

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

Haila Moreira Farinha Braga¹

Bruno Saboya de Aragão²

Resumo: A governança pública tem como objetivo assegurar a capacidade de órgãos da administração pública direta e indireta de gerar valor para a sociedade. Isso posto, a gestão de riscos, por sua relevância e vinculação à estratégia, pode ser considerada uma ferramenta que contribui tanto para a construção do planejamento estratégico institucional destas organizações quanto para a execução de seus objetivos. Assim, o objetivo da presente pesquisa foi, à luz da literatura e da metodologia COSO, avaliar as dimensões da gestão de risco abordadas em um projeto aplicado ao Ministério do Turismo. Através dos resultados do estudo de caso foi possível identificar semelhanças da estrutura de gestão de riscos definida para o Ministério com a estrutura do modelo internacional, à medida que o órgão implementou as condutas previstas nos componentes “Governança e Cultura”, “Estrutura e Definição de Objetivos” e “Desempenho”. A análise das condutas institucionais e ferramentas de gestão construídas no piloto evidencia que a metodologia de gerenciamento de riscos promoveu o alinhamento da unidade setorial participante à estratégia institucional. Além do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas táticas, a unidade identificou os riscos dos processos de trabalho que impactam o alcance dos objetivos estratégicos. Os resultados do trabalho mostram a importância de se analisar a gestão de risco de organizações públicas, além de levar à luz a utilização da metodologia COSO em casos reais da administração pública.

Palavras-chave: Gestão de riscos; COSO; Ministério do Turismo.

1. INTRODUÇÃO

A política de governança da administração pública federal, instituída pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2016, refere-se ao planejamento estratégico como uma ferramenta que, além de ser balizadora da governança, é essencial para direcionar a atuação organizacional, sistematizar o monitoramento de desempenho e fundamentar a prestação de contas aos órgãos de controle e sociedade, bem como promover o alinhamento dos atores e da estrutura do órgão ou da entidade.

¹ Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

² Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

Em seu artigo 17, essa política estabelece também a integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia. Ademais, determina a utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Essa política apresenta diretrizes e princípios alinhados a modelos de gerenciamento de riscos internacionalmente aceitos, dos quais pode-se destacar o Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), conhecido por COSO ERM 2017.

Em 2019, a unidade de gestão estratégica (UGE) do Ministério do Turismo (MTur) identificou a necessidade de aprimoramento e adequação da gestão do órgão por restarem ausentes o planejamento estratégico institucional (PEI) – desde 2016, exercício em que se encerrou a vigência do último elaborado na Pasta – e um plano de gestão de riscos. Para além das faltas indicadas, sobressaltou a inexistência, em todos os níveis (estratégico, tático e operacional), de gerenciamento de riscos na prática, conforme recomendações exaradas ao Ministério pelos órgãos de controle, a saber: a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Foi nesse cenário, então, que o MTur começou a transformação da sua gestão. A sua UGE assumiu o desafio de fortalecer a governança por meio da consolidação do planejamento estratégico e da gestão de riscos integrada a ele. Com esse enfoque, no segundo semestre de 2019, a UGE deu início à construção do PEI 2020-2023 do Ministério, o qual foi conduzido com o apoio de uma consultoria contratada no âmbito de uma licitação coordenada pelo Ministério da Economia (ME). Cabe destacar que a metodologia adotada foi a mesma institucionalizada pela Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020, a qual é obrigatória para todos os órgãos do Executivo Federal. A referida metodologia encontra-se detalhada no Guia Técnico de Gestão Estratégica (BRASIL, 2020a).

Apesar de se considerar a importância da integração entre riscos e estratégia, o risco não é tratado como elemento de foco do processo do planejamento estratégico na metodologia do ME. Portanto a UGE venceu parte do seu desafio de transformação com a validação do PEI 2020-2023, em maio de 2020, no âmbito do Comitê de Governança,

Riscos e Controles (CGRC) do Ministério, conforme Plano Estratégico Institucional 2020-2023 (BRASIL, 2020b).

Permanecia pendente a implantação integrada da gestão de riscos. Entretanto, com a incorporação da Secretaria Especial de Cultura (SECULT) ao Ministério, com o advento do Decreto nº 10.359, em 20 de maio de 2020, a estratégia recém aprovada teve que ser revisada para integrar aquela Secretaria. Concomitante à revisão do PEI, a UGE e a unidade responsável pelo controle interno, a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), iniciaram uma ação conjunta de revisão de normativos com vistas a incluir a SECULT nas instâncias internas de governança, gestão de riscos e controles.

Nesse momento, no que concernia à gestão de riscos do MTur, as ações encontravam-se em estágio incipiente, apesar de o órgão possuir uma Política de Gestão de Riscos (PGR) e instâncias competentes instituídas, conforme Portaria MTur nº 14, de 12 de janeiro de 2018. Por oportuno, a UGE e a AECI então promoveram a atualização das estruturas de governança, inovando com uma maior segregação de responsabilidades, conforme se verifica no normativo instituído pela Portaria MTur nº 753, de 10 de novembro de 2020.

Além disso, as unidades reuniram esforços para elaborar um plano de ação para de fato implementar a gestão de riscos no órgão, documento que foi pactuado pelo CGRC em janeiro de 2021. A partir disso, as unidades iniciaram a revisão da PGR, atualizando as diretrizes e princípios, bem como redefinindo a metodologia para o processo de gestão de riscos do órgão. Para testar a metodologia proposta, a UGE comprometeu-se com o desenvolvimento de um projeto-piloto a ser implantado em uma das unidades setoriais finalísticas do Ministério.

Em paralelo, seguiu-se a revisão do PEI 2020-2023, concluída com a validação dos novos objetivos estratégicos do órgão, no âmbito do CGRC, em maio de 2021. Como a revisão seguiu a metodologia do ME, também com a consultoria contratada, a UGE decidiu implementar o processo de gestão de riscos no processo de desdobramento do planejamento estratégico e, assim, promover a integração dos riscos à estratégica do órgão. A coordenação dos esforços implicou a inclusão, no piloto, de etapas parte do planejamento, em nível tático, que ambicionam o alinhamento das unidades executoras (pessoas, processos e ações) ao planejamento estratégico.

Na construção da metodologia para o MTur, portanto, optou-se por incorporar a gestão de riscos ao gerenciamento de processos, inicialmente, dos processos considerados estratégicos, identificados e priorizados a partir do peso de sua contribuição para o

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

alcance dos objetivos estratégicos, aos quais se vinculam a unidade organizacional selecionada para o piloto.

O presente estudo pretendeu realizar uma avaliação dessa metodologia definida no projeto-piloto, a fim de verificar se o processo de gestão de riscos do Ministério apresenta-se como ferramenta de estímulo à execução de seu planejamento estratégico institucional. A avaliação fundamentou-se nos elementos do COSO ERM 2017, tendo em vista tratar-se do modelo mais atualizado de gerenciamento de riscos do *Committee*, internacionalmente reconhecido por sua contribuição às mais variadas organizações em seus esforços para proteger e gerar valor às partes interessadas. O COSO ERM 2017 embasa-se na premissa de que o gerenciamento de riscos deve influenciar a estratégia e a sua execução, relacionando o risco ao desempenho da organização, assim seus componentes e princípios estão focados para o êxito da estratégia, destacadamente para a realização da missão e da visão da organização.

Dadas as discussões apresentadas, o presente trabalho objetivou avaliar o processo de gestão de riscos como ferramenta estratégica para estimular a execução do planejamento estratégico no MTur com base no modelo COSO ERM 2017.

A governança pública objetiva assegurar a capacidade dos órgãos de gerar valor para a sociedade. Para tanto, requer a integração dos elementos que a compõem, a saber: a liderança, a estratégia e o controle, previstos na política de governança da administração pública federal direta, instituída pelo Decreto nº 9.203, de 2017.

