

A aplicação da gestão de riscos em políticas públicas para mitigação de crises na Administração Pública

DOI: 10.4025/enfoque.v45i2.73471

Igor Martins da Costa 

Doutorando em Controladoria e Contabilidade, pela
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Auditor Interno da Controladoria-Geral do Estado de Minas
Gerais (CGE-MG)
E-mail: igor.mdacosta@gmail.com

Recebido em: 23.08.2024

Ricardo Carneiro 

Doutor em Ciências humanas: sociologia e política, pela
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Professor e pesquisador na Escola de Governo da Fundação João
Pinheiro (FJP) Programa de Mestrado em Administração Pública
da Fundação João Pinheiro
E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Aceito em: 07.10.2024

2ª versão aceita em: 02.11.2024

RESUMO

Objetivo: Analisar a aplicação da gestão de riscos na formulação e implementação de políticas públicas no estado de Minas Gerais, com foco na mitigação de crises.

Método: Investigação exploratória de natureza qualitativa, utilizando revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas individuais não estruturadas.

Originalidade/Relevância: A pesquisa aborda a lacuna teórica na aplicação prática da gestão de riscos em políticas públicas, ressaltando a importância dessa prática para a eficiência administrativa.

Resultados: Identificou-se que a maioria dos órgãos estaduais possui uma maturidade básica em gestão de riscos, praticada de forma informal e esporádica, com avanços recentes na formalização de políticas.

Contribuições teóricas/metodológicas/práticas: O estudo contribui para a ampliação dos debates acadêmicos sobre gestão de riscos em organizações públicas, propondo soluções para os principais desafios associados ao seu desenvolvimento e destacando a importância de parâmetros objetivos na formulação e implementação de políticas.

Palavras-chave: Gestão de Riscos; Políticas Públicas; Mitigação de Crises; Administração Pública.

The application of risk management in public policies for crisis mitigation in Public Administration.

ABSTRACT

Objective: To analyze the application of risk management in the formulation and implementation of public policies in the state of Minas Gerais, focusing on crisis mitigation.

Method: Exploratory qualitative investigation, utilizing literature review, document research, and unstructured individual interviews.

Originality/Relevance: The research addresses the theoretical gap in the practical application of risk management in public policies, highlighting the importance of this practice for administrative efficiency.

Results: It was identified that most state agencies have a basic maturity in risk management, practiced informally and sporadically, with recent advances in policy formalization.

Theoretical/Methodological/Practical Contributions: The study contributes to the expansion of academic debates on risk management in public organizations, proposing solutions to the main challenges associated with its development and highlighting the importance of objective parameters in policy formulation and implementation.

Keywords: Risk Management; Public Policies; Crisis Mitigation; Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, não têm sido raras as ocorrências de eventos de crises, de naturezas diversas, tanto no contexto internacional quanto nacional e regional. No âmbito global, pode-se citar a pandemia da COVID-19; no nacional, tem-se a crise hídrica e energética vivenciada em 2021; no regional, são ilustrativos os rompimentos das barragens de rejeitos da mineração em Mariana e em Brumadinho, ocorridos, respectivamente, em 2015 e 2019.

Esses eventos de crises colocam em evidência, como imperativos para o Estado, proteger o bem público e 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 (Miranda, 2017). Nesse sentido, sob a lente da interpretação liberal clássica, a administração pública tem o poder-dever de agir frente aos fatos que impeçam a consecução dos projetos e políticas de sua iniciativa (Alexy, 2008).

Sob tal perspectiva, na qual se inscreve a gestão de riscos, uma atuação preventiva pode trazer ganhos substanciais para a eficiência e continuidade de suas ações e cumprimento dos seus objetivos (Miranda, 2017). Tal como Assi (2021) destaca o papel da gestão de riscos na continuidade e na mitigação de desastres no mundo dos negócios, há a expectativa de que os 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 com configuração de crise ou calamidade a partir da aplicação da gestão de riscos na elaboração e execução das políticas públicas.

O artigo aborda a gestão de riscos na formulação e implementação de políticas públicas, analisando a sua aplicação no âmbito do poder executivo do estado de Minas Gerais. O problema de pesquisa tem a sua relevância justificada pelo incremento que a gestão de riscos pode trazer à capacidade das organizações que compõem o aparato administrativo estadual em lidar com incertezas na materialização de suas políticas, ao estímulo à transparência e à contribuição para o uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos orçamentários.

O objetivo do artigo consiste, portanto, em examinar a forma como tem se processado a gestão de riscos na administração pública do estado de Minas Gerais, enquanto instrumento para mitigar incertezas de eventos adversos, em especial no que se refere a situações de crise e seus efeitos, e os principais desafios a serem superados em sua aplicação. A análise empreendida tem, como referência empírica, a formulação e implementação de projetos estratégicos previstos no Plano Plurianual de Ação Governamental 2019/2022 (PPAG 2019/2022) do governo estadual.

Para a consecução do objetivo proposto, o artigo desdobra-se em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção é dedicada ao referencial teórico que fundamenta a análise empreendida, contemplando questões atinentes a gestão de riscos aplicada à administração pública e a implementação de políticas públicas. A terceira descreve os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. A quarta é dedicada à descrição e discussão das ações empreendidas no âmbito do estado de Minas Gerais, referentes a controle e avaliação de políticas públicas, com interfaces no tocante às gestões de riscos, a partir dos projetos estratégicos implementados no PPAG 2019/2022, na qual se confere destaque à atuação da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico que fundamenta a análise empreendida no artigo desdobra-se em duas subseções. A primeira aborda os principais conceitos e entendimentos básicos sobre gestão de riscos, examinando suas respectivas relações e aplicações. A segunda trata da análise de políticas públicas, com foco nos modelos de implementação.

