

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL – PROFIAP**

BRUNA RIBEIRO DINIZ CAMPOS

**GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS NO GOVERNO DE MATO GROSSO DO
SUL**

**CAMPO GRANDE/MS
2025**

BRUNA RIBEIRO DINIZ CAMPOS

**GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS NO GOVERNO DE MATO GROSSO DO
SUL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Gemael Chaebo

**CAMPO GRANDE/MS
2025**

BRUNA RIBEIRO DINIZ CAMPOS

**GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS NO GOVERNO DE MATO GROSSO DO
SUL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gemael Chaebo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Orientador)

Prof. Dr. Leandro Saur
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro interno credenciado da Rede PROFIAP)

Prof.^a Dr.^a Rosalina Alves Nantes
Universidade Federal de Rondônia
(Membro externo credenciado da Rede PROFIAP)

Profa. Dr. Mateus Boldrine Abrita
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
(Membro externo)

Campo Grande, 27 de janeiro de 2025

Dedico este trabalho à Dona Sônia e ao Sr. Rogério, meus queridos pais. Pelos sacrifícios que fizeram por mim sem permitirem que eu os percebessem quando criança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela sabedoria, força e direção em cada passo dessa caminhada.

Aos meus pais, Sônia e Rogério, pela constante dedicação e amor. Agradeço por sempre priorizarem meus estudos e, mais importante, por me ensinarem a sonhar e a ser quem eu realmente sou. Vocês são a minha base e fonte de inspiração.

Ao meu companheiro, Carlos, por ser meu alicerce nos momentos de incerteza e por sempre me lembrar que sou capaz, especialmente nos momentos em que mais quis desistir.

À minha amiga Cibelle Melo, que o mestrado me trouxe, por toda a parceria, risadas e trocas que fizeram dessa jornada algo mais leve e enriquecedor.

Ao meu orientador prof. Dr. Gemael Chaebo, cuja orientação foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço por suas contribuições valiosas e pela confiança depositada em mim.

Ao coordenador do PROFIAP prof. Dr. Marcelo Ribeiro, pelo auxílio constante, especialmente nas atribuições e interpretações das normativas, que sempre estiveram presentes neste processo.

A todos os professores do PROFIAP e colegas, pela paciência, ensinamentos e pelas discussões que contribuíram significativamente para a construção do meu conhecimento.

Em especial, aos membros da banca, à prof.^a Dr^a. Rosalina, pelas contribuições e críticas construtivas com tanto respeito e educação; ao prof. Dr. Leandro Sauer, por seu jeito peculiar de transformar questões complexas em conceitos simples e explicáveis; e, em especial, ao professor Dr. Mateus Abrita, pelas inúmeras contribuições como especialista e executor do tema deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa jornada. Cada pessoa teve um papel único e essencial, e sou grata por isso. Que este trabalho reflita o esforço coletivo que envolveu não apenas a mim, mas todos que compartilharam conhecimento, apoio e carinho ao longo desse caminho.

RESUMO

A implementação da gestão de riscos no setor público envolve desafios únicos, como a necessidade de uma mudança cultural para que o risco seja encarado como algo a ser gerido e não apenas temido, além de questões relacionadas à limitação de recursos e à diversidade de maturidade gerencial entre os servidores. No estado de Mato Grosso do Sul, além da implementação da Gestão Integrada de Riscos nos órgãos executivos, coordenada pela Controladoria Geral do Estado, foi iniciado em 2023 um processo específico para a gestão dos riscos estratégicos governamentais. Esse processo visa identificar e gerenciar riscos que possam comprometer os objetivos definidos no Mapa Estratégico do Plano Plurianual 2024-2027 do estado. A abordagem destaca-se pela necessidade de coordenação interorganizacional, uma prática possivelmente inovadora que responde a lacunas apontadas pela literatura, especialmente quanto à gestão de riscos que envolvem múltiplos órgãos. A pesquisa está dividida em duas partes principais. A primeira parte, de caráter exploratório, descreve o processo de implementação da gestão de riscos estratégicos, com análise dos métodos e adaptações realizadas pelo governo estadual. Entre as principais adaptações, destacam-se a exclusão da categoria intermediária nas escalas de probabilidade e impacto e a incorporação do papel deliberativo do Conselho de Governança, que facilita o tratamento transversal dos riscos. Como aprimoramento, recomenda-se a introdução de uma classificação (interno, externo ou transversal), que identifique os responsáveis pelo tratamento dos riscos além da inclusão de uma matriz de riscos que represente a criticidade em tempo real considerando os percentuais dos tratamentos definidos de modo a facilitar o monitoramento. A segunda parte, de natureza descritiva, investiga as correlações entre os riscos estratégicos utilizando o *software Gephi*. Os resultados indicam que funções administrativas exercem forte influência sobre os riscos estratégicos, sendo que o planejamento e orçamento, em particular, ocupa uma posição central devido ao alto número de inter-relações. Esse achado sugere que a priorização de ações nessa área pode ser estratégica para uma mitigação mais eficaz dos riscos. Embora essas interpretações sejam ajustadas ao contexto estudado, a metodologia analítica utilizada pode ser aplicada em outras administrações, permitindo a adaptação de ações conforme o cenário de cada governo e/ou instituição. Destaca-se, por fim, uma limitação importante deste estudo: a recente implementação do processo ainda não permite avaliar de maneira conclusiva a eficácia das medidas adotadas. Sendo assim, são sugeridas futuras pesquisas que examinem os impactos de longo prazo da gestão de riscos estratégicos no estado, especialmente em termos de redução da criticidade dos riscos e no cumprimento dos objetivos estratégicos estabelecidos.

Palavras-chave: gestão de riscos estratégicos; administração pública; riscos estratégicos; riscos interorganizacionais; riscos transversais.

ABSTRACT

Implementing risk management in the public sector involves unique challenges, such as the need for a cultural shift so that risk is seen as something to be managed and not just feared, in addition to issues related to resource limitations and the diversity of managerial maturity among civil servants. In the state of Mato Grosso do Sul, in addition to Integrated Risk Management in executive bodies, coordinated by the State Comptroller General's Office, a specific process for managing strategic government risks was initiated in 2023. This process aims to identify and manage risks that could compromise the objectives defined in the Strategic Map of the state's 2024-2027 Multi-Year Plan. The approach stands out for the need for interorganizational coordination, a potentially innovative practice that addresses gaps highlighted in the literature, especially regarding risk management involving multiple agencies. The research is divided into two main parts. The first part, of an exploratory nature, describes the process of implementing strategic risk management, with an analysis of the methods and adaptations made by the state government. Among the main adaptations, the exclusion of the intermediate category in the probability and impact scales and the incorporation of the deliberative role of the Governance Board stand out, which facilitates the transversal treatment of risks. As an improvement, it is recommended to introduce a classification that identifies those responsible for treating risks (internal, external or transversal), in addition to the inclusion of a risk matrix that represents the criticality in real time considering the percentages of the treatments defined in order to facilitate monitoring. The second section, of a descriptive nature, investigates the correlations between strategic risks using the Gephi software. The results indicate that administrative functions exert a strong influence on strategic risks, with budget planning, in particular, occupying a central position due to the high number of interrelationships. This finding suggests that prioritizing actions in this area may be strategic for more effective risk mitigation. Cluster analysis allowed the proposal of work packages for specific areas, which can optimize the treatment of strategic risks. Although these work packages are adapted to the context studied, the analytical methodology used can be applied to other administrations, allowing for the adaptation of actions according to the scenario of each government. Finally, an important limitation of this study is highlighted: the recent implementation of the process does not yet allow for a conclusive assessment of the effectiveness of the measures adopted. Therefore, future research is suggested to examine the long-term impacts of strategic risk management in the state, especially in terms of reducing the criticality of risks and achieving the established strategic objectives.

Keywords: strategic risk management; public administration; strategic risks; interorganizational risks; cross-cutting risks.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução dos modelos de gestão de risco	22
Quadro 2 - Processo da Gestão Integrada de Riscos	23
Quadro 3 - Síntese dos conceitos abordados na gestão de riscos	28
Quadro 4 - Funções e subfunções de Governo.....	32
Quadro 5 - Unidades gestoras participantes na identificação dos riscos atribuídos a cada objetivo estratégico.....	41
Quadro 6 - Peso atribuídos às classificações de probabilidade e impacto.....	45
Quadro 7 - Classificação dos riscos segundo a criticidade	46
Quadro 8 - Classificação dos riscos estratégicos.....	51

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo básico da gestão de riscos.....	19
Figura 2 - Matriz de probabilidade e impacto de riscos utilizando escalas cinzas.....	25
Figura 3 - Matriz de probabilidade e impacto de riscos utilizando escalas com cores	25
Figura 4 - Estrutura do PPA 2024 - 2027 de Mato Grosso do Sul.....	35
Figura 5 - Etapas para elaboração do PPA 2024 2027 de Mato Grosso do Sul	36
Figura 6 - Mapa Estratégico do Governo de Mato Grosso do Sul 2024 - 2027	37
Figura 7 - Síntese da Gestão de Riscos Estratégicos	42
Figura 8 - Instrumento utilizado nas reuniões de riscos estratégicos	43
Figura 9 - Exemplo de Matriz de Risco Inerente	46
Figura 10 - Efeito dos tratamentos na criticidade do risco.....	48
Figura 11 - Matriz qualitativa de correlação entre riscos estratégicos.....	54
Figura 12 - Grafo geral da correlação entre riscos estratégicos.....	55
Figura 13 - Grafos dos <i>clusters</i> identificados pelo <i>software</i>	56
Figura 14 - Grafo <i>cluster</i> 1 - identificação	58
Figura 15 - Grafo <i>cluster</i> 1- origem	58
Figura 16 - Grafo <i>cluster</i> 1 - subfunções da administração	59
Figura 17 - Grafo <i>cluster</i> 2 - identificação	59
Figura 18 - Grafo <i>cluster</i> 2- origem	59
Figura 19 - Grafo <i>cluster</i> 2 - subfunções da administração.....	60
Figura 20 - Grafo <i>cluster</i> 3 - identificação	61
Figura 21 - Grafo <i>cluster</i> 3 - origem	61
Figura 22 - Grafo <i>cluster</i> 3 - subfunções da administração.....	61
Figura 23 - Grafo <i>cluster</i> 4 - identificação	62
Figura 24 - Grafo <i>cluster</i> 4 - origem	62
Figura 25 - Grafo <i>cluster</i> 4 - subfunções da administração.....	63
Figura 26 - Centralidade dos riscos estratégicos (eixos).....	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGEHAB** – Agência de Habitação Popular.
- CEARE** – Coordenadoria de Estudos, Análise e Riscos Estratégicos.
- CGE** – Controladoria Geral do Estado.
- CGU** – Controladoria-Geral da União.
- COSO** – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.
- GGR** – Governança e Gestão para Resultados.
- GIR** – Gestão integrada de riscos.
- DS** – Desenvolvimento Social.
- Fundect** – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia.
- IBGC** – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.
- IS** – Inovação e Sustentabilidade.
- ISO** – International Organization for Standardization.
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- LOA** – Lei Orçamentária Anual.
- PCI** – Produção, Competividade e Integração.
- PGE** – Procuradoria Geral Do Estado.
- PPA** – Plano Plurianual.
- RE** – Riscos estratégicos
- SAD** – Secretaria de Estado de Administração.
- SANESUL** – Empresa de Saneamento.
- SEAD** – Secretaria Estado de Assistência Social e dos Direitos Humanos.
- SEC** – Secretaria de Estado de Cidadania.
- SED** – Secretaria de Estado de Educação.
- SEFAZ** – Secretaria de Estado de Fazenda.
- SEGEM** – Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e Municipalismo.
- SEGOV** – Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica.
- SEILOG** – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística.
- SEJUSP** – Secretária de Estado de Justiça e Segurança Pública.
- SEMADESC** – Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação.
- SETESC** – Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura.
- SES** – Secretaria de Estado de Saúde.
- SID** – Superintendente de Inteligência de Dados.
- UFMS** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 OBJETIVOS.....	14
1.1.1 OBJETIVO GERAL	14
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
1.1.3 HIPÓTESE	14
1.2 JUSTIFICATIVA.....	14
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO	17
2.1 RISCO	19
2.2 GESTÃO DE RISCOS	21
2.2.1 IDENTIFICAÇÃO DO RISCO.....	24
2.2.2 ANÁLISE DOS RISCOS.....	24
2.2.3 RESPOSTA AOS RISCOS	26
2.2.4 MONITORAMENTO DOS RISCOS.....	27
2.2.5 COMUNICAÇÃO DOS RISCOS.....	27
2.2.6 SÍNTESE DO CONCEITOS	28
2.3 GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PUBLICO	29
2.3.1 GESTÃO DE RISCO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.....	30
2.4 PLANO PLURIANUAL	31
2.4.1 PLANO PLURIANUAL DO MATO GROSSO DO SUL 2024-2027	35
3 CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	38
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	40
4.1 PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS DE MS.....	41
4.1.1 IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS ESTRATÉGICOS (IDENTIFICAÇÃO).....	44
4.1.2 ANÁLISE DOS RISCOS (AVALIAÇÃO)	45
4.1.3 TRATAMENTO AO RISCO (RESPOSTA)	46
4.1.4 COMUNICAÇÃO DO RISCO	47
4.1.5 MONITORAMENTO	48
4.1.6 CONSIDERAÇÕES.....	48
4.2 CORRELAÇÕES ENTRE OS RISCOS	50
4.2.1 RISCOS CENTRAIS	63
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
6. REFERÊNCIAS.....	66

1. INTRODUÇÃO

A implementação da gestão de riscos na administração pública enfrenta diversos desafios, desde a mudança cultural necessária para que o risco seja visto como algo a ser gerenciado, e não apenas temido, até a limitação de recursos, além das maturidades diversas de gestão entre os servidores.

No Mato Grosso do Sul, além da implementação da Gestão Integrada de Riscos (GIR) nos órgãos do poder executivo estadual liderada pela Controladoria Geral do Estado (CGE), iniciou-se em 2023 o processo de gestão dos riscos estratégicos do Governo. Essa abordagem visa identificar e gerenciar os riscos que possam comprometer os objetivos definidos no Mapa Estratégico do Plano Plurianual 2024-2027.

A identificação de riscos organizacionais já é, por si só, um desafio considerável, mas torna-se ainda mais complexo quando se exige uma visão global de todos os riscos estratégicos de um governo.

Uma estratégia possível seria implementar a GIR em cada órgão individualmente e, em seguida, consolidar os riscos classificados como estratégicos em uma matriz única. No entanto, como muitos órgãos ainda estavam no início desse processo, optou-se pela implementação simultânea, utilizando o modelo *top-down*. Assim, enquanto os órgãos começavam a categorizar seus riscos internos, a equipe da Coordenadoria de Estudos, Análise e Riscos Estratégicos (CEARE) iniciou reuniões com a alta gestão. Durante esses encontros, cada gestor compartilhou as percepções sobre os riscos de sua área, enquanto a CEARE orientava com conceitos previamente definidos para riscos estratégicos. Esse processo abrangeu todas as Secretarias de Estado, cada uma responsável por identificar os riscos que pudessem afetar os objetivos estratégicos atribuídos para si.

A CGE, promotora das políticas de gestão de riscos nos órgãos, colaborou com a CEARE para assegurar que ambas as abordagens — a GIR nos órgãos e a gestão de riscos estratégicos do estado — não se sobrepusessem, mas sim que se complementassem, cada uma alinhada ao seu propósito. Essa coordenação é essencial, pois a literatura aponta que uma política de gestão de riscos demanda o apoio da alta administração e uma mudança cultural em toda a organização. A expectativa é que a complementaridade das abordagens da CGE e da CEARE

contribua para esses objetivos, embora, no momento deste estudo, uma avaliação conclusiva ainda não seja possível.

Assim, o foco deste trabalho está na gestão de riscos estratégicos, com o objetivo de descrever o processo realizado para a construção da Matriz de Riscos Estratégicos e o seu monitoramento, contribuindo com a discussão acadêmica e oferecendo *insights* para outros governos interessados em implementar práticas similares.

Outrossim, durante as reuniões, observou-se que o tratamento de muitos riscos dependia de ações de outros órgãos além daquele que os relatou. Como resposta, foi incorporado ao processo, o reporte ao Conselho de Governança, responsável por coordenar as políticas públicas e assegurar a transversalidade das ações. A partir dessa estrutura, pretende-se, por meio da análise de redes complexas, identificar as relações entre os riscos, contribuindo para decisões mais eficazes sobre seus tratamentos.

Cabe diferenciar de antemão três conceitos que serão explorados ao longo deste trabalho:

- a) a gestão de riscos tradicional que foca nos riscos de atividades específicas isoladamente.
- b) a gestão integrada de riscos (GIR) que busca uma compreensão holística de todos os riscos de uma organização e seus impactos de forma integrada.
- c) a gestão de riscos estratégicos, foco deste estudo, que compreende o gerenciamento de riscos capazes de interferir nos objetivos estratégicos de uma organização.

Destaca-se que, esses conceitos não se excluem mutuamente, uma vez que um risco operacional de uma atividade específica pode ser considerado um risco estratégico, e, de modo semelhante, um risco estratégico deve ser considerado em uma GIR. Entretanto, espera-se que essa diferenciação contribua para a compreensão dos desafios de implementação de cada uma das abordagens.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 OBJETIVO GERAL

Investigar a correlação entre os riscos identificados no processo de gestão de riscos estratégicos buscando identificar possíveis interdependências.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para o alcance do objetivo geral, são objetivos específicos do presente trabalho:

- a) Descrever a metodologia de gestão de riscos estratégicos utilizada pelo estado de Mato Grosso do Sul;
- b) Propor um método para identificar a correlação entre os riscos estratégicos.
- c) Descrever as correlações entre os riscos estratégicos e identificar os riscos estratégicos transversais.

1.1.3 HIPÓTESE

A hipótese deste estudo é que os riscos estratégicos identificados no processo de gestão de riscos do estado de Mato Grosso do Sul não são eventos isolados, mas que apresentam interdependências, formando redes de influências mútuas que pode impactar os objetivos estratégicos do Governo. Parte-se do pressuposto de que a aplicação de uma abordagem analítica baseada em redes permitirá visualizar essas interdependências e respostas coordenadas pode otimizar a mitigação dos riscos como um todo. Dessa forma, espera-se que a correlação entre os riscos revele padrões que possam subsidiar a tomada de decisão, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos.

1.2 JUSTIFICATIVA

Como observa Hill (2006), a gestão de riscos tem se consolidado como um pilar essencial de boa governança e apontada como parte crucial para a tomada de decisões mais assertivas, especialmente diante das incertezas e complexidades que caracterizam o ambiente governamental.

No entanto, a literatura aponta diversas lacunas na gestão integrada de riscos (GIR) no setor público, evidenciadas por autores como Silva *et al.* (2021) e Oliveira e

Abib (2023), que destacam a escassez de estudos acadêmicos voltados para essa prática e que ofereçam uma base teórica e metodológica robusta. Essa carência se manifesta em nível nacional e internacional, onde a produção acadêmica se concentra excessivamente em riscos financeiros associados a processos de compras públicas (SILVA, 2021). Embora existam pesquisas extensas no setor privado, especialmente nas áreas bancária e financeira, o setor público ainda apresenta um *déficit* considerável, sobretudo no que diz respeito à gestão estratégica dos riscos. Essa lacuna pode levar à adoção de práticas desprovidas de análises teórico-empíricas, como apontam Oliveira e Abib (2023), ou até mesmo levar à simples reprodução de modelos de outras realidades (como a de organizações privadas ou de organizações públicas internacionais) sem considerar as particularidades do contexto brasileiro (SOUZA *et al.*, 2020).

Além disso, uma lacuna ainda mais específica e pouco abordada na literatura acadêmica refere-se à gestão de riscos intraorganizacionais, uma questão particularmente relevante para a administração pública. Klein Junior (2020) aponta que a abordagem de gestão de riscos em "silos" — onde os diferentes órgãos e entidades públicas atuam de forma isolada — pode resultar em uma transferência de riscos entre as partes envolvidas, sem que as questões sejam efetivamente solucionadas. Em um ambiente interinstitucional, é essencial que os diferentes atores públicos colaborem entre si, estabelecendo mecanismos de coordenação para mitigar os riscos que demandam a ação de diferentes áreas.

Dessa forma, a gestão de riscos no setor público carece de protagonismo e de abordagens que reconheçam seu potencial estratégico. Cabe destacar, ainda, a provocação de Silva *et al.* (2021) ao explicar sobre a conveniência de os órgãos de controle interno serem os indutores da gestão de riscos questionando se a gestão estratégica dos órgãos governamentais não seria mais apta a liderar esse movimento. Embora o objeto de estudo não explore exatamente a situação mencionada pelos autores, no processo estudado há a incorporação de setores estratégicos à implementação, tornando a metodologia peculiarmente interessante e possivelmente inovadora.

Nesse sentido, pretende-se descrever o processo de gestão de riscos estratégicos implementado no estado de Mato Grosso do Sul e propor uma abordagem para analisar as correlações entre os riscos estratégicos, especialmente

aqueles que exigem intervenções transversais, considerando as interdependências entre diferentes áreas e setores.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta pesquisa está organizada em seis capítulos. No Capítulo 1 - Introdução, apresenta-se o contexto geral da implementação da gestão de riscos estratégicos no estado de Mato Grosso do Sul, detalhando a relevância desse processo para a administração pública e os objetivos que o estudo busca alcançar.