Pode-se afirmar, simplificadaamente, que a liderança se refere às pessoas ou aos cargos responsáveis pela avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão. A estratégia, por sua vez, relaciona-se ao planejamento e à definição de diretrizes, de critérios de priorização e alinhamento entre os atores envolvidos, para o alcance dos resultados pretendidos. O controle abrange processos estruturados para mitigar possíveis riscos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e à execução das atividades, em conformidade com princípios e normas instituídos.

Dito isso, destaca-se a relevância do planejamento estratégico para o fortalecimento da governança dos órgãos públicos. Por se tratar de um processo de análise, criação de alternativas e tomada de decisão sobre a organização, com vistas à melhor alocação de recursos e alinhamento de propósitos, pessoas e estruturas, é um dos principais elementos da governança.

Ademais, ressalta-se outro processo relevante para a governança, o qual deve ser incorporado ao planejamento institucional, em seus vários níveis, a gestão de riscos.

Segundo o Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (TCU), a gestão de riscos consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos, com vistas a assegurar o alcance dos objetivos (BRASIL, 2018a), daí a importância de se ser atrelado ao planejamento.

Acerca do MTur, especificamente, cumpre pontuar que a ausência de planejamento por um longo período, desde 2016, rompeu o ciclo de aprendizagem e amadurecimento da gestão do órgão, o qual foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Isso não só impediu a consolidação de uma cultura de planejamento em uma instituição considerada jovem, como também significou que o Ministério atuou durante esse período sem implementar processos de gerenciamentos considerados essenciais para a governança.

A inexistência de referenciais estratégicos impossibilitou o direcionamento e a priorização dos processos, das iniciativas e das políticas do órgão. O impacto maior dessa falta pode ser percebido na subsequente ausência de monitoramento e avaliação do desempenho do Ministério, principalmente pela inexistência de indicadores e metas.

Além de expor a alta administração a riscos de gestão, destacadamente no que se refere à tomada de decisão sem embasamento de dados e informações estruturadas, a situação provocou um desalinhamento, tanto horizontal quanto vertical, entre os atores do órgão (gestores e técnicos), tanto pela assimetria informacional quanto pela falta de controle sobre processos e ações executados e recursos empenhados.

Pelo que precede, o desdobramento da estratégia e a integração do gerenciamento de riscos demonstraram ser um desafio mais complexo, pela consequente falta de qualquer planejamento em nível tático, sem delineamento de processos, de controle e monitoramento sistematizados pelas unidades finalísticas. À UGE do Ministério, portanto, não se limitou a simplesmente oferecer suporte com ferramentas, metodologias e oficinas de facilitação para o planejamento setorial (tático/operacional), visto que as unidades finalísticas, em parte recém-criadas ou transformadas, não possuem nem desenho dos seus modelos de negócio nem a identificação dos seus processos críticos. Assim, foi desenvolvido o projeto-piloto que integrou os processos de planejamento e o gerenciamento de risco por meio de uma metodologia do processo de gestão de riscos personalizada.

À luz do exposto, avalia-se que o estudo pode demonstrar a oportunidade criada pelo órgão para utilizar a exigência de implantação do mecanismo de gestão de riscos, estabelecida em instrumentos legais, como ferramenta para promover a implementação

do planejamento estratégico. Fundamenta-se tal premissa na constatação de que o processo de gestão de riscos demanda passos que são essenciais para o desdobramento da estratégia e formulação do plano tático das unidades finalísticas, essenciais para o êxito da estratégia.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com o objetivo de embasar o estudo proposto, realizou-se uma pesquisa preliminar exploratória sobre o tema que possibilitasse a delimitação da área de estudo e a formulação do problema. Para isso, buscou-se o exame de fontes diversas relacionadas ao assunto, livros, normativos, dissertações e artigos. Ademais, foram analisadas fontes relacionadas à metodologia de elaboração de pesquisas.

Dessa forma, o levantamento inicial focou em analisar as interações entre os processos de planejamento estratégico e da gestão de riscos com vistas a identificar e compreender quais os mecanismos podem promover a integração desses dois processos, preconizada pelo Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Além de estabelecer a integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico, o normativo determina em seu artigo 17 a obrigatoriedade do aprimoramento do sistema de gestão de riscos das organizações, inferindo os impactos dos riscos na execução da estratégia e no alcance dos objetivos institucionais.

Farrell e Gallagher (2015 *apud* OLESKOVICZ, OLIVA, PEDROSO, 2018) referem-se à essa integração entre a gestão de riscos e a gestão estratégica como alinhamento estratégico, o qual garante maior habilidade na identificação de correlações entre riscos nas organizações com consequente geração de valor. Por essa correlação, os modelos reconhecidos de gestão de riscos propõem auxiliar as organizações a avaliar e aperfeiçoar seus sistemas de gerenciamento de riscos e controles internos por meio de adoção de diretrizes e práticas integrantes à estratégia organizacional. A exemplo, cita-se o modelo de gerenciamento de riscos do COSO ERM 2017, bem como o da ISO 31000: 2018 – Gestão de Riscos – Diretrizes, adotada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A integração à gestão estratégica recomendada pelos modelos é, destacadamente, de que a gestão de riscos seja aplicada ao processo de definição dos objetivos estratégicos, ou seja, ao processo de planejamento estratégico. O COSO ERM 2017 destaca a importância de considerar o risco tanto no processo de definição da estratégia quanto na

condução do desempenho. A ISO 31000:2018 ressalta que gerenciar riscos é um processo parte da governança, acoplado aos seus mecanismos de liderança, estratégia e controle, por possuir o relevante papel de promover a melhoria dos sistemas de gestão.

Conforme os modelos, a integração efetiva da gestão de riscos com o processo de formulação estratégica permite a organização focar no atingimento dos resultados esperados e, ao mesmo tempo, alinhar os riscos ao apetite da organização (representa o nível de perdas que ela está disposta a assumir), como afirmam Gibbs e DeLoach (2006 *apud* OLESKOVICZ, OLIVA, PEDROSO, 2018).

No entanto, apesar do processo de gestão de riscos impactar a estratégia das organizações, cabe destacar que sua concretização se dá através da realização da estratégia ou dos processos implicados. Essa relação interdependente afeta o nível de maturidade em gestão de riscos de uma organização. O TCU publicou um modelo de avaliação de maturidade organizacional em gestão de riscos, a partir de dimensões que avaliam as capacidades organizacionais existentes em termos de liderança, políticas, pessoas, processos e resultados de desempenho, todos elementos alinhados pela estratégia (Brasil, 2018b).

Em organizações com maior nível de maturidade em gerenciamento de riscos, verifica-se a sua inserção nos processos estratégicos (OLESKOVICZ, OLIVA, PEDROSO, 2018), o que entretanto, depende de uma estratégia declarada pela organização. A integração da gestão de riscos relaciona-se, adicionalmente, aos desdobramentos do planejamento estratégico, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos, em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais.

Uma reflexão de Kaplan e Mikes (2012) aponta para a diferença existente entre gerenciar riscos e gerenciar a estratégia. Segundo eles, enquanto a gestão de riscos concentra-se no negativo - ameaças e falhas, em vez de oportunidades e sucessos, a gestão estratégica foca no executar (poder-fazer), a estratégia foca no resultado. Além disso, mitigar o risco normalmente envolve a dispersão de recursos e esforços, justamente o oposto do foco intenso de uma estratégia de sucesso. Os gestores podem, por isso, mostrar-se resistentes a promover processos que identificam os riscos para as estratégias que formulam.