2.1 Gestão de Riscos na Administração Pública

Risco pode ser entendido como o “efeito da incerteza nos objetivos” de uma organização (ABNT, 2018, p.1). Já a gestão de riscos trata de um “conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos” (TCU, 2018, p. 12). Esse processo lida com os 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).

A gestão de riscos é um processo estratégico, revelando-se um componente essencial da governança e do controle interno. A sua implementação visa a aprimorar a direção e o controle e assegurar maior responsividade, transparência e integridade 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.

Os principais frameworks internacionais sobre a temática contemplam organismos como o Committee of Sponsoring Organizations – Treadway Commission (COSO), The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), o Institute of Internal Auditors (IIA), The Orange Book e as normas da International Organization for Standardization ISO 31010:2009 e ISO 31.000: 2018, que tratam de técnicas para o processo de avaliação de riscos e de princípios e diretrizes, dentre outros aspectos.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), as melhores práticas internacionais de gestão recomendam a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos integrados aos processos de planejamento, tomada de decisão e execução dos trabalhos relevantes. Esse método visa assegurar que as finalidades públicas sejam efetivamente alcançadas com a melhor relação custo-benefício. As etapas que devem ser seguidas para a realização da gestão de riscos incluem: estabelecimento do contexto, identificação dos riscos, análise dos riscos, avaliação dos riscos, tratamento dos riscos, comunicação e consulta com partes interessadas, monitoramento e melhoria contínua (TCU, 2020).

No Brasil, os modelos de referência em gestão de riscos na administração pública têm, como principais marcos, os guias referenciais do TCU, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (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".

Para um gerenciamento de riscos eficaz na administração pública, é essencial direcionar ações preventivas para eliminar riscos desnecessários, utilizando instrumentos de planejamento e controle para uma gestão dinâmica das informações relevantes (Santos, Loreti e Ribeiro, 2019). Contudo, essa abordagem deve estar alinhada com suas demais áreas operacionais, exigindo uma gestão de riscos adaptada à diversidade estatal e que seja vista como aplicável e customizável pelos agentes públicos (Braga, 2018).

Por sua vez, 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. Ela se traduz em desafios que tensionam os gestores a tomar decisões em condições de ameaça, urgência e incerteza (t Hart, 1993), podendo ameaçar os objetivos e trazer graves consequências no relacionamento com as partes interessadas (Bundy et al., 2017).

Nessa medida, 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). Assi (2021) reforça que, em se tratando de situações mais extremas como catástrofe, desastre, pandemia ou algum dano de grandes proporções, essa gestão só irá funcionar se houver um bom plano de contingência.

Manter relacionamentos positivos com as partes interessadas externas à organização pode ajudar na mitigação de riscos, identificando e tratando-os de forma preventiva (Bundy et al., 2017). No entanto, a cultura organizacional e as lideranças ainda são vistas como barreiras para a institucionalização da gestão de riscos e a cultura preventiva de crises no Brasil (Oliveira; Nunes; Silva, 2023). As organizações devem desenvolver competências para a gestão de crises, tanto em nível de equipes quanto de lideranças, promovendo uma atuação proativa dos indivíduos (Oliveira; Nunes; Silva, 2023). A gestão de riscos e crises requer uma visão ampla, contribuindo para uma gestão responsável e suporte à tomada de decisões (Assi, 2021).

2.2 Sobre a Análise de Políticas Públicas e o Papel da Implementação

A escolha de um governo em fazer ou não uma intervenção que beneficie determinados atores e segmentos da sociedade constitui uma política pública (Dye, 2023). No entanto, essa definição ampla requer uma distinção clara entre atividade política, política pública e decisão política. As políticas públicas são produtos da atividade política, envolvendo decisões e ações coordenadas relativas à alocação de valores e bens públicos, enquanto decisões políticas se relacionam com escolhas específicas dentro de um conjunto de opções, buscando adequação entre fins e meios. (Rua, 2009).

Segundo Lotta (2019), o ciclo de políticas públicas é fundamental para analisar sua materialização, compreendendo as fases de agenda, formulação, implementação e avaliação. A fase de agenda define os temas prioritários; a formulação envolve o planejamento e decisão sobre modelos e objetivos; a implementação transforma os planos em realidade; e a avaliação mensura os resultados. No entanto, Rua (2009) e Parada (2006) destacam que essas etapas não são lineares, podendo ocorrer simultaneamente ou de forma sobreposta, com possíveis mudanças de rumos e distorções ao longo do processo.

Historicamente, houve mudança nos focos de estudos sobre políticas públicas, com a implementação tornando-se um tema de análise mais recente. De uma ênfase inicial posta nos processos decisórios e na relação entre política e políticas públicas, a literatura começou a se concentrar, a partir da década de 1960, na avaliação dos resultados alcançados pelas intervenções propostas. Assim, surgiu o interesse pela implementação de políticas públicas, que compreende três modalidades principais de análises: *top down*, *bottom up* e de múltiplos modelos (Lotta, 2019).

A primeira foca na preocupação de desvios dos resultados das políticas em relação aos objetivos desenhados. Os estudos com essa perspectiva possuíam um forte caráter normativo e democrático, identificando erros na legitimidade das decisões e falhas na implementação devido a objetivos ambíguos e a diversidade de atores envolvidos. A recomendação era aumentar a clareza dos objetivos e fortalecer o controle sobre a execução. A segunda considera a implementação como parte de um processo contínuo de tomada de decisões e destaca a complexidade e as realidades práticas do processo. Concentra-se no que realmente acontecia durante a implementação, sem se preocupar com legitimidade ou conformidade, destacando a complexidade dos processos e resultados e dá início a estudos sobre os burocratas de nível de rua (Lotta, 2019).

