que pudessem ser vinculantes ou ter reflexos, ainda que indiretos, nas temáticas abordadas.

Assim, as consultas foram realizadas utilizando-se os termos de pesquisa: “governança corporativa”; “governança pública”, “gestão de risco”; “gerenciamento de risco”; “gestão de crise” e “gerenciamento de crise”. Os resultados foram categorizados quantitativamente por produtos, tais como: súmulas; acórdãos; decisões monocráticas; informativos; dentre outros.

Trata-se de um rol demonstrativo e não taxativo, vez que não foi objeto deste trabalho a análise de decisões e jurisprudências, mas utilizá-las como ferramentas de apoio para, eventualmente, compreender como estão sendo tratadas as temáticas no âmbito desses tribunais e verificar se as informações poderiam contribuir nos pontos de discussão. Como resultados, encontram-se apresentadas as consultas referentes ao STF e STJ, nos **Quadro 5**, e **Quadro 6**, respectivamente.

Quadro 5 - Consulta de decisões STF

Termo de Pesquisa	Súmulas	Acórdãos	Decisões Monocráticas	Informativos e Outros Produtos
Gestão de Crise	0	0	7	0
Gestão de Risco	0	4	17	2
Gerenciamento de Crise	0	1	0	0
Gerenciamento de Risco	0	2	13	0
Governança Corporativa	0	2	15	1
Governança Pública	0	2	3	0

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se pode extrair, das consultas realizadas ao STF, 80% dos termos de pesquisa empregados estão concentrados em decisões do tipo monocráticas, 16% estão inseridos em acórdãos e 4% referem-se a informativos e outros produtos. O termo de pesquisa que obteve maior taxa de retorno foi “gestão de risco”, correspondente a 33% do total.

Quadro 6 - Consulta de decisões STJ

Termo de Pesquisa	Súmulas	Acórdãos	Decisões Monocráticas	Informativos e Outros Produtos
Gestão de Crise	0	0	5	0
Gestão de Risco	0	2	80	2
Gerenciamento de Crise	0	1	19	0
Gerenciamento de Risco	0	17	433	0
Governança Corporativa	0	4	44	3
Governança Pública	0	0	3	0

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos dados consolidados do STJ, verifica-se que entre os termos de pesquisa utilizados, o que teve maior concentração quantitativa foi “gerenciamento de risco”, presente em 74% dos resultados das decisões do tipo monocráticas e 71% do total de termos que aparecem dentre demais decisões, entre acórdãos, informativos e outros produtos. Aliás, em relação às decisões de natureza do tipo acórdãos, “gerenciamento de risco” também apresenta bastante relevância, representando 71% dos casos.

Por fim, registram-se no **Quadro 7**, alguns exemplos do contexto em que esses termos de pesquisa são empregados nas citadas decisões examinadas nesta subseção.

Quadro 7 - Exemplos de aplicação dos termos de pesquisa no contexto das decisões

Termo	Referência	Número	Data da Seção/ Publicação	Objeto	Contexto
Gestão de Riscos	Acórdão	RE 627189	03/04/2017	479 - Imposição de obrigação de fazer à concessionária de serviço público para que observe padrão internacional de segurança.	2. O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.

<b>Gestão de Riscos</b>	Acórdão	RE 1378054 AgR	15/03/2023	AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ROMPIMENTO DA BARRAGEM EM BRUMADINHO/MG.	Anote-se que outras barragens, classificadas em pior situação do que a Barragem I, não tiveram ocorrências, nem desastres, demonstrando que a gestão de riscos atendeu ao escopo de sua existência. Logo, o comportamento da Vale (como pessoa jurídica) e de seu corpo funcional, consistente na elaboração de ações para identificação e gerenciamento dos riscos, com a alocação de recursos, efetivação de projetos e intervenções de contenção (DHPs) é incompatível com a definição de “dolo eventual”.
<b>Gestão de Crise</b>	Decisão Monocrática	AgRg no AREsp 2294983	15/05/2023	Trata-se de agravo regimental interposto pela CLINICA VETERINARIA ASA NORTE LTDA contra decisão proferida pela Presidência desta Corte que não conheceu do agravo em recurso especial em razão do óbice da Súmula 182/STJ.	A história está longe de terminar, pois a CVAN não assume erros, não faz gestão de crises e está "certa" em tudo.
<b>Gestão de Riscos</b>	Acórdão	REsp 1277762/ SP RECURSO ESPECIAL 2011/ 0177081-9	13/08/2013	DIREITO DO CONSUMIDOR. CONTRATO DE CONTACORRENTE EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. ENCERRAMENTO UNILATERAL E IMOTIVADO DA CONTA. IMPOSSIBILIDADE.	O fato de tais contratos se prorrogarem no tempo, inclusive, por prazo indeterminado justifica as preocupações acerca do cadastro e do interesse, de ambas as partes, em firmarem o contrato, concretizando uma opção de segmento de mercado para atuação, bem como uma eficiente gestão de riscos.

Fonte: Elaboração própria.

### 5.3 Guias, Manuais e Cartilhas

Em 2018, a Casa Civil da Presidência da República, em conjunção de esforços a órgãos de controle e estratégicos do governo federal, publicou o documento “Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante”, um guia de boas práticas destinado aos gestores e aos técnicos de diferentes ministérios e órgãos com ferramentas de auxílio para melhoria dos processos relacionados à formulação, a condução e o aprimoramento das políticas públicas (IPEA, 2018).

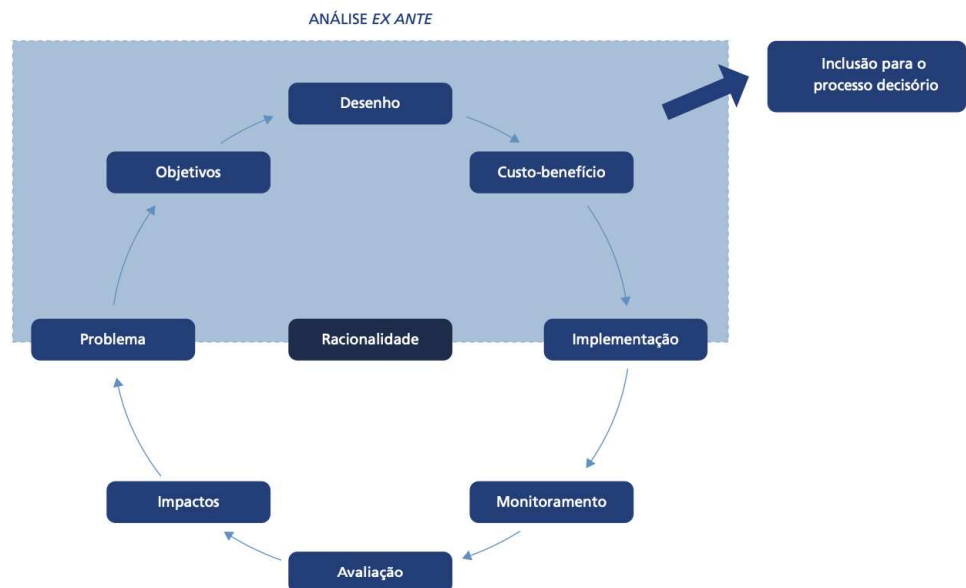
O documento busca trazer informações sobre etapas relacionadas às fases do ciclo de políticas públicas, como o diagnóstico do problema a ser enfrentado, a caracterização da política – objetivos, público-alvo e resultados esperados –, desenho, implementação, monitoramento, avaliação e controle. Outros pontos tratados dizem respeito ao impacto orçamentário e financeiro das políticas desenhadas, acrescido do detalhamento da análise prévia de custos e benefícios. Além disso, o documento reforça a necessidade de se realizar a avaliação das políticas públicas no “nascido”, por meio da análise ex ante, como meio de

otimizar os recursos públicos e o bem-estar social, evitando-se a detecção de erros posteriores na formulação ou no desenho que poderiam ser previstos e minimizados (IPEA, 2018, p. 11).

O guia afirma que a análise ex ante é fundamental para se orientar as decisões, direcionando-as para alternativas dotadas de eficiência, eficácia e efetividade, entendendo que a qualidade das informações obtidas durante a avaliação e das decisões tomadas na análise ex ante afetam sobremaneira o desenvolvimento do ciclo da política pública, no que se refere ao seu nível de desenvolvimento e à qualidade de execução. Nessa linha, espera-se uma maior “racionalidade” no processo inicial de implantação da política (IPEA, 2018).

A seguir, na Figura 9 apresenta-se o ciclo de políticas públicas sob a perspectiva da busca dessa racionalidade, destacando-se as etapas que estariam envolvidas na análise ex ante das políticas.

Figura 9 - Racionalidade no ciclo de políticas públicas – análise ex ante



Fonte: IPEA (2018, p. 12).

Com o objetivo de aprimorar a formulação e a concepção das políticas públicas, o documento sugere que as propostas de criação, de expansão ou de aperfeiçoamento contemplem as seguintes etapas: diagnóstico do problema; caracterização da política – objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de

monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo benefício; e impacto orçamentário e financeiro (IPEA, 2018).

Como forma de estabelecer um parâmetro, o guia recomenda a execução de análises ex ante de criação, expansão e aperfeiçoamento àquelas políticas públicas, “que tenham impacto fiscal superior a R\$ 150 milhões ao ano (a.a.) ou que represente percentual superior a 5% a.a. do orçamento dos fundos, órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social” (IPEA, 2018, p. 14), acrescentando outras duas hipóteses:

As análises ex ante com foco no impacto orçamentário-financeiro da expansão da política devem ser realizadas quando houver proposta de aumento de gastos decorrentes de aumento do salário mínimo, reajuste de salários ou reajuste para corrigir inflação e ainda quando houver remanejamento de recursos entre programas do mesmo ministério, levando a uma expansão do valor disponível para um deles e redução para o outro.

(...)

Outro caso em que se recomenda a execução de uma análise ex ante ocorre quando a política passou por uma avaliação ex post, e os resultados dessa avaliação mostraram que o desempenho da política foi baixo ou insatisfatório e que há a necessidade de a política ser reformulada em um ou mais dos elementos de seu desenho (por exemplo, na sua focalização ou nas suas ações) (IPEA, 2018, p. 14).

Nesse contexto, a gestão de riscos se encontra inserida ainda na etapa de formulação. O documento referencial metodológico do governo federal afirma que os órgãos e entidades devem explicitar a estruturação do processo de gestão de riscos da política pública proposta, como forma de garantir a existência de mecanismos que possibilitem o alcance dos resultados pretendidos. Assim, uma vez identificados os riscos que possam vir a afetar o projeto, passa-se a ser necessário empregar estratégias de mitigação a tempo de mitigar impactos negativos, consubstanciando as iniciativas em um plano de gerenciamento de riscos (IPEA, 2018).

Um relevante referencial utilizado como subsídio para a avaliação de riscos no governo federal é a Instrução Normativa MP/Controladoria-Geral da União nº 01/2016 (IN Conjunta), que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Contudo, há de se pontuar outro referencial que já vigia sobre a matéria antes mesmo de se publicar a referida instrução normativa, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU.

O Referencial (BRASIL, 2014) pretende fornecer elementos suficientes para se realizar um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança de uma política. Uma relevante pontuação que se faz, de início, refere-se aos destinatários do

manual, que nesse caso compreendem agentes de controle interno e de controle externo, especialmente unidades de controle externo do TCU, na condução de trabalhos relacionados à avaliação da governança em políticas públicas.

Assim, busca-se que o Referencial funcione como base para planejamento de avaliações de governança em políticas públicas e possibilite compreender eventuais fragilidades, indicando caminhos que precisem de aprimoramento. A análise perpassa por oito componentes: a) Institucionalização; b) Planos e Objetivos; c) Participação; d) Capacidade Organizacional e Recursos; e) Coordenação e Coerência; f) Monitoramento e Avaliação; g) Gestão de Riscos e Controle Interno; e h) *Accountability* (BRASIL, 2014).

A respeito do componente referente à gestão de riscos e controle interno, a publicação é enfática quanto à essencialidade de identificar riscos de implementação durante o desenvolvimento de uma política pública. Além de realizar esse levantamento dos riscos e avalia-los durante o desenho da política, os responsáveis pela implementação “devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados”, perfazendo, assim, um componente que irá integrar todas as fases das políticas públicas (BRASIL, 2014, p. 63).

Assim, são sugeridas como boas práticas para a gestão, dentre outras: a identificação e documentação dos riscos durante a formulação da política; definição e reconhecimento das responsabilidades; comunicação prévia dos principais riscos identificados aos responsáveis pela implementação da política; instituição dos controles necessários para mitigação; aplicação de testes; elaboração de planos de contingência, incluindo estratégias de saída para iniciativas de alto risco; identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento sistemático dos riscos durante a implementação da política; relato de eventuais problemas; acompanhamento dos resultados das atividades de controle, saneamento e adoção das oportunidades de melhorias identificadas. Ressalva-se, todavia, que “o controle interno é de responsabilidade das instituições responsáveis pela política” (BRASIL, 2014, p. 64).

## **6 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO DE MINAS GERAIS COM FOCO NA GESTÃO DE RISCOS E DE CRISES**

Seguindo a mesma trilha, este capítulo também apresenta informações e resultados referentes à primeira frente da análise documental, com foco nas ações empreendidas no

âmbito do estado de Minas Gerais no que tange ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, com destaque à atuação em trabalhos da CGE-MG.

Também foi feita uma breve apresentação da pesquisa realizada no sítio institucional do TCE-MG com o objetivo de identificar decisões e jurisprudências que pudessem ser vinculantes ou ter reflexos, ainda que indiretos, nas temáticas abordadas.

Por fim, apresentam-se as normas e regulamentos ordinários editados em Minas Gerais tratando sobre as matérias objeto deste estudo.

### **6.1 Monitoramento e Avaliação de Políticas em Minas Gerais**

A Lei Estadual nº 23.304, de 30 de janeiro de 2019, que subsidiariamente à Lei Estadual nº 24.313, de 28 de abril de 2023, estabelece a atual estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, prevê, em seu artigo 6º, como mecanismo de governanças do executivo estadual: I - conselho de políticas públicas; II - conferência estadual; III - mesa de diálogo; IV - audiência pública; V - consulta pública.

Esses mecanismos foram criados com o objetivo de “promover o diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil (...) para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas, dos programas e das ações públicas”, com a previsão de serem regulamentados em decreto (MINAS GERAIS, 2019, art. 6º, §1º).

Assim, foi publicado o Decreto Estadual nº 48.298, de 12 de novembro de 2021, que instituiu o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG), com o objetivo de “qualificar o processo de formulação, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas do Estado, contribuindo para a melhoria da qualidade do gasto público e para a produção de políticas públicas baseadas em evidências” (MINAS GERAIS, 2021, art. 1º). Além de estabelecer diretrizes e atribuições, o referido Decreto prevê a estrutura organizacional do Sapp-MG, que conta com três instâncias: o Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap); o Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Comex); e os Núcleos Setoriais de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Compõem os Núcleos Setoriais de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas os servidores dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas avaliadas, fazendo parte: assessores estratégicos; superintendentes ou diretores de planejamento e orçamento;

coordenadores ou gerentes de projetos, de programas e de políticas públicas; e técnicos de observatórios de políticas públicas. As principais atribuições são de atuar como multiplicadores das metodologias e capacidades em monitoramento e avaliação, acompanhar e executar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas selecionadas para serem avaliadas e fornecer os dados e as informações necessários sobre as mesmas (MINAS GERIAS, 2021).

O Cemap é composto por cinco membros, dirigentes representantes da Secretaria-Geral do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), Fundação João Pinheiro (FJP) e CGE-MG. Além de definirem e votarem os projetos, programas ou políticas públicas que serão avaliadas a cada ciclo, está entre as atribuições do Cemap aprovar e acompanhar o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, garantir recursos para realização das avaliações e aprovar o Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público. (MINAS GERIAS, 2021).

A primeira reunião do comitê ocorreu em 15 de dezembro de 2021 e votou a priorização dos programas que iriam integrar o 1º Plano de Avaliação e Monitoramento de Minas Gerais – Ciclo 2022, na seguinte ordem: Trilhas do Futuro (Secretaria de Estado de Educação), Valora Minas (Secretaria de Estado de Saúde), Minas Amiga do Investidor (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico), Percursos Gerais (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social), Gestão Ambiental e Saneamento (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), Sistema de Indicadores (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) e Regularização Fundiária (Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento)<sup>17</sup>.

Já o Comex é composto por sete membros sendo: dois representantes da Seplag; dois representantes da CGE-MG; e três representantes da FJP. Além de elaborar e acompanhar o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, esse Comitê Executivo também é responsável por elaborar o Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público e acompanhar as suas estratégias e recomendações com as equipes responsáveis pelos projetos, pelos programas ou pelas políticas públicas avaliadas (MINAS GERIAS, 2021).

---

<sup>17</sup> FJP. Fundação João Pinheiro. Minas Gerais inova com Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Minas Gerais: JFP, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/minas-gerais-inova-com-sistema-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 7 mar. 2024.

Durante pouco mais de dois anos de atuação, o Cemap aprovou dois planos anuais de monitoramento e avaliação, referentes aos ciclos de 2022 e 2023. Para o ciclo de 2022, foram propostas avaliação de nove programas/ações ou projetos estratégicos de diferentes órgãos/entidades do Poder Executivo do estado, com trabalhos sendo realizados ao longo do exercício, de março a dezembro de 2022, e metodologia de avaliação escolhida de acordo com as especificidades de cada política e estágios de implementação (MINAS GERAIS, 2022), dentre as que se seguem no **Quadro 8**.