O Capítulo 2 - Referencial Teórico aprofunda os conceitos fundamentais relacionados ao campo de estudo, incluindo definições de risco, gestão de riscos e gestão integrada de riscos. Discute-se a classificação dos riscos, além de explorar os principais modelos teóricos de gestão integrada de riscos. Esta seção também aborda as normativas e diretrizes que regem a gestão de riscos no setor público brasileiro e no Mato Grosso do Sul, e explora o contexto e a implementação da gestão de riscos estratégicos no estado, contextualizando-a no âmbito do Mapa Estratégico de Governo.

No Capítulo 3 - Metodologia, a pesquisa é caracterizada de natureza aplicada e abordagem qualitativa, com métodos exploratórios e descritivos. São descritos os procedimentos adotados para a coleta de dados. O capítulo também apresenta os parâmetros empregados no *software Gephi*, que possibilitou a análise das correlações entre os riscos estratégicos.

No Capítulo 4 - Resultados e Discussão, descreve-se o processo de implementação da gestão de riscos estratégicos no Mato Grosso do Sul, com ênfase na metodologia aplicada e nos instrumentos desenvolvidos pela Coordenadoria de Estudos, Análise e Riscos Estratégicos (CEARE). Nesta seção, analisam-se as correlações entre os riscos estratégicos identificados, discutindo-se as interdependências e a necessidade de ações colaborativas entre diferentes órgãos estaduais. Esse capítulo apresenta, ainda, uma reflexão crítica sobre os desafios e os benefícios esperados com o processo, especialmente em relação à segurança e eficiência na tomada de decisões públicas.

O Capítulo 5 - Considerações Finais sintetiza os principais achados e contribuições da pesquisa para o campo da gestão de riscos no setor público, destacando as limitações do estudo e propondo direções para futuras investigações.

Sugere-se a continuidade de estudos sobre gestão de riscos estratégicos em outras esferas governamentais e setores da administração pública.

Finalmente, no Capítulo 6 - Referências Bibliográficas, são listados todos os autores e obras utilizados ao longo do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

Os processos decisórios são repletos de incertezas, exigindo que os tomadores equilibrem constantemente escolhas para minimizar custos e maximizar benefícios (HILL, 2006). Com o avanço das tecnologias, o aumento da instrução dos cidadãos, a globalização e a demanda crescente por maior transparência, o gerenciamento de incertezas e a eficiência operacional tornaram-se cruciais no serviço público. Para garantir decisões mais eficazes e lidar estrategicamente com incertezas, as organizações precisam fortalecer práticas integradas de gestão de riscos (SECRETARIA DO CONSELHO DO TESOURO, 2001).

Embora a prática de considerar riscos na tomada de decisão não seja nova, a gestão formal de riscos se consolidou nas práticas empresariais apenas a partir da segunda metade do século passado (LAM, 2017). Esta prática, reconhecida como parte integral de uma boa gestão pública, tem sido implementada de maneira mais sistemática em alguns casos e em outros de forma implícita nos exercícios de planejamento (SECRETARIA DO CONSELHO DO TESOURO, 2001).

De origem diversa, a abordagem inicial focava em "riscos puros", como catástrofes naturais, que resultavam em perdas ou nenhuma alteração, mas nunca em melhoria nos resultados. Entretanto, essa gestão tradicional de riscos, historicamente conduzida por atividades segmentadas, onde cada divisão organizacional tratava de seus próprios riscos, mostrou-se inadequada. Lam (2017) exemplifica essa falha ao tratar do ambiente de riscos empresariais, em que, diante de grandes crises financeiras ao considerar apenas os riscos de crédito, não se leva em conta o risco de liquidez ou outros riscos operacionais.

Essa limitação evidenciou a necessidade de adotar a Gestão Integrada de Risco (GIR) – também conhecida como "Enterprise Risk Management" ou Gerenciamento de Riscos Corporativos. A GIR pode ser definida como um processo contínuo, proativo e sistemático para compreender, gerenciar e comunicar riscos em

toda a organização, incluindo riscos estratégicos, financeiros, operacionais, de conformidade e de reputação, garantindo uma visão holística e mais resiliente da gestão de riscos (LAM, 2017; SECRETARIA DO CONSELHO DO TESOIRO, 2001; COSO, 2007). A Secretaria do Conselho do Tesouro (2001), indica três conceitos críticos (ou pilares) da estrutura da GIR: o risco, a gestão de riscos (tradicional) e a gestão integrada de riscos.

Fica evidente o gradual aumento da complexidade ao lidar com o risco. Inicialmente, era tratado de forma estática e negativa, algo a ser evitado ou remediado de maneira pontual e reativa. Evoluiu-se, para considerá-lo como um atributo gerenciável (gestão de risco tradicional), permitindo que as organizações adotassem medidas de mitigação, mas ainda de forma fragmentada entre setores. No modelo mais integrado, não se consideram apenas eventos isolados, mas se incorpora a interação entre diferentes fatores. A principal diferença entre a gestão de riscos tradicional e a GIR é a forma como o risco é abordado dentro da organização. Enquanto a gestão tradicional trata os riscos de forma fragmentada, a GIR promove uma abordagem mais holística e integrada.

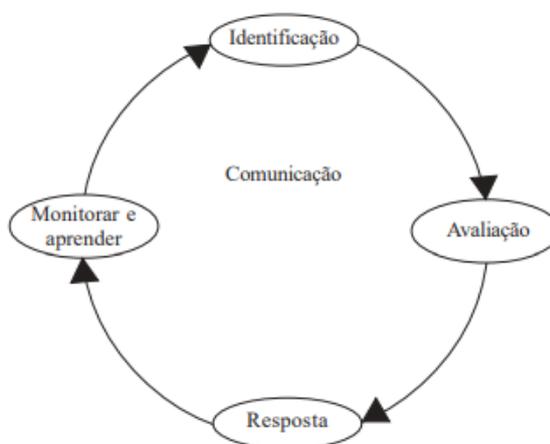
Um aspecto crucial da GIR é decidir como os benefícios e os prejuízos potenciais devem ser distribuídos, considerando que nem todo tratamento de risco será implementado. Em diversas situações, o custo do tratamento pode superar significativamente o custo e/ou impacto da eventual materialização do risco. Por exemplo, muitas pessoas optam por não contratar seguro para seus dispositivos móveis, pois consideram que o valor do seguro é desproporcional em relação ao risco de perda ou roubo. Contudo, para um dispositivo de alto valor em uma área com alta criminalidade, a contratação de seguro pode se tornar uma decisão mais razoável. Assim, os decisores devem ponderar não apenas sobre os custos e/ou impactos decorrentes das ações necessárias, mas também sobre o equilíbrio entre valores conflitantes e interesses ao tomar suas decisões (HILL, 2006).

No setor público, o equilíbrio na decisão entre aceitar ou gerenciar riscos não se resume apenas a considerações financeiras. A relação deve ser profundamente ligada ao interesse público, tornando ainda mais complexas e, por vezes, subjetivas as escolhas a serem feitas. Os gestores devem ser capazes de explorar esses riscos, tomando decisões informadas sobre como devem ser gerenciados. Isso envolve não apenas acompanhar o progresso na mitigação dos riscos, mas também

aprimorar continuamente os métodos de gestão. A abordagem deve se centrar na maximização dos benefícios para a sociedade, garantindo que as ações adotadas reflitam os valores e interesses coletivos, conforme destacado por Hill (2006).

Ainda segundo Hill (2006), há uma quantidade razoável de ideais teóricos de gestão de risco, entretanto, destaca que as etapas fundamentais de processos decisórios, é uma base comum nessas estruturas. O ciclo básico da gestão de risco é ilustrado na Figura 1, sendo que o autor alerta que em cada etapa uma série de desafios precisa ser superado para sua devida aplicação.

Figura 1 - Ciclo básico da gestão de riscos



Fonte: Hill (2006, p. 39).

Nesse sentido, os próximos tópicos abordarão a definição do risco, a evolução da gestão de riscos até chegar à abordagem de gestão integrada de riscos, as etapas do ciclo básico da gestão de riscos e a incorporação desse processo pela administração pública. Por fim, será apresentado um quadro para sintetizar os principais conceitos necessários para a discussão dos resultados.

2.1 RISCO

O conceito de risco é amplamente discutido na literatura, apresentando diversas definições. Segundo Hill (2006), risco é a probabilidade de um evento ocorrer no futuro, seja de forma positiva ou negativa. A Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 descreve risco como a “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos”, diferenciando entre risco inerente (exposição da organização sem medidas gerenciais) e risco residual

(exposição após a implementação de ações gerenciais) (BRASIL, 2016). No Referencial Básico de Gestão de Riscos, risco é definido como o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos (TCU, 2018).

Lam (2017, p. 4) oferece uma definição mais abrangente: “variável que pode causar um desvio em relação a um resultado esperado e, como tal, pode afetar a realização dos objetivos empresariais e o desempenho da organização em geral.”. De maneira similar, Ávila (2014) define como a chance de um evento adverso ao esperado acontecer. É relevante destacar que embora o conceito de risco possa variar entre os autores, percebe-se uma relação com a possibilidade de ocorrência de um evento que não foi proposital e que poderá interferir nos resultados esperados de uma ação e/ou de uma organização, seja de forma positiva ou negativa.

Em qualquer atividade, seja no cotidiano ou em organizações, a presença de riscos é inevitável. A tolerância ao risco varia conforme a natureza do serviço: alguns serviços exigem maior tolerância a riscos, enquanto outros requerem maior cautela (TCU, 2018; HILL, 2006). Por exemplo, um chip destinado a um aparelho celular exige menos cautela a um chip instalado em um míssil de uma determinada força armada (FERNANDES, 2001). Esse nível de aceitação e/ou resiliência diante dos riscos é chamado de **apetite ao risco** (TCU, 2018; PMI, 2013). Embora o apetite ao risco esteja frequentemente relacionado ao tipo de serviço, a experiência pessoal do gestor exerce grande influência (TCU, 2018). Raff (2011) cita três macro categorias para o risco: financeiro, operacional e estratégico. O risco financeiro está relacionado a aspectos regulatórios e transacionais, o operacional decorre da complexidade dos sistemas e o estratégico está ligado a decisões difíceis de reverter e implementar rapidamente. Ávila (2014) apresenta duas outras maneiras de classificação do risco: pela área do risco (economia, tecnologia, segurança, entre outros) ou por setores estratégicos, tais como combustíveis, tecnologia da informação e inovação.

O Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK®) — Quinta Edição categoriza os riscos com base de sua fonte, pela área que poderá afetar, pelas áreas de um projeto que poderão incidir mais os efeitos dos riscos, por causas principais comuns, ou ainda outras maneiras. Embora não defina as categorias, o guia destaca que essa prática ajuda a desenvolver respostas eficazes aos riscos, delimitando os pacotes de trabalho (PMI, 2013). Fernandes (2001)

corroborar com a ideia que a categorização dos riscos apoia a sua priorização e agrupamento. Segundo o autor, a primeira e geral categorização pode ser feita por meio dos seguintes tipos: mercado; crédito; legal; imagem/reputação; estratégico; operacional; informação; novos riscos (FERNANDES, 2001).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2007) explora, entre outras, a seguinte classificação quanto a natureza do risco:

- a) Riscos estratégicos: associados à tomada de decisão da alta gestão. Podem gerar impactos substanciais no valor econômico da organização.
- b) Riscos operacionais: associados a impactos em processos internos, pessoas e sistemas. Podem gerar redução em relação aos resultados ou à imagem perante a sociedade.
- c) Riscos financeiros: associados à exposição das operacionais financeiras.

Embora não se obtenha consenso em relação à categorização dos riscos, pode-se extrair uma importante definição para este trabalho: os riscos estratégicos, entendidos como evento que tem probabilidade de impactar, positivamente ou negativamente, a geração de valor de uma organização.

2.2 GESTÃO DE RISCOS

A gestão de riscos tem sua origem na década de 1950, nos Estados Unidos, quando as organizações começaram a perceber que a aquisição de seguros por si só não era suficiente sem um enfoque mais amplo na proteção de bens e pessoas. Definir gestão de riscos é tão desafiador quanto conceituar o risco em si; entretanto, pode-se entendê-la como um “conjunto de atividades dentro de uma organização empreendidas para entregar o resultado mais favorável e reduzir a volatilidade ou variabilidade desse resultado.” (HILSSON, 2016, p.46, tradução própria).

Atualmente, as organizações enfrentam uma gama diversificada de riscos, incluindo operacionais, financeiros, tecnológicos e políticos. Isso torna a gestão de riscos realizada em níveis individuais insuficiente, exigindo uma abordagem mais integrada e sistemática que aborde riscos de alto impacto e de forma coordenada (SECRETARIA DO CONSELHO DO TESOURO, 2001; FERNANDES, 2001). Essa

abordagem, conhecida como gestão integrada de riscos (GIR), é descrita pela Secretaria do Conselho do Tesouro (2001) como um processo contínuo, proativo e sistemático que visa entender, gerenciar e comunicar riscos de uma perspectiva abrangente e integrada à estratégia corporativa. No Quadro 1, Fernandes (2001) ilustra a evolução dos modelos da gestão de riscos, passando de uma visão tradicional e fragmentada para um modelo integrado que se alinha à estratégia organizacional:

Quadro 1 - Evolução dos modelos de gestão de risco

DE	PARA
Risco como perdas isoladas	Risco no contexto estratégico
Fragmentado	Integrado
Apenas Negativo	Incorporação do Positivo
Reativo	Proativo
<i>Ad hoc</i>	Contínuo
Baseado em custo	Baseado em valor
Voltado à funcionalidade	Voltado ao processo
Identificação e entendimento dos riscos	Desenvolvimento do portfólio de risco
Foco em todos os riscos	Foco nos principais riscos
Mitigação dos riscos	Otimização dos riscos
Limites de risco	Estratégias de risco
Risco sem donos	Responsabilidades dos riscos definidas
Quantificação dos riscos	Monitoramento dos riscos
Risco não é minha responsabilidade	Risco é responsabilidade de todos

Fonte: Adaptado de Fernandes (2001).

Esse novo modelo “Enterprise-Wide Risk Management” é descrito por Fernandes (2001) como estruturado e disciplinado para alinhar pessoas, estratégias, processos e gerir as incertezas que empresas enfrentam na geração de valor. Segundo o autor, é um processo *top-down* atrelado à estratégia organizacional, buscando gerir aqueles riscos de maior relevância para a alta gestão.

Vários modelos de GIR são utilizados globalmente, com destaque para o do Comitê das Organizações Patrocinadoras (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO*), que é o mais prestigiado internacionalmente no cenário corporativo. A norma ISO 31000, da *International Organization for Standardization* que estabelece diretrizes genéricas para a aplicação da gestão de riscos em diversos contextos. O *framework M_o_R (Management of Risk – Gerenciamento de Riscos)* que tem maior enfoque em riscos que impactam objetivos estratégicos e que pode ser visto como complementar à ISO 31000. Há, inclusive,

modelos nacionais, tais como o *framework* Brasileiro, e dois documentos desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) que contribuem com uma proposta mais aplicada: o Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos e o Gerenciamento de Riscos Corporativos – Evolução em Governança e Estratégia (SILVA *et al.*, 2021).

Embora os principais modelos utilizados tenham sido atualizados após o ciclo básico proposto por Hill (2006), o Quadro 2 demonstra a permanência das etapas fundamentais nessas estruturas.

Quadro 2 - Processo da Gestão Integrada de Riscos

Ciclo básico da GIR (Hill, 2006)	COSO (2017)	IBGC (2017)	ABNT (2018)	
	Estratégia e definição de objetivos		Escopo, contexto, critério	
Identificação	Performance – identificação de riscos	Identificar os riscos	Avaliação do Risco	Identificação de Riscos
Avaliação	Performance – avaliação e priorização de riscos	Classificar os riscos		Análise de Riscos
	Performance – visão de portfólio	Avalia os riscos		Avaliação de Riscos
Resposta	Análise e revisão	Implementar a função de gestão de riscos	Tratamento de riscos	
Monitorar e aprender	Governança e cultura	Estrutura de controles internos e monitorar	Monitoramento e Análise Crítica	
Comunicação	Informação, comunicação e consulta		Comunicação e Consulta	

Fonte: Adaptado de Guimarães *et al.* (2020).

A análise dos modelos de GIR, como evidenciado no Quadro 2, revela a evolução e a complexidade desses processos. Os próximos tópicos descrevem as etapas fundamentais da GIR mencionadas por Hill (2006), oferecendo uma base teórica e procedimental.

2.2.1 IDENTIFICAÇÃO DO RISCO

Identificar e reconhecer um risco é o primeiro passo no processo de gestão de riscos, assegurando que o risco esteja bem definido e explicado para facilitar futuras análises (ÁVILA, 2016). Etapa em que devem ser determinados os riscos que podem afetar um projeto. Para esse processo, são sugeridas diversas técnicas e ferramentas pelo Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK®) — Quinta Edição. São elas: revisões documentação; técnicas de coleta de informação, *brainstorming*, técnica *Delphi*, entrevistas, análise da causa principal, análise de listas de verificação, análise de premissas, diagramas de causa e efeito, diagrama de sistema ou fluxogramas, diagrama de influência, análise de forças, fraqueza, oportunidades e ameaças (SWOT) e opinião especializada (PMI, 2013).

O Informe COSO II Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada sugere outras técnicas, tais como: inventário de eventos; análise interna; alçadas e limites; seminários e entrevistas com facilitadores; análise de fluxo de processos; indicadores preventivos de eventos e metodologias de dados sobre eventos de perda.

2.2.2 ANÁLISE DOS RISCOS

Após identificar os riscos, é essencial estimá-los e mensurá-los. Cada risco deve ser avaliado quanto ao seu impacto potencial e probabilidade de ocorrência, utilizando parâmetros consistentes para criar um mapa de risco priorizado. As estimativas, baseadas em eventos passados, podem ser mais objetivas do que avaliações subjetivas, e a avaliação de riscos pode usar tanto dados qualitativos quanto quantitativos (ÁVILA, 2014).

Segundo a COSO (2007), a avaliação primária é aplicada aos riscos inerentes, ou seja, àqueles que não há nenhuma ação definida que interfira nos seus efeitos ou nas suas chances de ocorrer. A probabilidade é definida pela possibilidade de um evento ocorrer e o impacto é o efeito que esse evento irá acarretar nos resultados esperados. O informe sugere técnicas de avaliação tanto probabilísticas, associados a dados históricos ou resultados simulados de hipóteses futuras, quanto modelos não probabilísticos, como análise de cenários. (COSO, 2007; PMI, 2018)

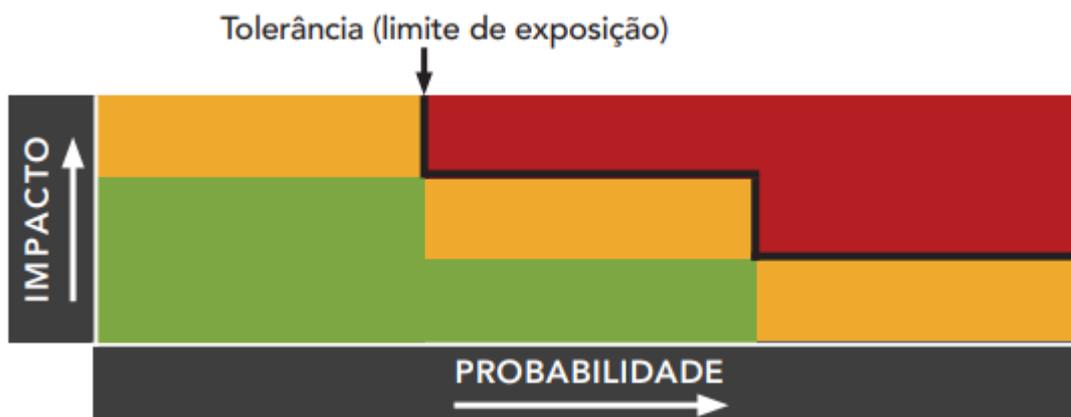
Os riscos são priorizados por análise quantitativa e o planejamento de respostas com base em sua probabilidade e impacto, usando uma matriz que classifica os riscos como baixo, moderado ou alto. Essa classificação é feita com termos descritivos ou valores numéricos e visualizada em uma matriz. As regras de classificação são definidas pela organização e podem ser ajustadas para o projeto específico (PMI, 2018). A visualização da matriz de risco, dependerá da organização. As Figura 2 e Figura 3 apresentam exemplos de possibilidades:

Figura 2 - Matriz de probabilidade e impacto de riscos utilizando escalas cinzas

Probabilidade	Ameaças					Oportunidades				
	0,90	0,05	0,09	0,18	0,36	0,72	0,72	0,36	0,18	0,09
0,70	0,04	0,07	0,14	0,28	0,56	0,56	0,28	0,14	0,07	0,04
0,50	0,03	0,05	0,10	0,20	0,40	0,40	0,20	0,10	0,05	0,03
0,30	0,02	0,03	0,06	0,12	0,24	0,24	0,12	0,06	0,03	0,02
0,10	0,01	0,01	0,02	0,04	0,08	0,08	0,04	0,02	0,01	0,01
	0,05/ Muito baixo	0,10/ Baixo	0,20/ Moderado	0,40/ Alto	0,80/ Muito alto	0,80/ Muito alto	0,40/ Alto	0,20/ Moderado	0,10/ Baixo	0,05/ Muito baixo

Fonte: PMI (2018, p. 331).