A terceira enfatiza a continuidade dos processos decisórios e a superação da dicotomia entre formulação e implementação, incorporando temas relacionados aos novos modelos de ação estatal emergentes após as reformas do Estado deflagradas a partir dos anos 1970, como governança, arranjos institucionais, processos multiníveis e capacidades estatais na implementação. Tal modalidade reflete a maior complexidade das políticas públicas contemporâneas e a necessidade de análises mais abrangentes e multifacetadas (Lotta, 2019).

Para melhor compreensão das fases dos processos de políticas públicas, Nogueira (1998) sugere a análise de duas dimensões capazes de permitir inferências significativas acerca dos modelos de organização e de gestão, além do papel dos atores envolvidos: o agendamento das tarefas ("*programabilidad de las tareas*") e a interação com o destinatário da ação ("*interacción con el destinatario de la acción*"). 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 na Tabela 1.

Tabela 1
 “Tipologias de projetos e suas dimensões”.

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: Adaptado de Nogueira (1998).

Preocupado com os resultados decepcionantes das políticas públicas devido à implementação ineficaz, Berman (1978) propôs duas abordagens: implementação programada e implementação adaptativa. A implementação programada detalha especificações preliminares e segue procedimentos hierárquicos após a decisão, com metas ordenadas de cima para baixo ou negociadas em cada nível. Já a implementação adaptativa busca acordos gerais sobre objetivos e meios, adaptando-se ao meio institucional e às necessidades ambientais, sem procedimentos previsíveis, e se baseia em um constante processo de aprendizado, onde os resultados não são automáticos ou garantidos (Berman, 1978).

3 METODOLOGIA

O artigo se propôs a uma investigação exploratória, de natureza qualitativa, da experiência recente do governo de Minas Gerais com a aplicação da gestão de riscos na formulação e implementação de suas políticas públicas. Essa investigação compreendeu a realização de 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.

Por meio de categorização, interpretação e crítica, A revisão de literatura direcionou o foco para temáticas como gestão de riscos e políticas públicas e visou a aportar conceitos e proposições analíticas para fundamentar, teoricamente, a análise pretendida, sintetizada no objetivo geral proposto do trabalho. Foi utilizada como ferramenta de referência para a seleção dos principais artigos acadêmicos sobre as temáticas o sítio eletrônico *Connected Papers*, categorizando e apreciando as produções mais relacionadas e citadas referentes aos temas tratados.

Em articulação à revisão de literatura, foi realizada uma pesquisa documental, lastreada em fontes diversas de informação. Essa pesquisa desdobrou-se em duas frentes principais. Na primeira, realizou-se o levantamento de informações em fontes diretas secundárias, consistentes em legislações pertinentes, de natureza legal ou infralegal, como leis, decretos, instrução normativa conjunta, resoluções, portarias e portarias conjuntas, guias, manuais, roteiros, relatórios de órgãos competentes e outros documentos acerca das temáticas de gestão de riscos na administração pública e do monitoramento e avaliação de políticas públicas. Os principais sítios eletrônicos utilizados foram: da Consultoria Técnico-Legislativa do Poder Executivo do estado de Minas Gerais; da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG); da Fundação João Pinheiro (FJP); e da CGU. A segunda frente da pesquisa documental está relacionada à análise empírica das políticas públicas do poder executivo do estado, sob a lente da gestão de riscos, a partir dos projetos estratégicos integrantes do PPAG 2019/2022.

A coleta dos dados de políticas públicas do poder executivo do estado focou na seleção dos projetos estratégicos monitorados pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG), entendidas aqui como políticas estratégicas do governo, e consistiu em duas etapas. A primeira etapa se firmou em solicitar à Seplag-MG o acesso à informação da relação das políticas inseridas na carteira de projetos estratégicos do estado, com recorte temporal de 2019 a 2022. O termo “carteira de projetos estratégicos” refere-se à reunião dos projetos estratégicos mais prioritários das diversas áreas do governo, com metas e indicadores pactuados e monitorados pela Seplag-MG.

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, na segunda etapa 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 paralisadas. O critério utilizado foi de uma amostra por conveniência, buscando incluir pelo menos um projeto em cada uma das distintas situações: em andamento, paralisado e finalizado. A Tabela 2 apresenta o detalhamento da amostra.

Tabela 2

“Seleção amostral da carteira de projetos estratégicos do Poder Executivo do estado de MG”.

Órgão (Sigla)	Projeto Estratégico	Ação	Situação
SEDESE	Percurso Gerai 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
		Elaboração do Plano Mineiro de Segurança Hídrica	Em andamento
SISEMA	Somos Todos Água	Projeto Piloto Viamão	Em andamento
		Implementação do Projeto Piloto "Somos Todos Água - Paraopeba – VALE 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: Dados da pesquisa (2024).

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. As entrevistas envolveram: um gestor da equipe responsável pela avaliação dos projetos estratégicos na CGE-MG – Entrevistado 1; dois gestores de órgãos executores de projetos estratégicos – Entrevistados 2 e 3; e dois gestores da Seplag-MG – Entrevistados 4 e 5.

As entrevistas, realizadas em fevereiro de 2024, tiveram o intuito de fornecer subsídios relativos a mapear as etapas do processo de gestão de riscos, compreendendo fluxos internos, critérios para tomada de decisão e priorização, entre outros aspectos. Todas foram conduzidas com base em termos de consentimento livre e esclarecido, assinados pelas pessoas entrevistadas, que participaram voluntariamente da pesquisa. O projeto de pesquisa foi previamente submetido ao comitê de ética da Plataforma Brasil.