Quadro 8 - Mapa de Conceitos: Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas MG

Tipo de Avaliação	Descrição Conceitual
<b>Avaliação de Desenho</b>	Uma política ou um programa público devem estar embasados em uma teoria, que relaciona o problema a ser enfrentado, os meios a serem utilizados para a ação governamental, e os seus resultados esperados. A avaliação de desenho verifica a clareza de cada um destes elementos e a coerência entre eles, para que, quando aplicados, possam alcançar os objetivos esperados. Pode ser realizada <b>ex-ante</b> (antes da implementação do projeto) ou <b>ex-post</b> (após ou durante a implementação do projeto).
<b>Avaliação de Implementação</b>	Busca identificar quais os êxitos e os pontos de atenção da execução e suas implicações para a eficácia do programa. As informações podem subsidiar o planejamento de próximas edições de um programa ou iniciativas semelhantes, contribuindo para o impacto esperado. Além disso, pode identificar boas práticas de execução a serem replicadas ou institucionalizadas.
<b>Avaliação de Resultados</b>	Tem como objetivo identificar se os resultados propostos foram alcançados, suas justificativas e quais os efeitos imediatos do programa ou da política sobre o bem-estar dos atendidos.
<b>Avaliação de Impacto</b>	Busca investigar se as alterações efetivas na realidade sobre a qual um programa intervém, ou seja, os seus impactos, podem ser associadas exclusivamente a ele. Para isso, é fundamental que sejam utilizadas metodologias de comparação entre beneficiários e não beneficiários do programa.
<b>Avaliação Executiva</b>	Conjunto sistemático de ações que possibilitam visualizar a estruturação e a execução de um programa governamental, sendo priorizada a identificação de oportunidades de melhorias, considerando ainda os princípios da eficiência, da eficácia e da legalidade.
<b>Monitoramento</b>	É uma estratégia adotada para produzir regularmente informações sobre a performance do programa. Os sistemas de monitoramento produzem evidências para a tomada de decisão do gestor durante o dia a dia da execução do programa.
<b>Assessoramento</b>	Conjunto de ações de apoio e consultoria técnica para construir capacidades em Monitoramento e avaliação para o planejamento e gestão governamental.

Fonte: Elaboração própria, a partir de MINAS GERAIS (2022) e MINAS GERAIS (2023a).

O 1º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público foi apresentado em 21 de março de 2023<sup>18</sup>, no qual se consubstanciou as avaliações de resultado, de impacto, de desenho, executiva e de assessoramento nos seguintes programas/ações ou projetos estratégicos<sup>19</sup>: Programa Bolsa Reciclagem (Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável); Programa Minas Comunica II (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão); Programa Minas Amiga do Investidor (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico); Programa Fica Vivo! (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública); Programa Somos Todos Água (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/ Instituto Mineiro de Gestão das Águas); Trilhas de Futuro (Secretaria de Estado de Educação); Selo Prevenção (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública); Planejamento governamental e Agenda ODS<sup>20</sup> (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão). Foram apresentados os principais resultados e recomendações, com objetivo de aprimorar o desenho, a gestão e os impactos futuros da ação governamental (MINAS GERAIS, 2022a).

Já para o ciclo de 2023, foram propostas avaliação de sete programas/ações ou projetos estratégicos de diferentes órgãos/entidades do Poder Executivo do estado, além de lista de programas com ações continuadas ou acordadas entre órgãos governamentais e as equipes avaliadoras. Os trabalhos foram realizados ao longo do exercício de 2023 e a metodologia de avaliação escolhida também esteve de acordo com as especificidades de cada política e estágios de implementação (MINAS GERAIS, 2023a), conforme já apresentado no

#### **Quadro 8.**

Assim, foram selecionados os seguintes programas/ações ou projetos estratégicos: Ensino Médio em Tempo Integral (Secretaria de Estado de Educação); Seed - Desenvolvimento do Ecossistema de Empreendedorismo e *Startups* (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico/ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais); Valora Minas (Secretaria de Estado de Saúde); Programa Alimenta Brasil (Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais); Promoção De Concessões E Parcerias

---

<sup>18</sup> FJP. Fundação João Pinheiro. FJP e CGE apresentam 1º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público. Minas Gerais: FJP, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/fjp-e-cge-apresentam-1o-relatorio-anual-de-compromisso-com-o-valor-publico/>. Acesso em: 7 mar. 2024.

<sup>19</sup> A avaliação de resultado do Programa Rede Cuidar da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social não foi concluída para o 1º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público, tendo sua previsão com data alterada, então, para junho/2023.

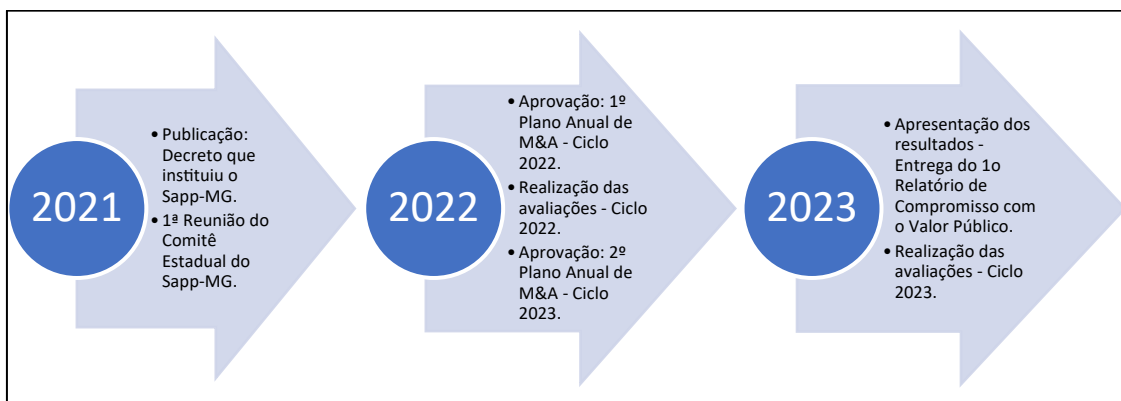
<sup>20</sup> Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

(Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais); Monitoramento Eletrônico – Tornozeleira (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública); Projeto Somar – *Charter School* (Secretaria de Estado de Educação).

Além desses, registram-se outros três de ações continuadas ou acordadas entre órgãos governamentais e as equipes avaliadoras: Enfrentamento À Violência Contra a Mulher (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social); Assessoramento ao Ciclo de Revisão Do Ppag – Planejamento Governamental – 2023 e Agenda ODS (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão); e Assessoramento para Avaliações Externas do Trilhas de Futuro (Secretaria de Estado de Educação).

Ressalta-se que ainda não foi apresentado o 2º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público. A Figura 10 apresenta, em síntese, a linha do tempo das principais ações empreendidas pelo Sapp-MG, de 2021 a 2023.

Figura 10 - Linha do Tempo Sapp-MG



Fonte: Elaboração própria, a partir de MINAS GERAIS (2022).

## 6.2 Documentos Técnicos da CGE-MG

A CGE-MG, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do estado de Minas Gerais que, dentro o seu bojo de competências, tem as de “III - avaliar o cumprimento e a efetividade dos programas de governo” e de “promover o fortalecimento da integridade, da ética, da governança, da gestão de riscos, da conformidade, ou compliance, e da prestação de contas, ou *accountability*, no âmbito da administração pública estadual” (MINAS GERAIS, 2023, art. 46, §1º, III e XII), realizou quatro trabalhos que carregam pertinência com a matéria aqui tratada, quais sejam: Avaliação Executiva do Programa Somos

Todos Água; Avaliação da capacidade de análise ex ante de políticas públicas; Diagnóstico de auto avaliação aplicada aos órgão da administração direta do Poder Executivo do estado de Minas Gerais; e Avaliação parcial da estrutura de controle em de nível de componente.

O primeiro trabalho aqui tratado foi parte integrante do 1º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público elaborado pelo Comex e apresentado pelo Cemap, referente à avaliação e monitoramento de políticas públicas a que se refere o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais. Realizou-se avaliação executiva do Programa Somos Todos Água, observando-se os aspectos relacionados ao problema central do programa, seu desenho, implementação e governança. Buscou-se contribuir com o aperfeiçoamento da ação estatal (CGE-MG, 2022).

O segundo trabalho tratou de avaliar a capacidade de análise ex ante de políticas públicas prioritárias. Assim, buscou-se obter evidências quanto ao grau de aderência da Seplag-MG às etapas da análise ex ante quanto à proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento de política pública específica (CGE-MG, 2020).

Foram realizadas análises de dois programas governamentais estratégicos: Ensino Médio Integral e Trajetória para Autonomia, executados pela Secretaria de Estado de Educação e pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, respectivamente. O Ensino Médio Integral, no momento da avaliação, se encontrava em fase de aperfeiçoamento. Já o Percursos Gerais, no momento da avaliação, se encontrava em estágio de criação (CGE-MG, 2020).

Os principais achados e conclusões referentes a esses dois trabalhos supracitados serão detalhados no capítulo seguinte, quando da análise empírica das políticas públicas do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, sob a lente da gestão de riscos e da gestão de crise.

O terceiro trabalho, consubstanciado em Relatório de Auditoria (CGE-MG, 2019), teve como objetivo principal verificar o estágio de maturidade em gestão de riscos da Administração Direta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, por meio da medição do grau de consciência organizacional no que tange à implementação de práticas e estruturas necessárias à referida gestão de riscos. O diagnóstico baseou-se no modelo metodológico de auto avaliação da maturidade em gestão de riscos desenvolvido pelo TCU (BRASIL, 2018c).

O relatório buscou conhecer o grau de maturidade da gestão de riscos dos órgãos, como forma de fornecer informações estratégicas sobre os principais processos dos órgãos e

ser ferramenta de subsídio para a tomada de decisões da alta administração, por meio de quatro dimensões: Dimensão 1 Ambiente – liderança, políticas e estratégias, pessoas –; Dimensão 2 Processos – identificação e análise de riscos, avaliação e resposta a riscos, monitoramento e comunicação –; Dimensão 3 Parcerias; e Dimensão 4 Resultados – eficácia da gestão de riscos, resultados organizacionais. (BRASIL, 2018c).

Para se determinar o nível de maturidade global da gestão de riscos, se obtém a média ponderada dos índices de maturidade das dimensões, conforme **Figura 11** (BRASIL, 2018c).

Figura 11 - Pesos e exemplo de cálculo do índice de maturidade

DIMENSÃO	PESO	EXEMPLO		
		IMD	PESO	PONDERADO
Ambiente	40	52,6	0,4	21,0
Processos	30	45,9	0,3	13,8
Parcerias	10	80,1	0,1	8,0
Resultados	20	49,5	0,2	9,9
<b>ÍNDICE DE MATURIDADE GLOBAL</b>				<b>52,7</b>

Fonte: BRASIL (2018c).

Assim, foi aplicada a metodologia nas, então, 12 Secretarias do Estado, das quais: quatro ficaram no nível inicial (Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Secretaria de Governo; Secretaria de Justiça e Segurança Pública; e, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável); e as outras oito ficaram no nível básico de maturidade (Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria de Cultura e Turismo; Secretaria de Desenvolvimento Social; Secretaria de Educação; Secretaria da Fazenda; Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade; Secretaria de Planejamento e Gestão; e Secretaria de Saúde). Os níveis de maturidade possíveis, de acordo com a metodologia, podem ser, conforme índice apurado: inicial (de 0% a 20%), básico (de 20,1% a 40%), intermediário (de 40,1% a 60%), aprimorado (de 60,1% a 80%) e avançado (de 80,1% a 100%) conforme detalhamento disposto na **Figura 12**.

Figura 12 - Níveis de maturidade

PONTUAÇÃO	0 - INEXISTENTE	1 - INICIAL	2 - BÁSICO	3 - APRIMORADO	4 - AVANÇADO
Dimensão 1	Prática inexistente, não implementada ou não funcional.	Prática realizada de maneira informal e esporádica em algumas áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização.	Prática realizada de acordo com normas e padrões definidos em algumas áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização.	Prática realizada de acordo com normas e padrões definidos na maior parte das áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização.	Prática realizada de acordo com normas e padrões definidos em todas as áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização.
Dimensão 2					
Dimensão 3					
Dimensão 4	Não há evidências de que o resultado descrito tenha sido obtido.	Existe a percepção entre os gestores e o pessoal de que o resultado descrito tenha sido obtido em alguma medida.	Existem indicadores definidos que mostram que o resultado descrito vem sendo obtido em grau baixo.	Existem indicadores consistentes, monitorados periodicamente, que mostram que o resultado descrito vem sendo obtido em grau moderado.	Existem indicadores consistentes, monitorados periodicamente, que mostram que o resultado descrito vem sendo obtido em grau elevado.

Fonte: BRASIL (2018c).

Como resultado, concluiu-se que a maioria dos órgãos da administração pública direta estadual se encontra em nível básico (de 20,1% a 40%) de maturidade em gestão de riscos, “o que significa dizer que práticas de gestão de riscos são realizadas de maneira informal e esporádica na maior parte das áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização” (CGE-MG, 2019, p. 15).

O quarto trabalho, com análise realizada em 2022 e Relatório Gerencial (CGE-MG, 2023) publicado no ano seguinte, fez parte do Ciclo de Avaliação resultante do diagnóstico anteriormente citado. Foram selecionados alguns componentes para se realizar uma avaliação dos controles internos, sendo escolhidos aqueles que obtiveram as menores notas de índice de maturidade, por órgão/entidade, de acordo com os respectivos níveis de maturidade constatados no Relatório de Auditoria (CGE-MG, 2019), seguindo como parâmetros metodológicos: nível inicial e básico – avaliação dos três componentes com as menores notas; nível Intermediário – avaliação dos dois componentes com as menores notas; nível avançado e aprimorado – avaliação do componente com a menor nota.

A partir dos dados analisados pela equipe de auditoria, “dos 19 órgãos/entidades avaliados, nenhum alcançou o conceito de nível Avançado em relação a qualquer dos componentes” (CGE-MG, 2023, p. 10). Contudo, identificou-se a evolução, de maneira individual, em alguns deles: ambiente de controle – três órgãos/entidades evoluíram na

avaliação; avaliação de risco – quatro órgãos/entidades evoluíram na avaliação; avaliação de controle – sete órgãos/entidades evoluíram na avaliação; informação e comunicação – dois órgãos/entidades evoluíram na avaliação; monitoramento – dois órgãos/entidades evoluíram na avaliação (CGE-MG, 2023).

Embora em menor número, alguns órgãos/entidades piorou na avaliação em relação a alguns componentes: avaliação de riscos – dois órgãos/entidades pioraram a avaliação, passando de básico para inicial; atividade de controle – um órgão/entidade piorou a avaliação, passando de básico para inicial. Em todos os casos a justificativa foi de alguns procedimentos que existiam na época da avaliação anterior deixaram de ser executados, além de ainda não terem sido implementadas as recomendações sugeridas (CGE-MG, 2023).

Assim, o trabalho concluiu que “o componente Avaliação de Riscos ainda não atingiu um nível de maturidade que garanta efetivamente a mitigação ou redução dos impactos dos eventos de riscos. Os demais componentes avaliados se encontram em evolução” (CGE-MG, 2023, p. 12).

### **6.3 Decisões do TCE-MG**

Com o objetivo de identificar decisões e jurisprudências que pudessem ser vinculantes ou ter reflexos, ainda que indiretos, no Poder Executivo do estado Minas Gerais sobre as temáticas abordadas, no período compreendido entre setembro e dezembro de 2023 foram realizadas consultas, sem restrições de datas, no sítio institucional do TCE-MG.

A mesma metodologia utilizada nas consultas ao STF e STJ foi aplicada nesta, empregando-se os termos de pesquisa: “governança corporativa”; “governança pública”, “gestão de risco”; “gerenciamento de risco”; “gestão de crise” e “gerenciamento de crise”. Os resultados foram categorizados quantitativamente por produtos, tais como: uniformização de jurisprudência; representação; levantamento; auditoria; consulta; denúncia; dentre outros.

Trata-se de um rol demonstrativo e não taxativo, vez que não foi objeto deste trabalho a análise de decisões e jurisprudências, mas utilizá-las como ferramentas de apoio para, eventualmente, compreender como estão sendo tratadas as temáticas no âmbito desse tribunal e verificar se as informações poderiam contribuir nos pontos de discussão. Como resultado, encontra-se apresentada a consulta referente ao TCE-MG no **Quadro 9**.

Quadro 9 - Consulta de decisões TCE-MG

Termo de Pesquisa	IUJ <sup>21</sup>	Representação	Levantamento	Auditoria	Consulta	Denúncia	Outros
Gestão de Crise	0	0	0	0	0	0	0
Gestão de Risco	0	0	1	1	1	3	0
Gerenciamento de Crise	0	0	0	0	0	0	1
Gerenciamento de Risco	0	4	1	2	6	3	16
Governança Corporativa	0	47	0	2	1	0	8
Governança Pública	1	5	0	1	2	2	2

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se verifica no **Quadro 9**, as consultas apresentam resultados mais centrados nos termos “gerenciamento de risco” e “governança corporativa”, correspondentes a 29% e 53% do total identificado. A maioria das decisões para os termos de pesquisa utilizados são oriundas da natureza do tipo “representação”, com 51% dos resultados.

#### 6.4 Normas e regulamentos ordinários em Minas Gerais

Por meio do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais<sup>22</sup>, foi realizado levantamento dos principais normas e regulamentos relacionados à governança, avaliação de políticas públicas, gestão de riscos e controles internos.

Referente à matéria de governança, a Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, apresenta como instâncias de governança do estado:

Art. 6º - São instâncias de governança:

I - a Câmara de Coordenação da Ação Governamental - CCGOV;

II - o Comitê de Orçamento e Finanças - Cofin;

III - o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais - CCGE.

§ 1º - As instâncias de governança a que se refere o caput têm como competência assessorar o Governador nas decisões estratégicas voltadas para a gestão governamental e para a formulação e a execução das políticas públicas.

<sup>21</sup> Incidente de uniformização de jurisprudência.

<sup>22</sup> ALMG. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/legislacao-mineira/>. Acesso em: 8 de mar. 2024.