Nesse contexto, analisa-se que a integração da gestão de riscos ao planejamento estratégico é um exercício desafiador para uma organização, porque ele deve se incorporar tanto ao processo de sua elaboração quanto à sua execução. Para as

organizações públicas, isso pode significar aumento de trabalho, mais um processo a ser acumulado a outro processo. Tal percepção, segundo Moraes (2020), demonstra desconhecimento do propósito e do funcionamento da gestão de riscos, a qual deve estar integrada à gestão dos processos das organizações.

Diante da percepção, que a autora avalia como sendo equivocada, ela afirma que a liderança deva assumir o papel de estabelecer a política, a metodologia, as ferramentas e a promoção de capacitação para ser possível a implementação da gestão de riscos em toda a organização. Ela cita, por exemplo, a atribuição dessa responsabilidade às unidades de gestão estratégica, de controle ou da alta administração. Nesse sentido, OCDE (2011) propôs a implementação de uma abordagem ao controle interno baseada no risco, na qual é necessário promover uma liderança comprometida com a gestão de riscos, promovendo-a como ferramenta estratégica.

Isso posto, a gestão de riscos, por sua relevância e vinculação à estratégia, pode ser considerada uma ferramenta que contribui tanto para a construção do planejamento estratégico institucional quanto para a sua execução. Nesse contexto, Arruda, Menchini e Russo (2019) desenvolveram um instrumento que possibilita avaliar a influência da gestão de riscos corporativos no planejamento estratégico. Para isso, formularam um modelo de integração do COSO ERM 2017 e das etapas do planejamento estratégico (diagnóstico estratégico, formulação da estratégia, implementação da estratégia, e avaliação e controle da estratégia). O resultado evidenciou a percepção dos respondentes sobre a relevância da influência da gestão de riscos sobre o planejamento estratégico, possibilitando identificar diversas oportunidades e iniciativas que contribuem para a integração entre essas práticas de gestão.

Na esteira desse entendimento, Cunha (2018) apresentou a aplicação do modelo da PGR de uma organização pública, a qual abarca de forma consolidada as principais normas internacionais que tratam da gestão de riscos corporativos, como o COSO ERM 2017 e a ISO 31000:2009, na avaliação dos processos institucionais de gestão. A partir da aplicação, o autor propôs-se a tornar a gestão de riscos algo mais próximo da realidade das organizações públicas. Seu estudo concluiu que a gestão de riscos no setor público é ainda um processo incipiente e com pouco amadurecimento, apontando lacunas quando da aplicação a um processo estratégico. No caso, foram identificados riscos inerentes pela dificuldade de desdobramento dos objetivos globais ao longo das diversas etapas do processo, o que indica a necessidade de alinhar os elementos dos processos para uma melhor aplicação da gestão de riscos nos subprocessos.

Dessa forma, o autor aponta que solução seria estabelecer essa correlação entre a gestão de riscos e os processos e avaliar o desempenho, seguindo os princípios do modelo *Balanced Scorecard* (BSC), utilizado no contexto do planejamento estratégico para avaliar o desempenho. A constatação reforça que tanto a gestão de riscos quanto gestão estratégica têm esse relacionamento direto com o gerenciamento dos processos críticos de uma organização.

Como aponta Machado (2018), o mapeamento dos processos orienta o planejamento estratégico por permitir conhecer o contexto interno e externo da organização, bem como possibilitar a recomendação de melhorias e justificar os objetivos estratégicos propostos. A autora, ademais, aponta que a implantação da gestão de riscos possibilita um controle mais efetivo da execução do planejamento estratégico. A autora vincula a gestão de riscos à utilização de elementos do modelo BSC, o qual agrupa os objetivos estratégicos em perspectivas, alinha esses objetivos com indicadores e, assim, facilita o acompanhamento de como a organização está.

Ela sugere que, para cada indicador sejam levantados os riscos estratégicos associados ao indicador, como forma de identificar os riscos estratégicos mais significativos para a organização. Em seguida, a organização tem condições de aplicar o processo de avaliação de risco (identificação, análise e avaliação dos riscos). Assim, na análise dos riscos estratégicos, o planejamento estratégico é uma ferramenta muito útil e valiosa, visto que possui vários pontos importantes e estratégicos para a identificação destes riscos.

Com base em um estudo sobre os indicadores estratégicos, Machado (2018) observou que muitas ações da gestão de riscos são também ações existentes no planejamento estratégico e por isso seria relevante estabelecer a associação dos dois processos. Machado reforça que a gestão de riscos é uma boa prática de gestão em uma organização que vislumbra o atendimento de seus objetivos estratégicos (2018, p. 3):

Riscos, quando não gerenciados adequadamente, ameaçam o atendimento dos objetivos, o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e da qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos. Assim sendo, o gerenciamento de riscos é fundamental para o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade para o cidadão.

Face às análises acima dispostas, resta pendente verificar o porquê de se buscar na integração da gestão de riscos ao planejamento estratégico uma contribuição do primeiro para execução do segundo.

Como indica Ota (2014, p. 58), o que acontece com as organizações públicas é que o planejamento estratégico pode se tornar apenas um documento formal para cumprir o que foi determinado por lei ou para atender às pressões de órgãos reguladores, o que ele chama de “ferramenta de gestão da moda”. Em seu estudo, ele identificou que o problema maior do planejamento estratégico não é na fase da formulação, mas sim na implementação, por razões diversas, das quais destacam-se, no presente estudo, que as ações previstas no planejamento estão descoladas da realidade, portanto, impossíveis de serem realizadas. Por essa razão, ele aponta que a construção coletiva do planejamento pode fomentar o engajamento para a sua execução, considerando que um dos principais fatores para o sucesso do planejamento estratégico em organizações públicas são o comprometimento e o engajamento de todos os níveis da organização.

Segundo Giacobbo (1997, *apud* OTA, 2014), o processo de planejamento estratégico não inicia sem apoio político, uma vez que são esses atores que garantem o suporte necessário. Ele indica que os fatores intervenientes à implementação do planejamento estratégico em organizações públicas estão relacionados a mudanças no contexto, ao grau de interação da organização com o ambiente, ao volume e qualidade das informações, à capacitação dos participantes e fatores burocráticos.

Diante disso, surge a figura fundamental do desdobramento da estratégia, que se refere à decomposição do planejamento nos demais níveis da organização, o tático e operacional. De acordo com Ackoff (1976, *apud* OTA, 2014), enquanto o planejamento no nível estratégico refere-se a um plano de visão geral com objetivos de longo prazo, o planejamento tático é a decomposição dos objetivos estratégicos em orientações mais específicas e individualizadas por setores, com horizonte temporal de médio prazo, com foco na eficiência. Por fim, o planejamento operacional lida com as ações cotidianas com foco na sobrevivência de curto prazo.

Como o planejamento é um processo de direcionamento das ações e processos com vistas a produzir resultados definidos e a alcançar uma visão de futuro idealizada, o controle de sua execução é fator crítico para seu sucesso. Dessa forma, nas organizações públicas, além do monitoramento e avaliação dos indicadores de desempenho atrelados aos objetivos estratégicos do planejamento, deve-se assegurar a razoável segurança no alcance dos objetivos. Para tal controle, faz-se necessária a aplicação de práticas de gestão de riscos.

Como indicam Vinzant e Vinzant (1996b, *apud* OTA, 2014), o sucesso da implementação do planejamento estratégico está relacionado ao endereçamento de um

conjunto de fatores internos e externos, dentre os quais, para este estudo, ressaltam-se o design do processo de planejamento e a existência de estímulos positivos e negativos para incentivar a eficácia e eficiência da organização. Com isso, pode-se afirmar que um processo de planejamento estratégico estruturado de forma a integrar à gestão de riscos permite uma melhor sistematização para a implementação da estratégia, ao passo que o gerenciamento dos riscos auxiliar nos esforços de melhoria dos processos de trabalho e do desempenho da organização.