Figura 3 - Matriz de probabilidade e impacto de riscos utilizando escalas com cores



Fonte: TCU (2018, p. 30).

Na Figura 2, pode-se observar uma matriz de riscos em que se utiliza uma escala de tons cinzas para descrever a criticidade dos riscos, já na Figura 3, utiliza-se uma escala de cores, sendo que, vermelho é um risco alto, amarelo é um risco médio e verde um risco baixo (TCU, 2018).

Percebe-se que, nos exemplos apresentados, um valor é atribuído a cada gradação da probabilidade e do impacto e sua **criticidade** é definida pelo produto desses dois fatores. Ou seja, um desafio da operacionalização pode ser a definição subjetiva e individual do gestor do significado de um impacto muito baixo ou muito alto, assim como a mensuração da probabilidade quando tratar-se de fenômenos não quantificáveis.

2.2.3 RESPOSTA AOS RISCOS

As estratégias de resposta devem ser selecionadas considerando a maior probabilidade de eficácia, mas também os custos relacionados. Embora, exista inúmeras maneiras de tratar um risco, pode-se classificar as estratégias para lidar com riscos negativos em quatro categorias (COSO, 2007; PMI,2013):

- a) Prevenir: busca-se eliminar a ameaça ou proteger o projeto contra o seu impacto. Exige-se alteração do plano de ação de modo a eliminar o risco. Por exemplo, cronogramas e/ou objetivos são alterados ou até mesmo a suspensão completa da ação e/ou projeto.
- b) Transferir: os impactos, bem como a responsabilidade de resposta, de um risco são transferidos para terceiros. Um exemplo clássico, é a contratação de seguros.
- c) Mitigar: ação para redução da probabilidade e/ou impacto de um risco.
- d) Aceitar: quando não é possível lidar com um risco ou economicamente não é viável, a gestão pode optar pelo registro de aceitação de um risco. Normalmente, na aceitação passiva registra-se essa intenção e trata-se os riscos quando ocorrerem. Entretanto, é imprescindível a revisão periódica da ameaça para verificar se não houve mudanças significativa. Já na aceitação ativa, normalmente estabelece-se uma reserva, de tempo e recursos, para contingências. (COSO, 2007; PMI,2013)

Já para os riscos positivos, as categorias comumente utilizadas são:

- a) Explorar: objetiva garantir que o risco seja concretizado. Por exemplo, realizar a contratação de pessoal especializado ou de tecnologias mais avançadas para reduzir o tempo de conclusão de um objetivo.
- b) Melhorar: pretende-se maximizar as probabilidades e os impactos de uma oportunidade.
- c) Compartilhar: alocação de responsabilidade, parcial ou integral, a terceiros para explorar oportunidades. Comumente realizada por meio de parcerias e contratos.
- d) Aceitar: estar disposto a usufruir da oportunidade caso ocorra, mas não se desprende esforços para aumentar as chances ou seus efeitos. (PMI,2013)

2.2.4 MONITORAMENTO DOS RISCOS

As atividades de monitoramento visão garantir que as repostas ao risco sejam plenamente executadas. Normalmente, utilizam-se diversos controles para gerenciar riscos. Por exemplo, uma empresa estabelece limites para transações e cria controles específicos para garantir que esses limites sejam respeitados. Esses controles incluem medidas preventivas para evitar transações indesejadas e medidas de detecção para identificar rapidamente quaisquer discrepâncias. A combinação de controles automatizados e manuais assegura a coleta correta das informações e a aprovação adequada das decisões de investimento. As atividades geralmente utilizadas são: revisão da alta direção, administração funcional direta ou de atividade, processamento da informação, controles físicos, indicadores de desempenho e segregação de funções (COSO, 2007).

2.2.5 COMUNICAÇÃO DOS RISCOS

A comunicação de riscos envolve identificar partes interessadas e compartilhar informações relevantes, respeitando a classificação de sigilo. Esse fluxo pode ser vertical, informando a alta administração sobre riscos e garantindo que todos na organização conheçam os principais riscos, ou horizontal, garantindo

que todas as unidades envolvidas em processos transversais compreendam os riscos associados. (TCU, 2018). A comunicação eficaz deve fluir em todos os níveis da organização, garantindo que todos compreendam suas responsabilidades e possam transmitir informações importantes para a alta administração e partes externas, como clientes e reguladores. (COSO, 2007)

2.2.6 SÍNTESE DO CONCEITOS

No Quadro 3, é apresentado uma síntese dos principais conceitos abordados anteriormente referente a gestão de riscos bem como a GIR e suas etapas.

Quadro 3 - Síntese dos conceitos abordados na gestão de riscos

Conceitos	Descrição dos conceitos	Principais autores
Risco	Evento que tem probabilidade de impactar, positivamente ou negativamente, o resultado esperado de uma ação.	Hill (2006); Ávila (2014); TCU (2018)
Riscos estratégicos	Evento que tem probabilidade de impactar, positivamente ou negativamente, a geração de valor de uma organização.	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2007)
Gestão de Riscos	Conjunto de atividades sistemáticas dentro de uma organização, destinadas a identificar, avaliar e tratar riscos com o objetivo de obter os resultados mais favoráveis.	Hillson (2016); Secretaria do Conselho do Tesouro (2001)
Gestão Integrada de Riscos ou Gestão de Riscos Corporativos	Processo contínuo, holístico, proativo e sistêmico que gerencia riscos de forma abrangente de modo a contribuir para o alcance dos objetivos corporativos da organização.	Secretaria do Conselho do Tesouro (2001); Fernandes (2001); Palermo (2014); Lam (2017)
Apetite ao risco	Nível de aceitação e/ou resiliência diante dos riscos	TCU (2018); PMI (2013); Fernandes (2001)
Identificação	Primeira etapa do processo da gestão de risco na qual utiliza-se ferramentas diversas para elencar os riscos que afetam um determinado objetivo.	PMI (2013); Ávila (2014); COSO (2007)
Análise	Processo, quantitativo e/ou qualitativo, em que se determina a probabilidade e o impacto de um risco e por consequência sua	Ávila (2014); COSO (2007); PMI (2013)

	criticidade.	
Resposta	Etapa da gestão de riscos que se define estratégias para lidar com riscos positivos e negativos. Para os riscos positivos, são elas: exploração, melhora, compartilhamento e aceitação. Já para os negativos: prevenção, transferência, mitigação e aceitação.	PMI (2013); Ávila (2014);
Monitoramento	Atividades que visam garantir e controlar a implementação das repostas ao risco	COSO (2007)
Comunicação	Intercâmbio constante de informações sobre riscos entre avaliadores, gestores, consumidores e outras partes interessadas. Visa aprimorar a compreensão, a gestão desses riscos e decisões mais bem fundamentadas e eficazes.	TCU (2018), COSO (2007)

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

2.3 GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO

Ao longo de décadas, a administração pública tem buscado se renovar através de diferentes abordagens de reforma gerencial, como a Nova Gestão Pública e a Gestão de Valor Público. Essas iniciativas visam não apenas orientar o governo para o mercado e para o desempenho, mas também promover uma maior integração, trabalho em rede e uma abordagem mais inclusiva baseada no diálogo e na deliberação (Swann, 2016).

Nessa linha, após os anos 1990, percebe-se uma reestruturação do Estado, buscando abordagens mais sociais e uma nova relação com a sociedade, evoluindo, assim, para uma noção de governança que envolve a capacidade do Estado de implementar políticas eficazes, melhorar a comunicação com a sociedade e promover a participação cidadã e a responsabilidade dos agentes públicos. Entretanto, ainda faltam instrumentos avaliativos sistemáticos para medir a eficácia das ações governamentais baseadas nos princípios da governança pública aplicados às políticas públicas (Oliveira e Pisa, 2015).

Nesse cenário em que a complexidade dos desafios inerentes ganha proporção, enquanto a população exige cada vez mais que o estado utilize os recursos de forma eficiente, o risco torna-se componente significativo na tomada de decisão. Ou seja, o gerenciamento de riscos deve ser tratado dentro das políticas públicas como uma questão sistêmica (Oliveira e Abib, 2023).

Diferente dos outros países, na Grã-Bretanha, Canadá, Estados Unidos, Austrália e na Nova Zelândia, a gestão de riscos no setor público está consideravelmente avançada (Silva *et al.*, 2021).

No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU), precursora do gerenciamento de riscos, junto ao Ministério do Planejamento, por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, dispõe sobre a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal de sistematizar práticas de gestão de risco (BRASIL, 2016).

Embora inserida por forças normativas e coercitivas, a adoção generalizada da gestão de riscos pelos órgãos executivos da gestão pública ainda parece estar longe de se concretizar. A influência dos modelos de gestão de risco analisados não se limita a um país específico, mas é advinda de organizações internacionais que promovem e difundem essas práticas. É importante notar que, embora as normas brasileiras estudadas estejam conectadas a modelos internacionais, sua estruturação como diretrizes gerais permite manter a autonomia nacional e adaptá-las conforme os contextos organizacionais (Souza *et al.*, 2020).

Por meio desta literatura supracitada, encontram-se indícios de que o processo de gestão de riscos no âmbito da administração pública brasileira, ocorre de modo não generalizado e quando é implementado majoritariamente está mais relacionado aos aspectos de integridade que um mecanismo gerencial ou de governança mais ampliado.

2.3.1 GESTÃO DE RISCO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Assim como nos órgãos federais brasileiro, a Controladoria Geral do Estado (CGE) tem sido a precursora na implementação de Gestão de Riscos nos órgãos do Poder Executivo do Mato Grosso do Sul por meio da Unidade de Gestão de riscos da Diretoria-Geral de Governança e Compliance (CGE/MS, 2024).

Complementar a esse trabalho, foi atribuída, por meio do Decreto nº 16.166, de 25 de abril de 2023, à Coordenadoria de Estudos, Análise e Riscos Estratégicos (CEARE), diretamente subordinada à Superintendente de Inteligência de Dados (SID) da Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e Municipalismo (SEGEM), a competência de “estruturar a matriz de risco estratégico do Estado de Mato Grosso do Sul, visando à antecipação de ameaças e de oportunidades na atuação do Governo Estadual” (MATO GROSSO DO SUL, 2023a).

Enquanto a CGE favorece a implementação da gestão de riscos nos órgãos, a SEGEM gerencia os riscos relacionados ao Mapa Estratégico do estado. Esses riscos estratégicos como será abordado nos próximos tópicos podem exigir respostas que dependem da articulação entre dois ou mais órgãos, o que tem sido abordado no governo como pautas transversais.

O processo de gestão de riscos estratégicos consiste em gerir os riscos que podem afetar negativamente os objetivos estratégicos do Governo do Estado. Para contextualização da identificação de riscos, nos próximos tópicos é a abordado como foram definidos esses objetivos.

2.4 PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento, com duração de quatro anos, que define diretrizes, objetivos e metas para a administração pública, orientando as despesas de capital e programas continuados (BRASIL, 1988). Complementam o PPA a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece metas fiscais e prioridades anuais, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que organiza a execução do orçamento para cada ano (BRASIL, 1988). Esses três instrumentos integram o planejamento governamental, garantindo alinhamento e continuidade nas ações públicas (BRASIL, 1988).

As ações de planejamento governamental são estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual com estruturas próprias de programas e códigos. As ações são identificadas nas leis orçamentais e nos balanços em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais. Essas identificações são conceituadas pela Portaria SOF/SETO/ME nº 42/1999 como:

- a) Função: agrupamento das áreas de despesa mais amplas dentro do governo, representando os objetivos principais das ações públicas;
- b) Subfunção: divisão mais específica dentro de uma função, que detalha melhor o foco das despesas;
- c) Programas: ações organizadas para alcançar objetivos pretendidos, sendo monitoradas por indicadores definidos no PPA;
- d) Projetos: conjunto de operações temporárias dentro de um programa, que resulta na entrega de um produto que contribua para o avanço das ações governamentais;
- e) Atividades: conjunto de operações contínuas e permanentes que resulta um produto necessário à manutenção da ação governamental;
- f) Operações especiais: despesas que não geram produtos que contribuem para manutenção das ações governamentais e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (BRASIL, 1999).

Ainda nessa Portaria, as funções e subfunções de Governo, apresentadas no Quadro 4, são definidas, podendo as subfunções serem combinadas com funções diferentes das estabelecidas (BRASIL, 1999).

Quadro 4 - Funções e subfunções de Governo

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
Legislativa	Ação Legislativa
	Controle Externo
Judiciária	Ação Judiciária
	Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
Essencial à Justiça	Defesa da Ordem Jurídica
	Representação Judicial e Extrajudicial
Administração	Planejamento e Orçamento
	Administração Geral
	Administração Financeira
	Controle Interno
	Normatização e Fiscalização
	Tecnologia da Informação
	Ordenamento Territorial
	Formação de Recursos Humanos
	Administração de Receitas
	Administração de Concessões
	Comunicação Social
Defesa Nacional	Defesa Aérea
	Defesa Naval

	Defesa Terrestre
Segurança Pública	Policciamento
	Defesa Civil
	Informação e Inteligência
Relações Exteriores	Relações Diplomáticas
	Cooperação Internacional
Assistência Social	Assistência ao Idoso
	Assistência ao Portador de Deficiência
	Assistência à Criança e ao Adolescente
	Assistência Comunitária
Previdência Social	Previdência Básica
	Previdência do Regime Estatutário
	Previdência Complementar
	Previdência Especial
Saúde	Atenção Básica
	Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	Suporte Profilático e Terapêutico
	Vigilância Sanitária
	Vigilância Epidemiológica
	Alimentação e Nutrição
Trabalho	Proteção e Benefícios ao Trabalhador
	Relações de Trabalho
	Empregabilidade
	Fomento ao Trabalho
Educação	Ensino Fundamental
	Ensino Médio
	Ensino Profissional
	Ensino Superior
	Educação Infantil
	Educação de Jovens e Adultos
	Educação Especial
	Educação Básica
Cultura	Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico
	Difusão Cultural
Direitos da Cidadania	Custódia e Reintegração Social
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	Assistência aos Povos Indígenas
Urbanismo	Infra-Estrutura Urbana
	Serviços Urbanos
	Transportes Coletivos Urbanos
Habitação	Habitação Rural
	Habitação Urbana
Saneamento	Saneamento Básico Rural
	Saneamento Básico Urbano
Gestão Ambiental	Preservação e Conservação Ambiental
	Controle Ambiental
	Recuperação de Áreas Degradadas
	Recursos Hídricos

	Meteorologia
Ciência e Tecnologia	Desenvolvimento Científico
	Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia
	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
Agricultura	Abastecimento
	Extensão Rural
	Irrigação
	Promoção da Produção Agropecuária
	Defesa Agropecuária
Organização Agrária	Reforma Agrária
	Colonização
Indústria	Promoção Industrial
	Produção Industrial
	Mineração
	Propriedade Industrial
	Normalização e Qualidade
Comércio e Serviços	Promoção Comercial
	Comercialização
	Comércio Exterior
	Serviços Financeiros
	Turismo
Comunicações	Comunicações Postais
	Telecomunicações
Energia	Conservação de Energia
	Energia Elétrica
	Combustíveis Minerais
	Biocombustíveis
Transporte	Transporte Aéreo
	Transporte Rodoviário
	Transporte Ferroviário
	Transporte Hidroviário
	Transportes Especiais
Desporto e Lazer	Desporto de Rendimento
	Desporto Comunitário
	Lazer
Encargos Especiais	Refinanciamento da Dívida Interna
	Refinanciamento da Dívida Externa
	Serviço da Dívida Interna
	Serviço da Dívida Externa
	Outras Transferências
	Outros Encargos Especiais
	Transferências para a Educação Básica

Fonte: Adaptado de Brasil (1999).

As funções e subfunções abrangem todas as atividades da administração pública e dada a sua padronização pelas normativas pode ser considerada uma fonte relevante nos processos de classificações de ações governamentais.

2.4.1 PLANO PLURIANUAL DO MATO GROSSO DO SUL 2024-2027

O PPA do Estado de Mato Grosso do Sul para o período de 2024 a 2027 é instituído pela Lei nº 6.158 (MATO GROSSO DO SUL, 2023b). Nessa normativa, os programas são subdivididos em programas finalísticos, que representam as iniciativas que visam o alcance dos resultados desejados e o desempenho deve ser passível de aferição por indicadores; e, em programas de gestão, manutenção e serviços que estão relacionados às iniciativas de apoio, gestão e manutenção administrativa da atuação governamental (MATO GROSSO DO SUL, 2023b).

A estrutura do PPA de Mato Grosso do Sul é ilustrada pela Figura 4.

Figura 4 - Estrutura do PPA 2024 - 2027 de Mato Grosso do Sul



Elaboração: SEGOV/SEGEM/SUPEG.

Fonte: Mato Grosso do Sul (2023b, p.35).

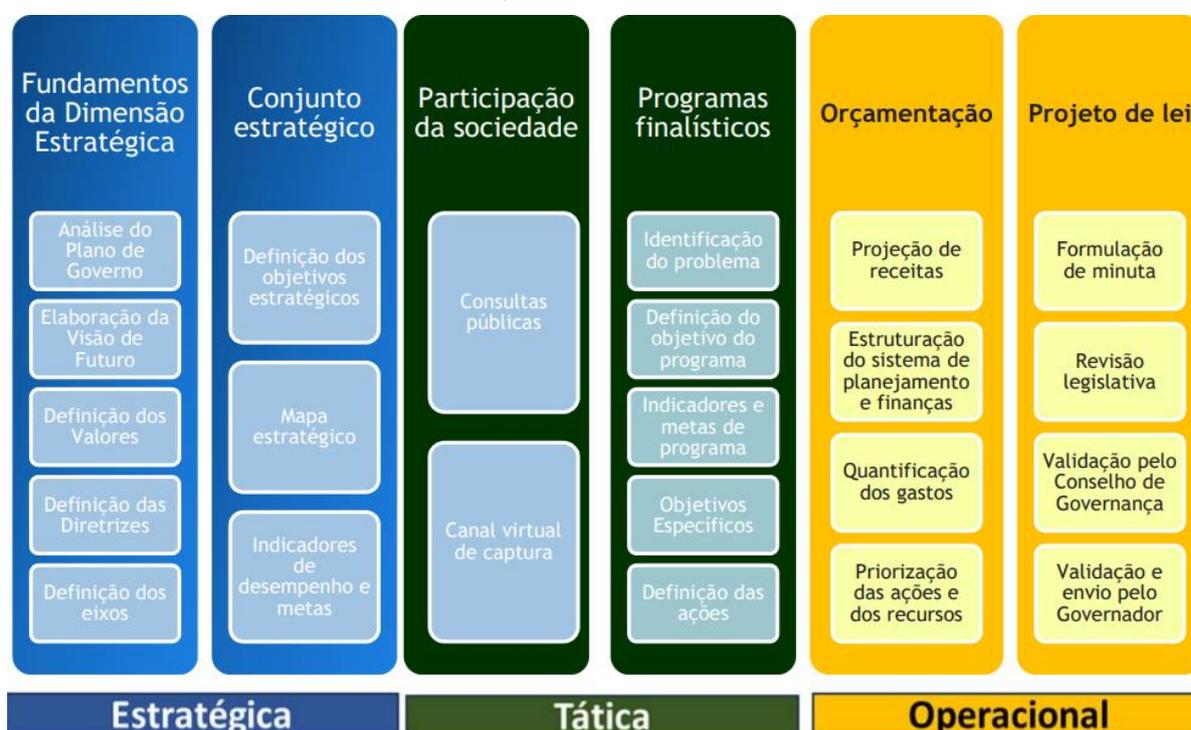
Em síntese, a estrutura representa as três dimensões que compõem o PPA:

- Estratégica: composta pela Visão de Futuro e por Valores, Diretrizes, Eixos Estruturantes, Objetivos Estratégicos e indicadores dos objetivos.

- b) Tática: expressa em Programas Finalísticos e pelos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado, é composta pelos caminhos para a concretização dos objetivos estratégicos.
- c) Operacional: dá materialidade as intenções do PPA por meio de ações, projetos ou atividades.

As estas para elaboração de cada uma das dimensões é sintetizada pela Figura 5.