§ 2º - As instâncias previstas neste artigo serão regulamentadas em decreto, conforme as exigências estabelecidas na legislação aplicável. (MINAS GERAIS, 2023, art. 6º).

As regulamentações das instâncias a que se refere o §2º do art. 6º da Lei nº 24.313/2023 encontram-se previstas nos normativos: Decreto nº 46.639, de 30 de outubro de 2014, que dispõe sobre as competências e atribuições do Comitê de Governança Corporativa e dá outras providências; Decreto nº 47.690, de 26 de julho de 2019, que dispõe sobre o Comitê de Orçamento e Finanças e a Câmara de Coordenação da Ação Governamental e dá outras providências; e Decreto nº 47.771, de 29 de novembro de 2019, que dispõe sobre o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais. Registra-se, ainda, a existência do Decreto nº 47.105, de 16 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as regras de governança da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, de que trata o §1º do art.1º, da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e dá outras providências.

No que se refere ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas, cabe à Seplag-MG o bojo das competências a elas relacionadas:

Art. 39 - A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag - tem como competências:

- I - formular, propor, planejar e coordenar a ação governamental;
- II - promover a gestão estratégica e o acompanhamento das metas e dos resultados das políticas públicas;
- III - planejar e coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas de recursos humanos, de saúde ocupacional, de orçamento, de recursos logísticos e patrimônio, de tecnologia da informação e comunicação, de inovação e modernização da gestão e de atendimento ao usuário; (MINAS GERAIS, 2023, art. 39).

Além disso, a CGE-MG, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo<sup>23</sup>, apresenta, dentre suas competências, a promoção de temáticas relacionadas à governança e gestão de riscos, além da avaliação quanto ao cumprimento e efetividade de programas de governo:

---

<sup>23</sup> Nos termos do art. 58 da Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023, também fazem parte do sistema de controle interno do Poder Executivo os seguintes órgãos e unidades: I - CGE, órgão central do sistema, diretamente subordinada ao Governador do Estado; II - OGE, diretamente subordinada ao Governador do Estado; III - AGE; IV - Conselho de Ética Pública; V - controladorias setoriais; VI - controladorias seccionais; VII - unidades de controle interno de empresas públicas e sociedades de economia mista; VIII - corregedorias de órgãos autônomos e núcleos de correição, previstos em leis específicas.

Art. 46 - A CGE, órgão permanente diretamente subordinado ao Governador do Estado, tem por finalidade o exercício das funções de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos da Constituição do Estado, e das atividades atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência e do acesso à informação e ao fortalecimento da integridade, do controle social e da democracia participativa.

§ 1º - A CGE tem como competências:

(...)

III - avaliar o cumprimento e a efetividade dos programas de governo;

(...)

XII - promover o fortalecimento da integridade, da ética, da governança, da gestão de riscos, da conformidade, ou compliance, e da prestação de contas, ou *accountability*, no âmbito da administração pública estadual; (MINAS GERAIS, 2023, art. 46).

O Decreto Estadual nº 48.419, de 16 de maio de 2022, que dispõe sobre a Política Mineira de Promoção à Integridade é uma legislação que tem como diretrizes, entre outras, “o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles democráticos da Administração pública” e “a adoção de mecanismos e de instrumentos efetivos de prevenção, detecção e tratamento dos riscos de integridade” (MINAS GERAIS, 2022b, art. 5º, IV e V), além de do objetivo de um dos objetivos de:

Art. 4º – São objetivos da PMPI:

(...)

III – contribuir para a melhoria da gestão pública e para o aperfeiçoamento das políticas públicas, por meio do aprimoramento da governança, do fortalecimento do controle interno e da incorporação de mecanismos de prevenção, de detecção e de tratamento aos riscos de integridade; (MINAS GERAIS, 2023, art. 4, III).

Tem-se, ainda, o Decreto nº 48.420, de 16 de maio de 2022, que dispõe sobre a atividade de auditoria interna no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, e estabelece as seguintes competências às unidades de auditoria internas, alinhadas ao gerenciamento de riscos e aos controles internos:

Art. 4º – As unidades de auditoria interna têm por finalidade aumentar e proteger o valor organizacional dos órgãos e das entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, com vistas a contribuir com a gestão, por meio da prestação de serviços de avaliação, consultoria e apuração, para o aperfeiçoamento dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controle interno.

(...)

Art. 6º – As unidades de auditoria interna deverão avaliar a unidade auditada, especialmente, em relação às exposições a riscos relativos à governança, às atividades operacionais e aos sistemas de informação, devendo ser analisado se há comprometimento quanto aos seguintes aspectos:

- I – alcance dos objetivos estratégicos;
- II – confiabilidade e integridade das informações;
- III – eficácia e eficiência das operações e programas;
- IV – salvaguarda de ativos;
- V – conformidade dos processos e estruturas com leis, normas e regulamentos internos e externos.

Parágrafo único – Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, à avaliação da adequação e da eficácia do controle interno implementados pela gestão. (MINAS GERAIS, 2022c, arts. 4 e 6º).

Em levantamento realizado no sítio eletrônico da Consultoria Técnico-Legislativa do Poder Executivo do estado de Minas Gerais<sup>24</sup>, verificou-se que no período de 2021 a 2023 foram publicados 10 normativos internos, dentre resoluções, portarias e portaria conjunta, formalizando políticas de gestão de riscos no âmbito dos seus respectivos órgãos e entidades a saber: 1 - CGE-MG<sup>25</sup>; 2 - Secretaria de Estado de Fazenda<sup>26</sup>; 3 - Fapemig<sup>27</sup>; 4 - Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais<sup>28</sup>; 5 - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão<sup>29</sup>; 6 - Secretaria de Estado de Saúde<sup>30</sup>; 7 - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais<sup>31</sup>; 8 - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais<sup>32</sup>; 9 - Ouvidora-Geral do Estado<sup>33</sup>; e 10 - Fundação TV Minas/ Empresa Mineira de Comunicação<sup>34</sup>. Ressalta-se que foi localizado 1 (um) normativo instituindo grupo de trabalho com o objetivo de implementar a política de gestão de riscos, no âmbito da Fundação Clóvis Salgado<sup>35</sup>.

---

<sup>24</sup> CTL. Consultoria Técnico-Legislativa do Poder Executivo do estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/legislacao.aspx>. Acesso em: 8 mar. 2024.

<sup>25</sup> Implementada pela Resolução CGE nº 29, de 18 de agosto de 2020, e atualizada pela Resolução CGE nº 17, de 12 de dezembro de 2023.

<sup>26</sup> Resolução SEF nº 5513, de 9 de novembro de 2021.

<sup>27</sup> Portaria FAPEMIG nº 43, de 20 de outubro de 2022.

<sup>28</sup> Portaria FHEMIG nº 2234, de 26 de julho de 2022.

<sup>29</sup> Implementada pela Resolução SEPLAG nº 07, de 27 de janeiro de 2023, e atualizada pela Resolução SEPLAG nº 103, de 4 de dezembro de 2023.

<sup>30</sup> Resolução SES nº 9267, de 22 de dezembro de 2023.

<sup>31</sup> Portaria ARSAE nº 330, de 22 de dezembro de 2023.

<sup>32</sup> Portaria IPSEMG nº 84, de 20 de dezembro de 2023.

<sup>33</sup> Resolução OGE nº 11, de 11 de dezembro de 2023.

<sup>34</sup> Portaria Conjunta TV MINAS/EMC nº 10, de 28 de agosto de 2023.

<sup>35</sup> Portaria FCS nº 14, de 4 de agosto de 2023.

No que tange às temáticas de gestão de risco e gestão de crise, cabe, ainda, mencionar a organização do Gabinete Militar do Governador (GMG) do estado, que nos termos da Lei nº 24.313/2023, tem as competências de:

(...) planejar, coordenar e executar atividades de transporte e segurança governamental e de proteção e de defesa civil, bem como o pleno funcionamento das instalações governamentais vinculadas ao GMG e da residência oficial do Governador, e prestar ao Governador e ao Vice-Governador assessoramento direto em matéria atinente às instituições militares estaduais, além de atuar, de maneira transversal, em apoio à realização de serviços públicos estaduais, com atribuições definidas em decreto. (MINAS GERAIS, 2023, art. 53).

No que se refere às atribuições do GMG, interessa destacar, em especial, aquelas que se encontram relacionadas aos objetivos específicos deste trabalho:

II – atuar na prevenção de crises e articular o seu gerenciamento;

(...)

XIV – coordenar, por meio da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – Cedec, o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil, nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, em consonância com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sinpdec;

XV – prestar auxílio aos municípios, nas ações de resposta aos desastres, requisitando apoio dos demais órgãos e entidades do Poder Executivo, quando necessário, observada a legislação vigente; (MINAS GERAIS, 2023d, art. 2º).

Em relação à estrutura organizacional, o GMG conta com uma Superintendência de Segurança e Inteligência, na qual se encontra inserida uma Diretoria de Prevenção a Riscos, voltada de maneira específica à prevenção de riscos e segurança contra incêndio e pânico nos locais com a presença do Governador e Vice-Governador do estado (MINAS GERAIS, 2023d).

Outra área do órgão que detém pertinência à temática tratada refere-se à Superintendência de Gestão do Risco de Desastre, que conta com a Diretoria de Redução do Risco de Desastre, voltada à coordenação de ações voltadas à prevenção, à mitigação e à preparação relativas aos riscos de desastres, exceto às de segurança de barragens, que competem à Diretoria de Segurança de Barragens, da mesma Superintendência (MINAS GERAIS, 2023d). Além dessas, o GMG conta, ainda, com uma Superintendência de Gestão de Desastre, que “tem como competência planejar e controlar as estratégias e ações voltadas à resposta e à recuperação quando da ocorrência de desastre” (MINAS GERAIS, 2023d, art. 35).

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp-MG) também detém em sua estrutura organizacional a previsão de áreas voltadas ao trata da temática de riscos e crises em matérias específicas. É o caso da Diretoria de Inteligência Estratégica, que tem como competência (MINAS GERAIS, 2023c, art. 84):

(...) analisar e produzir conhecimentos destinados à geração sistêmica de informações aptas ao assessoramento dos processos para uma gestão estratégica, prospectar planos estratégicos em inteligência penal, **estabelecer protocolos em gestão de riscos**, incentivar e fomentar a pesquisa em informação e inteligência penal, realizar análises prospectivas de cenários futuros visando mitigar conflitos e ameaças, promovendo a identificação e apontamentos de assuntos pontuais e estratégicos, com atribuições de:

(...)

VII – **estabelecer protocolos de gestão de riscos prisionais**, em consonância com o Guia Metodológico de Gestão de Riscos Estratégicos; [grifos nossos].

Quanto à gestão de crises, registra-se a Diretoria do Centro Integrado de Comando e Controle tem como competência (MINAS GERAIS, 2023c, art. 22, III, V):

(...) coordenar, monitorar e apoiar, de forma integrada, as ações de segurança pública e defesa social, mobilidade, defesa civil, **gestão de crises** e grandes eventos, em parceria com demais centros de operação, centros de atendimento e despacho, atendimento de denúncias anônimas, centros de informações, centros de inteligência e demais órgãos e instituições interessadas, com atribuições de:

(...)

III – coordenar e apoiar ações integradas operacionais complexas de segurança pública e defesa social, mobilidade e defesa civil **em casos de crises e catástrofes**, com ênfase no pronto atendimento às vítimas e à redução das perdas e danos, de acordo com orientações do Gabinete de Gerenciamento de Crises;

(...)

V – apoiar as instituições de segurança pública e defesa social **nas situações de crises, desastres e outros eventos extraordinários** que exijam decisões coordenadas dos órgãos de segurança pública e defesa social, observadas as determinações do Gabinete de Gerenciamento de Crises; [grifos nossos].

Por fim, cabe à Assessoria de Gestão de Parceria Público-Privada da Sejusp-MG “realizar a gestão de conflitos e gestão de riscos dos contratos de PPP<sup>36</sup>” (MINAS GERAIS, 2023c, art. 11, VIII), enquanto ao Comando de Operações Especiais cumpre o papel de “coletar, processar e qualificar as informações quantitativas e qualitativas relativas aos

---

<sup>36</sup> Parceria Público-Privada.

eventos de grande complexidade ou alto risco e propor ações corretivas e preventivas” (MINAS GERAIS, 2023c, art. 85, VI).

## **7 PROJETOS ESTRATÉGICOS SOB A LENTE DA GESTÃO DE RISCOS: UMA ANÁLISE PARA A SUPERAÇÃO DE CRISES**

Como segunda frente da análise documental, realizou-se uma análise empírica das políticas públicas do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, sob a lente da gestão de riscos e da gestão de crise. Nesse ponto, foi realizada uma análise amostral dos projetos estratégicos do estado no período correspondente à pandemia da Covid-19.

Outra técnica de pesquisa aplicada foi a realização de entrevistas individuais, não estruturadas, utilizadas como suporte à análise pretendida. Foram realizadas cinco entrevistas com gestores responsáveis por diferentes etapas relacionadas ao ciclo de políticas públicas do Poder Executivo do estado: etapa de formulação e implementação; etapa de monitoramento; e etapa de avaliação das políticas.

Nesse ponto, a partir dos projetos selecionados na amostra, participaram da entrevista dois gestores de órgãos executores de políticas; dois gestores de área central, responsáveis pela coordenação e monitoramento; além de um gestor responsável pela avaliação dos projetos. Por meio da técnica de entrevista, foi possível mapear as etapas para a compreensão do processo como um todo, detalhando-se os fluxos internos, elementos relacionados à gestão de riscos, critérios adotados para tomada de decisão e priorização. Os roteiros de coleta se encontram disponíveis no **Anexo 1**.

Ainda neste capítulo, foram identificadas as medidas normativas adotadas pelo Poder Executivo do estado de Minas Gerais como vistas ao enfrentamento da crise sanitária e de saúde pública provocada pela pandemia da Covid-19.

Foram estabelecidas, como principais variáveis a serem consideradas no presente trabalho: grau de maturidade da Administração Pública estadual em gestão de riscos, segundo os parâmetros de escala adotados pela CGE-MG; existência de outros parâmetros ou padrões metodológicos que direcionem ou subsidiem a tomada de decisões quanto à escolha das políticas públicas ou projetos estratégicos a serem implementadas; e ações preventivas com vistas a garantir a execução das políticas públicas propostas pela Administração Pública estadual.

## 7.1 A Covid-19 e as medidas do enfrentamento à crise em MG

De fato, a Covid-19 trouxe grande influência no modo de relacionamento entre as organizações, clientes e demais atores envolvidos na cadeia de produção, como funcionários, prestadores de serviços e fornecedores, uma vez que ficou bem mais clara a questão pandêmica diante de um cenário caótico de riscos eminentes (ASSI, 2021). Conforme destaca Assi (2021, p. 47), algumas empresas, especialmente aquelas que “possuíam uma cultura organizacional de mitigação de riscos reputacionais”, apresentaram mudanças “na forma de realizar seus processos comerciais e negociais”, de forma a exigir dos seus prestadores de serviços e fornecedores medidas para manter a qualidade dos serviços prestados e preservação da saúde das pessoas.

Foi realizado levantamento, por meio do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e da Consultoria Técnico-Legislativa do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, das principais normas e regulamentos editados pelo estado, no período compreendido entre 2020 e 2022, referentes às ações de enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Em março de 2020, foram publicados quatro decretos estaduais que trataram do coronavírus: o Decreto com numeração especial nº 113, de 12 de março de 2020, que declarou situação de emergência em Saúde Pública no estado em razão de surto de doença respiratória – 1.5.1.1.0 – Coronavírus e dispôs sobre as medidas para seu enfrentamento, previstas na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; o Decreto nº 47.886, de 15 de março de 2020, que dispôs sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), instituiu o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 – Comitê Extraordinário COVID-19 e deu outras providências; o Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo agente Coronavírus (COVID-19); e o Decreto nº 47.896, de 25 de março de 2020, que instituiu o Comitê Gestor das Ações de Recuperação Fiscal, Econômica e Financeira do Estado de Minas Gerais – Comitê Extraordinário FIN COVID-19, visando acompanhar e propor medidas de natureza fiscal,

econômica e financeira em razão dos efeitos da pandemia da doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus – COVID-19.

O Comitê Extraordinário COVID-19, de caráter deliberativo, foi instituído com a competência extraordinária para “acompanhar a evolução do quadro epidemiológico do novo Coronavírus, além de adotar e fixar medidas de saúde pública necessárias para a prevenção e controle do contágio e o tratamento das pessoas afetadas” (MINAS GERAIS, 2020, art. 2º).

Entre março de 2020 e março de 2022 foram editadas 204 (duzentos e quatro) deliberações pelo Comitê<sup>37</sup>, dentre elas a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 2, de 16 de março de 2020, que dispôs sobre o regime especial de teletrabalho como medida temporária de prevenção, enfrentamento e contingenciamento da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), no âmbito do Poder Executivo. Posteriormente, foi publicada a Lei nº 23.674, de 9 de julho de 2020, que estabeleceu princípios e diretrizes para as ações relativas à adoção do teletrabalho no serviço público estadual.

Em abril de 2020, foram publicadas a Lei nº 23.630, de 02 de abril de 2020, que estabeleceu medidas a serem adotadas no âmbito das políticas públicas de recursos humanos durante o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19, e a Lei nº 23.631, de 02 de abril de 2020, que dispôs sobre a adoção de medidas para o enfrentamento do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, causada por coronavírus.

Em dezembro de 2020, entrou em vigor a Lei nº 23.750, de 23 de dezembro de 2020, que estabeleceu normas para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Ressalta-se, ainda, a publicação da Lei nº 23.870, de 04 de agosto de 2021, que estabeleceu diretriz para o enfrentamento da crise financeira pelos municípios em decorrência da decretação de calamidade financeira no Estado, que embora não seja de enfrentamento à pandemia da Covid-19, tem relação direta ou indireta com seus efeitos.

Durante o período destacado, qual seja de 2020 a 2022, teve-se a edição de vários outros regulamentos e instruções no âmbito do Poder Executivo, os quais serão listadas a título exemplificativo e não taxativo no **Apêndice A**.