4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS

Esta seção analisa os resultados da pesquisa, sendo composta por três subseções que exploram os aspectos do monitoramento e da avaliação das políticas públicas no contexto do estado de Minas Gerais. A primeira subseção aborda o papel do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG), destacando a sua estrutura e a atuação da CGE-MG. A segunda subseção examina os projetos estratégicos em Minas Gerais através da lente da gestão de riscos, apresentando a análise empírica realizada pela pesquisa. A terceira e última subseção discute as perspectivas e desafios na implementação da gestão de riscos no poder executivo estadual, refletindo sobre as barreiras enfrentadas e as oportunidades de aprimoramento.

4.1 O Papel do Sapp-MG e do Órgão Central de Controle Interno

O poder executivo do estado instituiu, em 2021, o Sapp-MG, que busca qualificar a formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, com o intuito de melhorar a qualidade do gasto público e a produção de políticas baseadas em evidências. O referido sistema é composto por 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 (Minas Gerais, 2021).

O Cemap, composto por representantes de várias secretarias e órgãos da administração indireta do estado, define e vota projetos e programas a serem avaliados, aprova e acompanha o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, garante recursos e aprova o Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público. O Comex, por sua vez, é composto por sete membros, incluindo representantes da Seplag-MG, CGE-MG e FJP. Esse comitê é responsável por elaborar e acompanhar o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, elaborar o Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público e acompanhar as estratégias e recomendações com as equipes responsáveis pelos projetos avaliados (Minas Gerais, 2021). Os Núcleos Setoriais, formados por servidores responsáveis pelas políticas públicas avaliadas, têm a função de multiplicar metodologias, acompanhar e executar o monitoramento e a avaliação das políticas selecionadas, além de fornecer dados e informações necessárias.

Em dois anos de atuação, o Cemap aprovou Planos Anuais de Monitoramento para os ciclos de 2022 e 2023. Em 2022, foram avaliados nove programas ou projetos estratégicos, com metodologias específicas para cada caso. O 1º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público, apresentado em março de 2023, consolidou avaliações de diversos tipos, visando aprimorar a gestão e os impactos das ações governamentais. Para 2023, foram avaliados sete programas estratégicos, continuando os trabalhos com metodologias adequadas às especificidades de cada política (Minas Gerais, 2022; Minas Gerais, 2023a).

A CGE-MG é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, responsável por avaliar a efetividade dos programas de governo e promover a integridade, ética, governança, gestão de riscos, conformidade e *accountability* na administração pública estadual (Minas Gerais, 2023). Entre seus trabalhos, destacam-se a Avaliação da Capacidade de Análise *ex ante* de Políticas Públicas, o Diagnóstico de Autoavaliação aplicada aos órgãos da administração direta e a Avaliação Parcial da Estrutura de Controle em nível de componente.

O Relatório de Auditoria da CGE-MG de 2019 visou verificar o estágio de maturidade em gestão de riscos da administração direta do poder executivo de Minas Gerais, utilizando o modelo metodológico de autoavaliação da maturidade em gestão de riscos desenvolvido pelo TCU (Brasil, 2018). O diagnóstico considerou quatro dimensões: Ambiente (liderança, políticas e estratégias, pessoas), Processos (identificação e análise de riscos, avaliação e resposta a riscos, monitoramento e comunicação), Parcerias e Resultados (eficácia da gestão de riscos e resultados organizacionais).

Para se determinar o nível de maturidade global da gestão de riscos, obtém-se a média ponderada dos índices de maturidade das dimensões (IMDs), conforme Figura 1.

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
ÍNDICE DE MATURIDADE GLOBAL				52,7

Figura 1

Pesos e exemplo de cálculo do índice de maturidade.

Fonte: Brasil (2018)

Das 12 secretarias avaliadas, quatro estavam no nível inicial e oito no nível básico de maturidade. Segundo a metodologia do TCU (Brasil, 2018), os níveis de maturidade possíveis podem ser, de acordo com o 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 2.

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.

Figura 2

Níveis de maturidade.

Fonte: Brasil (2018).

Dessa forma, a maioria dos órgãos da administração pública direta estadual encontrava-se em nível básico de maturidade em gestão de riscos, o que indica que as práticas de gestão de riscos são realizadas de maneira informal e esporádica na maior parte das áreas relevantes (CGE-MG, 2019).

Conforme discutido por Santos, Loreti e Ribeiro (2019), a implementação eficaz de uma gestão de riscos requer uma estratégia preventiva e o uso de instrumentos de controle e planejamento que possam antecipar problemas e alinhar a organização às suas metas de forma mais racional. Essa visão, no entanto, pode estar limitada pelo nível de maturidade da gestão de riscos nas secretarias públicas de Minas Gerais, onde a maioria das unidades se encontra em estágio básico, o que impacta diretamente a capacidade da administração pública de lidar com incertezas e situações extraordinárias, que são comuns em setores governamentais.

Em 2022, uma nova análise foi realizada e publicada no Relatório Gerencial de 2023, focando em componentes específicos de controle interno nos órgãos com menores índices de maturidade. O estudo revelou que nenhum dos 19 órgãos avaliados alcançou o nível avançado em qualquer componente, embora alguns tenham mostrado evolução individual em áreas como ambiente de controle, avaliação de risco, controle, informação e comunicação e monitoramento (CGE-MG, 2023).

Apesar de algumas melhorias, houve também retrocessos em alguns componentes. Dois órgãos pioraram na avaliação de riscos e um na atividade de controle, devido à descontinuação de procedimentos anteriores e à não implementação das recomendações sugeridas (CGE-MG, 2023). O trabalho concluiu que a avaliação de riscos ainda não atingiu um nível de maturidade que garanta a mitigação efetiva dos impactos dos eventos de riscos, embora os demais componentes estejam em evolução (CGE-MG, 2023).