Adicionalmente, Müller (2014) destaca a necessidade de integração entre planejamento estratégico, indicadores e processos como elementos de uma gestão moderna. Segundo o autor, o planejamento estratégico não produz ações nem mudanças visíveis, pois trata-se mais de um conjunto de planos e intenções. Ele acrescenta ainda que a implantação da estratégia ocorre no âmbito dos processos organizacionais, onde efetivamente as ações são realizadas.

Dessa forma, como afirma Müller para assegurar a operacionalização do planejamento estratégico, o sistema de indicadores deve exercer o papel de desdobrar metas aos processos e retornar seu desempenho. Para isso, ele aponta ser necessário um modelo de gestão que explique os relacionamentos entre as partes, alinhando as ações operacionais aos objetivos estratégicos tendo por base um sistema de indicadores de desempenho.

Em seu trabalho, o autor indica a necessidade de se identificar os processos críticos para garantir a consecução de objetivos estratégicos e de relacioná-los. Esse elo passa pelo sistema de avaliação de desempenho, pelo qual se desdobram os objetivos para os processos e se avalia ou confronta o desempenho alcançado com o previsto. Nesse contexto, Müller afirma que o desdobramento estratégico tem como elemento importante o sistema de indicadores, o qual além de medir os resultados também proporciona a priorização dos processos organizacionais.

Esse autor salienta que a estratégia precisa ser planejada, executada e controlada, o que evidencia a necessidade de uma gestão estratégica mais ampla, não somente o planejamento. Ele refere, por exemplo, à importante etapa de diagnóstico que inclui identificar oportunidades e ameaças no ambiente e considerar os riscos das alternativas visíveis. Essa etapa estabelece o contexto do gerenciamento de riscos, em que a organização poderá potencializar seus pontos fortes para aproveitar oportunidades, bem como minimizar os pontos fracos para neutralizar as ameaças. Nessa etapa é que se

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

identifica os processos organizacionais e os controles que são fundamentais para a consecução da estratégia.

De maneira muito harmoniosa, a literatura sobre a interação entre os processos do planejamento estratégico e da gestão de riscos reforça os princípios e diretrizes consensuados pelo COSO em seu modelo revisado em 2017. Essa estrutura proporcionou maior ênfase na maneira como o gerenciamento de riscos influencia a estratégia e a sua execução, posicionando o risco no contexto da performance da organização e não como foco de um processo isolado. Além disso, esclareceu pontos da estrutura de 2004, dos quais destaca-se que o gerenciamento de riscos corporativos não se refere a uma função ou departamento, ao contrário, trata-se da cultura, dos recursos e das práticas que as organizações integram com a estratégia definida e executada, com o objetivo de gerenciar o risco na criação, preservação e valorização.

Figura 1 - Ilustração do contexto COSO ERM 2017



Fonte: COSO, 2017.

O modelo revisado aponta o papel do risco na definição da estratégia. O risco não é mais apenas um elemento de consideração sobre os seus possíveis efeitos sobre a estratégia, mas também das discussões sobre a relevância e viabilidade da estratégia. Assim, o novo modelo coloca que existem outros aspectos do gerenciamento de riscos, conforme ilustrado na Figura 1, que podem se relacionar ao valor da organização, quais sejam: (a) possibilidade de os objetivos estratégicos e de negócios não se alinharem com a missão, a visão e os valores fundamentais da organização; (b) as implicações da estratégia escolhida; (c) os riscos na execução da estratégia.

Nesse contexto integrado, o COSO ERM 2017 realça a importância da gestão de riscos no planejamento estratégico e de sua incorporação por toda a organização. Sua

estrutura apresenta cinco componentes inter-relacionados que se combinam em um conjunto de princípios elencados na Figura 2.

Figura 2 - Ilustração dos componentes e princípios do COSO ERM 2017



Fonte: COSO, 2017.

Os componentes da nova estrutura englobam, a partir dos 20 princípios apresentados na Figura 2, práticas que podem ser aplicadas de diferentes formas nas organizações, independentemente do seu tamanho, tipo ou setor econômico. Em síntese, eles podem ser descritos da seguinte forma:

- a) **Governança e Cultura** - é o componente que objetiva reforçar e instituir as responsabilidades de supervisão do gerenciamento de riscos, estabelecendo valores éticos, modelos e padrões de comportamento na organização;
- b) **Estratégia e Definição de Objetivos** - estabelece a integração da gestão de riscos e estratégica, bem como o apetite de riscos alinhado com a estratégia;
- c) **Desempenho** – relaciona-se à aplicação do processo de gestão de riscos à estratégia, no qual os riscos são identificados e avaliados e as respostas aos riscos são determinadas;
- d) **Análise e Revisão** – refere-se ao monitoramento, avaliação e comunicação do gerenciamento de riscos em funcionamento;
- e) **Informação, Comunicação e Divulgação** – diz respeito ao processo contínuo de obtenção e compartilhamento de informações precisas sobre os riscos e o desempenho da organização.

Face aos princípios apresentados pela COSO ERM 2017, à importância da gestão de risco na administração pública federal e à sua lógica na definição e execução do

planejamento estratégico, bem como a contribuição que o estudo da aplicação do processo de gerenciamento de riscos em situações reais pode gerar, na seção a seguir, apresenta-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa.

3. MÉTODO

A pesquisa proposta adotou uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório, objetivando responder à questão de como a gestão de riscos pode contribuir para implementação do planejamento estratégico institucional. Para isso, foram realizados levantamento bibliográfico e análise documental referentes ao tema e, mais especificamente, ao caso delimitado para o estudo do MTur, ou seja, ao exame dos impactos identificados nos resultados da implementação do projeto-piloto que se referiu à aplicação de metodologia de gestão de riscos integrada ao desdobramento da estratégia em uma unidade setorial finalística do Ministério.

Para isso, recorreu-se a coleta de dados a partir de documentos oficiais relacionados à implantação da gestão de risco no Ministério, destacadamente, aqueles referentes ao CGRC, à PGR, ao plano de ação e ao projeto-piloto, bem como aos interligados ao PEI 2020-2023 do órgão. Como a análise documental pode ser desenvolvida a partir de várias fontes, de diferentes documentos, não somente o texto escrito (LIMA JUNIOR *et al.*, 2021), foram analisadas ainda as ferramentas visuais elaboradas pela UGE ao longo do projeto-piloto, assim como as mensagens e relatórios produzidos pela unidade.

O projeto-piloto foi desenvolvido na Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões (SNAIC) do Ministério. A setorial conta com uma equipe de 34 servidores, entre os quais 20 são gestores. As atividades realizadas envolveram cinco oficinas de trabalho intermediadas pela equipe técnica da UGE do órgão, das quais participaram todos os gestores daquela Secretaria. Além disso, foram elaboradas planilhas e informações que compõem as ferramentas de planejamento construídas.

A etapa inicial do projeto envolveu uma fase de diagnóstico da SNAIC, na qual os gestores foram provocados a definir o modelo de negócios da unidade, no qual são identificados as principais parcerias, insumos, produtos e processos que fundamentam seu funcionamento. O modelo adotado foi o Canvas de Governança Pública, estruturado para o setor público (Martins *et al.*, 2019). O objetivo foi proporcionar um instrumento de

abordagem sistêmica e simplificada da cadeia de valor da Secretaria, a qual permitisse identificar os processos da unidade que compõem os macroprocessos do Ministério.