Figura 5 - Etapas para elaboração do PPA 2024 2027 de Mato Grosso do Sul

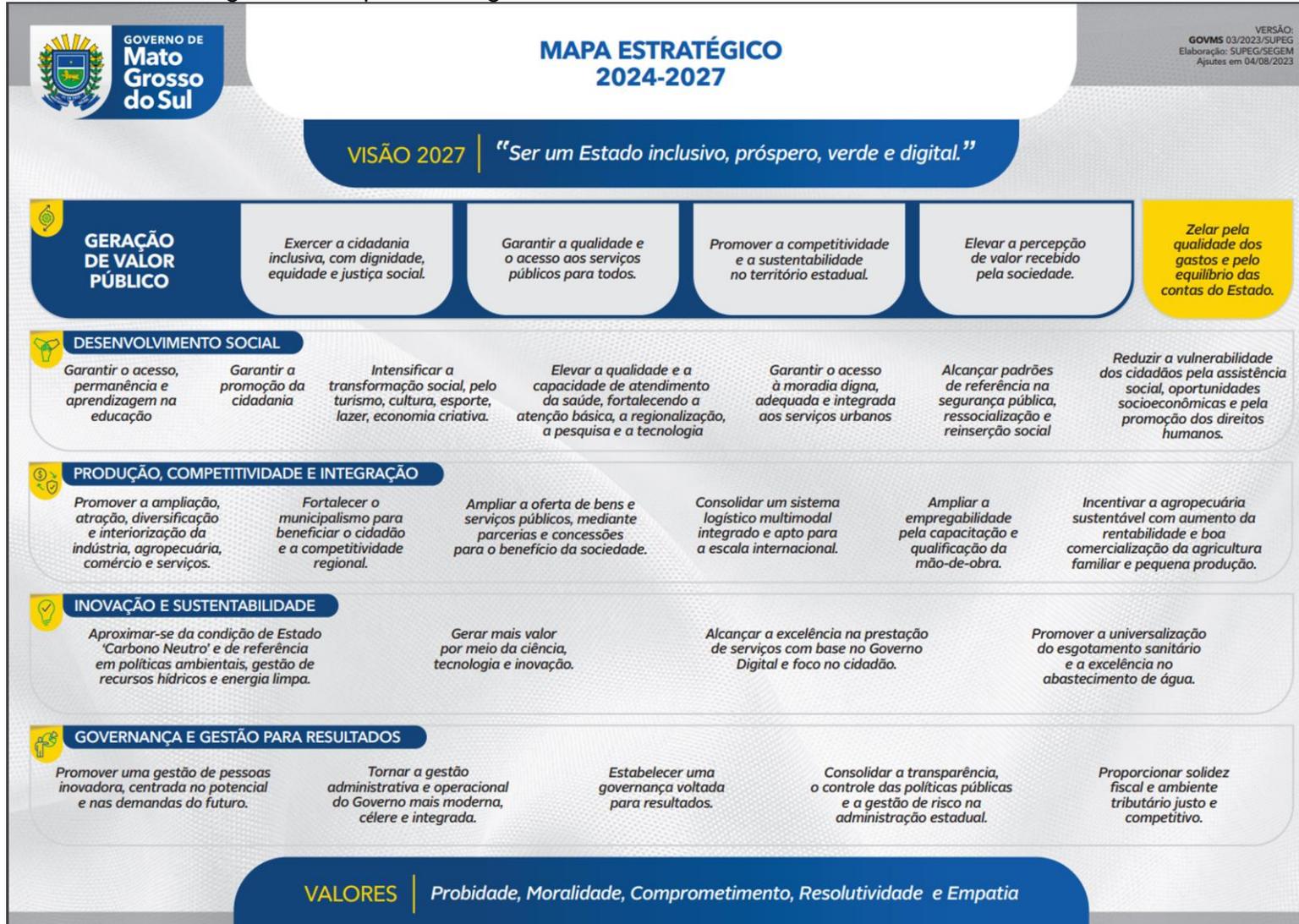


Elaboração: SEGOV/SEGEM/SUPEG.

Fonte: Mato Grosso do Sul (2023b, p. 37)

Por fim, a dimensão estratégica é sintetizada pelo Mapa Estratégico do Estado, representado na Figura 6 .

Figura 6 - Mapa Estratégico do Governo de Mato Grosso do Sul 2024 - 2027



Fonte: Mato Grosso do Sul (2023b, p. 55)

O Mapa Estratégico é composto por 27 objetivos estratégicos, sendo que 5 deles, associados à Geração de Valor Público, não se desdobram em programas finalísticos. Os outros 22 foram agrupados em quatros eixos de acordo com sua forma de atuação nas ações governamentais:

- a) Desenvolvimento Social (DS): ligados às áreas em que a atuação é mais direta com a sociedade obtendo resultados concretos;
- b) Produção, Competividade e Integração (PCI): representa as áreas com agendas de articulação ligadas ao desenvolvimento econômico alinhado às pautas de sustentabilidade ambiental e social;
- c) Inovação e Sustentabilidade (IS): aborda as pautas relacionadas a transformação moderna, tecnológica, científica, sustentável e inovadora;
- d) Governança e Gestão para Resultados (GGR): representada agenda de gestão estratégica fortalecendo recursos humanos, processos, governança e gestão financeira (MATO GROSSO DO SUL, 2023b).

Aos 22 objetivos estratégicos estabelecidos nesses 4 eixos, foi atribuído o contexto de identificação dos riscos estratégicos.

3 CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Segundo Nascimento (2016), a pesquisa pode ser diferenciada quanto aos procedimentos, métodos, natureza e objetivos. Nesse sentido, esta pesquisa pode ser classificada de:

- a) natureza aplicada, pois busca estudar uma situação específica — a correlação entre riscos estratégicos;
- b) método qualitativo;
- c) objetivo exploratório em sua primeira parte, uma vez que visou compreender o processo de gestão de riscos estratégicos implementado;
- d) objetivo descritivo em sua segunda parte pois teve como propósito descrever a correlação entre os riscos. (NASCIMENTO, 2016).

Na primeira etapa, a autora, por fazer parte da equipe que implementou o processo, acompanhou a execução do processo de gestão de riscos estratégicos utilizando a metodologia definida na Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e

Municipalismo (SEGEM). Ao decorrer da implementação, foram necessárias adaptações das abordagens e instrumentos de coletas dos riscos; até que um processo foi estabelecido. Sendo assim, o processo final estabelecido foi mapeado e descrito neste trabalho.

Na segunda parte, os riscos identificados nesse processo foram reenumerados de R1 a R37, de modo a garantir o sigilo dos dados, e àqueles que apareceram mais de uma vez atribuiu-se um peso proporcional a sua repetição. Todos os riscos foram classificados quanto ao eixo de origem no Mapa Estratégico e as funções e subfunções de Governo apresentadas no Quadro 4.

Para analisar os relacionamentos entre os riscos identificados, utilizou-se o método proposto por Grubisic (2009) que aplicou uma matriz de correlação para definir os relacionamentos entre riscos técnicos e gerencias de um projeto. A proposta trata-se de definir o grau de relação que os riscos têm entre si, ou seja, o quanto um risco pode influenciar o outro. Nesse sentido, foi solicitado ao Coordenador de Estudos, Análise e Riscos Estratégicos que classificasse a correlação entre os riscos estratégicos identificados em quatro níveis: nula, fraca, média e forte. Para o preenchimento da matriz utilizou-se o *software Excel* em que foi desenhada uma matriz 37 x 37. Como foram gerados 193 relacionamentos fracos, médios e forte, foi necessário o uso de um *software* de visualização de redes.

As correlações foram replicadas no *software* de código aberto *Gephi* que usa mecanismos de renderização 3D para exibir grandes redes em tempo real e acelera a exploração (Bastian *et al.*, 2009). Cada risco foi adicionado como um nó, as suas repetições foram atribuídas ao tamanho dos nós. Os relacionamentos fracos, médios e fortes foram registrados como as arestas e ao peso das arestas foi atribuído 1, 2 e 3 respectivamente aos graus de relacionamentos definidos.

Para visualizar as conexões optou-se pelo *layout* “ForceAtlas 2”, uma vez que esse modo de visualização foi projetado com propósito de considerar as forças das arestas e facilitar a visualização de *clusters*, isto é, os agrupamentos formados são realizados por meio da distribuição dos nós com base na similaridade ou dessemelhança com outros nós (JACOMY *et al.*, 2014; CHERVEN, 2013). Ou seja, esse *layout* permite identificar os riscos estratégicos que possuem relação entre si considerando as correlações atribuídas entre eles e os demais.

Alguns parâmetros foram ajustados para favorecer a visualização:

- Número de threads: 7

- Modo *Linlog*
- Evitar sobreposição
- Influência do peso das arestas: 2,0
- Dimensionamento: 20,0
- Gravidade: 1,0

Em seguida, com essa configuração as correlações entre os riscos foram analisadas de forma geral e considerando os modulares (*clusters*) identificados pelo *software* por meio das classificações atribuídas aos riscos.

Uma desvantagem do *layout* “ForceAtlas 2” é que ao valorizar a formação dos *clusters*, ele prejudica a percepção de posição dos nós, ou seja, não permite visualizar os nós mais centrais e que apresentação mais interações (JACOMY *et al.*, 2014).

Nesse sentido, para observar essa relação de centralidade optou-se pelo *layout* “Fruchterman Reinglod” que também considera as forças aplicadas nos nós, (JACOMY *et al.*, 2014) mas favorece a visualização dos riscos com valores de centralidade maior.

Os parâmetros utilizados, foram:

- Área 10000,0
- Gravidade 10,0
- Velocidade 1,0

Esse *layout* também foi analisado quanto aos eixos, funções e subfunções de Governo.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Esse tópico está dividido em duas partes. Na primeira, descrever-se a metodologia implementada para a gestão de riscos estratégico do Governo do estado de Mato Grosso do Sul e são sugeridas melhorias no processo conforme literatura analisada. Na segunda parte, são identificados os riscos estratégicos, suas correlações e a proposição de pacotes de trabalhos a fim de otimizar as respostas aos riscos.

4.1 PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS DE MS

A execução do processo da Gestão de Riscos Estratégicos é realizada pela Coordenadoria de Estudos, Análise e Riscos Estratégicos (CEARE), por meio de reuniões com a alta gestão (Secretários, Secretários-executivos, Diretores) ou com a equipe indicada por esta (Superintendente, Coordenador, Analista). Embora o governo tenha uma proposta de transversalidade, optou-se por realizar as entrevistas dos riscos estratégicos com a(s) unidade(s) gestora(s) principal(is) do objetivo estratégico. Essa relação é apresentada no Quadro 5.

Quadro 5 - Unidades gestoras participantes na identificação dos riscos atribuídos a cada objetivo estratégico

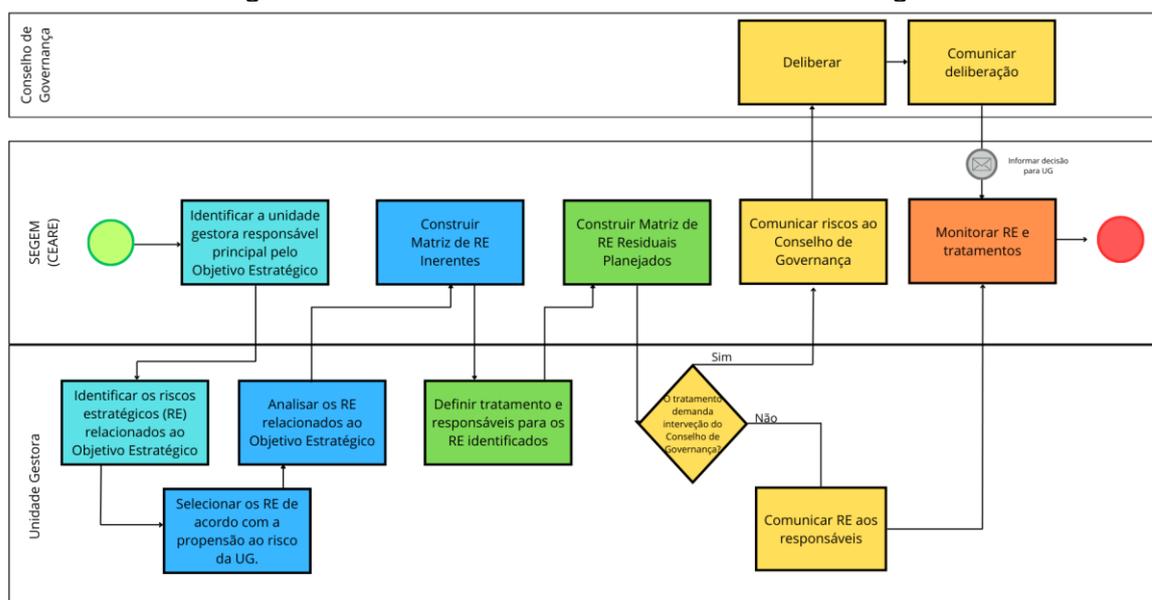
UNIDADE (S) GESTORA (S)	OBJETIVO ESTRATÉGICO
Secretaria de Estado de Educação (SED)	Garantir o acesso, a permanência e o aprendizagem na educação
Secretaria de Estado de Cidadania (SEC)	Garantir a promoção da cidadania.
Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura (SETESC)	Intensificar a transformação social pelo turismo, cultura, esporte, lazer, e economia criativa.
Secretaria de Estado de Saúde (SES)	Elevar a qualidade e a capacidade de atendimento da saúde, fortalecendo a atenção básica, a regionalização a pesquisa e tecnologia.
Agência de Habitação Popular (Agehab)	Garantir o acesso à moradia digna, adequada e integrada aos serviços urbanos.
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP)	Alcançar padrões de referência na segurança pública, ressocialização e reinserção social.
Secretaria Estado de Assistência Social e dos Direitos Humanos (SEAD)	Reduzir a vulnerabilidade dos cidadãos pela assistência social, oportunidades socioeconômicas e pela promoção dos direitos humanos.
Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMADESC)	Promover a ampliação, atração, diversificação e interiorização da indústria, agropecuária, comércio e serviços.
Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV)	Fortalecer o municipalismo para beneficiar o cidadão e a competitividade regional.
SEGOV	Ampliar a oferta de bens e serviços públicos, mediante parcerias e concessões para o benefício da sociedade
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SEILOG)	Consolidar um sistema logístico multimodal integrado e apto para a escala internacional
SEMADESC	Ampliar a empregabilidade pela capacitação e qualificação da mão de obra.
SEMADESC	Incentivar a agropecuária sustentável com aumento da rentabilidade e boa comercialização da agricultura familiar e pequena produção.
SEMADESC	Aproximar-se da condição de Estado “Carbono Neutro” e de referência em políticas ambientais, gestão de recursos hídricos e energia limpa
SEMADESC	
Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência	Gerar mais valor por meio da ciência, tecnologia e inovação.

e Tecnologia (Fundect)	
SEGOV	Alcançar a excelência na prestação de serviços, com base no Governo Digital e foco no cidadão.
Empresa de Saneamento (SANESUL)	Promover a universalização do esgotamento sanitário e da excelência no abastecimento de água
Secretaria de Estado de Administração (SAD)	Promover uma gestão de pessoas inovadora, centrada no potencial e nas demandas do futuro.
SAD	Tornar a gestão administrativa e operacional do Governo mais moderna, célere e integrada.
SEGOV	Estabelecer uma governança voltada para resultados.
Procuradoria Geral Do Estado (PGE)	
CGE	Consolidar a transparência, o controle das políticas públicas e a gestão de risco na administração estadual
Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ)	Proporcionar solidez fiscal e ambiente tributário justo e competitivo.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

O processo de gestão de riscos estratégicos realizado é sintetizado pela Figura 7, inicialmente a CEARE identificada as unidades gestoras que serão ouvidas para cada objetivo estratégico, durante a reunião com essas unidades são realizadas a identificação, análise e tratamentos aos riscos e após a reunião são comunicados e monitorados. Os riscos que demandam intervenção do Conselho de Governança são comunicados pela CEARE para deliberação.

Figura 7 - Síntese da Gestão de Riscos Estratégicos



LEGENDA:

■ Identificação ■ Avaliação ■ Resposta ■ Comunicação ■ Monitoramento

Fonte: Adaptado do fluxo elaborado pela CEARE (2023).

Embora o modelo proposto pela CEARE apresente mais divisões no processo para orientar o trabalho, a legenda por cores adicionada neste estudo permite verificar as etapas previstas no Ciclo Básico proposto por Hill (2006). Essas etapas serão descritas detalhadamente nos próximos tópicos.

Para a execução, nas reuniões utilizava-se um instrumento construído pela própria equipe, ilustrado na Figura 8:

Figura 8 - Instrumento utilizado nas reuniões de riscos estratégicos

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Centro de Inteligência

Indicadores estratégicos

Elvo: _____ Data: _____
 Orgão: _____ Responsável(s): _____

Matriz de Risco Inerente

Risco	Pouco provável	Muito provável	Quase certo
Muito alto	Amarelo	Amarelo	Vermelho
Alto	Amarelo	Vermelho	Vermelho
Baixo	Verde	Amarelo	Amarelo
Muito baixo	Verde	Verde	Verde

Matriz de Risco Residual Planejada

Risco	Pouco provável	Muito provável	Quase certo
Muito alto	Amarelo	Vermelho	Vermelho
Alto	Amarelo	Vermelho	Vermelho
Baixo	Verde	Amarelo	Amarelo
Muito baixo	Verde	Verde	Verde

LEGENDA

- Risco Baixo (0-20)
- Risco Médio (3-70)
- Risco Alto (8-90)
- Risco Crítico (10)

Pergunta: Qual maior risco na sua estratégia de atingir este objetivo?

Matriz de Risco Inerente

Riscos	Nome do risco	Causa	Consequência	Natureza	Probabilidade	Impacto
R1						
R2						
R3						
R4						
R5						

TRATAMENTO AOS RISCOS

Risco	Estratégia	Ações	Prazo	Responsável	Percentual encerrado
R1					
R2					
R3					
R4					
R5					

Matriz de Risco Planejada

Riscos	Nome do risco	Causa	Consequência	Natureza	Probabilidade	Impacto
R1					Baixo	Baixo
R2						
R3						
R4						
R5						

Fonte: Elaborado pela CEARE (2023).

Esse instrumento permitia que a equipe e os entrevistados visualizassem a construção da matriz de risco, uma vez que foi desenvolvido de forma que, à medida que os atributos necessários fossem preenchidos, esses aparecessem automaticamente na matriz.

Inicialmente, a pessoa que conduzia a reunião realizava uma breve introdução abordando:

- a) O instrumento: apresentava ao responsável, os objetivos estratégicos, os indicadores ligados àquele objetivo;
- b) Definição de risco estratégico: evento, condição ou situação que pode ser positiva ou negativa, interna ou externa, que afetam a estratégia de negócio ou os objetivos estratégicos do Estado;
- c) Escolha pelo uso apenas de riscos negativos: comunicação que embora adotasse a definição que abordava riscos positivos, no primeiro ciclo foram considerados apenas riscos negativos, ou seja, que possam atrapalhar o alcance dos objetivos estratégicos;
- d) Diferenciação de problema: problema é uma condição já confirmada e constatada; já o risco poderá ou não acontecer.

Após essa introdução, algumas etapas foram realizadas. Como supramencionado, de forma a favorecer sua comparação com o referencial teórico, a seguir são apresentadas as macro etapas do processo executado conforme a divisão proposta no Ciclo Básico descrito por Hill (2006). Cabe destacar que essa padronização não alterou nem acrescentou atividades ao processo definido pela CEARE, é apenas uma escolha de apresentação do processo.

4.1.1 IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS ESTRATÉGICOS (IDENTIFICAÇÃO)

Após o alinhamento inicial, a equipe condutora preocupa-se em manter os conceitos definidos e o especialista da área – Alta Gestão ou Equipe Indicada – dedicava-se em apresentar as questões de seu campo de conhecimento. Nesse sentido, as reuniões eram conduzidas direcionando perguntas, como:

- a) Quais são aquelas situações que te tiram o sono quando pensam nesse objetivo estratégico?
- b) Nos últimos meses, quais os principais gargalos identificaram no seu processo que podem afetar o alcance desse objetivo?
- c) Quais os principais fatores que podem atrapalhar para chegar nas metas definidas em seus indicadores?

Com o(s) risco(s) identificado(s), eram determinadas as principais causas e consequências daquele evento e o risco era classificado quanto a sua natureza de

acordo com oito categorias: Governança, Ambiental, Social, Integridade, Imagem, Financeiro, Tecnológico e Operacional.

A definição de causas, consequências e natureza dos riscos são atributos fundamentais utilizados para determinar as respostas ao risco que será descrita a seguir.

4.1.2 ANÁLISE DOS RISCOS (AVALIAÇÃO)

Na etapa de análise de riscos, a pessoa especialista da área atribua qualitativamente um grau de probabilidade de ocorrência dos riscos caso nenhuma medida fosse tomada e um grau de impacto negativo no alcance do objetivo estratégico. A esses graus qualitativos era atribuído o valor de um peso, apresentado no Quadro 6:

Quadro 6 - Peso atribuídos às classificações de probabilidade e impacto

Probabilidade		Impacto	
Classificação	Peso	Classificação	Peso
Raro	1	Muito baixo	1
Pouco provável	2	Baixo	2
Muito provável	3	Alto	3
Quase certo	4	Muito Alto	4

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Vale mencionar a decisão de suprimir os graus qualitativos medianos nas escalas de probabilidade e impacto. Essa escolha foi tomada após visitas de *benchmarking* realizadas pelo coordenador da área, em outros sistemas de gestão de riscos. Durante essas visitas, foi identificado que o ponto médio nas escalas representava uma zona de conforto para os entrevistados, e sua remoção passaria a exigir uma escolha mais assertiva positiva ou negativa por parte deles.