Como Oliveira, Nunes e Silva (2023) destacam, uma cultura organizacional resistente e uma liderança pouco comprometida com a gestão preventiva podem impedir a criação de um ambiente favorável ao gerenciamento de riscos e crises, o que limita a capacidade dos órgãos públicos de responder de forma rápida e coordenada a eventos críticos. Essa lacuna na maturidade da gestão de riscos aponta para a necessidade de desenvolver uma abordagem mais estruturada, promovendo não apenas o controle de riscos, mas também a adaptação das práticas à complexidade estatal.

Apesar dos resultados da avaliação feita pela CGE-MG, foram identificados alguns avanços. Em levantamento realizado no sítio eletrônico da Consultoria Técnico-Legislativa do poder executivo do estado de Minas Gerais, 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 de órgãos e entidades da administração estadual.

Estes normativos buscam fortalecer a governança e reforçar a capacidade das instituições em lidar com desafios de maneira preventiva, estabelecendo diretrizes e procedimentos para identificar, avaliar e mitigar riscos, assegurando uma abordagem mais sistemática e integrada. No entanto, cabe ressaltar que, embora a formalização dessas políticas represente um passo importante, a análise de seu impacto prático ainda se faz necessária.

4.2 Projetos Estratégicos em Minas Gerais Sob a Lente da Gestão de Riscos

Dos cinco projetos estratégicos elencados para fins de análise, apenas o “Modernização das Compras PAA Familiar - CSC” (Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar) 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 Geraís – Trajetória para Autonomia” e “Ensino Médio Integral” foram analisados em trabalho apartado de avaliação *ex ante* realizado também pela CGE-MG, que não compôs o citado Relatório Anual do Cemap. O Relatório Anual do Cemap – Ciclo 2022 foi antecedido pelo Plano Anual de Monitoramento e Avaliação 2022, que estabeleceu os programas beneficiados pelos processos avaliativos, coordenados e conduzidos pelo Comitê Executivo do Sapp-MG, com metodologia própria para seleção.

O Relatório de Auditoria - Consultoria - Nº 1182965 realizou uma avaliação executiva do Programa Somos Todos Água, focando no problema central, desenho, implementação e governança do programa, com o objetivo de aperfeiçoar a ação estatal (CGE-MG, 2022). O referido programa, voltado para a segurança hídrica e revitalização de bacias hidrográficas em Minas Gerais, é apoiado por um convênio federal e envolve vários atores, incluindo órgãos estaduais e a sociedade civil (Minas Gerais, 2022a). A análise *ex post* buscou visualizar a estruturação e execução do programa, apontando oportunidades de melhoria e riscos a serem monitorados, utilizando metodologia alinhada ao guia prático de análise *ex post* do TCU (Brasil, 2018a).

Durante a etapa de implementação, foram identificados riscos extremos e altos, e a equipe de auditoria recomendou a elaboração de um plano de ação específico para tratar esses riscos, considerando o apetite a riscos do gestor do programa (CGE-MG, 2022). A avaliação de governança do programa permitiu a criação de uma matriz de governança, avaliando liderança, estratégia e controle. Concluiu-se pela necessidade de aumentar a transparência dos gestores, estabelecer ações para a atuação do Comitê Gestor e realizar estudos para a sustentabilidade orçamentária e financeira do programa (CGE-MG, 2022).

As demais etapas do ciclo de políticas públicas, relacionadas à avaliação de resultados, impactos, execução das despesas orçamentárias e eficiência do programa deverão ser realizadas posteriormente. Isso está previsto para ocorrer com o estabelecimento do Plano Mineiro de Segurança Hídrica (PMSH), o qual também permitirá incluir uma análise de reavaliação do desenho do programa (CGE-MG, 2022), cujo propósito consiste em assegurar que uma intervenção pública esteja embasada em uma teoria que relaciona o problema a ser enfrentado, os meios a serem utilizados e os resultados esperados (Minas Gerais, 2022).

Os projetos estratégicos "Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia" e "Ensino Médio Integral" foram avaliados pela CGE-MG através do Relatório de Auditoria Nº 1500.0755.20, que buscou evidências sobre a aderência da Seplag-MG às etapas de análise *ex ante* na criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas. O Ensino Médio Integral estava em fase de aperfeiçoamento e o Percurso Gerais em estágio de criação, no que se refere o ciclo de políticas públicas, durante a avaliação (CGE-MG, 2020).

O Programa Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia, lançado em dezembro de 2019, visava a melhorar as condições para que cidadãos em vulnerabilidade alcançassem autonomia social. O referido programa prioriza políticas de inclusão em regiões de maior vulnerabilidade e fomenta iniciativas locais, contemplando 73 municípios com menor IDHM, em quatro etapas. No entanto, sua implementação foi impactada pela pandemia da Covid-19, levando à readequação do cronograma, com o adiamento de fases (CGE-MG, 2020).

O Programa Ensino Médio Integral, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 47.227 de 2017, faz parte do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral do MEC e tem, como objetivo, garantir o acesso e a permanência dos estudantes na educação básica, ampliando a jornada escolar. Em 2019, atendia 78 escolas e expandiu o atendimento para 276 escolas em 2020. Com a pandemia da Covid-19, a SEE lançou o Plano de Estudos Tutorados para continuar o ensino durante o isolamento social (CGE-MG, 2020).