---

<sup>37</sup> CTL. Consultoria Técnico-Legislativa do Poder Executivo do estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/Legislacao.aspx>. Acesso em: 10 mar. 2024.

## 7.2 Análise dos projetos estratégicos em MG

A Seplag-MG, órgão da Administração Direta do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, a que se referem os artigos 39 e 40 da Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023, é responsável por planejar, coordenar e monitorar as políticas estratégicas do governo, conforme as competências a ela destinadas:

Art. 39 - A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag - tem como competências:

- I - formular, propor, planejar e coordenar a ação governamental;
- II - promover a gestão estratégica e o acompanhamento das metas e dos resultados das políticas públicas;
- III - planejar e coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas de recursos humanos, de saúde ocupacional, de orçamento, de recursos logísticos e patrimônio, de tecnologia da informação e comunicação, de inovação e modernização da gestão e de atendimento ao usuário; [...] (MINAS GERAIS, 2023, art. 39)

Além das competências definidas em lei, cabe ressaltar as atribuições previstas no Decreto Estadual nº 48.636, de 19 de junho de 2023, no que se refere à Subsecretaria de Inovação e Gestão Estratégica, que atua em nível central sobre suas matérias, face aos demais órgãos e entidades do Poder Executivo do estado:

Art. 69 – A Subsecretaria de Inovação e Gestão Estratégica tem como competência promover, em nível central, a gestão estratégica, a inovação e a modernização das ações governamentais, com atribuições de:

- I – planejar, coordenar e acompanhar as políticas estratégicas e a elaboração e revisão do PMDI;
- II – estabelecer as diretrizes para definição dos projetos estratégicos de governo;
- III – desenvolver, coordenar e manter sistemática de monitoramento de projetos estratégicos de governo, acompanhando suas metas e resultados; (...)
- V – subsidiar o processo decisório governamental por meio da consolidação e disponibilização de informações estratégicas; (MINAS GERAIS, 2023b, art. 69).

A Lei nº 23.578, de 15 de janeiro de 2020, que instituiu o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para o quadriênio 2020-2023, dentre outros assuntos, trata da

organização da ação governamental e suas políticas públicas, definindo as prioridades e metas da Administração Pública estadual como um conjunto de ações classificadas como projetos estratégicos (MINAS GERAIS, 2020a, art. 3, §1º, art. 4º):

Art. 3º - Os Anexos I a III integram esta lei nos seguintes termos:

(...)

§ 1º - Em atendimento ao disposto no art. 2º da Lei nº 23.364, de 25 de julho de 2019, estão contidas nos Anexos I e II **as prioridades e metas da administração pública estadual** para o exercício de 2020, **definidas pelo conjunto de ações classificadas como projetos estratégicos** detalhadas no PPAG 2020-2023 e em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI.

(...)

Art. 4º - O PPAG 2020-2023 **organiza a ação governamental e suas políticas públicas em programas e ações, classificados como projetos estratégicos e demais projetos e atividades**, de acordo com as áreas temáticas, os objetivos estratégicos e as diretrizes estratégicas oriundas do processo de elaboração do PMDI. [grifos nossos].

Assim, a coleta dos dados de políticas públicas do Poder Executivo do estado para análise empírica deste trabalho focou na seleção dos projetos estratégicos monitorados pela Seplag-MG, entendidas aqui como políticas estratégicas do governo, e consistiu em duas etapas. A primeira se firmou em solicitar à Seplag-MG o acesso à informação da relação das políticas inseridas na carteira<sup>38</sup> de projetos estratégicos do estado, com recorte temporal de 2019 a 2022. A escolha pelo período se deve ao fato de estar compreendido em um mandato estadual completo ou ciclo de governo finalizado, além de estar inserido em uma declarada situação de crise, durante a pandemia da Covid-19.

A partir dos dados coletados da referida carteira, foi aplicado um filtro categorizando-os por órgão responsável, projeto estratégico, ação e situação atualizada, sendo feita a divisão em dois grupos: os projetos que ainda se encontravam com ações em andamento (51 projetos) e aqueles que já tiveram suas ações finalizadas ou paralisadas (19 projetos). A data base das últimas atualizações do arquivo foi até 31 de dezembro de 2022.

Para se ter uma visão mais ampla dos diferentes cenários fáticos dos projetos elencados na carteira, buscou-se uma amostra heterogênea, realizando-se a seleção de cinco projetos, dentro os quais se têm nove ações em andamento, uma ação finalizada e duas ações

---

<sup>38</sup> Para fins elucidativos, o termo “carteira de projetos estratégicos” se refere à reunião dos projetos estratégicos mais prioritários das diversas áreas do Governo, com metas e indicadores pactuados e monitorados pela Seplag-MG.

paralisadas. O **Quadro 10** apresenta o detalhamento da amostra. Os demais projetos estratégicos que, então, compunham a carteira no período analisado (2019 a 2022) se encontram descritos na íntegra no **Apêndice B** (ações em andamento) e no **Apêndice C** (ações finalizadas ou paralisadas), partes integrantes deste trabalho.

Quadro 10 - Seleção amostral da carteira de projetos estratégicos do Poder Executivo do estado de MG

Órgão (Sigla)	Projeto Estratégico	Ação	Situação
SEDESE	Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia	Acesso ao trabalho e à renda	Em andamento
		AproximaÇÃO SUAS	Em andamento
		Raízes de Minas	Paralisado
SEDE	Sol de Minas	Melhoria do ambiente de negócios do setor de geração fotovoltaica	Em andamento
		Pesquisa e inovação para desenvolvimento da competitividade da Indústria da energia fotovoltaica mineira	Em andamento
		Estruturação da prospecção de investimentos	Finalizado
SEE	Ensino Médio Integral	Novo Ensino Médio de Tempo Integral	Em andamento
SISEMA	Somos Todos Água	Elaboração do Plano Mineiro de Segurança Hídrica	Em andamento
		Projeto Piloto Viamão	Em andamento
		Implementação do Projeto Piloto "Somos Todos Água - Paraopeba - VALE"	Em andamento
		Implantação do Programa Somos Todos Água - Revitalização de Áreas Prioritárias - VALE"	Em andamento
SEPLAG	Modernização das Compras PAAFamiliar - CSC	Aumento da execução dos órgãos, nas compras realizadas via PAA Familiar, até que se atinja no mínimo, o percentual legal de 30% das compras do Estado, previsto no Decreto nº 46.712/2015.	Paralisado

Fonte: Elaboração própria.

Dos projetos estratégicos elencados acima, apenas o “Modernização das Compras PAA Familiar<sup>39</sup> - CSC” e o “Sol de Minas não passaram por nenhuma avaliação de políticas públicas. O projeto “Somos Todos Água” foi objeto no 1º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público de Minas Gerais, passando por uma avaliação executiva (ex post) coordenada e executada pela CGE-MG. Já os projetos “Percurso Gerais – Trajetória para

<sup>39</sup> Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

Autonomia” e “Ensino Médio Integral” foram analisados em trabalho apartado de avaliação ex ante realizado pela CGE-MG, mas não compôs o citado Relatório Anual do Cemap.

O Relatório de Auditoria - Consultoria - Nº 1182965 tratou de realizar uma avaliação executiva do Programa Somos Todos Água, observando-se os aspectos relacionados ao problema central do programa, seu desenho, implementação e governança. Buscou-se contribuir com o aperfeiçoamento da ação estatal (CGE-MG, 2022).






Tratou-se de uma análise executiva ex post, em que se “visualiza a estruturação geral e a execução de um programa governamental, apontando as oportunidades de melhoria e riscos a serem monitorados (MINAS GERAIS, 2022a, p. 8). A metodologia utilizada está alinhada ao referencial Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, do TCU (BRASIL, 2018d).

Inicialmente, cabe destacar que o “Somos Todos Água” é um programa estratégico de segurança hídrica e revitalização de bacias hidrográficas de Minas Gerais, tendo como objetivo ampliar a segurança hídrica no estado. Tendo como público alvo a população do estado de Minas Gerais, em seus 853 municípios, o programa teve R\$ 6.640.000,00 investidos com o apoio do Convênio Federal no 906405/2020<sup>40</sup> e contou com o envolvimento de vários atores, incluindo a sociedade civil: o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam); a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad); a Fundação Estadual de Meio Ambiente (Feam); o Instituto Estadual de Florestas (IEF); a Agência Regional de Serviços de Abastecimento de Água e esgotamento Sanitário (Arsae); e a sociedade civil. (MINAS GERAIS, 2022a). A **Figura 13** apresenta os principais resultados da avaliação.

---

<sup>40</sup> Convênio nº 906405/2020 firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas- IGAM, no valor de R\$ 6.640.000,00, sendo R\$ 6.000.000,00 à conta da concedente e R\$ 640.000,00 relativos à contrapartida do conveniente.

Figura 13 - Resultados da Avaliação CGE-MG (2022)

Dimensões da avaliação	Processos	Pontos de atenção
 <b>DESCRIÇÃO GERAL DO PROGRAMA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação do escopo, dos objetivos e das normas jurídicas referentes ao Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajustamento do Programa ao Projeto Paraopeba, a partir de diretrizes do Comitê Gestor Pró-Brumadinho.</li> <li>Os objetivos, o escopo e a abrangência do Programa não estão definidos em normativo jurídico específico.</li> <li>A conveniência da instituição de Conselho Deliberativo para o Programa deve ser observada.</li> </ul>
 <b>DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificação do problema central, das causas e das consequências do Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convergência e orientação das ações do Programa ao combate do problema central, de suas causas e consequências.</li> </ul>
 <b>DESENHO DO PROGRAMA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento dos elementos relacionados aos componentes do Modelo Lógico do Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convergência dos indicadores e metas aos elementos do Modelo Lógico do Programa.</li> </ul>
 <b>IMPLEMENTAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificação dos riscos relacionados ao Programa, sendo estabelecida a classificação dos riscos a partir do apetite para os riscos dos gestores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Matriz de Riscos deve ser gerenciada ao longo da implementação, de modo a tratá-los, assumi-los ou evitá-los.</li> </ul>
 <b>GOVERNANÇA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento de Matriz de Governança para o Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O Comitê Gestor previsto na Resolução Conjunta Semad/IEF/Feam/Igam/Arsae n.º 2.848, de 15 de outubro de 2019 ainda não foi instalado.</li> <li>Ações para promover a transparência sobre o Programa podem ser aperfeiçoadas.</li> <li>A sustentabilidade orçamentária e financeira do Programa deve ser observada pelos gestores.</li> </ul>

Fonte: MINAS GERAIS (2022a, p. 14).

Durante a análise quanto à etapa de implementação do programa pela auditoria, a equipe gestora da ação, com base nas diretrizes da CGE-MG, elaborou a “Matriz de Riscos do Programas” e identificou riscos classificados como extremos, altos, médios e baixos. Foram oito eventos de riscos<sup>41</sup> identificados como extremos e 16 eventos<sup>42</sup> representando riscos altos. A equipe de auditoria concluiu que a próxima etapa de desenvolvimento do programa

<sup>41</sup> Riscos extremos identificados: 1. Ausência de recurso financeiro necessário; 2. Questionamento dos produtos; 3. Proprietários não assinarem termo de aceite de implantação do projeto; 4. Proprietários não cumprirem o acordo de termo de aceite; 5. Paralisação da execução do projeto; 6. Comprometimento na execução do PMSH; 7. Demora na avaliação das entregas; 8. Elaboração do Plano de Comunicação sem participação dos conselheiros dos CBH's, academia, órgãos e entidades públicas e demais envolvidos.

<sup>42</sup> Riscos altos identificados: 1. Equipe técnica insuficiente para executar a quantidade de ações previstas; 2. Ações sem responsáveis predefinidos; 3. Áreas não disponíveis para execução das ações; 4. Recursos naturais não disponíveis para execução; 5. Comprometimento na elaboração dos estudos (qualidade, prazos...); 6. Comprometimento no mapeamento das áreas prioritárias; 7. Não aceitação do estudo/mapeamento por setores específicos; 8. Projetos inadequados; 9. Projeto inexecutável; 10. Baixa participação; 11. Equipe sem conhecimento técnico suficiente em determinados temas; 12. Início das obras em período chuvoso; 13. Má utilização dos equipamentos; 14. Comprometimento na execução do contrato; 15. Demora na instituição do Comitê Gestor - CG; 16. Qualidade do Plano de Comunicação comprometida.

deve se pautar no tratamento dos riscos identificados a partir da matriz desenvolvida, recomendando elaborar plano de ação específico para o tratamento dos riscos identificados, considerando o apetite a riscos do gestor do programa, ou seja, a partir do nível de risco que ele estaria disposto a aceitar assumindo, evitando ou tratando os riscos (CGE-MG, 2022).

Sob o aspecto da governança, uma das etapas da avaliação realizada permitiu o estabelecimento de matriz de governança do programa. Foram avaliados os eixos liderança, estratégia e controle, concluindo-se pela necessidade: a) de “adoção de ações para o aumento da transparência dos gestores nos seus atos ou decisões”; b) do “estabelecimento das ações necessárias para a atuação do Comitê Gestor previsto em Resolução Conjunta”; e c) a “realização de estudos para a sustentabilidade orçamentária e financeira do Programa” (CGE-MG, 2022, p. 25).

Assim, a avaliação executiva ex post do Programa Somos Todos Água possibilitou o desenvolvimento das etapas: descrição geral do programa, diagnóstico do problema, desenho do programa, implementação e governança. Em entrevista realizada com um dos gestores responsáveis pela avaliação do projeto, o denominado Entrevistado 1 opinou sobre a percepção de qual seria o momento em que os gargalos ou dificuldades referentes à formulação dos projetos/políticas, normalmente, se tornam mais evidentes:

Existe uma questão (...) que ela é fundamental para estruturar. Tem uma pergunta que ela precisa ser feita para a estruturação de qualquer trabalho, tanto de risco quanto de política pública, é o seguinte: o objetivo do programa governamental está estabelecido? Por que eu faço essa pergunta? Como nós vamos avançar para indicadores se o objetivo não está claro? (...) É uma etapa que eu chamaria até de “pressuposto de admissibilidade” (...) para se avançar em qualquer trabalho nas etapas seguintes. (Entrevistado 1).

Por derradeiro, cabe mencionar que as etapas de resultados, de impactos, de execução das despesas orçamentárias e sobre a eficiência e economicidade do programa “deverão ser avaliadas posteriormente, com o estabelecimento do Plano Mineiro de Segurança Hídrica (PMSH)”, a partir do qual também deverá ser feita a reavaliação do desenho do programa CGE-MG, 2022, p. 26).

Os projetos estratégicos “Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia” e “Ensino Médio Integral” foram analisados pela CGE-MG, por meio do Relatório de Auditoria Nº 1500.0755.20, o qual tratou de avaliar a capacidade de análise ex ante de políticas públicas prioritárias. Assim, buscou-se obter evidências quanto ao grau de aderência da Seplag-MG às

etapas da análise ex ante quanto à proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento de política pública específica, além de se realizar as análises dos dois projetos estratégicos: Ensino Médio Integral e Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia, executados pela Secretaria de Estado de Educação (SEE) e pela, então, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese)<sup>43</sup>, respectivamente. O Ensino Médio Integral, no momento da avaliação, se encontrava em fase de aperfeiçoamento. Já o Percursos Gerais, no momento da avaliação, se encontrava em estágio de criação (CGE-MG, 2020).

O Programa Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia, lançado em 16 de dezembro de 2019, buscou como diretrizes:

a) aperfeiçoar as condições que permitam aos cidadãos em vulnerabilidade alcançarem autonomia social através de ações inovadoras envolvendo a proteção social, a garantia de direitos, e o acesso ao mundo do trabalho e empreendedorismo, na perspectiva intersetorial; b) priorizar a concepção e a execução de políticas de inclusão aplicadas às regiões de maior vulnerabilidade social e; c) articular e fomentar iniciativas a serem implementadas pelos municípios e consórcios de acordo com as demandas e especificidades regionais (CGE-MG, 2020, p. 20).

A proposta do programa é de execução em municípios mineiros com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), contemplando-se 73 municípios em quatro etapas<sup>44</sup>. Contudo, cabe ressaltar que a execução do programa sofreu impactos a partir da pandemia da Covid-19, conforme registrado no relatório:

A previsão inicial seria que até 2022, 73 municípios de 12 diferentes regionais da SEDESE fossem atendidos. Contudo, devido à Pandemia causada pela COVID-19, nos foi informado que desde março de 2020 a Diretoria de Projetos Especiais da SEDESE tem trabalhado junto às áreas na readequação da execução e do cronograma dos projetos. Em fevereiro foi realizado o planejamento local, atividade de planejamento da execução junto aos 16 municípios que compõem a Etapa 1, com previsão de iniciar a execução em março de 2020. Todavia, conforme repassado, devido ao novo contexto, as ações presenciais do Programa foram suspensas e a fase da Regional Salinas (Etapa 2) foi adiada para 2021. (CGE-MG, 2020, p. 21).

---

<sup>43</sup> Atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese).

<sup>44</sup> Etapa 1 – Teófilo Otoni, contemplando 16 municípios; Etapa 2 - Salinas, contemplando 9 municípios; Etapa 3 – Montes Claros e Diamantina, contemplando 22 municípios; e Etapa 4 – Almenara, Araçuaí, Curvelo, Governador Valadares, Metropolitana, Muriaé, São João Del Rei e Timóteo, contemplando 26 municípios (CGE-MG, 2020, p. 20-21).