Nessa etapa, ainda, foi construído o painel de objetivos estratégicos e desafios da unidade, no qual foram definidos os processos críticos que contribuem para a estratégia do órgão. O painel foi elaborado a partir da identificação dos fatores críticos de sucesso (FSC) dos objetivos estratégicos com os quais a SNAIC relaciona-se e, pela conseguinte, formulação dos indicadores que impactam esses fatores. Nele, a Secretaria realizou o exercício de registrar os processos relacionados diretamente aos objetivos estratégicos. Posteriormente, por meio de uma ferramenta simplificada, com base na metodologia 5W2H, a SNAIC criou um registro descritivo desses processos de trabalho, avaliando a maturidade, a materialidade e relevância deles. O resultado desse registro permitiu a priorização desses processos, um ranqueamento fundamentado em método proposto pelo TCU (BRASIL, 2018a), o qual se fundamenta nesses critérios para determinar quais processos serão objeto de gerenciamento de riscos.

Em seguida, portanto, foi possível iniciar a aplicação da gestão de riscos nos processos da unidade. O exercício desenvolvido, inicialmente em uma oficina de trabalho, envolveu a identificação dos riscos relacionados aos processos priorizados, por meio do método definido como *bow-tie*, conforme apresentado pelo TCU (BRASIL, 2018^a), uma atividade de tempestade de ideias que implica na identificação de causas e consequências dos riscos, bem como de controles preventivos e atenuantes possíveis de aplicação aos mesmos. Concluída essa identificação dos riscos, os gestores foram instruídos a analisar e avaliá-los, por meio do cálculo de nível de riscos inerentes e residuais. O resultado foi a construção de uma matriz simplificada de análise e avaliação de riscos da unidade, a qual foi posteriormente preenchida para se determinar o plano de tratamento de riscos da unidade.

A partir daí, a SNAIC pode, enfim, avançar para a construção do seu planejamento tático. Tendo claros os processos de trabalho que são críticos para o alcance da estratégia, identificados os riscos inerentes e residuais desses processos, a Secretaria pode pensar em seus próprios objetivos para contribuir para a execução do planejamento estratégico. A metodologia utilizada foi o BSC para a elaboração de um mapa tático da unidade. Como o BSC infere a construção de um painel de indicadores que permita medir o desempenho da organização no alcance das metas estabelecidas para seus desafios, o resultado foi o estabelecimento de um painel de indicadores que permite o monitoramento do desempenho da SNAIC em nível tático e, também, estratégico.

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

Dessa forma, a setorial beneficiou-se de ferramentas de planejamento e de gerenciamento que asseguram a sua atuação para a execução do planejamento estratégico no MTur. A implementação da gestão de riscos do MTur nos processos de trabalho da unidade possibilitou uma melhor compreensão por parte da unidade de como potencializar seus resultados positivos e mitigar fragilidades que podem representar riscos para o alcance dos objetivos institucionais.

As ferramentas e registros resultantes do piloto permitiram a definição do plano de ação da unidade setorial para o exercício de 2022, a partir da definição de metas específicas, visto que um painel de indicadores táticos foi estabelecido e que, também, os indicadores estratégicos (do mapa estratégico) foram aprimorados.

As informações foram consolidadas em um plano tático da Secretaria, o qual abarca todas as ferramentas de planejamento tático e do gerenciamento de riscos da unidade. Isso possibilitou agregar informações correlacionadas para o monitoramento sistêmico do desempenho da unidade, tanto de seus processos de trabalho quanto de sua contribuição para a realização da estratégia do órgão.

Compreende-se que, a partir do desdobramento da estratégia nas demais unidades no mesmo formato, será possível medir desempenho institucional de forma mais efetiva. Isso porque o gerenciamento de riscos acoplado ao processo de planejamento tático permitirá priorizar os esforços aos processos que são críticos para o alcance da estratégia e, assim, maximizar o alcance dos resultados planejados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Recorda-se que, para averiguar os resultados do projeto-piloto, tomou-se como parâmetro o modelo COSO ERM 2017. Assim, a fim de avaliar as ferramentas de planejamento e gestão produzidas para a implementação da metodologia definida nesse piloto e de verificar se a sua aplicação, apresenta-se como mecanismo de estímulo à execução do planejamento estratégico institucional do Ministério, analisou-se quais os componentes da estrutura do COSO estão presentes no gerenciamento de riscos proposto pelo órgão. Para isso, em cada componente, examinou-se quais práticas do COSO ERM 2017 foram adotadas pelo órgão.

Inicialmente, examinou-se quais os princípios do componente Governança e Cultura são observados pelo Ministério. Para tanto, foram analisados os documentos ratificados e as atas do comitê de governança interno (o CGRC), em sua maioria

publicados no portal institucional do órgão, e elencadas as condutas institucionais que indicam a observância ou não dos princípios do componente, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Análise do Componente Governança e Cultura no MTur

Princípio	Conduta institucional
1. Exerce supervisão do risco por intermédio do conselho	O CGRC do Ministério é atuante na supervisão da estratégia, dos riscos e controles, validando o planejamento e o monitorando da implementação das ações relacionadas, bem como do desempenho institucional. ³
2. Estabelece estruturas operacionais	A estratégia do órgão apresenta-se alinhada a sua estrutura implementadora, sua definição embasou-se no modelo de negócios, o qual deriva das competências e da estrutura de funcionamento, sendo também validado pelo CGRC, conforme Resolução CGRC nº 07, de 28 de maio de 2020 e Ata da sua 2ª Reunião Ordinária, de xx de maio de 2021.
3. Define a cultura desejada	O Ministério possui estrutura de governança e política de gestão de riscos institucionalizadas, com definição e competências e diretrizes, as quais orientam a atuação de servidores e gestores. São elas, respectivamente: Portaria nº 753, de 10 de novembro de 2020, e Resolução CGRC/ MTUR nº 1, de 7 de março de 2022.
4. Demonstra compromisso com os valores fundamentais	As ações voltadas para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles indicam o comprometimento com os valores da organização, tais como: a contratação de consultoria para apoio à gestão estratégica na elaboração do planejamento estratégico (Contratos Administrativos nº 016/2019 e 015/2020) e a pactuação do Plano de Ação de Gestão de Riscos (Ata da 1ª Reunião Ordinária do CGRC, de 26 de janeiro de 2021).
5. Atrai, desenvolve e retém pessoas capazes	No que se refere ao desenvolvimento de pessoal, o Ministério ofereceu, no âmbito do Plano de Ação de Gestão de Riscos, a capacitação para gestores da UGE e AECL, bem como dos seus Núcleos de Governança. Além disso, foram realizadas 28 oficinas de trabalho para planejamento no âmbito da organização desde 2019. ⁴

Nessa mesma linha, passou-se ao exame da observância dos princípios do componente Estrutura e Definição de Objetivos, os quais asseguram a integração dos riscos ao processo de definição da estratégia. Na averiguação, foram estudados o Plano

³ A atuação do colegiado encontra-se registrada nas atas das reuniões ocorridas nos exercícios de 2020, 2021 e 2022, publicadas na página “Transparência e prestação de contas” do portal do Ministério. O histórico da governança está registrado nos Relatórios de Gestão dos exercícios de 2019, 2020 e 2021 do órgão.

⁴ As informações constam nos Relatórios de Gestão 2019, 2020 e 2021 e nos relatórios dos Processos SEI nº 72031.004645/2019-83 e 72031.007454/2020-15.

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

Estratégico Institucional 2020-2023 (BRASIL, 2020b), os normativos e atas do CGRC. Além disso, foram verificadas as ferramentas produzidas no piloto que consolidam os trabalhos desenvolvidos na SNAIC⁵, dispostas nas figuras mencionadas nas Quadros 2 e 3.