Ao final dessa etapa, a Matriz de Risco Inerente era concluída. Essa matriz representa a criticidade do risco que é calculada por meio da multiplicação entre o peso da probabilidade e do impacto de cada risco. A Figura 9 ilustra a multiplicação realizada e o posicionamento do risco na matriz de acordo com sua criticidade.

Figura 9 – Exemplo de Matriz de Risco Inerente

Muito alto	4	8	12	16
Alto	3	6	9	12
Baixo	2	4	6	8
Muito baixo	1	2	3	4
	Raro	Pouco provável	Muito provável	Quase certo

Fonte: elaborado pela CEARE (2023).

A criticidade do risco foi definida em quatro níveis atribuída aos resultados das multiplicações e representada por uma cor de modo a facilitar a visualização. Essa relação é apresentada no Quadro 7.

Quadro 7 - Classificação dos riscos segundo a criticidade

Risco	Resultado da Multiplicação	Cor atribuída na matriz
Baixo	1 e 2	
Médio	3, 4 e 6	
Alto	8, 9 e 12	
Extremo	16	

Fonte: Adaptado de Instrumento utilizado nas reuniões de riscos estratégicos (2023).

4.1.3 TRATAMENTO AO RISCO (RESPOSTA)

Em sequência, aos riscos classificados como altos ou extremos, eram atribuídos ou sugeridos tratamentos. O tratamento ao risco são ações que visam reduzir as probabilidades de ocorrência do evento – atuando nas causas do risco – ou minimizar o impacto caso esse ocorra – atuando nas consequências do risco. As estratégias de tratamento utilizados eram:

- a) Mitigação: ação que visa reduzir impacto e/ou probabilidade de ocorrência operacionalizada pelo Governo;
- b) Transferência: repasse do risco para terceiros;
- c) Aceitação: muito comum quando os impactos e/ou probabilidade são baixos e o custo de execução são elevados, determina-se que nenhuma ação será tomada.
- d) Eliminação: extinção da probabilidade do evento.

Para cada tratamento em execução foi definido prazo, responsável e percentual executado. Entretanto, como houve a identificação de riscos sem tratamento em execução, abriu-se a proposição de ações necessárias, seja essas

dentro da governança da unidade gestora respondente ou de outra unidade que poderia atuar de forma transversal.

Nessa etapa uma adaptação ao processo foi realizada, inicialmente o Conselho de Governança exerceria um papel de caráter informativo e consultivo no tratamento dos riscos, entretanto, como alguns tratamentos sugeridos exigiam a colaboração entre órgãos, o Conselho de Governança passou a assumir um papel deliberativo.

A última parte envolvida na reunião com o especialista, refere-se à construção da matriz de riscos residuais planejados. Repete-se a mesma análise do item 4.1.2, porém, considerando a plena execução dos tratamentos e/ou propostas de ações, visando prever se mais ações serão necessárias para a redução da criticidade do risco.

4.1.4 COMUNICAÇÃO DO RISCO

Etapa realizada após as reuniões com os especialistas. Os riscos identificados e analisados em todas as unidades gestoras são incorporados a um relatório técnico e esse documento é apresentado ao Conselho de Governança. O Conselho de Governança é um órgão de instância consultiva e deliberativa que atua na coordenação de ações do planejamento, da gestão e das finanças, garantindo a intersetorialidade, a transversalidade, a integração e a efetividade das ações governamentais (MATO GROSSO DO SUL, 2015). O órgão obedece a seguinte composição:

- a) Secretário de Estado de Governo e Gestão Estratégica;
- b) Secretário de Estado de Fazenda;
- c) Secretário de Estado de Administração e Desburocratização;
- d) Procurador-Geral do Estado;
- e) Controlador-Geral do Estado;
- f) Secretário Especial e Consultor Legislativo.

Esse órgão articula para que as ações dos tratamentos de riscos sejam executadas.

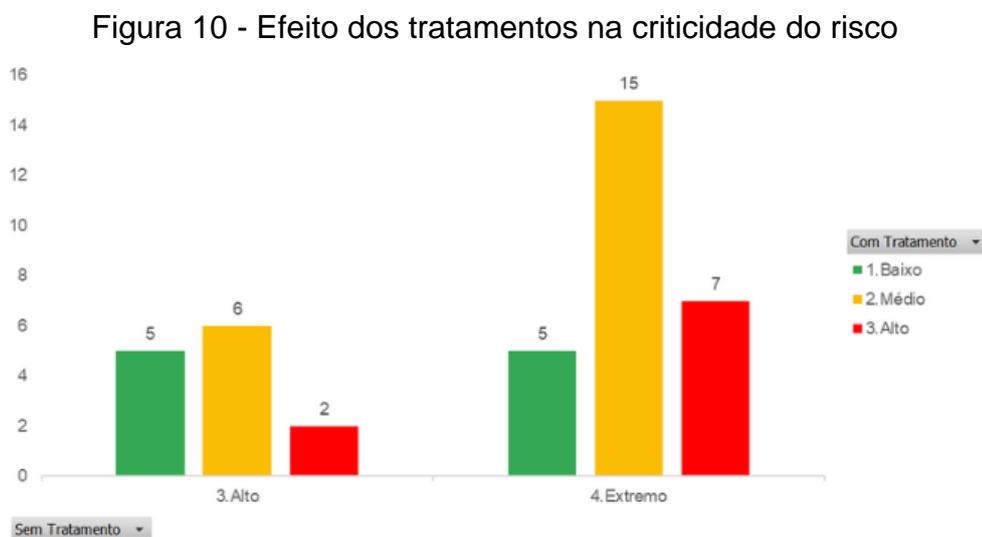
4.1.5 MONITORAMENTO

Quando o prazo para a execução de um tratamento está próximo, a equipe técnica solicita à unidade gestora atualizações das ações. Essas atualizações são alimentadas para um painel elaborado na plataforma *Qlick* com o propósito de realizar o monitoramento e fornecer relatórios gerenciais ao Conselho de Governança.

4.1.6 CONSIDERAÇÕES

Durante a implementação do processo e o monitoramento das ações, a alta de gestão – Secretários, Secretários Executivos e Diretores – demonstrou interesse e abertura para participação nas entrevistas iniciais e atualizações dos *status* dos tratamentos. Em áreas do Governo, por exemplo a SANESUL, que conheciam a gestão de riscos ou até mesmo já haviam construídos suas próprias matrizes, o processo era mais facilitado.

Ao total foram identificados 40 riscos estratégicos, contemplando todos os objetivos, ligados à programas finalísticos, do Mapa Estratégico do Governo. Treze riscos foram classificados, de forma inerente, como altos e 27 como extremos. Com a previsão de execução dos tratamentos propostos, de forma residual, foram reduzidos a nove riscos altos, 21 médios e dez baixos, sendo que, dois riscos não tiveram sua criticidade reduzida. A Figura 10 , demonstra o efeito esperado do tratamento na criticidade dos riscos:



Fonte: Elaborado pela CEARE (2024).

O relatório apresentado ao Conselho de Governança foi tratado com prioridade e, no momento dessa pesquisa o órgão iniciou a coordenação de tratamentos sugeridos, tais como a integração de novos servidores ao trabalho no Governo – *onboarding* – de modo a reduzir os impactos de um dos riscos identificados, as mudanças de equipe.

Visando a melhoria desse processo e principalmente da comunicação e monitoramento dos riscos, algumas melhorias podem ser aplicadas.

Na construção da Matriz de Riscos Estratégicos Residuais Planejados, considere-se os tratamentos plenamente realizados, entretanto, alguns desses tratamentos se encontram em andamento ou são sugestões ainda não implementadas ou em fase de planejamento. Nesse sentido, poderia ser agregada ao instrumento e ao painel de monitoramento uma Matriz Intermediária que considera as reduções das probabilidades e impactos proporcionais à execução dos tratamentos definidos. Essa incorporação favoreceria o acompanhamento da equipe técnica e do Conselho de Governança na mitigação dos riscos.

Além disso, outra possível incorporação ao processo é a classificação das responsabilidades nos tratamentos utilizados no modelo implantado pelo Instituto Nacional Italiano de Estatística (ISTAT), conforme descrito por Scarozza *et al.* (2017):

- a) Interno: geridas pelo próprio órgão;
- b) Externo: atribuídas a organizações externas ao Governo;
- c) Transversais: abordadas por meio da ação de outros órgãos governamentais ou por meio de cooperação entre órgãos (SCAROZZA *et al.*, 2017).

Essa incorporação pode favorecer a visualização mais rápida do Conselho de Governança aos tratamentos que exigem sua deliberação, além, de otimizar o trabalho de monitoramento da equipe técnica.

Por fim, uma fragilidade identificada no processo é a priorização e otimização dos tratamentos sugeridos, considerando que todos os 40 riscos foram classificados como alto ou extremo, e os recursos da administração pública são limitados. Nesse contexto, a segunda parte deste trabalho propõe um modelo para a construção de pacotes de tratamentos, contemplando riscos que podem ser agrupados de acordo com suas correlações.

4.2 CORRELAÇÕES ENTRE OS RISCOS

No processo foram identificados 40 riscos estratégicos vinculados aos objetivos do Mapa Estratégico do Governo do estado de Mato Grosso do Sul. Dentre esses, o risco 6 (R6) repetiu-se três vezes e o risco 15 (R15), duas vezes. Essas repetições destacam a importância de analisar os riscos, também, de forma integrada, e não apenas sob a ótica individual, uma vez que, ao considerá-los isoladamente, poderia ser atribuída uma priorização inferior à necessária.

Para a análise de correlação, esses riscos foram incluídos uma única vez e a esses foi atribuído um peso para representar seu grau de repetição, ou seja, a intensidade do risco. Essa intensidade indica que secretarias diferentes compartilham de uma mesma preocupação e um risco que a princípio poderia ser visto como pontual, é amplificado.

No Quadro 8, são apresentados os 37 riscos estratégicos identificados no processo realizado, segundo a classificação apresentada. Os nomes dos riscos foram suprimidos para respeitar a confidencialidade do processo que no momento desse estudo encontra-se na etapa de monitoramento do tratamento dos riscos.

Quadro 8 - Classificação dos riscos estratégicos

Risco	Eixo	Peso	Função de Identificação	ORIGEM	
				Função	Subfunção
R01	DS	1	Educação	Educação	Educação Básica
R02	DS	1	Direitos da Cidadania	Administração	Ordenamento Territorial
R03	DS	1	Cultura	Administração	Planejamento e Orçamento
R04	DS	1	Saúde	Saúde	Atenção Básica
R05	DS	1	Habitação	Administração	Administração Financeira
R06	DS	3	Educação / Segurança Pública / Assistência Social	Administração	Tecnologia da Informação
R07	DS	1	Assistência Social	Assistência Social	Assistência Comunitária
R08	PCI	1	Comércio e Serviços	Relações Exteriores	Relações Diplomáticas
R09	PCI	1	Comércio e Serviços	Agricultura	Defesa Agropecuária
R10	PCI	1	Comércio e Serviços	Gestão Ambiental	Preservação e Conservação Ambiental
R11	PCI	1	Administração	Administração	Planejamento e Orçamento
R12	PCI	1	Administração	Administração	Administração de Concessões
R13	PCI	1	Administração	Administração	Administração de Concessões
R14	PCI	1	Transporte	Transporte	Transporte Rodoviário
R15	PCI/GGR	2	Transporte/Administração	Administração	Administração Geral
R16	PCI	1	Trabalho	Administração	Planejamento e Orçamento
R17	PCI	1	Trabalho	Trabalho	Fomento ao Trabalho
R18	PCI	1	Agricultura	Administração	Administração Geral
R19	IS	1	Gestão Ambiental	Relações Exteriores	Relações Diplomáticas

R20	IS	1	Gestão Ambiental	Administração	Administração Geral
R21	IS	1	Gestão Ambiental	Administração	Controle Interno
R22	IS	1	Ciência e Tecnologia	Administração	Formação de Recursos Humanos
R23	IS	1	Ciência e Tecnologia	Ciência e Tecnologia	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
R24	IS	1	Ciência e Tecnologia	Administração	Administração de Receitas
R25	IS	1	Administração	Legislativa	Ação Legislativa
R26	IS	1	Administração	Administração	Tecnologia da Informação
R27	IS	1	Administração	Administração	Tecnologia da Informação
R28	IS	1	Saneamento	Administração	Administração Financeira
R29	IS	1	Saneamento	Administração	Administração de Concessões
R30	GGR	1	Administração	Administração	Administração Geral
R31	GGR	1	Administração	Administração	Administração Geral
R32	GGR	1	Administração	Administração	Planejamento e Orçamento
R33	GGR	1	Administração	Administração	Administração Geral
R34	GGR	1	Administração	Administração	Administração Geral
R35	GGR	1	Administração	Administração	Tecnologia da Informação
R36	GGR	1	Administração	Administração	Administração de Receitas
R37	GGR	1	Administração	Judiciária	Ação Judiciária

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Legenda: DS → Desenvolvimento Social; PCI → Produção, Competitividade e Integração; IS → Inovação e Sustentabilidade; GGR → Governança e Gestão para Resultados.

Em cada reunião com as Secretarias era discutido um ou mais objetivos do Mapa Estratégico, no Quadro 8, o eixo do risco é associado ao eixo em que o objetivo em que o risco foi identificado está localizado no Mapa estratégico. Por exemplo, o risco 1 foi atribuído na reunião sobre o objetivo estratégico “Garantir o acesso, a permanência e o aprendizagem na educação”, como no Mapa Estratégico ele é atribuído ao eixo Desenvolvimento Social, a mesma classificação foi atribuída ao(s) risco(s). O peso é definido pela quantidade de repetições. Ou seja, as duas primeiras classificações – Eixo e Peso – são atribuídas no processo de levantamento de riscos e reuniões com as Secretarias, e as demais classificações foram atribuídas pela autora para apoiar nas análises que serão realizadas a seguir.

A Função de Identificação representa a atividade fim mais representativa em que o risco identificado pode ser classificado, ou seja, qual a área que será impactada por aquele risco. Já as funções de origem representam à qual atividade e subatividade governamental o risco está relacionado, ou seja, qual a principal área que deverá executar ações de mitigação. Destaca-se que algumas atividades poderiam ser classificadas em mais de uma função, entretanto, preservou-se aquela de maior aderência para realizar as análises relacionais.

Observa-se que 49% dos riscos possuem funções de identificação e origem diferentes. Isso demonstram que quase a metade dos riscos demandam a transversalidade de áreas diferentes para tratar adequadamente o risco. Ao mesmo tempo que essa evidência possa corroborar a importância e relevância do processo realizado e a incorporação do papel deliberativo ao Conselho de Governança, é importante questionar se essa proporção não pode ser atribuída à situação relatada por Klein Junior (2020) na implementação de gestão de riscos em diferentes órgãos federais: a transferência da responsabilidade dos riscos entre as áreas. Tal prática pode indicar que as áreas ainda percebem o risco mais como uma ameaça a ser evitada ou negada do que como um evento a ser gerenciado. Em outras palavras, há indícios de que cada setor tende a acreditar que não existem riscos em sua esfera de atuação, atribuindo possíveis falhas a fatores externos ou alheios à sua competência.

Para compreender a transversalidade entre os riscos, bem como a correlação entre risco distintos, abaixo é apresentado, na Figura 11, a matriz de correlação entre os riscos preenchida pelo coordenador da área utilizando o método proposto por Grubisic (2009), em que, define-se o grau de relação (nulo, fraco, médio ou forte)

que os riscos têm entre si, ou seja, o quanto um risco pode influenciar negativamente o outro.

Figura 11 - Matriz qualitativa de correlação entre riscos estratégicos

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21	R22	R23	R24	R25	R26	R27	R28	R29	R30	R31	R32	R33	R34	R35	R36	R37	
R1																																						
R2																																						
R3	Fraco	Fraco																																				
R4	Forte	Fraco	Forte																																			
R5		Fraco		Médio																																		
R6	Médio	Médio	Forte	Médio	Fraco																																	
R7	Forte	Médio	Fraco	Forte	Médio	Médio																																
R8	Médio	Médio		Médio			Forte																															
R9		Fraco						Forte																														
R10	Fraco	Fraco	Médio	Médio				Médio	Médio	Forte																												
R11	Médio		Médio	Forte																																		
R12				Médio																																		
R13							Fraco																															
R14								Fraco																														
R15	Forte	Médio	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Médio	Médio																													
R16		Fraco																																				
R17	Forte		Fraco				Forte																															
R18			Forte		Fraco				Médio																													
R19																																						
R20																																						
R21																																						
R22																																						
R23																																						
R24																																						
R25																																						
R26																																						
R27																																						
R28																																						
R29																																						
R30																																						
R31																																						
R32																																						
R33																																						
R34																																						
R35																																						
R36																																						
R37																																						

Fonte: elaborado pela autora, preenchida pelo coordenador da CEARE (2024).

Os campos em branco na Figura 11 representam as correlações nulas, enquanto as tonalidades de azul representam as forças de correlação: quanto mais escuro, maior a intensidade da correlação atribuída. Assim como no modelo proposto por Grubisic (2009), essa correlação reflete o quanto a ocorrência de um risco pode afetar a probabilidade e/ou o impacto de outros riscos. De maneira semelhante à abordagem da autora, optou-se por considerar apenas as interferências negativas, dado que o objetivo de ambos os trabalhos é a mitigação de riscos negativos. Nesse sentido, busca-se priorizar e otimizar os tratamentos reduzindo a criticidade dos riscos. As correlações atribuídas podem ser interpretadas, de forma exemplificada, da seguinte maneira: caso o risco 1 ocorra, ele interferirá fortemente (de forma negativa) nos riscos 4, 7, 15, 17, 26, 30, 31, 32, 33 e 36. De maneira recíproca, a ocorrência desses riscos também interferirá fortemente (de forma negativa) no risco 1.

No trabalho realizado por Grubisic (2009), a autora optou pela definição inicial de riscos prioritários para o projeto analisado, gerando uma quantidade reduzida de relacionamentos e riscos a serem analisados, o que permitia a representação visual simplificada. Diferente da autora, como a proposta era analisar todo o processo de gestão de riscos estratégicos de forma integrada, optou-se pela manutenção de

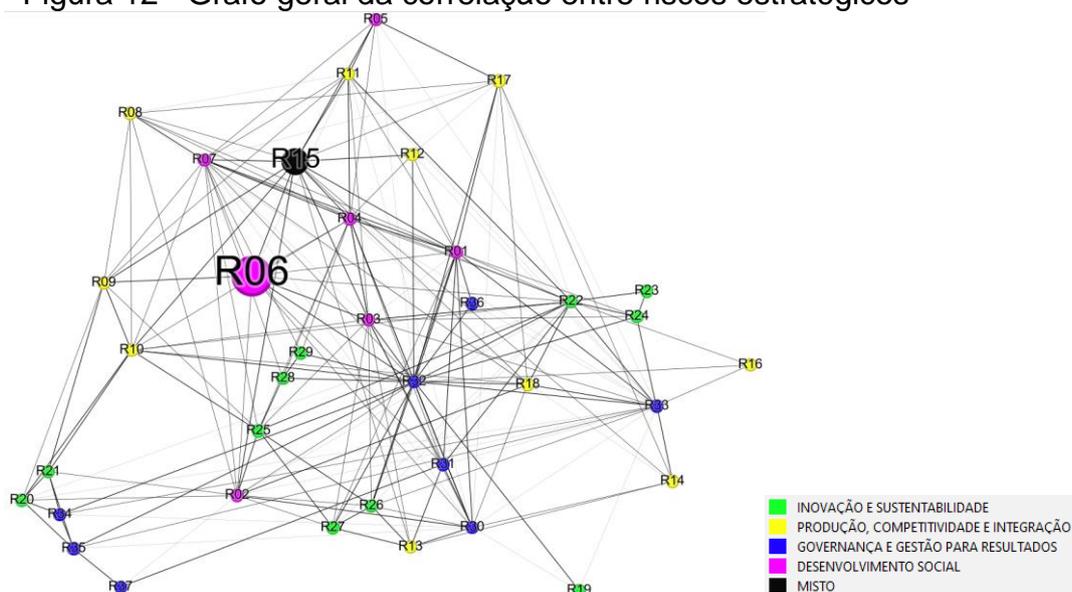
todos os 37 riscos, o que resultou em 193 relacionamentos entre relacionamentos fortes, médios e fracos.

Esse número elevado de relacionamento exigiu a utilização de *software* especializado para análise de grandes redes de relacionamentos. Nesse sentido, as informações correlações atribuídas na matriz de correlação foram transferidas manualmente ao *software Gephi* e podem ser observadas na Figura 12. A opção pela utilização desse programa em específico se deu por ser um *software* de código aberto, gratuito e desenvolvido com o propósito de ser mais intuitivo para os usuários, favorecendo, assim, a replicação da análise desenvolvida (Bastian *et al.*, 2009).

No *software* cada risco é identificado como um nó – uma esfera – e as correlações são identificadas como arestas (as linhas que ligam as esferas). De acordo com a visualização escolhida, o programa organiza os nós conforme suas interações (relacionamentos), seu tamanho e outras forma de interpretação a rede analisada (Bastian *et al.*, 2009).