Como resultado, a CGE-MG constatou uma aderência parcial às boas práticas de avaliação *ex ante* dos programas "Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia" e "Ensino Médio Integral", com cerca de 50% de conformidade e 40% de adoção das práticas entre os órgãos executores e a Seplag-MG. A principal recomendação foi a adoção de mecanismos de avaliação *ex ante* para mitigar riscos de formulação e desenho das políticas públicas, proporcionando maior racionalidade na implantação das mesmas (CGE-MG, 2020).

A Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar) é um projeto estratégico que visa fomentar e modernizar a produção familiar, por meio de compras públicas realizadas por órgãos estaduais, não tendo sido avaliado pela CGE-MG. Seu objetivo consiste em incentivar o consumo de alimentos saudáveis e sustentáveis, valorizando a cultura alimentar local e regional.

Em entrevista realizada com um dos servidores que faz parte da equipe responsável pela formulação dessa política, o Entrevistado 2, constatou-se que o referido projeto se encontrava paralisado. O Entrevistado 2 comentou as dificuldades defrontadas em sua implementação, enumerando 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 do projeto, 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. Entende, no entanto, que essa atuação prévia poderia ter trazido impactos positivos para o seu andamento:

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 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 objetivo posicionar Minas Gerais como líder no setor de energia fotovoltaica no Brasil, por meio do aumento de projetos setoriais, implantação de empresas fornecedoras e desenvolvimento de estudos sobre infraestrutura de distribuição e transmissão de energia elétrica. Executado pela Sede, o projeto ainda tem ações em andamento, não tendo sido avaliado pela CGE-MG ou FJP (Minas Gerais, 2020). Uma entrevista foi realizada com um dos gestores responsáveis por sua implementação – o Entrevistado 3.

Quanto ao projeto, o Entrevistado 3 entende que houve a existência de dificuldades e gargalos em sua implementação, que foram sendo superados ao longo do tempo. Reconhece a importância de se aplicar a gestão de riscos desde a formulação da política pública, mas que nem sempre é possível:

Eu acho que o gestor, principalmente se ele for da área técnica, (...) 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*, às vezes a política pública (...) é proposta sem envolver a área técnica. (...) Na hora que ela chega na área técnica, já chega com ordem para 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 (...) então, acaba que a gente começa a fazer a gestão de riscos no meio do caminho (...). 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. (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 *bottom up* na formulação de políticas também pode ter ganhos substanciais em relação a efetividade de políticas públicas, pela visão diferenciada das áreas técnicas, principalmente, quando se tem espaço para as ideias florescerem e ganharem corpo.

Os resultados apresentados demonstram que, em muitos dos projetos estratégicos desenvolvidos, houve uma carência de avaliação e mapeamento sistemático de riscos antes e durante a implementação, o que se alinha às dificuldades descritas na teoria para adoção de práticas robustas de gestão de riscos na administração pública (ABNT, 2018; TCU, 2020).

No projeto "Somos Todos Água", embora a avaliação *ex post* tenha sido realizada, a identificação de riscos altos e extremos durante a implementação evidencia a falta de uma gestão de riscos proativa. Esse cenário corrobora a importância de frameworks internacionais, que recomendam uma abordagem integrada desde o planejamento até a execução, como forma de mitigar os impactos e melhorar os resultados (ABNT, 2018).

A resistência cultural mencionada por Oliveira, Nunes e Silva (2023) também é evidenciada nos depoimentos dos gestores entrevistados, que ressaltam a predominância de uma abordagem *top-down*, limitando o envolvimento técnico e dificultando uma gestão de riscos adaptativa e contínua. Assim, a adoção de modelos de implementação adaptativa, conforme sugerido por Berman (1978), poderia contribuir para uma gestão mais flexível e responsiva, atendendo melhor aos desafios enfrentados em cada projeto.

A implementação dos mecanismos de avaliação *ex ante* recomendados pela CGE-MG (2020) para os programas "Percurso Gerais" e "Ensino Médio Integral" revela a necessidade de uma abordagem preventiva que se antecipe aos riscos de formulação e desenho de políticas públicas, alinhando-se ao que o TCU (2020) aponta como prática ideal para garantir maior racionalidade nas disciplinas estatais.

4.3 Perspectivas e Desafios na Implementação da Gestão de Riscos e no Poder Executivo Estadual

Atualmente, o poder executivo do estado de Minas Gerais não possui um documento formal atualizado para orientar os processos de estruturação, gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos estratégicos. No entanto, alguns de seus órgãos, como a Fundação Hemominas, disciplinam internamente suas normas e procedimentos. O referido órgão aprovou a PORTARIA Nº HEMOMINAS/ADC.PRE Nº. 260/2023, que padroniza o processo de criação e monitoramento de seus projetos estratégicos, (Minas Gerais, 2014), suprimindo internamente a ausência de uma normatização de âmbito geral.

Por meio das entrevistas realizadas com os gestores, 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 gestão de riscos.

Ainda que não instrumentalizado em norma, manual ou guia, o Entrevistado 3 consegue visualizar, sem dificuldades, um fluxo 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 (...) feito isso, tem aqui a assessoria estratégica (...) 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 (...) a alta gestão, (...) define o que (...) 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* para poder acompanhar e criar o cronograma com meta, com indicador, com tudo definido, para monitorar onde a gente quer chegar.

Os Entrevistados 4 e 5, de forma similar, acreditam que, embora não haja um fluxo formalmente estabelecido, as rotinas já são compreendidas entre as áreas, e que a ausência desta instrumentalização pode ter ganhos positivos sobre o sucesso da política. Argumentam que, dependendo da forma como é feito o trato com os gestores, pode haver um aumento ou uma diminuição da proximidade com a alta administração, porque a formalização da metodologia pode criar um engessamento e dificultar as etapas de monitoramento, com impacto no acompanhamento das políticas e, conseqüentemente, na avaliação da efetividade.