Quadro 2 – Análise do Componente Estrutura e Definição de Objetivos no MTur

Princípio	Conduta institucional
6. Analisa o contexto de negócios	O Ministério construiu sua cadeia de valor sem análise do perfil de riscos. As análises ambientais, dos ambientes internos e externos, realizadas em 2019 e em 2020, não tiveram como foco o risco. Contudo, no projeto-piloto, a SNAIC definiu o seu modelo de negócios (Erro! Fonte de referência não encontrada.), a partir do qual foram produzidos os painéis de identificação dos processos de trabalho da unidade que impactam a estratégia do órgão, tendo como enfoque o risco desses processos.
7. Define o apetite a risco	O Ministério, ao revisar sua PGR, declarou seu apetite a risco e as categorias de riscos a serem contempladas pela metodologia de gestão de riscos do órgão, conforme Resolução CGRC/MTUR nº 1, de 7 de março de 2022.
8. Avalia estratégias alternativas	A aplicação da metodologia do piloto, integrada ao desdobramento da estratégia, possibilitou a unidade SNAIC a analisar os riscos inerentes aos seus processos de trabalho antes de definir os seus objetivos e metas. O monitoramento desses elementos, por meio das planilhas construídas no piloto, permitirá à unidade acompanhar e avaliar para a tomada de decisão.
9. Formula objetivos de negócios	Os objetivos estratégicos validados no âmbito do CGRC não tiveram como enfoque o risco. O projeto-piloto, porém, possibilitou a SNAIC definir um painel dos objetivos estratégicos e dos desafios, que identifica os processos de trabalho de sua responsabilidade que contribuem para o alcance desses objetivos. O painel foi utilizado para o exercício de identificação dos riscos, dos fatores críticos de sucesso dos objetivos estratégicos e, por conseguinte, para a definição dos objetivos da unidade, de nível tático. Com base nisso, a SNAIC construiu seu mapa tático e painel de indicadores e metas, alinhados à estratégia do órgão (Quadros 4Erro! Fonte de referência não encontrada. e 5).

⁵ As ferramentas constam registradas no Processo SEI nº 72031.000667/2022-70.

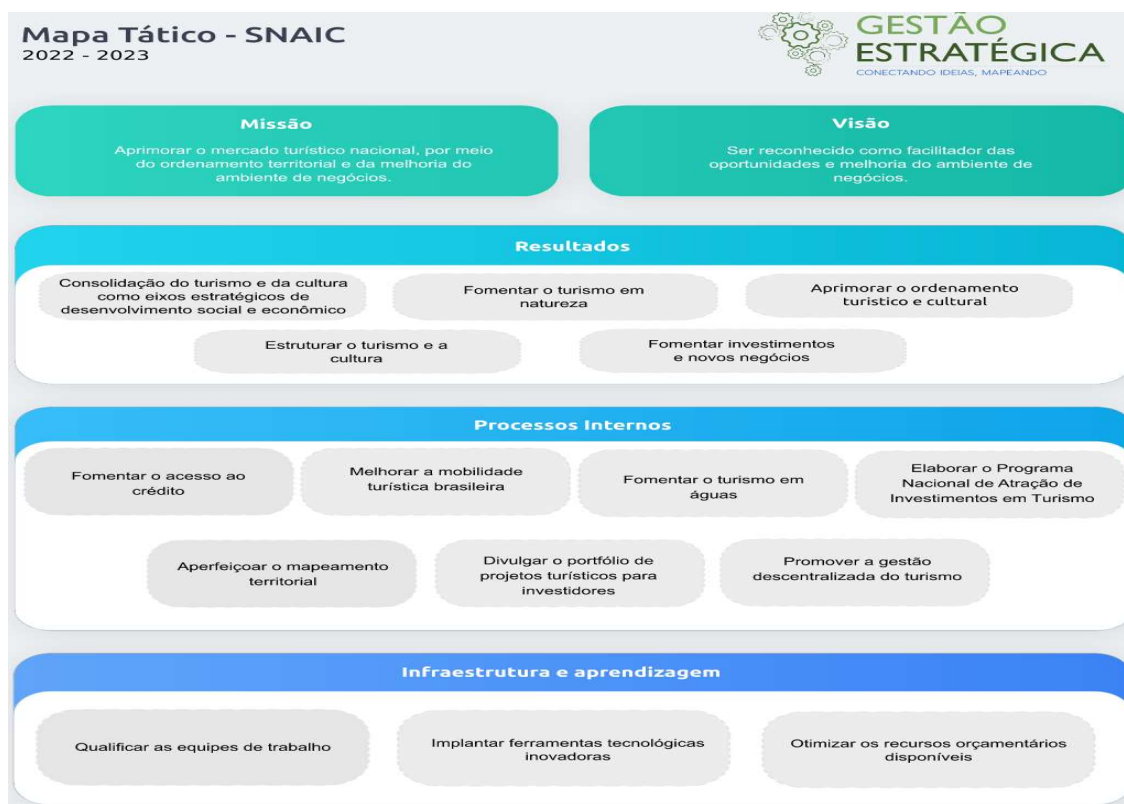
Figura 3 - Modelo de negócios aplicado ao projeto-piloto do MTur



Fonte: Documento objeto da pesquisa, anexo ao Processo SEI nº 72031.000667/2022-70 do MTur.

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

Figura 4 - Mapa tático desenvolvido no projeto-piloto do MTur



Fonte: Documento objeto da pesquisa, anexo ao Processo SEI nº 72031.000667/2022-70 do MTur.

Figura 5 - Painel de indicadores e metas desenvolvido no projeto-piloto do MTur



Fonte: Documento objeto da pesquisa, anexo ao Processo SEI nº 72031.000667/2022-70 do MTur.

A terceira parte da avaliação, por sua vez, relacionou-se ao componente Desempenho, que se refere à aplicação do processo de gestão de riscos à estratégia propriamente. Adiante, no Quadro 3, são elencados os seus princípios e os elementos de observância encontrados na análise dos resultados do piloto, constantes nas ferramentas desenvolvidas.

Quadro 3 – Análise do Componente Desempenho no MTur

Princípio	Conduta institucional
10. Identifica os riscos	Na definição da estratégia, o risco não foi elemento de foco. No projeto-piloto, entretanto, a SNAIC realizou a identificação dos riscos, causas e consequências, bem como controles preventivos e atenuantes dos processos de trabalho priorizados de sua unidade, que impactam a estratégia do Ministério. As informações dos painéis de identificação de riscos, no modelo <i>bow-tie</i>, elaborados pela unidade, foram registrados nas planilhas de tratamento preenchidas pela unidade.
11. Avalia a gravidade dos riscos	No projeto-piloto, a unidade SNAIC realizou a análise e avaliação de impacto e probabilidade dos riscos identificados, além do nível de controle e o tratamento de cada um, registrada em uma matriz simplificada de análise e avaliação dos riscos (Erro! Fonte de referência não encontrada.). O modelo de matriz e de cálculos adotado foi o do Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU.

**UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO
DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017**

12. Prioriza os riscos	Os riscos avaliados pela unidade SNAIC, no âmbito do piloto, foram priorizados conforme nível do risco identificado, para receber o tratamento devido, conforme Quadro 2: Tratamento dos riscos – apetite a risco de nível médio, da declaração de apetite constante na Resolução CGRC/MTUR nº 1, de 7 de março de 2022.
13. Implementa respostas aos riscos	Os riscos identificados, no contexto do piloto, tiveram um plano de tratamento elaborado, no quais os controles necessários foram determinados e ações relacionadas, de criação e/ou fortalecimento dos controles, foram pactuadas.
14. Desenvolve uma visão de portfólio	A partir do piloto, a unidade SNAIC construiu seu plano de gestão de riscos, no qual estão registrados os riscos dos processos de trabalho priorizados, o plano de tratamento e os responsáveis pelo gerenciamento de cada riscos. A carteira dos riscos da SNAIC é gerenciada no âmbito do Núcleo de Governança de sua unidade em uma planilha Excel desenvolvida pela UGE, a qual se propõe também ao monitoramento dos riscos e controles.