Já o Programa Ensino Médio Integral foi uma política pública que o estado de Minas Gerais aderiu, por meio da regulamentação disposta no Decreto Estadual nº 47.227, de 02 de agosto de 2017, face ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), criado<sup>45</sup> pelo Ministério da Educação (MEC) (CGE-MG, 2020). Com o objetivo de propiciar o “acesso e a permanência dos estudantes na educação básica (...) garantindo-se as condições necessárias ao desenvolvimento dos diversos saberes e habilidades pelos estudantes e a ampliação da oferta da jornada em tempo integral”, em 2019, o programa atendia 78 escolas, tendo o acréscimo de mais 198 escolas no ano seguinte. Assim, em 2020, o referido projeto estratégico passou a atender um total de 276 escolas (CGE-MG, 2020, p. 22).

Ainda em 2020, em virtude da pandemia da Covid-19, a SEE teve que fazer adequações ao programa, lançando o Plano de Estudos Tutorados, “que são apostilas para que os alunos e os professores trabalhem os conteúdos curriculares ao longo do período de isolamento social, estando disponível também material para o Ensino Médio Integral (1o, 2o e 3o ano)” (CGE-MG, 2020, p. 23).

Na análise da CGE-MG referente a esses projetos estratégicos, ao se fazer a verificação do grau de aderência de procedimentos e práticas declaradas por gestores de políticas públicas estaduais frente às boas práticas de avaliação ex ante, teve-se como resultado uma “aderência parcial (cerca de 50%) às boas práticas estabelecidas na metodologia de referência, e, em relação à percepção, cerca de 40% quanto à adoção das práticas entre os órgãos executores (SEDESE e SEE) e o central (SEPLAG)”, conforme registro no Relatório (CGE-MG, 2020, p. 4).

Além disso, como principal recomendação, tem-se a que se segue:

Recomenda-se que seja avaliada a possibilidade de adoção de mecanismos de avaliação ex ante de políticas públicas do Poder Executivo que se mostrem eventualmente necessários, com o objetivo de mitigar o risco de ocorrência de possíveis erros de formulação e de desenho e proporcionar maior racionalidade no processo de implantação das políticas públicas. (CGE-MG, 2020, p. 4).

Outra política pública componente da carteira de projetos estratégicos no período analisado é a Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar, que

---

<sup>45</sup> Portaria MEC nº 1.145, de 10 de outubro de 2016.

tem por objetivo fomentar e modernizar a produção familiar, com a ampliação do seu fluxo por meio de compras públicas realizadas pelos órgãos estaduais, incentivando o consumo de alimentos saudáveis, sustentáveis e valorizando a cultura alimentar local e regional<sup>46</sup>. Tendo a Seplag como uma das responsáveis, a gestão da PAAFamiliar é composta por outros cinco atores, com representantes que compõem um colegiado de participação paritária: a então, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (Seda)<sup>47</sup>; a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG); a Federação dos Trabalhadores de Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg); a Articulação Mineira de Agroecologia (Ama); e a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária no Estado de Minas Gerais (Unicafes-MG).

Em entrevista realizada com um dos servidores parte da equipe responsável pela formulação dessa política, o Entrevistado 2, constatou-se que o projeto estratégico, atualmente, permanece paralisado e que se enfrentou dificuldades, enumerando-se alguns dos gargalos identificados:

A gente se deparou com muitas mudanças normativas que vieram do Governo Federal (...) toda essa mudança fez com que a gente também visse gargalos no ponto de vista um pouco mais avançado do projeto, porque a gente já tinha dado como algo superado, dado como colocado, mas quando a gente foi vendo várias mudanças acontecendo, isso foi um gargalo grande. E aí hoje é também um dos principais empecilhos nossos de continuar caminhando com o projeto, entender como lidar com essas mudanças e o formato que isso nos trouxe. (Entrevistado 2)

Sobre a realização de um mapeamento prévio dos riscos que poderiam afetar a implementação da política, o Entrevistado 2 explicou que não houve nenhuma verificação ou abordagem da matéria sob a ótica da gestão de riscos quando do início do projeto, mas entende que essa atuação prévia poderia ter trazido impactos positivos para o andamento:

Bom, eu entendo que sim. Eu acho que, de maneira geral, sempre que você mapeia o que pode estar por vir e traça essas alternativas para isso, você tem um projeto mais completo. (...) Se a gente começa mapeando riscos, eu vejo que existe um impacto direto no desenvolvimento do projeto depois.  
(...)  
Acho possível e, inclusive, muito importante. (...) Nunca trabalhei diretamente com a temática, mas eu acho que é desafiador prever, talvez, todos os riscos (...) acho que é impossível planejar tudo porque tem coisas

---

<sup>46</sup> COMPRAS.MG. Disponível em: <https://compras.mg.gov.br/>. Acesso 16 mar. 2024.

<sup>47</sup> Atual Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (Seapa).

que acho que simplesmente pode sair do controle de um jeito que não dava para prever, mas eu acho que tem muitos riscos que dá para prever sim, antes. (Entrevistado 2).

Por fim, o projeto estratégico Sol de Minas tem como finalidade:

Alavancar o protagonismo de minas gerais no setor de energia fotovoltaica no Brasil, visando à diversificação da matriz energética, a partir do aumento de projetos de geração de energia fotovoltaica, da implantação de empresas fornecedoras de bens e serviços para esse setor e do desenvolvimento de estudos complementares sobre a infraestrutura de distribuição e transmissão de energia elétrica não incluída nos planos de investimentos já divulgados. (MINAS GERAIS, 2020b, inciso 34, Emenda nº 46).

Executado pela Sede, o Sol de Minas ainda tem ações em andamento. Conforme tratado, embora não tenha passado por nenhuma avaliação de políticas públicas pela CGE-MG ou FJP, no curso deste trabalho foi realizada entrevista com um dos gestores responsáveis pela implantação da política pública. O Entrevistado 3 entende que houve a existência de dificuldade e gargalos na implementação do projeto, mas que foram sendo superados ao longo do tempo. Reconhece a importância de se aplicar a gestão de riscos desde o nascedouro da ideia, quando da formulação da política pública, mas que nem sempre é possível:

Eu acho que o gestor, principalmente se ele for da área técnica, eu acho que ele sempre deve adotar como premissa fazer a gestão de riscos no nascedouro da ideia. Ele já fazer aquele *brainstorm*, aquela reflexão, papel do advogado do diabo mesmo, de sempre fazer as perguntas e colocar os “se” na frente. Isso se ele for um gestor da área técnica (...) o problema que eu vejo é que às vezes no estado ainda tem muito da cultura do *top down*, né, às vezes a política pública, ela é proposta sem envolver a área técnica. E aí, na hora que ela chega na área técnica, já chega com ordem pra poder executar (...) considerando a nossa *expertise* aqui pelo lado técnico, na hora que a gente recebe uma ordem para executar (...) a gente já vê os problemas, a gente já vê que vão ter problemas, então, acaba que a gente começa a fazer a gestão de riscos no meio do caminho, né, com a coisa já rolando, a discussão já um pouco mais avançada. Isso ajuda a mitigar, mas no meu entendimento não é o ideal, o ideal será que, no início, a gestão de riscos já fosse aplicada, na hora de fazer o *brainstorm* da ideia, para poder avaliar ali o que pode ser feito e tomar a decisão um pouco mais assertiva, isso seria o ideal, fazer no início. Mas muitas vezes a gente não tem condição de fazer no início, por uma decisão do governo mesmo, aí a gente tem que fazer isso no meio do caminho. (Entrevistado 3).

Para o Entrevistado 3, envolver a área técnica e especialistas para tomar a decisão mais assertiva possível tende a aumentar o grau de sucesso do projeto. Além disso, acredita

que a aplicação do modelo *botton up* na formulação de políticas também pode ter ganhos substanciais em relação à efetividades de políticas públicas, pela visão diferenciada das áreas técnicas, principalmente, quando se tem espaço para as ideias florescerem ganharem corpo.

### **7.3 Perspectivas e desafios do estado quanto à institucionalização da gestão de riscos e aplicação da gestão de crises em políticas públicas**

Em julho de 2014, a Seplag-MG publicou o Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos, documento que, dentre outros aspectos, buscava orientar formalmente os órgãos e entidades acerca das diretrizes e procedimentos dos projetos estratégicos no âmbito do Poder Executivo do estado.

Segundo o manual, entre as dimensões do gerenciamento de projetos estratégicos, foram detalhados a integração, o escopo, o tempo, os custos, a qualidade, as pessoas, a comunicação, as aquisições, as partes interessadas, além de riscos, com a especificação no guia como se segue:

Riscos – o gerenciamento de riscos é o processo sistemático de identificar, analisar e responder, em tempo hábil, as oportunidades e ameaças externas ou internas à execução do Projeto que podem trazer algum impacto, seja no Custo, Prazo, Escopo, Qualidade e no alcance dos resultados desejados.

A postura do Gerente de Projeto deve ser a de atuar preventivamente, antecipando os potenciais Riscos, e de adotar alternativas para redução, em caso de Riscos negativos, do seu impacto no Projeto ou ampliação, em casos de Riscos positivos.

Os Riscos internos ao Projeto dizem respeito a mudanças no ambiente organizacional, à adequação e suficiência dos recursos alocados, ao cumprimento de compromissos e contratos, à qualidade dos processos de planejamento e Gerenciamento, entre outros.

Os Riscos externos estão relacionados às variáveis que estão fora do controle do Gerente e dos coordenadores dos Subprojetos do Projeto. (MINAS GERAIS, 2014a, p. 10).

Outros conceitos como o de gerente de projetos estratégico, seus papéis e atribuições, também são explorados no documento que traz pontos de padronização das etapas, acerca: do desenvolvimento do termo de abertura do projeto; do planejamento da declaração do escopo e a estrutura analítica de projeto; da estimativa de custos e

orçamentação, parte do cronograma do projeto; planejamento de recursos humanos e planejamento de comunicações (MINAS GERAIS, 2014). Ressalta-se, ainda, etapas seguintes previstas na orientação, quais sejam de planejamento do gerenciamento de riscos, identificação dos riscos, análise qualitativa e quantitativa de riscos, e o plano de resposta a riscos, reforçando sobre a respectiva importância:

É importante para garantir que o nível, tipo e visibilidade do Gerenciamento de Riscos estejam de acordo com o Risco e a importância do Projeto em relação à organização, para fornecer tempo e recursos suficientes para as atividades de Gerenciamento de Riscos e para estabelecer uma base acordada de Avaliação de Riscos. O processo Planejamento do Gerenciamento de Riscos deve ser realizado já no início do planejamento do Projeto, pois ele é essencial para executar com sucesso os outros processos descritos nesse capítulo.

O uso pleno do Gerenciamento de Riscos se dá sob um novo paradigma de gestão. Requer uma postura empreendedora em contraposição à postura passiva do Gerente. Necessita da contribuição de distintas organizações envolvidas que devem cooperar com o Gerente. Além disso, o Gerente deve tomar a iniciativa de propor as providências necessárias, mesmo que não estejam em sua alçada. (MINAS GERAIS, 2014, p. 25)

Assim, o manual apresenta o passo a passo descritivo de todas as medidas a serem adotadas para a execução de um gerenciamento de riscos para os projetos passando-se, na sequência, às etapas de monitoramento e de avaliação e revisão dos projetos estratégicos (MINAS GERAIS, 2014).

O documento ainda se encontra disponível no site<sup>48</sup> da Secretaria para fins de consulta, mas não tem sido aplicado. Atualmente, a Seplag-MG não dispõe de outro manual ou cartilha para orientar formalmente os órgãos e entidades acerca das diretrizes e procedimentos dos projetos estratégicos.

Alguns órgãos ou entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais disciplinam internamente suas normas e procedimentos para projetos estratégicos, estabelecendo seu fluxo e diretrizes, como no caso Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais (Hemominas), que por meio do PORTARIA Nº HEMOMINAS/ADC.PRE Nº.

---

<sup>48</sup> SEPLAG-MG. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos. Livro 4. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/documento/manual-de-estruturacao-gerenciamento-monitoramento-e-avaliacao-de-projetos>. Acesso em: 10 jan. 2024.

260/2023<sup>49</sup> aprovou o seu manual com objetivo de orientar, normatizar e padronizar o processo de criação e monitoramento dos projetos estratégicos no âmbito da Fundação.

Por meio das entrevistas realizadas com os gestores responsáveis por diferentes etapas relacionadas ao ciclo de políticas públicas do Poder Executivo do estado, pode-se obter uma percepção acerca da existência de um fluxo formalmente definido para o processo de formulação de projetos/políticas. De maneira unânime, os cinco entrevistados reconheceram a inexistência desse fluxo formal. Contudo, cabem algumas considerações acerca do impacto nas rotinas e na aplicação da matéria de gestão de riscos.

Ainda que não instrumentalizado em norma, manual ou guia, o Entrevistado 3 consegue visualizar um fluxo sem dificuldades na execução dos projetos estratégicos em seu órgão/entidade:

Tem um certo fluxo que eu consigo ver ele desenhado na minha cabeça (...) normalmente, quando o projeto é estratégico, ele recebe acompanhamento direto do Governador ou do Vice. É o primeiro ponto, assim, que vem da alta gestão mesmo (...) isso aqui é estratégico para o governo atual. O primeiro ponto é esse, a decisão que é tomada. Feito isso, tem aqui a assessoria estratégica (...) ela é a unidade que concentra muito do planejamento e do acompanhamento desse projeto que é estratégico. E aí tem uma interlocução da assessoria estratégica com, por exemplo, a Seplag, com a Segov ou o próprio Palácio que demandam essas informações dos projetos (...) e por outro lado, a assessoria estratégica tem uma interlocução com (...) quem executa o projeto. Então, o fluxo seria assim (...) alta gestão, no caso o Palácio, o Gabinete [do órgão] definem o que isso é estratégico e aí a área técnica responsável pela política pública vai executar esse projeto com acompanhamento direto da assessoria estratégica, que cria todo um *template* pra poder acompanhar e criar o cronograma com meta, com indicador, com tudo definido, para monitorar aonde a gente quer chegar.

Os Entrevistados 4 e 5, em mesma medida, acreditam que, embora não haja um fluxo ou instrução formalmente estabelecidos, as rotinas já são compreendidas entre as áreas e que a ausência dessa instrumentalização pode ter ganhos positivos sobre o sucesso da política. Dependendo da forma como é feito o trato com os gestores, pode-se haver um aumento ou uma diminuição da proximidade com a alta administração porque a burocracia da metodologia pode criar um engessamento e dificultar as etapas de monitoramento, o que traz

---

<sup>49</sup> MINAS GERAIS. Assessoria Técnico-Legislativa. Disponível em: <https://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=205728&marc=projetos%20estrat%c3%a9gicos>. Acesso: 6 de fev.2024.

impacto no acompanhamento das políticas e, conseqüentemente, na avaliação da efetividade.

Amparando-se nas lentes teóricas até aqui apresentadas, percebe-se que, atualmente, a maior parte das políticas públicas do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, em especial, no caso dos projetos estratégicos, é formulada segundo o modelo *top down*, conforme a classificação discutida por Lotta (2019). No que se refere à implementação, aproxima-se mais do modelo de implementação adaptativo, teoria explicitada por Berman (1978), em que se procura um acordo mais geral sobre os objetivos ou sobre os meios de alcançá-los, com planos menos rígidos. Tem-se, ainda, uma variedade de situações aplicáveis à análise dos desenhos de implementação de políticas, segundo as dimensões apresentadas por Nogueira (1998), no que tange à programabilidade e a interação com o público alvo destinatário das políticas.

Em síntese, essa liberdade nos fluxos faz parte da estratégia adotada e extrai-se que a padronização ou encaixe em modelos pré-estabelecidos, em sentido contrário, poderia resultar na perda da qualidade da informação e nos aspectos relacionados à tomada de decisão pelos gestores. A gestão de riscos acontece de maneira menos rígida, ao longo das etapas do processo. No entanto, conforme reforça o Entrevistado 4, adotar essa estratégia depende da existência de uma equipe experiente, que consiga ter maturidade para fazer esse processo. Nesse sentido, um grande desafio, nessa perspectiva, seria contar com uma equipe com vivência para conseguir ter esse olhar.

Nesse sentido, a possibilidade de se realizar uma análise *ex ante* de um projeto estratégico, realizar uma aplicação da gestão de riscos, previamente, e, conseqüentemente, possibilitar uma efetiva gestão de crises com a elaboração de planos de contingência pode se alterar caso a caso, conforme explica o Entrevistado1:

Se uma política pública ela pode ser pensada, ela pode ser estruturada, não existe uma urgência para que ela entre em operação, qual que é o objetivo? Vamos fazer uma avaliação *ex ante*, nós vamos considerar, obviamente, o objetivo, nós vamos fazer uma árvore de problemas, nós vamos fazer um modelo lógico, nós vamos construir riscos, uma matriz de riscos relacionados a isso, nós vamos ter o planejamento. Mas existe um contexto também que aí a gente tem que fugir um pouco do ideal e imaginar a realidade do gestor: vamos imaginar que surgiu uma nova epidemia, o gestor tem que dar uma resposta rápida e ele não tem tempo de fazer uma análise *ex ante* para desenvolver um programa da área de saúde. Na minha visão, nesse caso, o gestor deveria fazer: a definição do objetivo e fazer o planejamento, mesmo

que mais simples, de execução, nada muito sofisticado, por causa da calamidade, da urgência de se rodar essa política. O trabalho de riscos também seria feito de uma maneira bem mais simples, por que? Porque nós estamos no contexto emergencial. Agora, fora do contexto emergencial, a minha sugestão seria: uma avaliação ex ante de uma política ou de um programa governamental e que nesse trabalho fosse feito a identificação dos riscos. Só que a identificação dos riscos, ela correria depois do objetivo do programa, depois do planejamento estabelecido, porque os riscos estão relacionados ao que ele vai ser feito também, então, assim, ele tem algumas etapas que deveriam ser feitas. (...) A estruturação ela pode ser mais completa, mas estudada, mas a gente sabe que se alguma coisa for urgente, existem os pressupostos básicos para se rodar a política e, depois, aperfeiçoar alguns modelos. (Entrevistado 1).