O Entrevistado 1 opinou sobre a percepção de qual seria o momento em que os gargalos ou dificuldades referentes à formulação dos projetos/políticas 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).

Amparando-se nas lentes teóricas anteriormente discutidas, percebe-se que, atualmente, a maior parte das políticas públicas do poder executivo estadual, 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, conforme proposto 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 à interação com o público alvo destinatário das políticas.

Em síntese, essa liberdade de atuação 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, esta estratégia depende da existência de uma equipe experiente, que tenha maturidade para adotá-la, o que nem sempre ocorre.

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 o Entrevistado 1:

Se uma política pública (...) 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*, (...) fazer uma árvore de problemas (...) um modelo lógico (...) construir (...) 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 ocorreria depois do objetivo do programa, depois do planejamento estabelecido, porque os riscos estão relacionados ao que vai ser feito também, então, assim, tem algumas etapas que deveriam ser feitas. (...) A estruturação pode ser mais completa, mais 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 tem, como fatores explicativos, a baixa efetividade do projeto, questões de ordem financeira, como a expectativa de um financiamento que não se concretizou, ou a baixa maturidade do projeto. A respeito da maturidade, cabem as considerações feitas pelo Entrevistado 2:

A maturidade da temática pode ser um diferencial: quanto mais você sabe daquele tema, mais você sabe o que pode vir (...) seus desafios, seus riscos (...) até pensando nos outros atores (...); se você já conhece os outros atores (...) [com os quais] vai lidar (...) naquele projeto, você sabe quais são os riscos que podem ser envolvidos em relação a eles. E até

internamente, se você conhece a sua equipe (...) 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 refere a questões que poderiam ser aprimoradas no processo de formulação e implementação dos projetos estratégicos, o Entrevistado 1 reforça a importância de se fazer a 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 para um gestor de uma atividade ou de um processo simples e querer levar (...) uma metodologia extremamente sofisticada de gerenciamento de riscos (...); você tem um determinado grupo que (...) não sabe nem qual que é a repercussão que isso tem para a imagem da organização (...) Acho que a administração pública deveria (...) 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 a definição de parâmetros mais objetivos que possibilitassem a otimização de esforços operacionais, de maneira a minimizar esforços desnecessários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa abordou a gestão de riscos na mitigação de efeitos relacionados a crises em políticas públicas, analisando a sua aplicação pelo poder executivo do estado de Minas Gerais. Nesse sentido, os elementos trazidos propiciaram a identificação de aspectos relevantes na realidade da gestão de riscos no contexto dos projetos considerados estratégicos pelo governo estadual, no que se refere às práticas correntes e aos desafios inerentes à sua institucionalização.

A análise realizada evidenciou 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, realizou um diagnóstico do estágio de maturidade da gestão de riscos no aparato administrativo estadual, utilizando um modelo de autoavaliação do TCU. O referido diagnóstico mostrou 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 estaduais é considerado baixo, houve, após a publicação dos relatórios de avaliação de projetos estratégicos por parte da CGE-MG, um aumento considerável de normativos internos, por meio de portarias e resoluções instituindo políticas de gestão de riscos. Entre 2021 e 2023, foram 10 publicações de diferentes órgãos do estado, formalizando políticas de gestão de riscos. Trata-se de ações proativas que evidenciam a existência de iniciativas em curso,

voltadas ao fomento e a ampliação do trato com a matéria, com potencial de institucionalização e mudança de cultura organizacional.

A pesquisa realizada mostrou também que, no contexto das políticas públicas estaduais, especialmente em projetos estratégicos, predomina o modelo de formulação *top-down*, enquanto a implementação segue um enfoque adaptativo. Se, de um lado, a liberdade operacional conferida aos gestores permite evitar a perda da qualidade da informação e melhorar a tomada de decisão, de outro acaba não favorecendo a aplicabilidade da gestão de riscos. Assim, os desafios para a institucionalização da prática 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.

Do 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 variáveis como os tipos de desenhos de implementação, com base na capacidade de programação e interação da política com o público-alvo, e a lógica programada ou adaptativa. A formulação e a implementação poderiam ser aprimoradas pela definição de parâmetros objetivos que otimizassem esforços operacionais e evitassem gastos desnecessários, o que passa por promover uma cultura de gestão de riscos e melhor coordenação das ações permitindo uma resposta mais eficaz a situações de crises e garantindo, assim, melhores resultados e entregas para a população.

Direcionada a proporcionar uma visão abrangente sobre a gestão de riscos em políticas públicas no contexto do poder executivo de Minas Gerais, a pesquisa apresenta algumas limitações, brevemente descritas a seguir. A concentração em documentos e entrevistas com gestores pode não refletir completamente as práticas operacionais de níveis mais baixos da hierarquia administrativa. A análise foi realizada durante o período específico e crítico da pandemia de Covid-19, o que pode ter influenciado as percepções e práticas relatadas. A ausência de dados quantitativos mais robustos e a limitação da amostra a cinco projetos estratégicos restringem a generalização dos resultados, mesmo no âmbito mais restrito da administração pública estadual. A partir das fontes utilizadas, não foi possível identificar outros trabalhos que fazem avaliações semelhantes às realizadas para serem referenciados. Por fim, a coleta de dados, feita de forma manual, sem o auxílio de ferramentas de inteligência artificial, pode ter deixado lacunas documentais.