Figura 6 - Matriz simplificada de análise e avaliação dos riscos aplicada ao projeto-piloto do MTur

Avaliação dos riscos



PROCESSOS ESTRATÉGICOS	RISCO IDENTIFICADO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO INERENTE	NÍVEL DE CONTROLE	NÍVEL DE RISCO RESIDUAL	TRATAMENTO	CONTROLE ATENUANTE
Captação e análise de dados	Baixa confiabilidade das informações	5	5	25	0,4	10	Aceitar	Integração de banco de dados
	Falta de base de dados	8	8	64	0,6	38,4	Aceitar	Produção de base de informações
	Incapacidade de tratamento de dados	8	5	40	0,4	16	Aceitar	Contratação de mão de obra especializada/ parceria com entes públicos e privados especialistas em estudos e pesquisas
Gestão da mobilidade turística	Plano diretor de mobilidade e conectividade turísticas não exequível	2	5	10	0,4	4	Aceitar	Reformulação do plano diretor
Captação de projetos	Comunicação ineficaz	8	5	40	0,4	16	Aceitar	Pesquisa de satisfação/ opinião sobre o plano de divisão e ferramenta de implementação
	Ausência de interesse na apresentação de projetos	2	8	16	0,4	6,4	Aceitar	Pesquisas contínuas de avaliação
Proposição de normativos	Não aprovação de normativo	5	8	40	0,6	24	Aceitar	Proposição de alternativas mais viáveis e Proposição de outros mecanismos
	Excesso de intervenção do Estado	8	5	40	0,4	16	Aceitar	Revisão do normativo
Gestão do crédito para o turismo	Agentes não concederem o financiamento	2	8	16	0,6	9,6	Mitigar	Verificar a possibilidade de alterar a remuneração dos financiamentos concedidos com recursos do Fundo (Consulta à CONJUR, pesquisa de índices e legislação)
	Descumprimento de cláusulas contratuais	2	8	16	0,6	9,6	Mitigar	Acompanhamento mais pormenorizado, por meio de incremento de equipe e desenvolvimento de novas rotinas para verificar itens contratuais
	Interesse e conhecimento por parte do público alvo	2	8	16	0,6	9,6	Mitigar	Desenvolvimento de ações de marketing conjuntas para mitigar o risco do desconhecimento por parte do público alvo e demonstrar as vantagens da contratação de linhas do FUNGETUR
	Orçamento baixo destinado ao Fundo	2	8	16	0,6	9,6	Mitigar	Estimar os valores na lei orçamentária de acordo com o nível de contratações realizadas em cada ano
Promoções de projetos	Promoção ineficaz	5	8	40	0,4	16	Mitigar	Elaborar um plano de ação
Diagnóstico Territorial	Falta de estudos e de levantamentos, bem como de um plano de ação que possa nortear a gestão dos municípios brasileiros que possuem potencial turístico, na busca de implementação de ações e apoios necessários para o desenvolvimento do seu território.	5	5	25	0,4	10	Aceitar	Planos Territoriais elaborados/ Mapeamento Territorial identificado

miro

Fonte: Documento objeto da pesquisa, anexo ao Processo SEI nº 72031.000667/2022-70 do MTur.

Por último, buscou-se identificar os elementos do piloto que representam a observância dos princípios dos componentes de Revisão e Reavaliação e de Informação,

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

Comunicação e Divulgação. Em ambos os casos, não foram identificadas condutas específicas que representem o cumprimento das práticas previstas. O projeto não incluiu em seu escopo a sistemática de comunicação e monitoramento, contudo os elementos estão previstos na PGR do órgão, Resolução CGRC/MTUR nº1, de 2022. O artigo 6º dessa Resolução estabelece em seus parágrafos 6º e 7º, respectivamente, o acompanhamento e a verificação do desempenho da gestão de riscos do órgão, bem como a comunicação e o compartilhamento de informações relativas aos objetos de gestão de riscos. Nos Quadros 4 e 5, apontam-se as condutas não identificadas em relação aos componentes do COSO ERM 2017.

Quadro 4 – Análise do Componente Revisão e Reavaliação no MTur

Princípio	Conduta institucional
15. Avalia mudança substancial	Não identificada.
16. Revisa riscos e desempenho	Não identificada.
17. Busca melhoria na gestão de riscos corporativos	Na avaliação da metodologia desenvolvida no projeto-piloto, o CGRC definiu como próximo passo a replicação da metodologia em todo o Ministério. Porém, indicou a necessidade de aprimoramento do gerenciamento de processos, considerando a fragilidade da maturidade institucional nesse quesito, que poderá impactar o êxito da gestão de riscos no órgão, como registrado na Ata da 5ª Reunião Ordinária do CGRC, de 24 de maio de 2022.

Quadro 5 – Análise do Componente Informação, Comunicação e Divulgação no MTur

Princípio	Conduta institucional
18. Alavanca sistemas de informação	Não identificada.
19. Comunica informações sobre riscos	Não identificada.
20. Relatórios de risco, cultura e desempenho	Não identificada.

A avaliação dos resultados alcançados pelo projeto-piloto, levando em consideração os componentes preconizados pelo COSO ERM 2017, permite observar a confluência dos achados com o que se apresenta na literatura referência deste estudo. As

principais constatações, decorridas dessa comparação entre os elementos do modelo COSO e as condutas do MTur, apontam que o processo de gestão de riscos e o método de implementação estabelecidos no órgão determinaram um arranjo de integração do risco à estratégia, no qual o primeiro estimula a execução do segundo. Com a aplicação do piloto, observou-se as características dos mecanismos para o exercício da governança presentes e sua interrelação em três perspectivas.

Na primeira perspectiva, destacam-se os resultados relacionados ao mecanismo de liderança, que se referem à própria idealização do projeto, a qual foi acompanhada de ações estruturantes de governança, com a alta administração do órgão atuante na avaliação e aprovação dos mecanismos da estratégia, controles e riscos, no âmbito do comitê interno do Ministério. Consoante se infere na literatura estudada, esse ambiente interno e a cultura (ainda que em estágio incipiente) do órgão foram fatores contribuidores para o desenvolvimento da iniciativa, ou seja, para a definição da própria metodologia de gerenciamento de riscos. As condições criadas permitiram o avanço para integrar a gestão de riscos à estratégia, sendo que esta última, apesar de ter sido definida sem a consideração do risco, passou a ser avaliada e estimulada a ser executada a partir do prisma do gerenciamento de eventos que impactam o desempenho institucional. Semelhante à conclusão de Ota (2014), percebe-se o papel da alta administração como responsável pelo processo de planejamento estratégico no Ministério e o seu engajamento para que o corpo funcional assuma a execução.

A segunda perspectiva abrange, por sua vez, os achados vinculados ao mecanismo da estratégia, destacadamente os objetivos, os planos e as ações desenvolvidos para a geração de valor e desempenho institucional, além de priorização e alinhamento. Constatou-se que o processo de gestão de riscos promoveu subsídios de diagnóstico ao identificar e priorizar processos de trabalho que contribuem para o desdobramento da estratégia, o qual se serviu do modelo BSC para alinhar os objetivos com indicadores e, assim facilitar, o acompanhamento do desempenho do Ministério.

Observa-se que a metodologia do piloto consolidou o processo de trabalho como elemento de convergência dos processos de gestão de riscos e do planejamento estratégico. A implantação da estratégia, como afirma Müller (2014), ocorre no âmbito dos processos organizacionais, onde efetivamente as ações são realizadas. O gerenciamento de riscos desses processos, no contexto do piloto, busca assegurar a consecução dessas ações por meio do tratamento dos riscos inerentes.

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

A terceira perspectiva, por fim, considera os resultados vinculados ao mecanismo de controles e riscos, que compreende processos estruturados para mitigar riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais. Refere-se, portanto, ao processo de gestão de riscos da organização. No caso do MTur, a metodologia de gerenciamento proposta incluiu todas as etapas desenhadas no COSO ERM 2017, componente Desempenho. O elemento inovador do método aplicado foi a identificação dos fatores críticos de sucesso dos objetivos estratégicos e sua vinculação aos processos de trabalho da organização que impactam no alcance desses objetivos.