Da análise, pode se extrair, ainda, que a maior parte dos projetos estratégicos que, eventualmente, é descontinuada parte de fatores relacionados à baixa efetividade do projeto, questões de ordem financeira (expectativa de um financiamento não se concretizou, por exemplo) ou pela baixa maturidade do projeto. A respeito da maturidade, cabem as considerações apresentadas pelo Entrevistado 2:

A maturidade da temática pode ser um diferencial: quanto mais você sabe daquele tema, mais você sabe o que pode vir, né, seus desafios, seus riscos (...) até pensando nos outros atores (...) se você já conhece os outros atores que você vai lidar ali naquele projeto, você sabe quais são os riscos que podem ser envolvidos em relação a eles. É até internamente, se você conhece a sua equipe, se você conhece, bom, os desafios que você tem internamente ali dentro, de uma diretoria, por exemplo, é mais fácil mapear. (Entrevistado 2).

Em relação à aplicabilidade da gestão de riscos na fase de formulação dos projetos estratégicos e seus impactos na implementação e posterior efetividade, evitando-se descontinuidades, os entrevistados, em sua maioria, entendem que é possível, mas não em todos os casos, conforme destaca o Entrevistado 4:

Sim, mas não dá para ser um sim generalizado. Alguns dariam para se fazer durante a elaboração, mas não se aplica a todos e existem alguns riscos que você acaba descobrindo só na execução porque se lida com temáticas muito complexas.

(...)

Na perspectiva de efetividade poderia contribuir sim, mas a maioria dos riscos podem ser difíceis de se categorizar previamente.

(...)

Na medida em que você vai subindo para o nível estratégico esse risco começa a ser tão no caso a caso que é difícil você fazer essa afirmação, mas é claro que vai ter risco que eu poderia ter mitigado. (Entrevistado 4).

Em relação às perspectivas futuras, no que se referem a questões que poderiam ser aprimoradas no processo de formulação e implementação dos projetos estratégicos, o Entrevistado 1 reforça a importância de se levar a metodologia de gestão de riscos de uma maneira mais bem adaptada a cada caso ou de forma mais aplicável à realidade da gestão:

Uma questão importante também (...) é o seguinte, a gente precisa, primeiro, ter uma percepção sobre qual é a demanda do gestor. (...) Não é possível pegar pra um gestor de uma atividade ou de um processo simples e querer levar pro gestor uma metodologia extremamente sofisticada de gerenciamento de riscos (...) você tem um determinado grupo que quem tá lá não sabe nem qual que é a repercussão que isso tem para a imagem da organização (...) Acho que a Administração Pública deveria buscar levar para o gestor aquilo que agregaria valor para ele (...) a realidade do gestor é completamente diferente, às vezes um muito sofisticado significa que ele não vai fazer é nada, então, qual que é a relação custo benefício de se levar algo mais simples ou algo mais sofisticado em termos da literatura? (Entrevistado 1).

Por fim, no que tange ao processo de formulação e implementação dos projetos estratégicos, ressalta-se que, além do envolvimento da área técnica e de especialistas na qualificação da tomada de decisões da alta administração, um outro ponto que poderia ser acrescentado seria de se estabelecer parâmetros mais objetivos que possibilitassem a otimização de esforços operacionais, de maneira que houvessem menores dispêndios de esforços desnecessários.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa tratou de abordar a aplicação da gestão de riscos no enfrentamento às crises e mitigação de efeitos em políticas públicas, tanto nas etapas de formulação quanto na de implementação, analisando a sua institucionalização no Poder Executivo do estado de Minas Gerais. Nesse sentido, os elementos trazidos propiciaram a identificação de aspectos relevantes na realidade da aplicação da gestão de riscos no contexto dos projetos estratégicos do estado, no que se refere às práticas correntes e aos desafios inerentes à sua institucionalização.

No âmbito da Administração Pública, a governança desempenha um papel crucial na implementação e no reforço dos controles internos, sendo a gestão de riscos um componente

essencial nos pilares da governança, devendo estar integrada à tomada de decisões, considerando todos os riscos e focando no interesse coletivo para melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Da análise documental realizada, verificou-se que as políticas públicas, em âmbito federal, apresentaram falhas na governança, afetando a estratégia e coordenação entre planejamento e orçamento, além de insuficiências na gestão de riscos, o que resulta em benefícios concedidos indevidamente em políticas públicas. Os achados indicam que, embora alinhadas com diretrizes estratégicas, as políticas carecem de uma visão de longo prazo e sofrem de imaturidade na definição de objetivos e metas. Assim, recomendou-se a utilização de análises ex ante para melhor delimitar problemas e evitar erros desde a formulação da política, otimizando recursos e melhorando o bem-estar social.

No âmbito do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, buscou-se realizar um levantamento e a sistematização das políticas de gestão de riscos para compreender a estrutura administrativa vigente e as ferramentas de que o estado dispõe para mitigar incertezas em cenários emergenciais. Identificou-se a existência da realização de trabalhos de monitoramento e avaliação de políticas públicas do estado, tanto pelo Sapp-MG quanto pela CGE-MG que, inclusive, aplicou diagnóstico do estágio de maturidade da gestão de riscos no Executivo mineiro, utilizando um modelo de autoavaliação do TCU. O estudo evidenciou que a maioria dos órgãos estaduais possui uma maturidade básica em gestão de riscos, praticada de forma informal e esporádica, sem garantir a mitigação efetiva dos riscos.

Se por um lado, o nível de maturidade dos órgãos e entidades do estado de Minas Gerais é considerado baixo, pode-se dizer que após a publicação dos relatórios da CGE-MG, teve-se um aumento considerável de normativos internos, por meio de portarias e resoluções instituindo políticas de gestão de riscos. Entre 2021 e 2023, foram dez publicações de diferentes órgãos do estado, formalizando políticas de gestão de riscos. Tratam-se de ações proativas que evidenciam a existência de iniciativas em curso, voltadas ao fomento e a ampliação do trato com a matéria.

Além disso, verificou-se que, normativamente, o estado de Minas Gerais possui normas e regulamentos que tratam de governança, gestão de riscos e gestão de crises, muito embora, no último caso, a temática ainda permanece restrita a algumas estruturas específicas relacionadas ao Governador e ao Vice-Governador, por meio do GMG, e à Sejusp-MG. No

entanto, são instrumentos que permitem que o estado possa mitigar incertezas em alguns cenários emergenciais.

A análise empírica das políticas públicas em Minas Gerais, focada na gestão de riscos e crises durante a pandemia de Covid-19, envolveu a avaliação de projetos estratégicos e a condução de entrevistas com gestores de diferentes fases do ciclo de políticas públicas. Foi criado o Comitê Extraordinário COVID-19 de Minas Gerais, que implementou 204 deliberações para gerir a crise, incluindo o estabelecimento do teletrabalho, que posteriormente foi normatizado mediante a promulgação da Lei nº 23.674/2020, destacando-se como um esforço adaptativo e proativo frente aos desafios impostos pela pandemia.

Da amostra selecionada, analisou-se cinco projetos estratégicos executados no período de 2019 a 2022. Desses, o projeto "Somos Todos Água" foi avaliado no 1º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público de Minas Gerais, enquanto os programas "Percurso Gerais" e "Ensino Médio Integral" passaram por avaliações ex ante de maneira apartada. Ressaltam-se os resultados extraídos da avaliação realizada face ao Programa Somos Todos Água, na qual se recomendou o desenvolvimento de um plano de ação baseado no apetite a riscos do gestor para melhor tratar os riscos identificados no programa. Além disso, a avaliação da governança levou ao desenvolvimento de uma matriz focando em liderança, estratégia e controle, destacando a necessidade de maior transparência, ação efetiva do Comitê Gestor e estudos para a sustentabilidade financeira. Observou-se a aderência parcial às boas práticas e recomendou-se a avaliação da adoção de mecanismos de avaliação ex ante para minimizar erros na formulação de políticas.

No contexto das políticas públicas do estado de Minas Gerais, especialmente em projetos estratégicos, predomina-se o modelo de formulação top-down, enquanto a implementação segue um enfoque adaptativo. Essa liberdade operacional permite tem o objetivo de evitar a perda da qualidade da informação e melhorar a tomada de decisão, mas acaba não trazendo uma boa aplicabilidade à prática da gestão de riscos em políticas públicas.

Por fim, os desafios para a institucionalização da gestão de riscos são vastos e variados, abrangendo desde a conscientização sobre sua importância até a efetiva integração das suas práticas na cultura administrativa e na tomada de decisões estratégicas do Poder Executivo.

De todo exposto, entende-se como fundamental a aplicação da gestão de risco na formulação e implementação das políticas públicas. Contudo, deve-se ressaltar a importância

de considerar o momento da realização, se ex ante ou ex post, mediante à adequação de cada tipo de projeto, considerando como variáveis os tipos de desenhos de implementação, com base na capacidade de programação e interação da política com o público-alvo, além da lógica programada ou adaptativa. A formulação e implementação poderiam ser aprimoradas pela definição de parâmetros objetivos que otimizassem esforços operacionais e evitassem gastos desnecessários.

Em conclusão, é necessário que o Poder Executivo do estado de Minas Gerais, fortaleça as práticas existentes no que tange à gestão de riscos e de crises em políticas públicas, promovendo uma cultura de gestão de riscos e melhor coordenação das ações para que se possa responder de forma mais eficaz a situações de crises, garantindo assim a resiliência e o bem-estar da população mineira.

Com o presente trabalho, espera-se contribuir para a ampliação dos estudos e debates acadêmicos acerca da implementação da gestão de riscos nas organizações públicas, como forma de fomentar a mitigação de eventos de riscos e a contenção de situações de crise, visando a buscar soluções face aos principais gargalos associados ao seu desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MODEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. 1 ed. 1 reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTONIK, Luiz Roberto. *Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

ASSI, Marcos. *Gestão de riscos com controles internos: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência dos negócios*. 2 ed. São Paulo: Saint Paul Editora, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 31000:2018: *Gestão de Riscos – Diretrizes*. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. 17 p. Título original: Risk management – Guidelines.

BERMAN, Paul. *Designing implementation to match policy situation: a contingency analysis of programmed and Adaptive implementation*. Paper for delivery at the 1978 Annual Meeting of The American Political Science Association. London: The Rand Corporation, 1978. Disponível em: . Acesso em: 4 mar. 2024.

BETÂMIO DE ALMEIDA, António. “2021: um tempo para revisitação da gestão do risco e de crises.” *Geografia, Riscos e Proteção Civil. Homenagem ao Professor Doutor Luciano Lourenço. Volume 2 (2021)*. Coimbra: Simões e Linhares, 2021. Disponível em: [https://www.riscos.pt/wp-content/uploads/2018/Outras\\_Pub/outras/lourenco/volume2/pdf/Livro\\_HLL092021\\_volum e2\\_P4\\_01.pdf](https://www.riscos.pt/wp-content/uploads/2018/Outras_Pub/outras/lourenco/volume2/pdf/Livro_HLL092021_volum e2_P4_01.pdf) . Acesso em: 6 mar. 2024.

BUNDY, Jonathan; PFARRER, Michael D.; SHORT, Cole E.; e COOMBS, W. Timothy. *Crise e Gestão de Crise: Integração, Interpretação e Desenvolvimento de Pesquisa*. *Journal of Management*, 43 (6), 1661–1692, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0149206316680030> Acesso 10 de abr.2023.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. *Risco Botton Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro*. Revista da CGU. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/323485648>. Acesso em: 31 ago 2022.

BRASIL. *Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da

República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm) . Acesso em: 13 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014. 91 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> . Acesso em: 1 de fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta no 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 14, 11 mai. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016a. 95 p.

BRASIL. Lei no 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13473.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13473.htm) . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2127/2017 – Plenário. Acompanhamento. Relatório de Políticas e Programas de Governo - RPP, com vistas a enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional o quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Relator: Marcos Bemquerer, 27 de setembro de 2017. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2017a]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2283817> . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2017b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm) . Acesso em: 13 de mar. 2024.

BRASIL. Lei no 13.707, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13707.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13707.htm) . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2608/2018 – Plenário. Acompanhamento com objetivo de elaborar Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019. Relator: Benjamin Zymler, 14 de novembro de 2018. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2018a].

Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2337030> . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília: Ipea, 2018b. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view) . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL Tribunal de Contas da União. Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018c. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao\\_riscos\\_avaliacao\\_maturidade.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf) . Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Brasília: Ipea, 2018d. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view> . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2513/2019 – Plenário. Acompanhamento realizado com o objetivo de elaborar o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2019 (RePP 2019). Relator: Vital do Rêgo, 16 de outubro de 2019. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2019]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2377277> . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2019. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2019a. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/17/B0/92/77/E933071076A7C107E18818A8/Relatorio\\_politicas\\_programas\\_governo\\_2019.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/17/B0/92/77/E933071076A7C107E18818A8/Relatorio_politicas_programas_governo_2019.pdf) . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Lei no 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm) . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2020. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/6E/65/F8/88/8DD0B710EA6C5BA7E18818A8/Relatorio\\_politicas\\_programas\\_governo\\_2020.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/6E/65/F8/88/8DD0B710EA6C5BA7E18818A8/Relatorio_politicas_programas_governo_2020.pdf) . Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020a. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABED4CC852BB> . Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm) . Acesso em: 3 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1683/2021 – Plenário. Auditoria operacional na governança de políticas e processos do setor elétrico brasileiro. Relator: Jorge Oliveira, 14 de julho de 2021. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2021a]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2471920> . Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Meio Ambiente e Energia. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/795057-crise-hidrica-e-resultado-de-ma-gestao-dos-reservatorios-das-usinas-dizem-debatedores/>. Acesso: 27 de dez.2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2023. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/24/95/CF/A2/9F1EA8108DD885A8F18818A8/Relatorio%20de%20Politicass%20e%20Programas%20de%20Governo%202023.pdf> . Acesso em: 3 mar. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332> . Acesso em: out. 2021.

CARROLL, Lewis. Alice através do espelho. Tradução: Sarah Bento Pereira. Ilustração: John Tenniel. 3ª ed. Cotia: Pandorga, 2021. 160 p.

CARVALHO, Samuel Silva dos Santos; ALMEIDA, Mariza Gonçalves; e ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 4. Curitiba: 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv8n4-064> . Acesso em: 31 ago 2022.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849 a 874, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6790> . Acesso em: 6 mar. 2024.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão Pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: IPEA (Texto para discussão n. 2319), 2017. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30733&Itemid=424](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=30733&Itemid=424) . Acesso em: 12 mar. 2024.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte>. Acesso: 27 de dez.2021.

CGE-MG. Relatório CGE Nº 1520.0872.19. Diagnóstico de Autoavaliação da Maturidade em Gestão de Riscos na Administração Pública Direta do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais (2019). Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/publicacoes/relatorios/relatorios-de-auditoria/category/48-2019>. Acesso: 29 de out.2021.

CGE-MG. Relatório de Auditoria nº 1500.0755.20. Avaliação da Capacidade de Análise Ex Ante de Políticas Públicas. Minas Gerais (2020).

CGE-MG. Relatório de Auditoria - Consultoria - nº 1182965. Avaliação Executiva do Programa Somos Todos Água. Minas Gerais (2022). Disponível em: <https://www.cge.mg.gov.br/auditoria-interna-governamental/relatorios-de-auditoria/category/93-2022?download=947%3Arelatorio-de-auditoria-consultoria-n-1182965-igam> . Acesso em: 6 mar. 2024.

CGE-MG. Relatório Gerencial Nº 1202207. Avaliação Parcial da Estrutura de Controle em de Nível de Componente. Minas Gerais (2023).

COSO ERM. Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada, 2004. COSO. Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e Pricewaterhouse Coopers Governance, Risk and Compliance, Estados Unidos da América, 2007.

DE ÁVILA GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica Sociedade e Cultura, vol. 20, núm. 1, enero-junio, 2017, pp. 3-11 Universidade Federal de Goiás. Goiânia: UFG, 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70354189002> . Acesso em: 6 mar. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo: Cedec, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004> . Acesso em: 9 mar. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. "Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil." (2018). In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Organizadoras Gabriela Lotta; Roberto Pires; Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247> . Acesso em: 23 mai. 2024.

FJP. Fundação João Pinheiro. Manual de normalização de trabalhos acadêmicos / Fundação João Pinheiro, Coordenação de Editoração – Belo Horizonte: FJP, 2021.

FURTADO, Lucas Rocha. As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FURTADO MARQUES, Maíra. O CONTROLE INTERNO E EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Revista Científica Semana Acadêmica (2022). Disponível em: <https://doi.org/10.35265/2236-6717-223-12156> . Acesso em: 13 mar. 2024

HERMAN, B. “Dutch” Leonard; ARNOLD, M. Howitt. *High Performance in Emergency Preparedness and Response: Disaster Type Differences*. Harvard University, PB-2007-3 | May 2007. Disponível em:

[https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/taubman/files/peril\\_new.pdf](https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/taubman/files/peril_new.pdf)

Acesso em: 10 abr. 2023.

IBAMA. Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente E Dos Recursos Naturais Renováveis.

Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/noticias/730-2019/1881-rompimento-de-barragem-da-vale-em-brumadinho-mg-destruiu-269-84-hectares>. Acesso: 27 de dez. 2021.

INTOSAI. (2007). Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Brasil - Série Traduções. Salvador, Bahia.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea , 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view) . Acesso em: 1 fev. 2024.

LEITÃO ARAÚJO, C. E.; MARTINS CUNHA, Eleonora S. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, [S. l.], v. 9, n. 22, p. 170–187, 2019. DOI: 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1030. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1030> . Acesso em: 5 mar. 2024.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Organizadora Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162> . Acesso em: 2 mar. 2024.

LUCCA, TA de; SANTOS, N. dos. Gestão do conhecimento em tempos de crise / Gestão do conhecimento em tempos de crise. *Revista Brasileira de Desenvolvimento*, [S. l.], v. 12, pág. 94508–94522, 2020. DOI: 10.34117/bjdv6n12-060. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/20976> . Acesso em: 6 mar. 2024.