Inicialmente, como pretendia-se identificar possíveis padrões que pudessem agrupar os riscos permitindo definir intervenções de forma unificada, isto é, de forma otimizada, optou-se pelo *layout* “ForceAtlas 2” que favorece a visualização de *clusters* – grupos com características similares (JACOMY *et al.*, 2014; CHERVEN, 2013). Na Figura 12, observa-se as correlações utilizando esse *layout*.

Figura 12 - Grafo geral da correlação entre riscos estratégicos

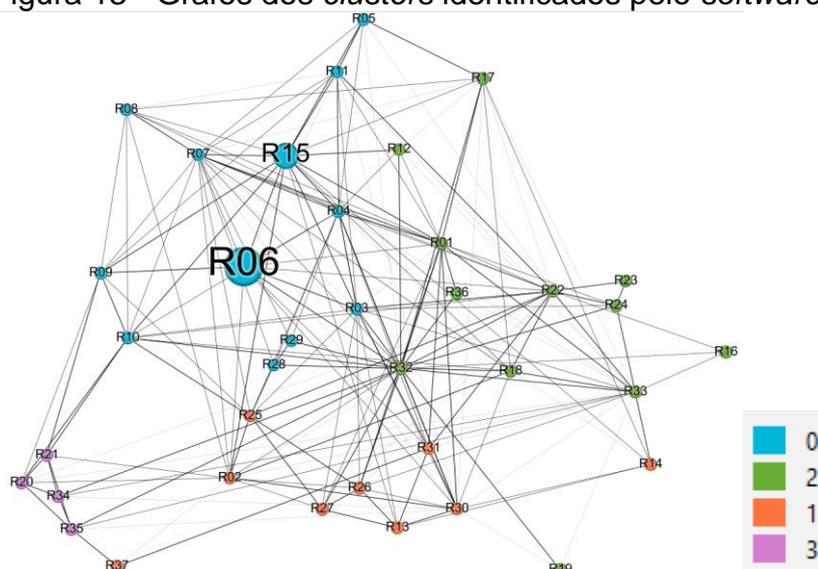


Fonte: elaborado pela autora (2025).

Na Figura 12, a espessura da linhas que ligam os riscos representam o grau de correlação atribuídas, quanto mais escura a linha mais forte a correlação, aqui divididas em fraca, média e forte conforme demonstrado na matriz de correlação da Figura 11. As correlações inexistentes não geram qualquer ligação. Aos nós foram atribuídas cores que representam a classificação “Eixo” dos riscos. Embora o risco R15 trata-se da repetição de um risco identificado em uma área do eixo Produção, Competitividade e Integração e a outra repetição no eixo Governança e Gestão para Resultados, optou-se em deixá-lo com cor única para não interferir nas análises gerais. A princípio esperava-se que os riscos de um mesmo eixo formassem grupos facilmente visualizáveis, entretanto, observa-se esse fenômeno mais forte apenas na eixo de Desenvolvimento Social.

Nesse sentido, percebe-se que há indícios que os eixos dos riscos não é a melhor maneira de agrupá-los para uma análise simplificada. Sendo assim, utilizando a configuração de Modularidade do *Gephi*, *clusters* foram formados pelo programa para identificar a presença de algum padrão de interação entre os riscos. O *Gephi*, considerando as forças das arestas (grau de correlação entre risco) entre os nós (riscos), identificou quatro grupos modulares nomeados pelo próprio programa que podem ser observados na Figura 13 . Isto é, são apresentados os grupos de riscos identificados pelo programa que de acordo com seus relacionamentos possuem relações similares.

Figura 13 - Grafos dos *clusters* identificados pelo *software*



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Nessa configuração, as cores dos nós representam os *clusters* formados pelo próprio *software* considerando as correlações definidas pelo risco. Torna-se mais evidente a divisão dos grupos de acordo com os relacionamentos entre os riscos. Observa-se a formação do “cluster 0” por 12 riscos claramente distribuídos à esquerda, porém não muito isolado da rede geral. O “cluster 1”, formado por nove riscos, mais abaixo e com alguns riscos mais isolados. O “cluster 2” com 4 riscos bastante isolados do restante da rede, o que pode indicar uma questão bastante pontual e específica. E por fim, ao “cluster 3” foram atribuídos 12 riscos, sendo 2 deles mais isolados da rede. Essa formação por si só indica apenas que há uma relação entre esses riscos, entretanto, para identificar aspectos para a descrição desses cluster, cada agrupamento deve ser analisado. Cabe destacar que a aproximação ou isolamento de um risco ou um *cluster* indica sua semelhança e ou dessemelhanças, respectivamente, com os demais.

Nesse sentido, cada *cluster* foi analisado separadamente quanto às suas classificações atribuídas, com o objetivo de obter *insights* sobre suas correlações.

Ao analisar os *clusters* formados utilizando a legenda de funções de governo, as imagens ficaram muito poluídas, sendo assim, para favorecer a visualização das interações nos *clusters*, as funções de governo foram agrupadas da seguinte forma:

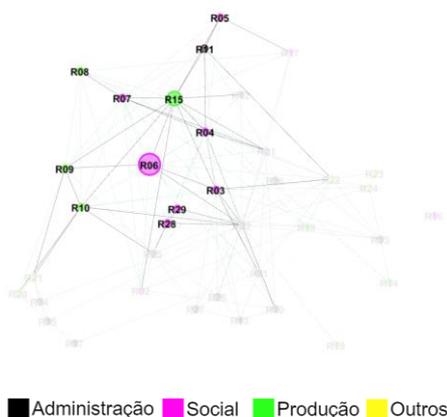
- a) Administração (preto): administração.
- b) Social (magenta): saneamento, trabalho, cultura, saúde, habitação, educação, segurança pública, direitos da cidadania e assistência social.
- c) Produção (verde): transporte (logístico), gestão ambiental, comércio e serviços, agricultura.
- d) Outras (amarelo): ciência e tecnologia, relações exteriores, judiciária e legislativa.

O mesmo *layout* foi utilizado, porém os nós receberam cores que representassem os agrupamentos das funções supramencionadas: de identificação – onde o risco foi identificado – e de origem – a quem o risco foi atribuído. A princípio, pretendia-se adotar a representação que melhor caracterizasse esses grupos, sendo, ao analisar todos os *clusters*, a função de origem. Contudo, ao longo das análises percebeu-se que a comparação entre as duas formas de legenda pode fornecer indícios tanto sobre a intervenção a ser realizada (função de origem) quanto

sobre onde ela deveria ser aplicada. Diante disso, optou-se pelas análises comparativas de cada cluster.

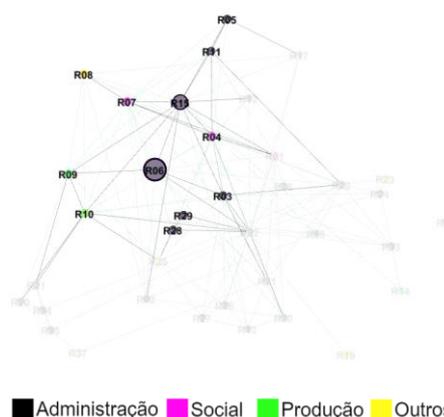
As Figura 14 e Figura 15 representam o primeiro cluster identificado pelo *software*.

Figura 14 - Grafo *cluster 1* - identificação



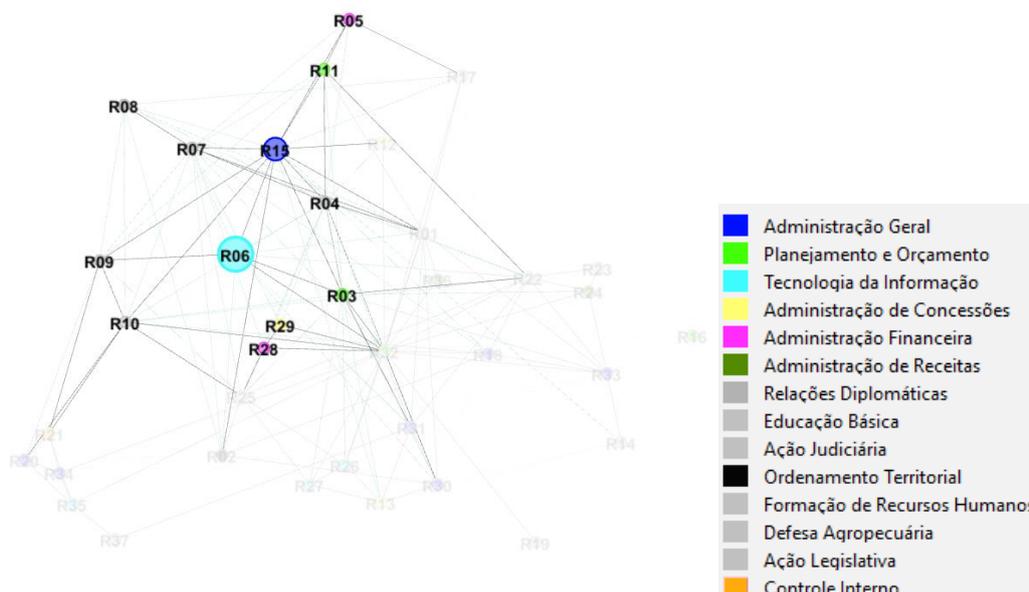
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Figura 15 - Grafo *cluster 1*- origem



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

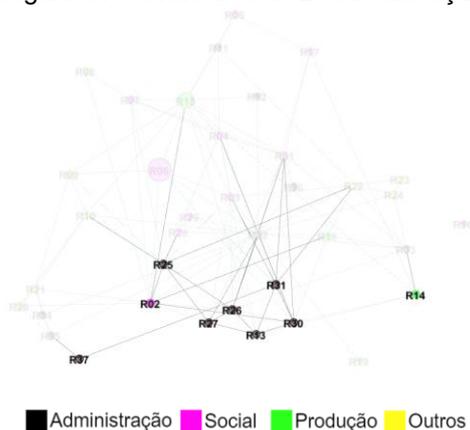
No primeiro grafo, observa-se predominância das áreas sociais (Cultura, Saúde, Assistência Social, Segurança Pública e Saneamento) e das áreas produtivas (Comércio e serviços e Transporte – logística). Pode-se inferir que esse cluster foi relacionado considerando a correlação entre as áreas sociais e produtivas. Por outro lado, ao observar as origens dos riscos percebe-se uma forte influência da função Administração nessa segmentação. Como a função administrativa no governo estadual é representada por muitas unidades gestoras (Secretarias de Governo, Administração, Fazenda e Controladoria), decidiu-se verificar quais subfunções indicam maior influência, utilizou-se uma legenda específica para as subfunções da Administração, ilustrada na Figura 16, de modo a especificar ainda mais a intervenção a ser realizada.

Figura 16 - Grafo *cluster 1* - subfunções da administração

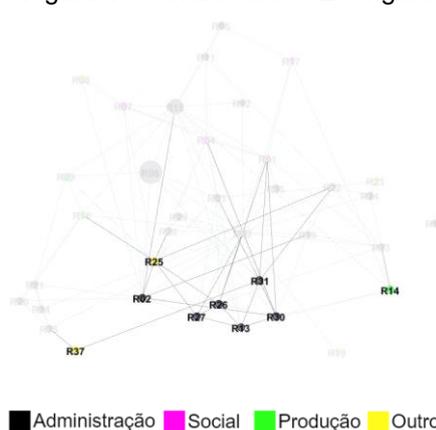
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Nas áreas produtivas e sociais, observa-se influências das subfunções de tecnologia da informação, geral, receitas, financeira e planejamento e orçamento. Sendo assim, pode-se inferir que as áreas sociais e produtivas podem ter influência de riscos relações ao planejamento de recursos em geral: humanos, financeiros e administrativos. Isto é, há indícios que essas áreas demandam intervenção que possam contribuir com a melhoria do planejamento de recursos.

As Figura 17 e Figura 18 representam o segundo cluster identificado pelo *software*.

Figura 17 - Grafo *cluster 2* - identificação

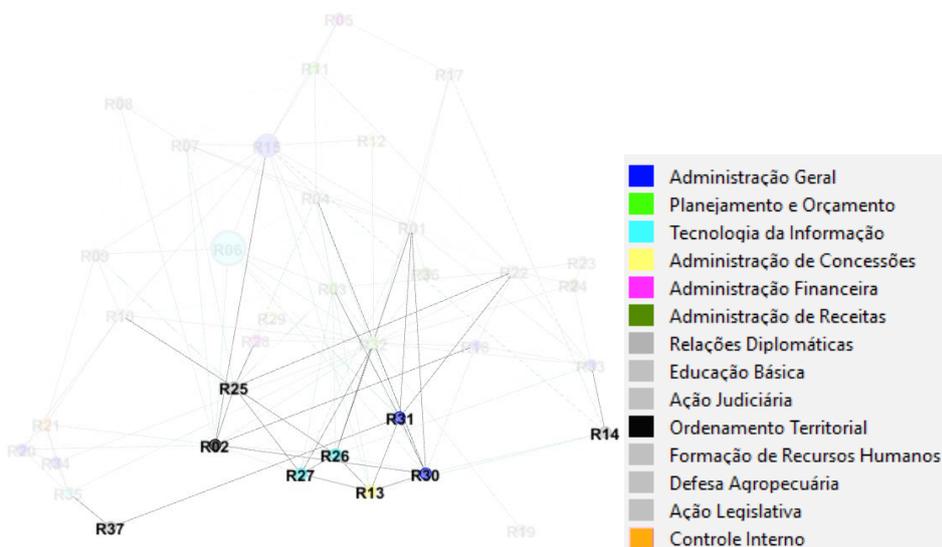
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Figura 18 - Grafo *cluster 2*- origem

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

No grafo representado pela Figura 17 há uma predominância de funções administrativas que permanece na Figura 18. Pode-se observar as subfunções administrativas de origem desse *cluster* na Figura 19.

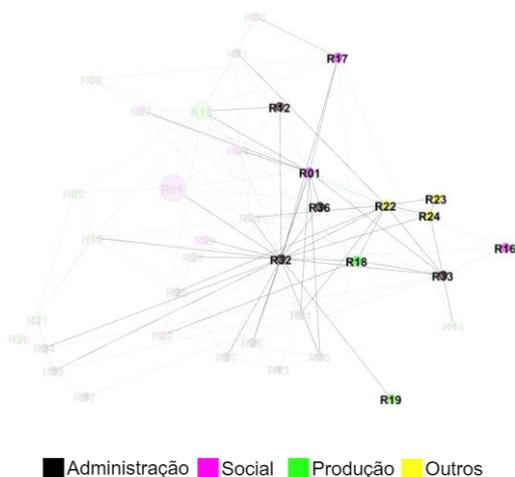
Figura 19 - Grafo *cluster 2* - subfunções da administração



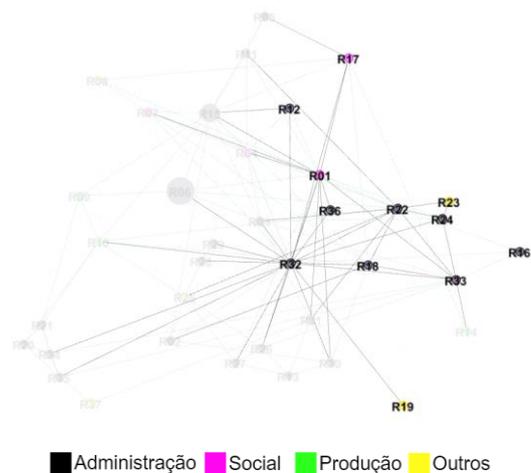
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Na Figura 19 observa-se as subfunções tecnologia da informação, concessões e administração geral. Nesse agrupamento não ficam explicitadas as relações entre os riscos. Entretanto, pode-se extrapolar a análise considerando que o Governo tem apresentado a implementação de uma infovia (MATO GROSSO DO SUL, 2023) e esse *cluster* pode indicar as influências dos riscos de concessão na implementação tecnológica e por consequência nas demais atividades administrativas.

As Figura 20 e Figura 21 representam o terceiro *cluster* identificado pelo *software*.

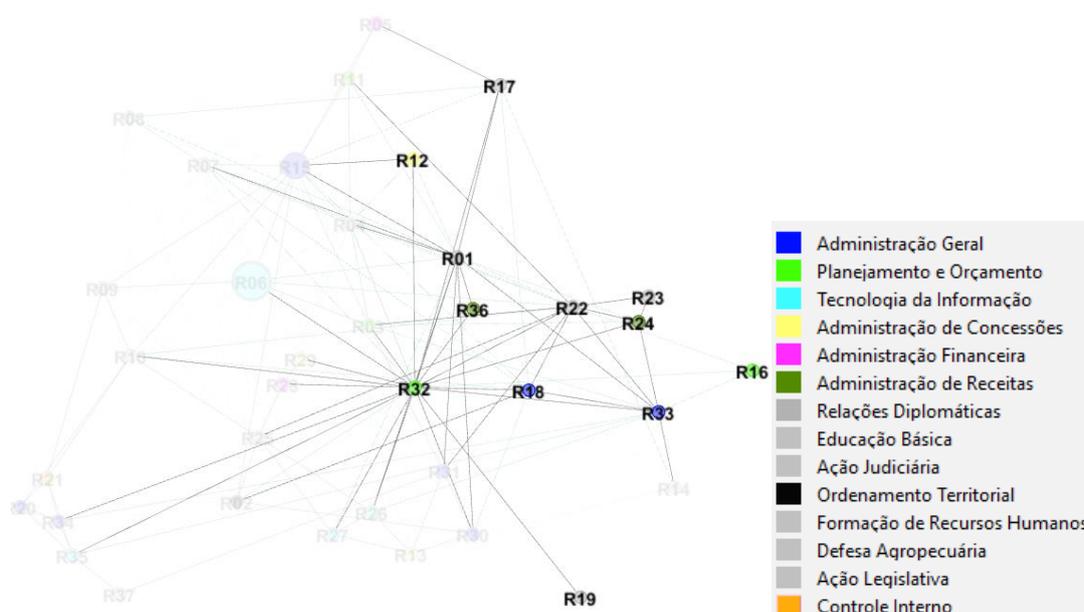
Figura 20 - Grafo *cluster 3* - identificação

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Figura 21 - Grafo *cluster 3* - origem

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Esse *cluster* englobam funções de identificação da Educação (R1), do Trabalho (R17), da Ciência e Tecnologia (R22, R23 e R24) e áreas produtivas das funções Agricultura (R18) e Gestão Ambiental (R19), além de funções administrativa. Infere-se que esse agrupamento está relacionado ao setor produtivo, desde a qualificação dos cidadãos até a empregabilidade e otimização do áreas produtivas. Na Figura 22 verifica-se as subfunções administrativas que exercem maior influência nessas áreas.

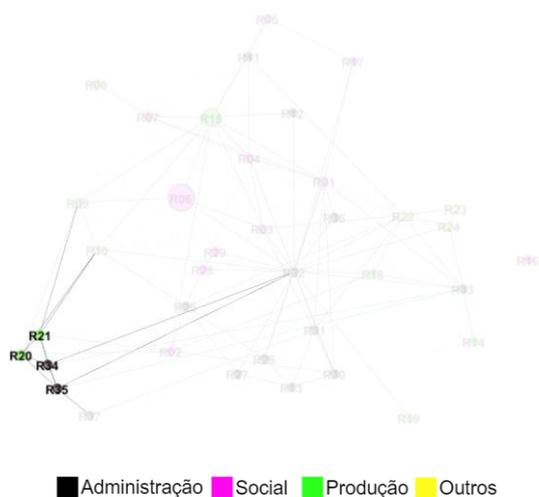
Figura 22 - Grafo *cluster 3* - subfunções da administração

Fonte: elaborado pela autora (2025)

No grafo apresentado na Figura 22, demonstra-se maior influência das áreas administração geral (voltada para recursos humanos e administrativos) e administração de receitas e planejamento e orçamento, indicando que as áreas relacionadas a formação e empregabilidade do governo demanda intervenções relacionadas a administração dos recursos humanos e planejamentos orçamentários.

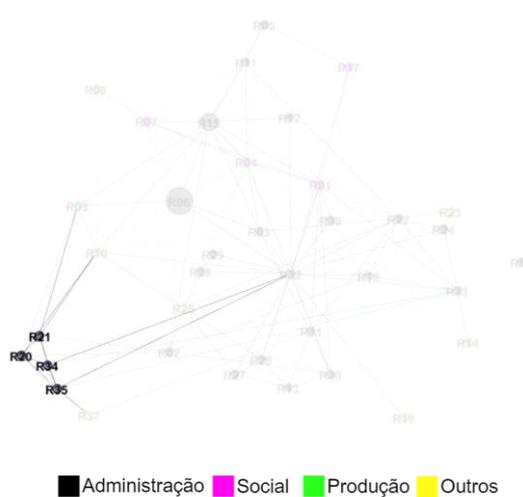
As Figura 23 e Figura 24 representam o último *cluster* identificado pelo *software*.