Com o presente artigo, espera-se ter contribuído para a ampliação dos estudos e debates acadêmicos sobre a implementação da gestão de riscos nas organizações públicas, promovendo a mitigação de eventos de risco e a contenção de crises, e buscando soluções para os principais desafios associados à sua institucionalização. A partir deste estudo, futuras pesquisas poderiam explorar a gestão de riscos em outros contextos e períodos, permitindo uma comparação mais ampla e temporal das práticas adotadas. Abordagens focando na análise quantitativa dos impactos das políticas de gestão de riscos sobre a eficácia dos projetos estratégicos também seriam de relevância, além da realização de estudos que investiguem a integração de tecnologias emergentes na gestão de riscos. A avaliação contínua de políticas públicas poderia fornecer subsídios adicionais para aprimorar a governança na administração pública.

REFERÊNCIAS:

- Alexy, R. (2008). *Teoria dos Direitos Fundamentais* (VA da Silva, Trad.). São Paulo: Malheiros.
- Assi, M. (2021). *Gestão de riscos com controles internos: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência dos negócios* (2ª ed.). São Paulo: Saint Paul Editora.
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). (2018). *ABNT NBR ISO 31000:2018: Gestão de Riscos – Diretrizes*. Rio de Janeiro: ABNT.
- Berman, P. (1978). *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. Disponível em: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P6211.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

- Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E., & Coombs, W. T. (2017). Crise e Gestão de Crise: Integração, Interpretação e Desenvolvimento de Pesquisa. *Journal of Management*, 43(6), 1661–1692. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0149206316680030>. Acesso em: 10 de abr. 2023.
- Braga, M. V. de A. (2017). Risco *Bottom Up*: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. *Revista da CGU*. Brasília: CGU. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/323485648>. Acesso em: 31 ago. 2022.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. (2016). 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. (2018). *Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos*. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Ge%20stao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf. Acesso em: 8 mar. 2024.
- Brasil. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2018a). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2*. Brasília: Ipea. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 2 mar. 2024.
- Brasil. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2018b). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1*. Brasília: Ipea. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_w%20eb_novo.pdf/view. Acesso em: 2 mar. 2024.
- CGE-MG. (2019). 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. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/publicacoes/relatorios/relatorios-de-auditoria/category/48-2019>. Acesso em: 29 de out. 2021.
- CGE-MG. (2020). Relatório de Auditoria nº 1500.0755.20. *Avaliação da Capacidade de Análise Ex Ante de Políticas Públicas*. Minas Gerais.
- CGE-MG. (2022). Relatório de Auditoria - Consultoria - nº 1182965. *Avaliação Executiva do Programa Somos Todos Água*. Minas Gerais. 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. (2023). Relatório Gerencial Nº 1202207. Avaliação Parcial da Estrutura de Controle em de Nível de Componente. Minas Gerais.
- Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. Lotta (Org.), *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 2 mar. 2024.
- Minas Gerais. (2014). 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. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46644/2014/?cons=1>. Acesso em: 9 mar. 2024.
- Minas Gerais. (2020). 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. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23752/2020/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

- Minas Gerais. (2021). 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. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48298/2021/>. Acesso em: 6 fev. 2024.
- Minas Gerais. (2022). *Sistema Estadual De Avaliação De Políticas Públicas. Plano Anual de Monitoramento e Avaliação do Governo de Minas Gerais 2022*. Minas Gerais. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/>. Acesso em: 1 de fev. 2024.
- Minas Gerais. (2022a). 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. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/13uAwZhf_nlVXLZEEemKaZjkfh4RfivJOE/view. Acesso em: 1 de fev. 2024.
- Minas Gerais. (2023). *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. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24313/2023/>. Acesso em: 6 fev. 2024.
- Minas Gerais. (2023a). *Sistema Estadual De Avaliação De Políticas Públicas. Plano Anual de Monitoramento e Avaliação do Governo de Minas Gerais 2023*. Minas Gerais. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/>. Acesso em: 1 de fev. 2024.
- Miranda, RFA (2017). *Implementando a gestão de riscos no setor público*. Belo Horizonte: Ed. Fórum.
- Nogueira, R. M. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Chile: Cepal. (Série Políticas sociales, n. 24). Disponível em: https://trabajosocialucen.files.wordpress.com/2012/05/de_la_certeza_omnipotent_e_al_comportamiento_estrategico.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.
- Oliveira, R. F. de, Nunes, A. K., & Silva, D. W. da. (2023). Lideranças e cuidado na gestão de riscos em organizações brasileiras. *Organicom – Ano 20 – N. 43 – Setembro/Dezembro*. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/214606/202241>. Acesso em: 6 mar. 2024.
- Parada, E. L. (2006). Política Y Políticas Públicas. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas; coletânea*. Brasília: ENAP. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132> . Acesso em: 3 mar. 2024.
- Rua, M. das G. (2009). *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB. Disponível em: https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/10551017022012Politic as_Public as_Aula_1.pdf . Acesso em: 3 mar. 2024.
- Santos, V. da S., Loreti, J. G. A., & Ribeiro, M. D. M. (2019). Gestão de Riscos nas Contratações da Administração Pública: enfoque sobre licitações e contratos. *Revista Científica Semana Acadêmica*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331325173> . Acesso em: 31 ago. 2022.
- Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). *Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 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 ed.
- 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%20Managem ent.pdf](https://www.theism.org/documents/t%20Hart%20(1993)%20Symbolos,%20Ritual%20&%20Power-%20The%20Lost%20Dimensions%20of%20Crisis%20Managem ent.pdf). Acesso em: 10 abr. 2023.

Vieira, J. B., & Barreto, R. T. S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: Enap. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281> . Acesso em: 29 de out. 2021.

Endereço dos Autores:

Rua Santa Catarina, 946, Bairro Lourdes - CEP 30170-084
Belo Horizonte - Minas Gerais – Brasil