MCCONNELL, Allan. *Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management*. *Policy and Society* 30 (2011) 63–76. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1016/j.polsoc.2011.03.002?needAccess=true&role=button> Acesso em: 10 abr. 2023.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.644, de 6 de novembro de 2014. Dispõe sobre o Código de Conduta Ética do Agente Público e da Alta Administração Estadual. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado, 2014. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46644/2014/?cons=1> . Acesso em: 9 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos. Livro 4. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Minas Gerais (2014a). Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/documento/manual-de-estruturacao-gerenciamento-monitoramento-e-avaliacao-de-projetos> . Acesso em: 10 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Lei no 23.304, de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23304/2019/?cons=1> . Acesso em: 6 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.886, de 15 de março de 2020. Dispõe sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), institui o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 – Comitê Extraordinário COVID-19 e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47886/2020/?cons=1> . Acesso em: 10 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.578, de 15 de janeiro de 2020. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 - PPAG 2020-2023. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado, 2020a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23578/2020/?cons=1> . Acesso em: 11 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.752, de 30 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - 2020-2023, para o exercício 2021. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado, 2020b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23752/2020/> . Acesso em: 16 mar. 2024

MINAS GERAIS. Decreto no 48.298, de 12 de novembro de 2021. Institui o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48298/2021/> . Acesso em: 6 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Sistema Estadual De Avaliação De Políticas Públicas. Plano Anual de Monitoramento e Avaliação do Governo de Minas Gerais 2022. Minas Gerais (2022). Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/> . Acesso em: 1 de fev. 2024.

MINAS GERAIS. Sistema Estadual De Avaliação De Políticas Públicas. Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público de Minas Gerais: Avaliação De Políticas Públicas - Ciclo 2022. Minas Gerais (2022a). Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/13uAwZhf\\_nlVXLZEEemKaZjkfh4RfivJOE/view](https://drive.google.com/file/d/13uAwZhf_nlVXLZEEemKaZjkfh4RfivJOE/view) . Acesso em: 1 de fev. 2024.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.419, de 16 de maio de 2022. Dispõe sobre a Política Mineira de Promoção da Integridade. Minas Gerais (2022b). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48419/2022/> . Acesso em: 1 de fev. 2024.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.420, de 16 de maio de 2022. Dispõe sobre a atividade de auditoria interna no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Minas Gerais (2022c). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48420/2022/?cons=1> . Acesso em: 1 de fev. 2024.

MINAS GERAIS. Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24313/2023/> . Acesso em: 6 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Sistema Estadual De Avaliação De Políticas Públicas. Plano Anual de Monitoramento e Avaliação do Governo de Minas Gerais 2023. Minas Gerais (2023a). Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/> . Acesso em: 1 de fev. 2024.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.636, de 19 de junho de 2023. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Minas Gerais (2023b). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48636/2023/> . Acesso em: 9 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.659, de 28 de julho de 2023. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Minas Gerais (2023c). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48659/2023/> . Acesso em: 10 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.710, de 26 de outubro de 2023. Dispõe sobre a organização do Gabinete Militar do Governador. Minas Gerais (2023d). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48710/2023/> . Acesso em: 10 mar. 2024.

MIRANDA, Rodrigo. F. A. Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2017.

MONTAGNA, Aduon. CRISE E INTELIGÊNCIA: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO GERENCIAMENTO DE CRISES. Revista Brasileira de Inteligência, n. 17, p. 89, 23 mar. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.215> Acesso 10 de abr.2023.

NEGRÃO, Célia Regina P. Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas. Brasília: Editora Senac, 2014.

NETO, Belmiro Ribeiro da Silva. Gestão de crises requer governança e comunicação. Revista GVExecutivo v. 14 n. 2, p. 45, julho-dezembro 2015. Disponível em <https://doi.org/10.12660/gvexec.v14n2.2015.56844> Acesso em: 10 abr. 2023.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Chile: Cepal, 1998. (Série Políticas sociales, n. 24). Disponível em: <https://trabajosocialucen.files.wordpress.com/2012/05/de-la-certeza-omnipotente-al-comportamiento-estrategico.pdf> . Acesso em: 3 mar. 2024.

OLIVEIRA, J. de A.; MENEZES, S. J. M. da C. de; LOPES, T. S.; ALMEIDA, F. S. de. Impactos socioambientais do rompimento de barragens de rejeitos de mineração no Estado de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, 2021. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RBGA/article/view/8364>. Acesso em: 9 mar. 2024.

OLIVEIRA, Rosângela Florczak de; NUNES, Ana Karin; SILVA, Diego Wander da. Lideranças e cuidado na gestão de riscos em organizações brasileiras. *Organicom – Ano 20 – N. 43 – Setembro/Dezembro 2023*. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/214606/202241> . Acesso em: 6 mar. 2024.

PARADA, Eugenio Lahera. Política Y Políticas Públicas. In: Políticas públicas; coletânea. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132> . Acesso em: 3 mar. 2024.

PIRES, Roberto Carvalho C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *Burocracia e política pública no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP, 2018.

PUGH, Derek S.; HICHSON, David J. Os teóricos das organizações. Org. Suzana Braga [et al.]. Trad. Afrânio Carvalho Aguiar [et al.]. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

RIBAS JÚNIOR, Salomão. *Corrupção Pública e Privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RÊGO, Hânia Pereira. *Governança, Controle e Gestão de Riscos: modismos ou desafios pessoais a serem superados?*. Paraná: JML, 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. *Auditoria Governamental – Uma abordagem Metodológica da Auditoria de Gestão*. 1ª ed. (ano 2008). 2ª reimpr. Curitiba: Jauá, 2010.

ROUX-DUFORT, Christophe. *A gestão de crises é (apenas) uma gestão de exceções?* (2007). Wiley-Blackwell: *Jornal de Contingências e Gestão de Crises*. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00507.x> . Acesso em: 13 mar. 2024.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009. Disponível em: <https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/10551017022012Politicass Publicas Aula 1.pdf> . Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTOS, Jaeme Gonçalves dos. O controle de governança como boa prática na administração pública do Brasil: uma análise no ciclo de políticas públicas. 2018. 196 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3824> . Acesso em: 13 mar. 2024.

SANTOS, Vilson da Silva; LORETI, Jhony Grund Abreu; e RIBEIRO, Marcelo Durvaline de M. Gestão de Riscos nas Contratações da Administração Pública: enfoque sobre licitações e contratos. Revista Científica Semana Acadêmica, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331325173> . Acesso em: 31 ago. 2022.

SARAVIA, Henrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: Políticas públicas; coletânea. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132> . Acesso em: 3 mar. 2024.

SCRIBNER, Robert W. e PORTER, Roy. Aplicación de Conocimientos y Establecimiento de Políticas. (1995). Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica. Disponível em: <https://ccp.ucr.ac.cr/cursos/decisiones/contenido/lec103.htm> . Acesso em: 13 mar. 2024.

SENNÁ, Claudio José d'Alberto. Gerenciamento de Crises: usando mapas críticos para organizar o que é complexo e caótico. Rio de Janeiro, Alta Books, 2017.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo (24a ed.). São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 72 p. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro\\_Coordena%20e%20pol%20adticas%20p%20bablicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%20e%20pol%20adticas%20p%20bablicas.pdf) . Acesso em: 3 mar. 2024.

't Hart, P. (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36–50. Disponível em: [https://www.theism.org/documents/'t%20Hart%20\(1993\)%20Symbolos,%20Ritual%20&%20Power-%20The%20Lost%20Dimensions%20of%20Crisis%20Management.pdf](https://www.theism.org/documents/'t%20Hart%20(1993)%20Symbolos,%20Ritual%20&%20Power-%20The%20Lost%20Dimensions%20of%20Crisis%20Management.pdf) Acesso em: 10 abr. 2023.

TCU. REFERENCIAL DE COMBATE A FRAUDE E CORRUPÇÃO: APLICÁVEL A ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2a Edição, 2018.

TCU. MANUAL DE GESTÃO DE RISCOS DO TCU / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F78AF2FB50178DOCFAA61204A> . Acesso em: 10 abr. 2023.

UFOP. A Crise Hídrica e Energética no Brasil. Disponível em: <https://ufop.br/noticias/em-discussao/crise-hidrica-e-energetica-no-brasil> e <https://www.camara.leg.br/noticias/795057-crise-hidrica-e-resultado-de-ma-gestao-dos-reservatorios-das-usinas-dizem-debatedores/>. Acesso: 27 de dez.2021.

VIEIRA, James Batista e BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281> . Acesso em: 29 de out.2021.

## GLOSSÁRIO

**Accountability:** conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações (BRASIL, 2016).

**Apetite a risco:** nível de risco que uma organização está disposta a aceitar (BRASIL, 2016).

**Alta administração:** autoridades que integram a direção executiva de uma organização (autoridade máxima e demais membros da gerência sênior), com poderes para propor políticas, objetivos e direção geral da organização (BRASIL, 2020a).

**Centro de Governo:** instituição ou grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do poder executivo (BRASIL, 2016a).

**Controles internos da gestão:** conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados (adaptado de BRASIL, 2016).

**Consequência:** resultado de um evento que afeta os objetivos (ABNT, 2018).

**Evento:** ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias (ABNT, 2018).

**Gerenciamento de riscos:** processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização (BRASIL, 2016).

**Gestão de riscos:** atividades coordenadas para dirimir e controlar uma organização no que se refere a riscos (ABNT, 2018).

**Governança:** combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos (BRASIL, 2016).

**Governança no setor público:** compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2016).

**Incerteza:** incapacidade de saber com antecedência a real probabilidade ou impacto de eventos futuros (BRASIL, 2016).

**Nova Gestão Pública:** a nova gestão pública, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos (CAVALCANTE, 2017).

**Probabilidade:** chance de algo acontecer (ABNT, 2018).

**Risco:** efeito da incerteza nos objetivos (ABNT, 2018).

## APÊNDICE A – REGULAMENTOS E INSTRUÇÕES DE ENFRENTAMENTO À COVID-19

Quadro 11 - Exemplo de regulamentos e instruções de enfrentamento à Covid-19

<b>Tipo de Norma</b>	<b>Número</b>	<b>Data Assinatura</b>	<b>Órgão de Origem</b>	<b>Ementa</b>
<b>Portaria</b>	25	18/03/2020	Fundação Ezequiel Dias - FUNED	Prorroga o prazo para elaboração do Plano de Contingência no âmbito da Fundação Ezequiel Dias.
<b>Portaria</b>	27	20/03/2020	Fundação Ezequiel Dias - FUNED	Regulamenta, no âmbito da Fundação Ezequiel Dias, o Decreto nº 47.886, de 15 de março de 2020, que dispõe sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia infecciosa viral causada pelo novo Coronavírus (SARS-CoV-2), que leva à doença respiratória denominada COVID-19, institui o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde da COVID-19 – Comitê Extraordinário COVID-19 e dá outras providências.
<b>Nota</b>	1	20/03/2020	Conselho Estadual de Educação - CEE	O Conselho Estadual de Educação do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, vem, a público, esclarecer e orientar para a reorganização das atividades escolares do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, devido à pandemia COVID-19.
<b>Resolução</b>	10	02/04/2020	Controladoria-Geral do Estado - CGE	Aprova a Instrução Normativa que trata dos procedimentos de consultoria sobre riscos em contratações emergenciais, a que se refere o art. 3º do Decreto NE nº 113, de 12 de março de 2020.
<b>Instrução Normativa</b>	2	02/04/2020	Controladoria-Geral do Estado - CGE	Definir, nos termos do Anexo Único desta Instrução Normativa, o roteiro de procedimentos para a prestação de serviços de consultoria sobre processos de contratações emergenciais, a que se refere o art. 3º Decreto NE nº 113, de 12 de março de 2020.
<b>Deliberação</b>	3168	04/06/2020	Secretaria de Estado de Saúde - SES	Aprova o Plano de Contingência da Grade Hospitalar para enfrentamento da pandemia de COVID-19, causada pelo agente novo Coronavírus, no Estado de Minas Gerais.
<b>Deliberação</b>	3208	19/08/2020	Secretaria de Estado de Saúde - SES	Aprova, em caráter excepcional e emergencial, a Política de Vigilância do Óbito (PVO) para compor o Plano de Contingência de Óbitos, como medida de apoio ao enfrentamento da pandemia da Doença causada pelo novo Coronavírus (COVID-19), no Estado de Minas Gerais.
<b>Portaria</b>	306	13/10/2020	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - HEMOMINAS	Aprova o Manual de Normas e Procedimentos para Plano de Contingência para o Atendimento ao Candidato à Doação de Sangue em Caso de Inoperância do Sistema Hemote Plus no âmbito da Fundação Hemominas.

<b>Deliberação</b>	3240	21/10/2020	Secretaria de Estado de Saúde - SES	Aprova o Plano Estadual de Contingência (PEC) para o Enfrentamento das Arboviroses Urbanas - Dengue, Zika Vírus e Chikungunya, para o período de dezembro de 2020 a maio de 2021 e dá orientações para elaboração dos Planos Municipais de Contingência.
<b>Resolução</b>	479	01/02/2021	Conselho Estadual de Educação - CEE	Dispõe sobre a reorganização das atividades escolares do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, devido à pandemia COVID-19, e dá outras providências.
<b>Resolução</b>	7409	17/02/2021	Secretaria de Estado de Saúde - SES	Suspende as cirurgias e procedimentos cirúrgicos eletivos não essenciais, na rede pública e na rede privada contratada ou conveniada com o SUS.
<b>Portaria</b>	70	23/02/2021	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - HEMOMINAS	Aprova o Manual de Normas e Procedimentos do Plano de Contingência da Fundação Hemominas para Atendimento à Demanda de Hemocomponentes Durante Grandes Eventos.
<b>Deliberação</b>	3360	20/03/2021	Secretaria de Estado de Saúde - SES	Aprova a distribuição de recursos financeiros destinados ao custeio das ações de saúde para o enfrentamento do Coronavírus-COVID19, a título de incentivo emergencial e temporário a partir de fevereiro de 2021, e dá outras providências.
<b>Deliberação</b>	3367	31/03/2021	Secretaria de Estado de Saúde - SES	Aprova o repasse de parcela excepcional de incentivo financeiro para apoio à estruturação, ampliação e otimização do Sistema de Gases Medicinais dos estabelecimentos inseridos no Plano Operativo de Contingência Macrorregional – Grade de Leitos do Estado de Minas Gerais para o enfrentamento do Coronavírus-COVID19.
<b>Portaria</b>	109	31/03/2021	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - HEMOMINAS	Aprova o Manual de Normas e Procedimentos para o Plano de Contingência para Atendimento a Demanda de Hemocomponentes durante Situações de Catástrofe no âmbito da Fundação Hemominas.
<b>Deliberação</b>	3395	28/04/2021	Secretaria de Estado de Saúde - SES	Aprova o repasse de incentivo financeiro, em caráter excepcional, para apoio à ampliação do suporte ventilatório das Unidades de Pronto Atendimento - UPA 24h do Estado de Minas Gerais, para o enfrentamento da COVID19.
<b>Resolução</b>	8340	21/09/2022	Secretaria de Estado de Saúde - SES	Estabelece as diretrizes do Sistema Estadual de Regulação Assistencial no fluxo de Urgência e Emergência no âmbito do Sistema Único de Saúde de Minas Gerais.

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE B – CARTEIRA DE PROJETOS ESTRATÉGICOS EM ANDAMENTO

Quadro 12 - Carteira de projetos estratégico em andamento – 2019 a 2022

Órgão (Sigla)	Projeto Estratégico	Ação	Situação
SEAPA/ IMA	Defesa Agropecuária Eficiente	Aprimoramento da Defesa Sanitária- VALE	Em andamento
		Implantação do programa de monitoramento de contaminantes em alimentos-VALE	Em andamento
		Implantação do Sistema de Gestão de Processos (BPMS) - VALE - (Melhorias no SIDAGRO).	Em andamento
IMA	Destinação do Parque da Gameleira	Ações serão estruturadas.	Em andamento
SEAPA	Regularização Fundiária Rural	Emissão de títulos de domínio de Regularização Fundiária Rural	Em andamento
		Anexo I.3 - Regularização Fundiária Rural na Bacia do Paraopeba - VALE	Em andamento
	Barragem Setúbal	1) Fornecimento emergencial de caminhões-pipa para as agrovilas nos municípios de Jenipapo de Minas e Chapada do Norte foram construídas para reassentamento da população que habitava a área inundada para construção da barragem de Setúbal. 2) Implantação dos sistema definitivo na barragem situada no município de Jenipapo de Minas. 3) Regularização fundiária dos reassentados.	Em andamento
EMATER	Market Place MG	Comercialização Eletrônica de Produtos e Serviços da Agricultura Familiar por meio da implantação de um marketplace e da prestação de serviços especializados de ATER para negócios rurais.	Em andamento
SEDESE	Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia	Acesso ao trabalho e à renda;	Em andamento
		AproximaÇÃO SUAS;	Em andamento
	Recupera Minas	Recupera Minas - BDMG Habitação: Financiamento para construção e reconstrução de 2.800 casas nos municípios afetados pelas chuvas em estado de calamidade ou emergência	Em andamento
		Recupera Minas - Transferência - Destinação de recursos aos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) para atendimento à população atingida pelas chuvas - R\$ 94 milhões às gestões de 230 municípios;	Em andamento
SEJUSP	Fortalecimento dos sistemas prisional e socioeducativo	Expansão das Vagas do Sistema Prisional	Em andamento
		Expansão de Vagas em APACs	Em andamento
		Ampliação do número de pessoas monitoradas por tornozeleiras eletrônicas	Em andamento
		Expansão das vagas de Semiliberdade	Em andamento
		Expansão das vagas de Internação	Em andamento
		Sejusp: Ampliação da estrutura de Audiência Virtual no Sistema Prisional;	Em andamento