Figura 23 - Grafo *cluster* 4 - identificação



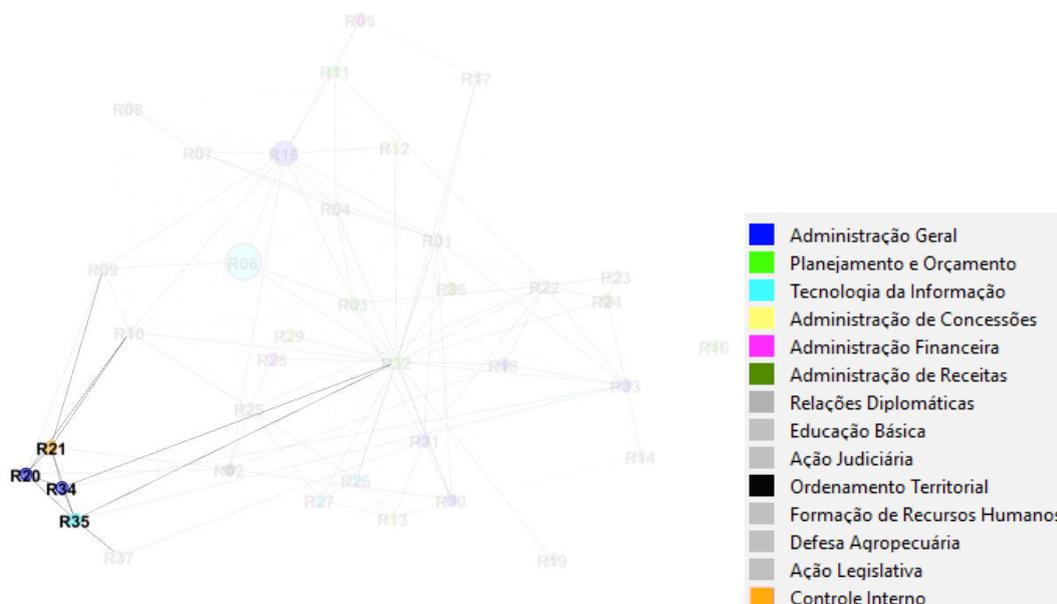
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Figura 24 - Grafo *cluster* 4 - origem



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Na Figura 23 observa-se a presença das funções Gestão Ambiental e Administração, já a Figura 24 há a predominância da função Administração, para desdobramento das subfunções relacionadas pode-se observar o grafo apresentado na Figura 25.

Figura 25 - Grafo *cluster* 4 - subfunções da administração

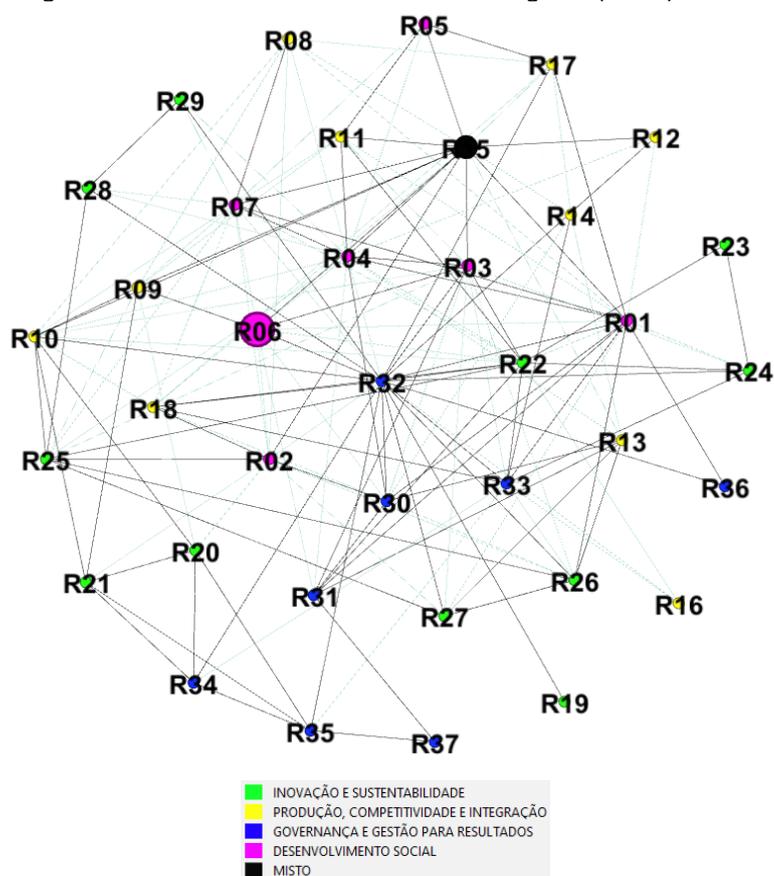
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

As subções mais predominantes estão relacionadas à administração geral (mais relacionada a recursos humanos e administrativos). Sendo a área administrativa influenciada pela subfunção de tecnologia da informação e a gestão ambiental pelo controle interno. Dessa forma, pode-se inferir que a mitigação de riscos gerencias e tecnológicos pode contribuir com a controle interno na gestão ambiental.

4.2.1 RISCOS CENTRAIS

Com uma proposta diferente da anterior, o *layout* “Fruchterman Reinglod” do *Gephi* foi utilizado para identificar os riscos estratégicos mais centrais, ou seja, aqueles que possuem o maior número de relacionamentos indicando maior influência em toda a rede. A proposta dessa análise é identificar aqueles riscos que devem ser priorizados nas ações de tratamento. O *layout* escolhido, embora também considere a intensidade entre esses relacionamentos, favorece a percepção de posição de nós, sendo os mais centrais aqueles com mais interações (JACOMY *et al.*, 2014). Na Figura 26 observa-se o grafo com esse *layout* utilizando os eixos dos riscos como legenda das cores dos nós.

Figura 26 - Centralidade dos riscos estratégicos (eixos)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Observa-se a centralidade de um risco estratégico do eixo de Governança e Gestão para Resultados e de riscos do eixo de Desenvolvimento Social, enquanto, os demais eixos são distribuídos de forma mais periférica. Pode-se inferir com isso, que os riscos do eixo de Desenvolvimento Social, bem como riscos de governança e gestão, tem um forte influencia na rede como um todo, indicando a necessidade de priorização em seus tratamentos.

De forma mais específica, o risco mais central trata-se da função de origem planejamento e orçamento, atribuída por ela mesmo. Indicando, que há fortes indícios que ações nessa temática podem colaborar com a mitigação de toda a rede de riscos e favorecer o alcance dos objetivos estratégicos definidos pelo governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi conduzida em duas partes principais, cada uma com um foco distinto e complementares para atender aos objetivos definidos. Na primeira parte, o objetivo foi descrever o processo de gestão de riscos estratégicos implementado no Governo de Mato Grosso do Sul, com o intuito de contribuir para o debate acadêmico e fornecer *insights* para outras administrações públicas interessadas em implementar sistemas semelhantes. Observou-se que o processo implementado no estado possui coerência com os referenciais teóricos, embora adaptações específicas tenham sido feitas. Entre elas, destaca-se a supressão do grau médio nas escalas de probabilidade e impacto e a incorporação do Conselho de Governança como órgão deliberativo, promovendo tratamentos transversais aos riscos. Essa incorporação pode ter minimizado as situações de transferências de riscos entre órgãos relatadas por Klein Júnior (2020), uma vez que, mesmo que a transferência tenha acontecido, as mitigações sugeridas estão sendo observadas e deliberadas pelo Conselho de Governança e não sendo negligenciadas. Contudo, dado que o processo de implementação ainda é recente (cerca de dois anos), principalmente limitação dessa pesquisa, é cedo para confirmar ou refutar a eficácia das medidas, o que abre espaço para pesquisas futuras que possam avaliar os impactos de longo prazo da implementação realizada na criticidade dos riscos e sobretudo no alcance dos objetivos estratégicos.

Em termos de aprimoramento, apesar da aderência do processo às bases teóricas e o comprometimento dos envolvidos, recomenda-se a inclusão de classificações quanto aos responsáveis (interno, externo ou transversal) aos tratamentos e a incorporação de uma matriz de riscos que possibilite uma visão em tempo real das criticidades dos riscos em proporcionalidade aos percentuais de tratamento, facilitando o monitoramento.

Na segunda parte da pesquisa, foram exploradas as correlações entre os riscos estratégicos, uma vez que, observou-se fragilidades do processo que poderiam ser mitigadas com essa abordagem, tais como a análise individualizada do risco e uma proporção elevada de riscos inerentes com criticidade alta e extrema, o que dificulta a definição da necessidade de priorização das ações de tratamentos. Observou-se que funções administrativas do governo influenciam fortemente esses riscos, sendo que a subfunção de planejamento orçamentário ocupa posição central,

com maior número de inter-relações. Isso sugere que priorizar ações nessa área pode ser uma decisão estratégica para o tratamento eficaz dos riscos.

A análise de *clusters* revelou quatro agrupamentos com interpretações distintas. As áreas sociais e produtivas apresentam correlações significativas entre si e são majoritariamente impactadas por riscos associados ao planejamento de recursos (financeiros, humanos e administrativos). Riscos de concessão estão associados à implementação tecnológica, afetando, por sua vez, outras atividades administrativas. A administração de receitas, recursos humanos, e planejamento orçamentário afetam especialmente setores produtivos, incluindo a qualificação e empregabilidade. Um *cluster* menor relaciona áreas administrativas de controle interno com a gestão ambiental, influenciadas por riscos de tecnologia da informação, planejamento de recursos e controle interno.

Vale ressaltar que, por se tratar de um da análise de um contexto específico, essas interpretações não são generalizáveis para outros contextos governamentais. No entanto, a metodologia analítica utilizada pode ser adaptada, permitindo que outras administrações desenvolvam suas ações adequadas às suas próprias realidades, o que pode contribuir para a mitigação de riscos no setor público. Ademais, a realização de pesquisas comparativas com outros contextos pode enriquecer as discussões nesse campo, ampliando o entendimento sobre práticas e adaptações necessárias para o sucesso da gestão de riscos em diferentes contextos.

6. REFERÊNCIAS

ABNT. **Gestão de riscos: diretrizes**. Norma Brasileira ABNT NBR ISO 31000. 2. ed. São Paulo: ABNT, 2018.

ÁVILA, M. D. G. **Gestão de riscos no setor público**. Revista Controle - Doutrina e Artigos, v. 12, n. 2, p. 179–198, 25 nov. 2016.

BASTIAN, M.; HEYMANN, S.; JACOMY, M. **Gephi**: an open source software for exploring and manipulating networks. International AAAI Conference on Weblogs and Social Media, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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

BRASIL. **Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14 de abril de 1999**. Estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

CHERVEN, K. *Network Graph Analysis and Visualization with Gephi*. Birmingham: Packt Publishing, 2013.

CONTRALADORIA-GERAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. **Resolução CGE/MS n. 96, de 9 de fevereiro de 2024**. Aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 9 fev. 2024.

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.

FERNANDES, M. A. **Enterprise-Wide Risk Management: um modelo de gestão integrada de riscos**. Dissertação (Mestrado Profissional de Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001.

GRUBISIC, V. V. F. **Metodologia de gerenciamento integrado de riscos técnicos e gerenciais para o projeto de produtos**. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia Mecânica) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Mecânica, Florianópolis, 2009.

GUIMARÃES, P. M. S.; BRAGA, J. L.; ZAIDAN, F. H. **Modelo de gerenciamento de processos de negócio integrado ao gerenciamento de riscos para a melhoria do processo produtivo**. *Exacta*, v. 19, n. 4, p. 890–910, 2021. DOI:

10.5585/exactaep.2021.16023. Disponível em:

<https://periodicos.uninove.br/exacta/article/view/16023>. Acesso em: 30 jul. 2024.

HILL, S. **Guia sobre a gestão de riscos no serviço público**. 1. ed. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006.

HILLSON, D. **The risk management handbook: a practical guide to managing the multiple dimensions of risk**. London: KoganPage, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos**. Coordenação: Eduarda La Rocque. São Paulo: IBGC, 2007. (Série de cadernos de governança corporativa, 3).

JACOMY, M.; VENTURINI, T.; HEYMANN, S.; BASTIAN, M. **ForceAtlas2, a continuous graph layout algorithm for handy network visualization designed for the Gephi software**. PLoS ONE, v. 9, n. 6, e98679, 2014.

KLEIN JUNIOR, V. H. **Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability?** Revista da USP, v.14,p. e163964, 2020.

LAM, J. **Enterprise Risk Management: From Incentives to Controls**. John Wiley & Sons, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 14.162, de 22 de abril de 2015**. Cria o Conselho de Governança de Mato Grosso do Sul (CGMS), nos termos que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, n. 8.905, p. 2, 23 abr. 2015.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.166, de 25 de abril de 2023**. Reorganiza a Estrutura Básica da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV), e dá outras providências. Campo Grande, MS: Diário Oficial Eletrônico de Mato Grosso do Sul, 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 6.158, de 13 de dezembro de 2023**. Institui o Plano Plurianual do Estado para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, n. 11.351, supl. I, 14 dez. 2023.

NASCIMENTO, F. P. **Classificação da pesquisa: natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos.** Metodologia da pesquisa científica: teoria e prática – como elaborar TCC. Brasília: Thesaurus, 2016. Cap. 6.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. **IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.** Revista de Administração Pública, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

OLIVEIRA, V. G. de; ABIB, G. **Risco na administração pública: uma revisão sistemática focada em uma agenda de pesquisas futuras.** Revista de Administração Pública, v. 57, n. 6, p. e2022-0419, 15 dez. 2023.

PALERMO, T. **Accountability and expertise in public sector risk management: A case study.** Financial Accountability and Management, v. 30, n. 3, p. 322–341, 2014.

PMI - PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Guia PMBOK®: Um guia para o conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos.** 5. ed. Pennsylvania: PMI, 2013.

RAFF, D. M. G. **Risk management in an age of change.** Philadelphia: Wharton School, University of Pennsylvania, 2001.

SCAROZZA, D.; ROTUNDI, F.; HINNA, A. **Implementing risk management in the Italian public sector: hybridization between old and new practices.** International Journal of Public Administration, v. 41, n. 2, p. 110–128, 2017.

SECRETARIA DO CONSELHO DO TESOURO DO CANADÁ. **Integrated risk management framework,** 2001.

SILVA, D. A. D.; SILVA, J. A. D.; ALVES, G. D. F.; SANTOS, C. D. D. **Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa.** Revista do Serviço Público, v. 72, n. 4, p. 824–854, 29 dez. 2021.

SOUZA, F. S. R. N. D.; BRAGA, M. V. D. A.; CUNHA, A. S. M. D., SALES, P. D. B. D. **Incorporation of international risk management standards into federal regulations.** Revista de Administração Pública, v. 54, p. 59–78, 9 mar. 2020.

SWANN, W. L. **Modelling the relationship between entrepreneurial orientation, organizational integration, and programme performance in local sustainability.** Public Management Review, v. 19, n. 4, p. 542–565, 30 jun. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de gestão de riscos.** Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.



PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS DO MATO GROSSO DO SUL

Recomendações de melhorias

PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS DO MATO GROSSO DO SUL

Relatório técnico apresentado pelo(a) mestrando(a) Bruna Ribeiro Diniz Campos ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do(a) docente Gemael Chaebó, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo

04

Processo

06

Conceituação

07

Identificação dos riscos estratégicos

08

Análise dos riscos (Avaliação)

09

Tratamento ao risco (Resposta)

10

Comunicação do risco

11

Monitoramento

11

Diagnóstico e recomendações

12

Referências

13

SUMÁRIO

RESUMO

Assim como nos órgãos federais brasileiro, a Controladoria Geral do Estado (CGE) tem sido a precursora na implementação de Gestão de Riscos nos órgãos do Poder Executivo do Mato Grosso do Sul por meio da Unidade de Gestão de riscos da Diretoria-Geral de Governança e Compliance (CGE/MS, 2024).

Complementar a esse trabalho, foi atribuída, por meio do Decreto nº 16.166, de 25 de abril de 2023, à Coordenadoria de Estudos, Análise e Riscos Estratégicos (CEARE), diretamente subordinada à Superintendente de Inteligência de Dados (SID) da Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e Municipalismo (SEGEM), a competência de “estruturar a matriz de risco estratégico do Estado de Mato Grosso do Sul, visando à antecipação de ameaças e de oportunidades na atuação do Governo Estadual” (MATO GROSSO DO SUL, 2023a).

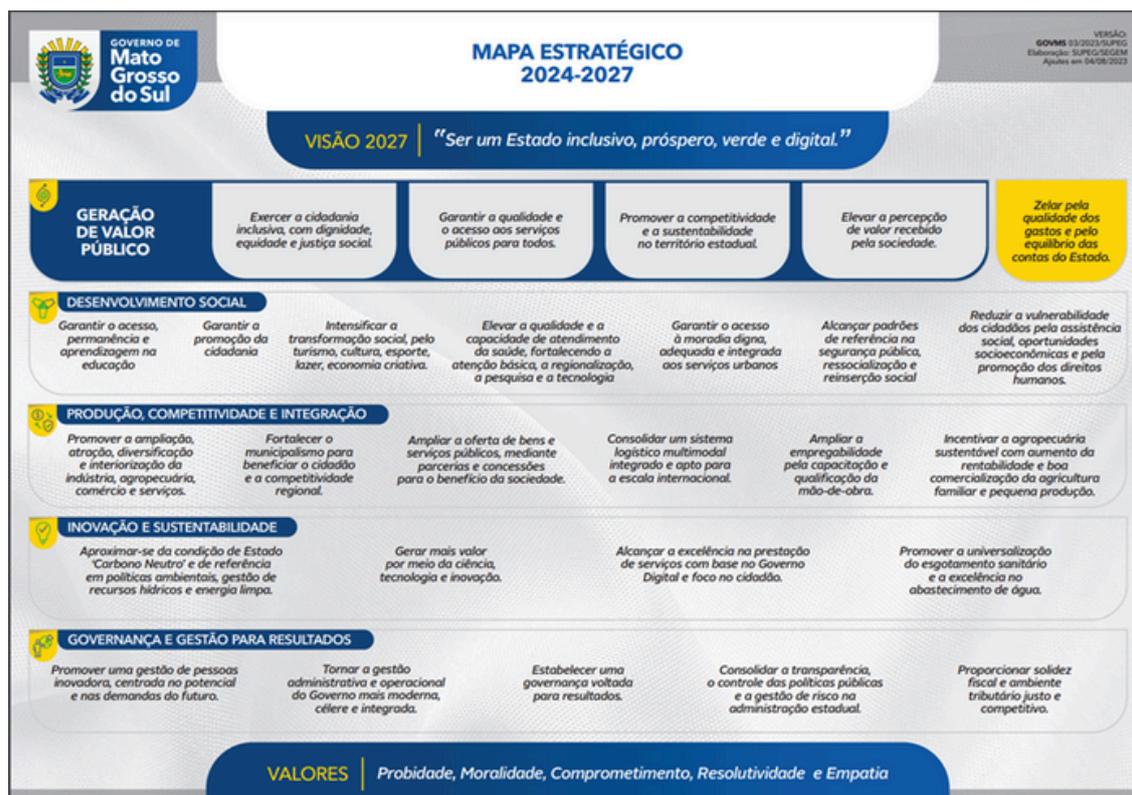
Enquanto a CGE favorece a implementação da gestão de riscos nos órgãos, a SEGEM gerencia os riscos relacionados ao Mapa Estratégico do estado. Esses riscos estratégicos como será abordado nos próximos tópicos podem exigir respostas que dependem da articulação entre dois ou mais órgãos, o que tem sido abordado no governo como pautas transversais.

Embora o processo para a gestão de riscos estratégicos já tenha sido iniciado, ainda não há documentação formal para registro das etapas e gestão do conhecimento dos aprendizados adquiridos.

Nesse sentido, esse produto técnico tecnológico tem como objetivo suprir essa documentação como uma espécie de manual do processo, além, ao final indicar recomendações de melhorias conforme literatura pesquisada.

O contexto utilizado para a identificação dos riscos estratégico são os objetivos do eixos “Desenvolvimento Social”, “Produção, Competitividade e Integração”, “Inovação e Sustentabilidade”, e “Governança e Gestão para Resultados” do Mapa Estratético 2024-2027, apresentado na Figura 1.