	Resolução de conflitos da PPP Penitenciária (GPA)	Ações serão estruturadas	Em andamento
<b>SEJUSP/ CBMMG</b>	Modernização dos órgãos de Segurança Pública	CBMMG: Potencialização do Serviço de Prevenção contra Incêndio e Pânico - VALE;	Em andamento
<b>SEJUSP</b>	Modernização dos órgãos de Segurança Pública	Sejusp: Base Integrada de Segurança Pública	Em andamento
		Sejusp: Reds Mobile	Em andamento
<b>SEJUSP/ PCMG</b>	Modernização dos órgãos de Segurança Pública	PCMG: Procedimento de Polícia Judiciária Eletrônico - PPJ-e - VALE	Em andamento
		PCMG: Implantação do Plantão Digital na PCMG;	Em andamento
<b>SEJUSP/ PMMG</b>	Modernização dos órgãos de Segurança Pública	PMMG: Segurança na comunicação operacional da PMMG - VALE;	Em andamento
		PMMG: Segurança Rural - VALE;	Em andamento
		PMMG: Bodycam: Câmera Operacional Portátil;	Em andamento
<b>SEPLAG</b>	Minas Atende	Simplificação de Procedimentos	Em andamento
		Relacionamento com o Cidadão	Em andamento
		Alô, Minas!"	Em andamento
		Inovação de Serviços;	Em andamento
	Recuperação e Compensação dos Danos em Função dos Desastres Minerários do Rio Doce e Brumadinho	Projetos Agenda Integrada: Estradas São José do Goiabal - Cava Grande e Marliéria; PERD - Parque Estadual Rio Doce Fortalecimento da Educação Pública na Bacia do Rio Doce	Em andamento
	Transforma Minas	Atração e seleção	Em andamento
		Desempenho e desenvolvimento;	Em andamento
		Frente Engajamento	Em andamento
	Implantação da Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos - CSC	Propor, desenvolver, executar e monitorar estratégias e ações para implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos por meio da adequação e elaboração de regulamentos, ajustes e evoluções em sistemas de informações, padronização de procedimentos e capacitação dos servidores, colaboradores e usuários dos sistemas.	Em andamento
	Cohabitação de órgãos e entidades estaduais no interior	Cohabitação de órgãos e entidades estaduais no interior	Em andamento
<b>SEDE</b>	Minas Amiga do Investidor	Minas Livre Para Crescer;	Em andamento
		Minas Reurb – Programa Mineiro de Regularização Territorial;	Em andamento
	Sol de Minas	Melhoria do ambiente de negócios do setor de geração fotovoltaica	Em andamento
		Pesquisa e inovação para desenvolvimento da competitividade da Indústria da energia fotovoltaica mineira;	Em andamento
<b>IDENE</b>	Barragem de Jequitáí: solução	Ações serão estruturadas.	Em andamento
<b>FAPEMIG</b>	Centro Nacional de Vacinas	Ações serão estruturadas.	Em andamento
<b>SEE</b>	Ensino Médio Integral	Novo Ensino Médio de Tempo Integral	Em andamento
		Gestão pela Aprendizagem - Ensino Médio	Em andamento
	Gestão pela Aprendizagem	Gestão pela Aprendizagem - Ensino Fundamental;	Em andamento

		Somar;	Em andamento
		Inovação e Tecnologia Novo Ensino Médio - Parceria Gerdaui;	Em andamento
		Doação de celulares a estudantes de baixa renda;	Em andamento
	Trilhas do Futuro	Oferta de cursos técnicos para estudantes e egressos do ensino médio, em especial da rede estadual de ensino, por meio da contratação de instituições públicas e privadas para oferta dos cursos de educação profissional, com fornecimento de vales alimentação e transporte aos participantes.	Em andamento
	Mãos Dadas	Mãos Dadas - Articular com os municípios a absorção dos anos iniciais de escolas estaduais, por meio da negociação que pode envolver cessão de profissionais e edifícios.	Em andamento
	Programa Universidades	Ações serão estruturadas. Aguardar	Em andamento
<b>UEMG</b>	Destinação área e equipamentos Cidade das Águas	Ações serão estruturadas.	Em andamento
<b>SEF</b>	Divisa Tributária Segura	Implantação de radares com câmeras de leitura automática de placas	Em andamento
		Implantação do projeto Divisa Tributária Segura - Expansão;	Em andamento
	Recuperação Fiscal	SEF: Implantação do Plano de Recuperação Fiscal para o Estado de Minas Gerais	Em andamento
		Auditoria da folha de pessoal;	Em andamento
		Plano de Demissão Voluntária"	Em andamento
	ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação	Redução do passivo do ITCD	Em andamento
GRP	Desenvolvimento do GRP	Em andamento	
<b>SEINFRA</b>	Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)	Concessão Triângulo Mineiro	Em andamento
		Concessão Sul de Minas	Em andamento
		Concessão Varginha-Furnas	Em andamento
		Concessão São João Del Rey	Em andamento
		Concessão Itapeçerica-Lagoa da Prata	Em andamento
		Concessão Arcos- Patos de Minas	Em andamento
		Concessão Ouro Preto	Em andamento
		Concessão do Aeroporto da Pampulha;	Em andamento
	Concessão do Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro - TERGIP;	Em andamento	
<b>SEINFRA/ SEJUSP</b>	Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)	SEJUSP - PPP - Sócioeducativo	Em andamento
<b>SEINFRA/ FHEMIG</b>	Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)	FHEMIG - PPP - Eduardo de Menezes e Funed	Em andamento
<b>SEINFRA/ FCS</b>	Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)	FCS - PPP - Serraria Souza Pinto	Em andamento
<b>SEINFRA/ IEF</b>	Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)	IEF - Concessão de Parques	Em andamento

<b>SEINFRA</b>	Programa de Mobilidade	Revisar Modelo Atual de transporte de passageiros para proposição de Novas Diretrizes	Em andamento
<b>DER</b>	Obras rodoviárias com recursos da Vale	Trechos rodoviários - Vale	Em andamento
<b>SEINFRA</b>	Rodoanel	Rodoanel - VALE	Em andamento
	Metrô	Metrô - VALE	Em andamento
<b>SES</b>	Política Hospitalar Estadual do Estado de Minas Gerais/Hospitais Regionais	Implantação dos Hospitais Regionais - VALE	Em andamento
	Política Hospitalar Estadual do Estado de Minas Gerais	Implantação do SAMU Regional;	Em andamento
		Novos Prestadores;	Em andamento
		Prontuário Eletrônico;	Em andamento
		Remédio mais perto de casa;	Em andamento
		Espaços em prédios públicos para atendimento em saúde especializada de nicho;	Em andamento
Definição da Política de Voucher - SUS Escolha	Em andamento		
Saúde em Rede	Saúde em Rede	Em andamento	
<b>FHEMIG</b>	Qualificação da gestão dos hospitais da FHEMIG	Descentralização das unidades para OSS	Em andamento
<b>SISEMA</b>	Inovação na Regularização e Fiscalização Ambiental	Implantação do sistema de licenciamento ambiental - SLA - VALE	Em andamento
		Implantação do sistema de outorga - SOUT;	Em andamento
		Implantação do sistema de processamento de autos de infração	Em andamento
		Ampliação do Programa de Fiscalização Preventiva	Em andamento
	Projeto de Concessão de Parques Estaduais	Concessão da prestação de serviços de apoio à visitação turística e atividades de ecoturismo MTur - Nova Baden	Em andamento
		Concessão da prestação de serviços de apoio à visitação turística e atividades de ecoturismo APA Fernão Dias e Pq Serra do Papagaio - modelagem -VALE	Em andamento
		Concessão da prestação de serviços de apoio à visitação turística e atividades de ecoturismo compensação Minerária - Limoeiro e Lapa Grande	Em andamento
		Outras parcerias com a iniciativa privada	Em andamento
		Concessão da prestação de serviços de apoio à visitação turística e atividades de ecoturismo - BNDES - Ibitipoca, Itacolomi, Rio Doce, Serra do Rola Moça, Pico do Itambé, Rio Preto e Biribiri	Em andamento
	Somos Todos Água	Elaboração do Plano Mineiro de Segurança Hídrica	Em andamento
		Projeto Piloto Viamão	Em andamento
		Implementação do Projeto Piloto "Somos Todos Água - Paraopeba - VALE	Em andamento
		Implantação do Programa Somos Todos Água - Revitalização de Áreas Prioritárias - VALE"	Em andamento

	Segurança Hídrica	Eixos: Produção Sustentável e Uso Racional dos Recursos Hídricos; Disponibilidade de Água; Conservação e restauração da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos; Prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos, detalhados em 31 ações entre elas: Elaboração de Plano Metropolitano de Segurança Hídrica para a Região Metropolitana de Belo Horizonte - VALE e Atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PDDI-RMBH- VALE.	Em andamento
<b>SECULT</b>	Mineiridade Turismo	Obras Capitólio	Em andamento
	Descentra Cultura	Segurança contra Incêndio e Pânico em bens tombados	Em andamento
		LeiC;	Em andamento
		FEC: editais (passivo)	Em andamento

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE C – Carteira de projetos estratégicos finalizados ou paralisados

Quadro 13 - Carteira de projetos estratégico finalizados ou paralisados – 2019 a 2022

Órgão (Sigla)	Projeto Estratégico	Ação	Situação
SEJUSP/PCMG	Modernização dos órgãos de Segurança Pública	PCMG: Abastecimento do Banco Nacional de Perfis Genéticos de DNA- melhorias no laboratório de DNA da PCMG - VALE	Finalizado
SEJUSP/GMG	Modernização dos órgãos de Segurança Pública	GMG: Criação e estruturação dos Núcleos Regionais de Proteção e Defesa Civil - TAC VALE	Finalizado
SEPLAG	Recuperação e Compensação dos Danos em Função dos Desastres Minerários do Rio Doce e Brumadinho	Coordenar o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta que abarca as ações de recuperação e compensação dos danos causados pelo rompimento da barragem da Samarco em Mariana.	Paralisado
	Valores Práticas do Governo de Minas	Ações em estruturação	Paralisado
	Modernização das Compras PAAFamiliar - CSC	Aumento da execução dos órgãos, nas compras realizadas via PAA Familiar, até que se atinja no mínimo, o percentual legal de 30% das compras do Estado, previsto no Decreto nº 46.712/2015.	Paralisado
SEDE	Minas Amiga do Investidor	Plataforma Mineira do Investidor	Finalizado
		Estruturação da prospecção de investimentos	Finalizado
	Sol de Minas	Estruturação da prospecção de investimentos"	Finalizado
SEF	Divisa Tributária Segura	Implantação do projeto Divisa Tributária Segura - Produto Mínimo Viável;	Finalizado
	Recuperação Fiscal	Planejamento da Força de Trabalho;	Finalizado
		Reestruturação das carreiras do Poder Executivo;	Paralisado
		Reforma Administrativa da Administração Indireta;	Finalizado
	Simplificação Tributária	Ações Concluídas: Desobrigação da entrega da Declaração de Apuração e Informações do ICMS (DAPI); Desobrigação da entrega da Declaração Anual do Movimento Econômico Fiscal (DAMEF); Concessão automatizada de regime especial; Expansão da Autorregularização; Implantação do Programa Nota Fiscal Mineira (Suspensão)	Finalizado
SES	Política Hospitalar Estadual do Estado de Minas Gerais	Hospitais Plataforma;	Finalizado
		Valor em Saúde;	Finalizado
FHEMIG	Qualificação da gestão dos hospitais da FHEMIG	Descentralização das unidades via SSA	Paralisado
SISEMA	Projeto de Concessão de Parques Estaduais	Concessão da prestação de serviços de apoio à visitação turística e atividades de ecoturismo - Rota Lund	Finalizado
SECULT	Descentra Cultura	PL Descentra Cultura + atualização de marcos legais;	Paralisado
SEAPA	Infraestrutura Rural (contemplando ações de	Ações serão estruturadas. Aguardar	Paralisado

	transferências de barragens à Copasa)		
<b>SEINFRA</b>	Saneamento Básico	Projeto a ser estruturado	Paralisado
<b>SEDESE</b>	Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia	Raízes de Minas;	Paralisado
<b>SEJUSP/ PCMG</b>	Modernização dos órgãos de Segurança Pública	PCMG: ABIS -Modernização da Identificação Humana para fins cíveis e criminais VALE	Finalizado

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE D – Roteiros de coleta

### ROTEIRO 1

**Entrevistados:** gestor de órgão/entidade executor, responsável pela elaboração de um dos projetos/políticas selecionados.

**Objetivo:** compreender os principais requisitos necessários ou observados se elaborar um projeto/política que irá compor a carteira estratégica dos projetos do estado, associando eventuais levantamentos de riscos quando da elaboração.

#### Questões Entrevista

1. Há quanto tempo trabalha na Administração Pública Estadual?
2. Qual a sua formação?
3. Qual o seu cargo atual?
4. Há quanto tempo ocupa o seu cargo atual?
5. Quais são as atividades que você desenvolve no seu ambiente de trabalho, relacionados às suas competências e atribuições?
6. Quais são os principais desafios ou dificuldades envolvidas na execução das suas atividades?
7. Conhece a temática de gestão de riscos? Se sim, qual o seu nível de conhecimento (baixo, médio ou alto) e como tomou conhecimento?
8. Já aplicou os seus conhecimentos em gestão de riscos ou alguma metodologia relacionada à tem em algum momento no seu trabalho?
9. Ainda que não seja de maneira formalizada, já executou suas atividades pensando em riscos potenciais que possam interferir no cumprimento de suas atividades ou atribuições dentro da organização?
10. Em relação aos projetos estratégicos do governo, existe um fluxo formalmente definido no âmbito do órgão/entidade para o processo de formulação de projetos/políticas?
11. Quais são os principais atores envolvidos e responsabilidades nesse processo de formulação dos projetos/políticas?

12. De maneira formal ou não instrumentalizada, você saberia me dizer quais são as principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, aos moldes de uma matriz SWOT, dentro do processo de formulação dos projetos/políticas?
13. E sobre os gargalos ou dificuldades referentes à formulação dos projetos/políticas, é possível me dizer em que momento eles se tornam mais evidentes?
14. A definição dos projetos/políticas mais relevantes a serem submetidos à carteira de projetos estratégicos do Governo é estabelecida com base em alguma metodologia que possibilite a priorização de políticas? Se sim, qual?
15. Existe algum outro parâmetro ou metodologia estabelecida?
16. Formalizada ou não, as etapas do processo de formulação projetos/ políticas são baseadas em riscos ou parâmetros que possibilitem caminhos alternativos no caso do planejamento inicial não se concretizar?
17. Você entende que algo poderia ser feito de maneira diferente? Se sim, como?
18. Por fim, você acha ser possível identificar previamente os riscos associados à execução de um projeto/política, como de descontinuidade (por exemplo), na fase de elaboração?

## ROTEIRO 2

**Entrevistados:** gestor de área central responsável pelo monitoramento dos projetos/políticas.

**Objetivo:** realizar o mapeamento dessas etapas para a compreensão do processo como um todo, identificando elementos relacionados à gestão de riscos observados nas etapas de escolha e critérios adotados para decisão quanto à definição de quais projetos/políticas irão compor a carteira de projetos estratégicos e tomada de decisão.

### Questões Entrevista

1. Há quanto tempo trabalha na Administração Pública Estadual?
2. Qual a sua formação?
3. Qual o seu cargo atual?
4. Há quanto tempo ocupa o seu cargo atual?
5. Quais são as atividades que você desenvolve no seu ambiente de trabalho, relacionados às suas competências e atribuições?
6. Quais são os principais desafios ou dificuldades envolvidas na execução das suas atividades?
7. Conhece a temática de gestão de riscos? Se sim, qual o seu nível de conhecimento (baixo, médio ou alto) e como tomou conhecimento?
8. Já aplicou os seus conhecimentos em gestão de riscos ou alguma metodologia relacionada à tem em algum momento no seu trabalho?
9. Ainda que não seja de maneira formalizada, já executou suas atividades pensando em riscos potenciais que possam interferir no cumprimento de suas atividades ou atribuições dentro da organização?
10. Em relação aos projetos estratégicos do governo, existe um fluxo formalmente definido no âmbito do órgão/entidade para o processo de formulação de projetos/políticas?
11. Quais são os principais atores envolvidos e responsabilidades nesse processo de formulação dos projetos/políticas?

12. De maneira formal ou não instrumentalizada, você saberia me dizer quais são as principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, aos moldes de uma matriz SWOT, dentro do processo de formulação dos projetos/políticas?
13. E sobre os gargalos ou dificuldades referentes à formulação dos projetos/políticas, é possível me dizer em que momento eles se tornam mais evidentes?
14. A definição dos projetos/políticas mais relevantes a serem submetidos à carteira de projetos estratégicos do Governo é estabelecida com base em alguma metodologia que possibilite a priorização de políticas? Se sim, qual?
15. Existe algum outro parâmetro ou metodologia estabelecida para a seleção dos projetos estratégicos?
16. Formalizada ou não, as etapas do processo de formulação projetos/ políticas são baseadas em riscos ou parâmetros que possibilitem caminhos alternativos no caso do planejamento inicial não se concretizar?
17. Existem critérios para a definição desses processos e apresentação ao Governador?
18. Quais são os parâmetros basilares para a tomada de decisão por parte do Governador quanto à priorização dos projetos/políticas?
19. Você considera que a decisão tomada frente às prioridades dos projetos/políticas tem fundamentos em dados técnicos e/ou em eventuais riscos demonstrados frentes aos cenários de ordem social, econômica ou outro (a)?
20. Você entende que algo poderia ser feito de maneira diferente? Se sim, como?
21. Existe a possibilidade de um projeto/política ser descontinuado? Em quais circunstâncias ou situações isto ocorre (ou pode ocorrer)?
22. Você acha ser possível identificar previamente os riscos associados à execução de um projeto/política, como de descontinuidade (por exemplo), na fase de elaboração?
23. Por fim, caso fosse possível fazer essa identificação prévia de riscos, como descrito na questão anterior, você entende que isso poderia interferir positivamente na efetividade do projeto/política, evitando descontinuidades?