Figura 6 - Mapa Estratégico do Governo de Mato Grosso do Sul 2024 - 2027



Fonte: Mato Grosso do Sul (2023b, p. 55)

A execução do processo da Gestão de Riscos Estratégicos é realizada pela Coordenadoria de Estudos, Análise e Riscos Estratégicos (CEARE), por meio de reuniões com a alta gestão (Secretários, Secretários-executivos, Diretores) ou com a equipe indicada por esta (Superintendente, Coordenador, Analista). Embora o governo tenha uma proposta de transversalidade, optou-se por realizar as entrevistas dos riscos estratégicos com a(s) unidade(s) gestora(s) principal(is) do objetivo estratégico. Essa relação é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 - Unidades gestoras participantes na identificação dos riscos atribuídos a cada objetivo estratégico

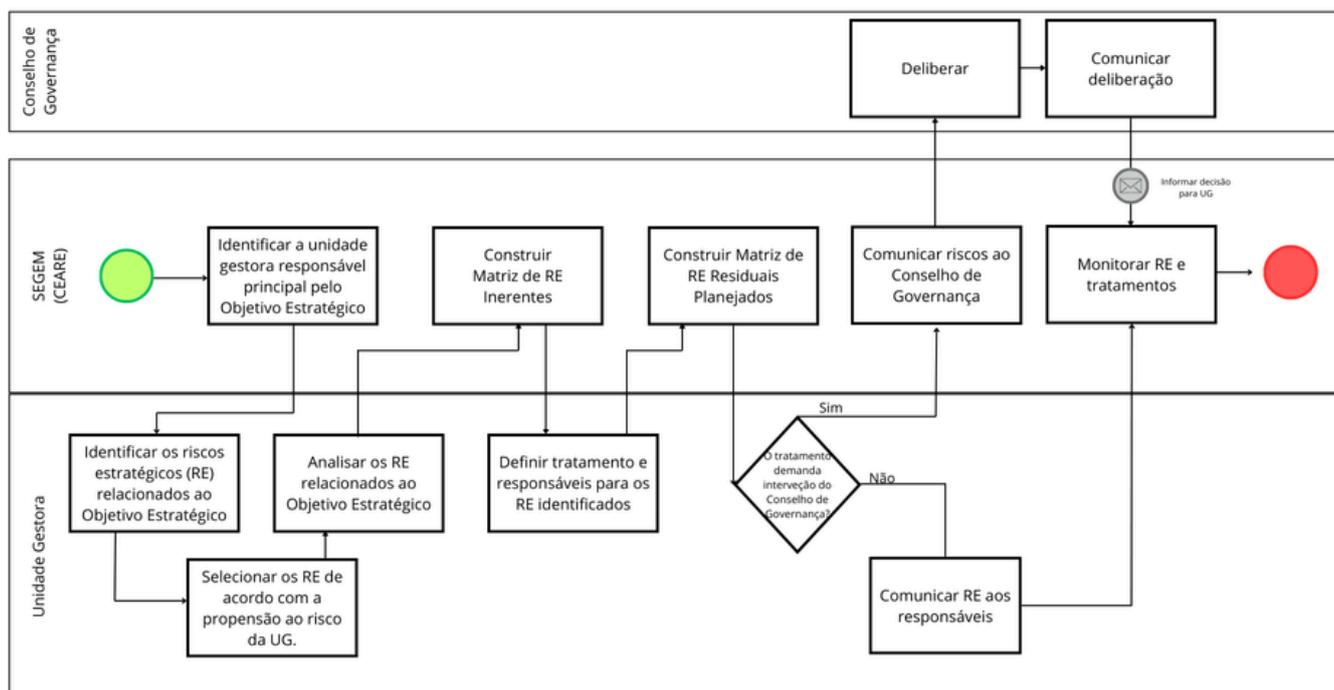
UNIDADE (S) GESTORA (S)	OBJETIVO ESTRATÉGICO
Secretaria de Estado de Educação (SED)	Garantir o acesso, a permanência e o aprendizagem na educação
Secretaria de Estado de Cidadania (SEC)	Garantir a promoção da cidadania.
Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura (SETESC)	Intensificar a transformação social pelo turismo, cultura, esporte, lazer, e economia criativa.
Secretaria de Estado de Saúde (SES)	Elevar a qualidade e a capacidade de atendimento da saúde, fortalecendo a atenção básica, a regionalização a pesquisa e tecnologia.
Agência de Habitação Popular (Agehab)	Garantir o acesso à moradia digna, adequada e integrada aos serviços urbanos.
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP)	Alcançar padrões de referência na segurança pública, ressocialização e reinserção social.
Secretaria Estado de Assistência Social e dos Direitos Humanos (SEAD)	Reduzir a vulnerabilidade dos cidadãos pela assistência social, oportunidades socioeconômicas e pela promoção dos direitos humanos.
Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMADESC)	Promover a ampliação, atração, diversificação e interiorização da indústria, agropecuária, comércio e serviços.
Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV)	Fortalecer o municipalismo para beneficiar o cidadão e a competitividade regional.
SEGOV	Ampliar a oferta de bens e serviços públicos, mediante parcerias e concessões para o benefício da sociedade
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SEILOG)	Consolidar um sistema logístico multimodal integrado e apto para a escala internacional
SEMADESC	Ampliar a empregabilidade pela capacitação e qualificação da mão de obra.
SEMADESC	Incentivar a agropecuária sustentável com aumento da rentabilidade e boa comercialização da agricultura familiar e pequena produção.
SEMADESC	Aproximar-se da condição de Estado "Carbono Neutro" e de referência em políticas ambientais, gestão de recursos hídricos e energia limpa
SEMADESC	
Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (Fundect)	Gerar mais valor por meio da ciência, tecnologia e inovação.
SEGOV	Alcançar a excelência na prestação de serviços, com base no Governo Digital e foco no cidadão.
Empresa de Saneamento (SANESUL)	Promover a universalização do esgotamento sanitário e da excelência no abastecimento de água
Secretaria de Estado de Administração (SAD)	Promover uma gestão de pessoas inovadora, centrada no potencial e nas demandas do futuro.
SAD	Tornar a gestão administrativa e operacional do Governo mais moderna, célere e integrada.
SEGOV	
Procuradoria Geral Do Estado (PGE)	Estabelecer uma governança voltada para resultados.
CGE	Consolidar a transparência, o controle das políticas públicas e a gestão de risco na administração estadual
Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ)	Proporcionar solidez fiscal e ambiente tributário justo e competitivo.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

PROCESSO

O processo de gestão de riscos estratégicos realizado é sintetizado pela Figura 2, inicialmente a CEARE identifica as unidades gestoras que serão ouvidas para cada objetivo estratégico, durante a reunião com essas unidades são realizadas a identificação, análise e tratamentos aos riscos e após a reunião são comunicados e monitorados. Os riscos que demandam intervenção do Conselho de Governança são comunicados pela CEARE para deliberação. Essas etapas são descritas detalhadamente nos próximos tópicos.

Figura 2 - Síntese da Gestão de Riscos Estratégicos



Fonte: Adaptado do fluxo elaborado pela CEARE (2023).

Para a execução, nas reuniões utiliza-se um instrumento construído pela própria equipe, ilustrado na Figura 3.

Esse instrumento permite que a equipe e os entrevistados visualizassem a construção da matriz de risco, uma vez que foi desenvolvido de forma que, à medida que os atributos necessários fossem preenchidos, esses aparecessem automaticamente na matriz.

Figura 3 - Instrumento utilizado nas reuniões de riscos estratégicos

Fonte: Elaborado pela CEARE (2023).

CONCEITUAÇÃO

Inicialmente, a pessoa que conduz a reunião realiza uma breve introdução abordando:

➤ O instrumento

Apresenta-se ao responsável, os objetivos estratégicos, os indicadores ligados ao objetivo que será analisado na reunião.

➤ Escolha pelo uso apenas de riscos negativos

Comunica-se que embora adotasse a definição que abordava riscos positivos, no primeiro ciclo foram considerados apenas riscos negativos, ou seja, que possam atrapalhar o alcance dos objetivos estratégicos.

➤ Definição de risco estratégico

Evento, condição ou situação que pode ser positiva ou negativa, interna ou externa, que afetam a estratégia de negócio ou os objetivos estratégicos do Estado;

➤ Diferenciação de problema

problema é uma condição já confirmada e constatada; já o risco poderá ou não acontecer.

Após essa introdução, algumas etapas são realizadas. A seguir são apresentadas as macro etapas do processo executado conforme a divisão proposta no Ciclo Básico descrito por Hill (2006), ilustrada na Figura 4.

Cabe destacar que essa escolha de apresentação não alterou nem acrescentou atividades ao processo definido pela CEARE, é apenas uma escolha de visualização do processo descrita na literatura vigente.

Figura 4 - Ciclo básico da gestão de riscos



Fonte: Hill (2006, p. 39).

IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS ESTRATÉGICOS

Após o alinhamento inicial, a equipe condutora preocupa-se em manter os conceitos definidos e o especialista da área – Alta Gestão ou Equipe Indicada – dedicava-se em apresentar as questões de seu campo de conhecimento. Nesse sentido, as reuniões eram conduzidas direcionando perguntas, como:

Quais são aquelas situações que te tiram o sono quando pensam nesse objetivo estratégico?

Nos últimos meses, quais os principais gargalos identificaram no seu processo que podem afetar o alcance desse objetivo?

Quais os principais fatores que podem atrapalhar para chegar nas metas definidas em seus indicadores?

Com o(s) risco(s) identificado(s), são determinadas as principais causas e consequências daquele evento e o risco era classificado quanto a sua natureza de acordo com oito categorias: Governança, Ambiental, Social, Integridade, Imagem, Financeiro, Tecnológico e Operacional.

Na Figura 5, é destacado de verde o espaço a ser preenchido nessa etapa no instrumento utilizado.

Figura 5 - Parte do instrumento a ser preenchida na etapa de identificação

Matriz de Risco Inerente						
Riscos	Nome do risco	Causa	Consequência	Natureza	Probabilidade-I	Impacto-I
R1				▼	▼	▼
R2				▼	▼	▼
R3				▼	▼	▼
R4				▼	▼	▼
R5				▼	▼	▼

Fonte: Adaptado do modelo elaborado pela CEARE (2023).

A definição de causas, consequências e natureza dos riscos são atributos fundamentais utilizados para determinar as respostas ao risco que será descrita a seguir.

ANÁLISE DOS RISCOS (AVALIAÇÃO)

Na etapa de análise de riscos, a pessoa especialista da área atribui qualitativamente um grau de probabilidade de ocorrência dos riscos caso nenhuma medida fosse tomada e um grau de impacto negativo no alcance do objetivo estratégico. A esses graus qualitativos era atribuído o valor de um peso, apresentado no Quadro 2:

Quadro 2 - Peso atribuídos às classificações de probabilidade e impacto

Probabilidade		Impacto	
Classificação	Peso	Classificação	Peso
Raro	1	Muito baixo	1
Pouco provável	2	Baixo	2
Muito provável	3	Alto	3
Quase certo	4	Muito Alto	4

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Na Figura 6, é destacado de verde o espaço a ser preenchido nessa etapa no instrumento utilizado.

Vale mencionar a decisão de suprimir os graus qualitativos medianos nas escalas de probabilidade e impacto. Essa escolha foi tomada após visitas de *benchmarking* realizadas pelo coordenador da área, em outros sistemas de gestão de riscos. Durante essas visitas, foi identificado que o ponto médio nas escalas representava uma zona de conforto para os entrevistados, e sua remoção passaria a exigir uma escolha mais assertiva positiva ou negativa por parte deles.

Figura 6 - Parte do instrumento a ser preenchida na etapa de avaliação

Matriz de Risco Inerente						
Riscos	Nome do risco	Causa	Consequência	Natureza	Probabilidade-I	Impacto-I
R1				-	-	
R2				-	-	
R3				-	-	
R4				-	-	
R5				-	-	

Fonte: Adaptado do modelo elaborado pela CEARE (2023).

Ao final dessa etapa, a Matriz de Risco Inerente era concluída. Essa matriz representa a criticidade do risco que é calculada por meio da multiplicação entre o peso da probabilidade e do impacto de cada risco. A Figura 9 ilustrada a multiplicação realizada e o posicionamento do risco na matriz de acordo com sua criticidade.

Figura 7 - Exemplo de Matriz de Risco Inerente

Muito alto	4	8	12	16
Alto	3	6	9	12
Baixo	2	4	6	8
Muito baixo	1	2	3	4
	Raro	Pouco provável	Muito provável	Quase certo

Fonte: elaborado pela CEARE (2023).

A criticidade do risco foi definida em quatro níveis atribuída aos resultados das multiplicações e representada na 7 por uma cor de modo a facilitar a visualização. Para os resultados de criticidade foram atribuídas a seguinte classificação:

- Risco Baixo (verde): 1 e 2
- Risco Médio (amarelo): 3, 4 e 6
- Risco Alto (vermelho): 8, 9 e 12
- Risco Extremo (bobina): 16.

TRATAMENTO AO RISCO (RESPOSTA)

Em sequência, aos riscos classificados como altos ou extremos, são atribuídos ou sugeridos tratamentos. O tratamento ao risco são ações que visam reduzir as probabilidades de ocorrência do evento – atuando nas causas do risco – ou minimizar o impacto caso esse ocorra – atuando nas consequências do risco. As estratégias de tratamento utilizados eram:

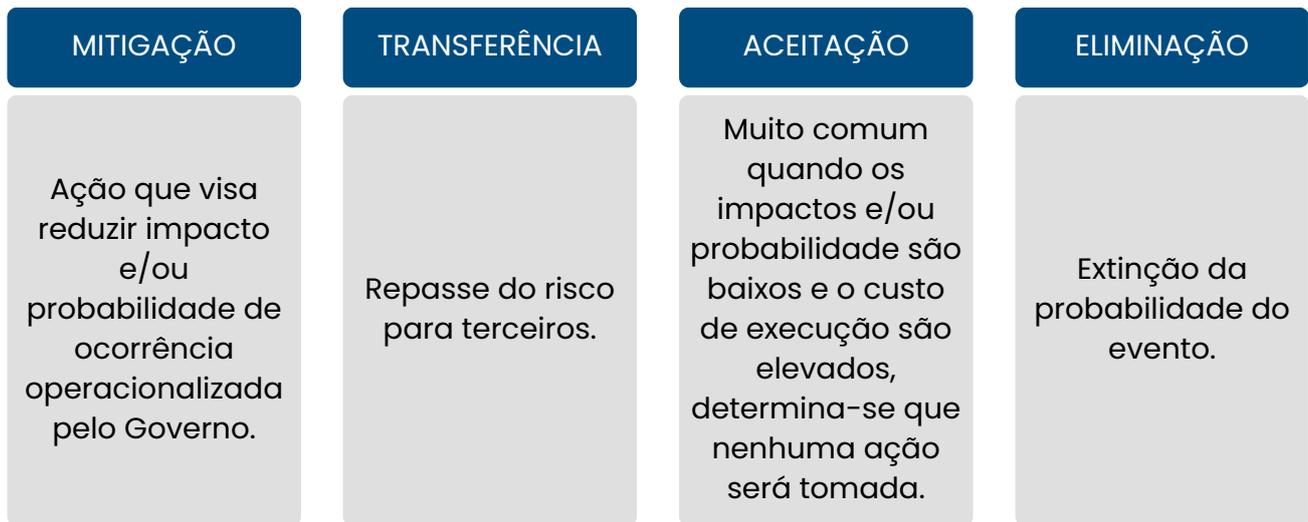


Figura 8 - Parte do instrumento a ser preenchida na etapa de tratamento

TRATAMENTO AOS RISCOS					
Risco	Estratégia	Ação(ões)	Prazo	Responsável	Percentual executado
R1 -	▼				
	▼				
	▼				
R2 -	▼				
	▼				
R3 -	▼				
	▼				
R4 -	▼				
	▼				

Fonte: Adaptado do modelo elaborado pela CEARE (2023).

Na Figura 8, é destacado a parte do instrumento a ser preenchido na etapa de tratamento ao risco.

Para cada tratamento em execução é definido prazo, responsável e percentual executado. Entretanto, como houve a identificação de riscos sem tratamento em execução, abriu-se a proposição de ações necessárias, seja essas dentro da governança da unidade gestora respondente ou de outra unidade que poderia atuar de forma transversal.

Nessa etapa uma adaptação ao processo foi realizada, inicialmente o Conselho de Governança exerceria um papel de caráter informativo e consultivo no tratamento dos riscos, entretanto, como alguns tratamentos sugeridos exigiam a colaboração entre órgãos, o Conselho de Governança passou a assumir um papel deliberativo.

A última parte envolvida na reunião com o especialista, refere-se à construção da matriz de riscos residuais planejados. Repete-se a mesma análise da etapa de avaliação, porém, considerando a plena execução dos tratamentos e/ou propostas de ações, visando prever se mais ações serão necessárias para a redução da criticidade do risco.

COMUNICAÇÃO DO RISCO

Etapa realizada após as reuniões com os especialistas. Os riscos identificados e analisados em todas as unidades gestoras são incorporados a um relatório técnico e esse documento é apresentado ao Conselho de Governança. O Conselho de Governança é um órgão de instância consultiva e deliberativa que atua na coordenação de ações do planejamento, da gestão e das finanças, garantindo a intersectorialidade, a transversalidade, a integração e a efetividade das ações governamentais (MATO GROSSO DO SUL, 2015). O órgão obedece a seguinte composição:

- a) Secretário de Estado de Governo e Gestão Estratégica;
- b) Secretário de Estado de Fazenda;
- c) Secretário de Estado de Administração e Desburocratização;
- d) Procurador-Geral do Estado;
- e) Controlador-Geral do Estado;
- f) Secretário Especial e Consultor Legislativo.

Esse órgão articula para que as ações dos tratamentos de riscos sejam executadas.

MONITORAMENTO

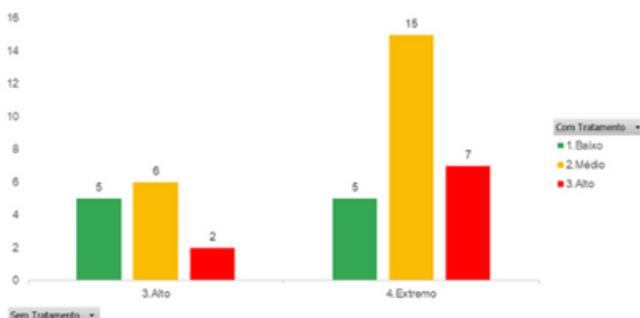
Quando o prazo para a execução de um tratamento está próximo, a equipe técnica solicita à unidade gestora atualizações das ações. Essas atualizações são alimentadas para um painel elaborado na plataforma *Qlick* com o propósito de realizar o monitoramento e fornecer relatórios gerenciais ao Conselho de Governança.

DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES

Durante a implementação do processo e o monitoramento das ações, a alta de gestão – Secretários, Secretários Executivos e Diretores – demonstrou interesse e abertura para participação nas entrevistas iniciais e atualizações dos status dos tratamentos. Em áreas do Governo, por exemplo a SANESUL, que conheciam a gestão de riscos ou até mesmo já haviam construídos suas próprias matrizes, o processo era mais facilitado.

Ao total foram identificados 40 riscos estratégicos, contemplando todos os objetivos, ligados à programas finalísticos, do Mapa Estratégico do Governo. Treze riscos foram classificados, de forma inerente, como altos e 27 como extremos. Com a previsão de execução dos tratamentos propostos, de forma residual, foram reduzidos a nove riscos altos, 21 médios e dez baixos, sendo que, dois riscos não tiveram sua criticidade reduzida. A Figura 9, demonstra o efeito esperado do tratamento na criticidade dos riscos:

Figura 9 - Efeito dos tratamentos na criticidade do risco



Fonte: Elaborado pela CEARE (2024).

O relatório apresentado ao Conselho de Governança foi tratado com prioridade e, no momento dessa pesquisa o órgão iniciou a coordenação de tratamentos sugeridos, tais como a integração de novos servidores ao trabalho no Governo – *onboarding* – de modo a reduzir os impactos de um dos riscos identificados, as mudanças de equipe.

Visando a melhoria desse processo e principalmente da comunicação e monitoramento dos riscos, algumas melhorias podem ser aplicadas.

Na construção da Matriz de Riscos Estratégicos Residuais Planejados, considere-se os tratamentos plenamente realizados, entretanto, alguns desses tratamentos se encontram em andamento ou são sugestões ainda não implementadas ou em fase de planejamento. Nesse sentido, poderia ser agregada ao instrumento e ao painel de monitoramento uma Matriz Intermediária que considera as reduções das probabilidades e impactos proporcionais à execução dos tratamentos definidos. Essa incorporação favoreceria o acompanhamento da equipe técnica e do Conselho de Governança na mitigação dos riscos.

Além disso, outra possível incorporação ao processo é a classificação das responsabilidades nos tratamentos utilizados no modelo implantado pelo Instituto Nacional Italiano de Estatística (ISTAT), conforme descrito por Scarozza *et al.* (2017):

- Interno: geridas pelo próprio órgão;
- Externo: atribuídas a organizações externas ao Governo;
- Transversais: abordadas por meio da ação de outros órgãos governamentais ou por meio de cooperação entre órgãos (SCAROZZA *et al.*, 2017).

Essa incorporação pode favorecer a visualização mais rápida do Conselho de Governança aos tratamentos que exigem sua deliberação, além, de otimizar o trabalho de monitoramento da equipe técnica.

REFERÊNCIAS

CONTRALADORIA-GERAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. **Resolução CGE/MS n. 96, de 9 de fevereiro de 2024**. Aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 9 fev. 2024.

HILL, S. **Guia sobre a gestão de riscos no serviço público**. 1. ed. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 14.162, de 22 de abril de 2015**. Cria o Conselho de Governança de Mato Grosso do Sul (CGMS), nos termos que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, n. 8.905, p. 2, 23 abr. 2015.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.166, de 25 de abril de 2023**. Reorganiza a Estrutura Básica da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV), e dá outras providências. Campo Grande, MS: Diário Oficial Eletrônico de Mato Grosso do Sul, 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 6.158, de 13 de dezembro de 2023**. Institui o Plano Plurianual do Estado para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, n. 11.351, supl. I, 14 dez. 2023.

SCAROZZA, D.; ROTUNDI, F.; HINNA, A. **Implementing risk management in the Italian public sector**: hybridization between old and new practices. *International Journal of Public Administration*, v. 41, n. 2, p. 110–128, 2017.

Discente: Bruna Ribeiro Diniz Campos, Mestranda
em Administração Pública

Orientador: Gemael Chaebo, Doutor em
Adminitração.

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

27 de janeiro de 2025