A implementação desse parâmetro serviu como um elemento de contribuição para o alinhamento dos processos à estratégia e para a definição de indicadores. No arranjo adotado, o fator crítico de sucesso norteou a priorização dos processos e, por conseguinte, a aplicação do gerenciamento de riscos. Além disso, a partir da identificação desses fatores estabeleceu-se os objetivos e metas em nível tático, que melhor traduzem como a estratégia será executada.

As contribuições identificadas neste estudo podem ser consideradas por organizações públicas com iniciativas voltadas para o aprimoramento da gestão de riscos ou para aquelas que buscam reforço para o alcance de sua visão de futuro e a realização de sua missão. O processo de gestão de riscos aplicado nas etapas do desdobramento não inova, por ser ele recomendado tanto na literatura quanto nos modelos de gestão reconhecidos, como no COSO ERM 2017, porém, sua aplicação estimula uma unidade setorial compreender a prerrogativa de alinhar sua atuação para contribuir para o alcance dos objetivos institucionais, bem como a necessidade de adotar controles e considerar os riscos que maximizem essa contribuição.

Dos resultados apresentados no piloto, depreende-se que ao Ministério resta o desafio de monitorar os riscos registrados no plano de tratamento e os indicadores estabelecidos para a unidade organizacional. Compreende-se que, pela vinculação estabelecida, o monitoramento e avaliação desses elementos conjuntamente proporcionará uma visão realista do desempenho da unidade e do órgão, na amplitude dos objetivos estratégicos que a unidade se relaciona. Após essa etapa, poder-se-á avaliar a efetividade do impacto do gerenciamento de riscos na estratégia e identificar as correções de possíveis falhas, pontos que não foram objetos do presente estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou examinar o processo de implementação do planejamento estratégico no MTur, considerando a gestão de riscos o elemento chave para nortear esta análise. Para isso, a opção feita foi por uma comparação da metodologia de gerenciamento de riscos do projeto-piloto desenvolvido no órgão com o modelo COSO ERM 2017. Dessa forma, objetivou-se avaliar o processo de gestão de riscos como ferramenta estratégica para estimular a execução do planejamento estratégico no Ministério.

Ao se comparar os elementos do piloto com os do COSO ERM 2017, foi possível identificar as semelhanças da estrutura de gestão de riscos definida para o Ministério com a estrutura do modelo internacional, à medida que o órgão implementou as condutas previstas nos componentes “Governança e Cultura”, “Estrutura e Definição de Objetivos” e “Desempenho”. Ao mesmo tempo, pôde-se cotejar a ausência dos elementos de comunicação e monitoramento no projeto do órgão ou nas condutas adotadas para o desenvolvimento deste relacionados nos componentes “Revisão e Reavaliação” e “Informação, Comunicação e Divulgação”.

A análise das condutas institucionais e ferramentas de gestão construídas no piloto evidencia que a metodologia de gerenciamento de riscos promoveu o alinhamento da unidade setorial participante à estratégia institucional. Além do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas táticas, a unidade identificou os riscos dos processos de trabalho que impactam o alcance dos objetivos estratégicos. Dessa maneira, a unidade passou a contar com instrumentos importantes que nortearão sua atuação e contribuição para a realização da estratégia e monitoramento de seu desempenho nessa incumbência.

Pelos resultados verificados, infere-se que o desenvolvimento de modelos personalizados de gestão, como o do piloto, é uma ação fundamental para o aprimoramento da administração pública, visto que as realidades e maturidade dos órgãos são distintas. Assim, o estudo de um caso concreto, apesar de apresentar resultados generalizáveis, pode oportunizar alternativas de soluções aplicáveis a realidades semelhantes e, ao mesmo tempo, propostas de melhorias constantes a temáticas relevantes para o fortalecimento e atuação das instituições públicas.

Sugere-se, portanto, que novos estudos sobre gerenciamento de riscos em outros órgãos públicos, com base no modelo COSO, sejam realizados, tendo como foco sua implicação no planejamento estratégico institucional.

REFERÊNCIAS

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISSO 31000:2018:** Gestão de Riscos - Diretrizes. 2. ed. Rio de Janeiro. 2018.

ARRUDA, Corinto L.; MENCHINI, Fernando; RUSSO, Paschoal T. **Percepção sobre os Fatores do Gerenciamento de Riscos Corporativos que Influenciam o Planejamento Estratégico.** *Future Studies Research Journal*, São Paulo, v.11, n.2, p. 241 – 254, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.664, 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9664.htm. Acesso em: junho, 2021.

_____. **Decreto nº 10.359, 20 de maio de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10359.htm. Acesso em: junho, 2021.

_____. **Decreto nº 9203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: junho, 2021.

_____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683impressao.htm. Acesso em: junho, 2021.

_____. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020.** Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-24-de-18-de-marco-de-2020-251068261>. Acesso em: junho, 2021.

_____. _____. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Guia Técnico de Gestão Estratégica**, v1.0. Brasília, 2020a.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Estratégico Institucional 2020-2023.** Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-estrategico-pdf>. Acesso em: junho, 2021.

_____. _____. **Portaria MTur nº 14, de 12 de janeiro de 2018.** Institui a Política de Gestão de Riscos. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1820460/do1-2018-01-15-portaria-n-14-de-12-de-janeiro-de-2018-1820456. Acesso em: junho, 2021.

_____. _____. **Portaria MTur nº 753, de 10 de novembro de 2020.** Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles e demais instâncias de supervisão e apoio no âmbito do Ministério do Turismo e dá outras providências. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-753-de-10-de-novembro-de-2020-287514319>. Acesso em: junho, 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos.** Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf. Acesso em: junho de 2021.

_____. _____. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos.** Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_o_riscos_avaliacao_maturidade.pdf. Acesso em: junho, 2021.

COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. **Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance: Executive Summary.** COSO, junho, 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared%20Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: julho, 2022.

CUNHA, Washington. **Gestão de Riscos como instrumento de Governança no Setor Público.** Revista de Ciência, Tecnologia e Inovação, nº 4, p. 2-13, 2018.

GERHARDT, Tatiana E. e SILVEIRA, Denise T. **Métodos de pesquisa.** Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS –. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

KAPLAN, R. S.; MIKES, A. **Managing risks: A new framework.** *Harvard Business Review*, vol. 90(6), p.48-58, 2012. Disponível em: <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=42549>. Acesso em: junho, 2021.

LIMA JUNIOR, Eduardo B.; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; SANTOS, Adriana Cristina O. dos; SCHNEKENBERG, Guilherme Fernando. **Análise Documental como Percurso Metodológico na Pesquisa Qualitativa.** Cadernos da Fucamp, v.20, n.44, p.36-51/2021.

MACHADO, Maria Jose C. **A Gestão de Riscos como Ferramenta de Apoio à Execução do Planejamento Estratégico da SEFAZ-PI.** Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada) Instituto de Ciências Exatas, Universidade de Brasília. Brasília. 2014.

UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MTUR COM BASE NO COSO ERM 2017

MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João Paulo; MARINI, Caio. **Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública.** Caderno EBAPE.BR, v. 17, nº 1. Rio de Janeiro. 2019.

MORAES, Maria E. **Gestão de Riscos no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal.** Debates em Administração Pública, vol. 22, 2020.

MÜLLER, Cláudio José. **Planejamento estratégico, indicadores e processos: uma integração necessária.** Editora Atlas. São Paulo. 2014.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira – Gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra.** OCDE, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: junho, 2021.

OLESKOVICZ, M.; OLIVA, F.; PEDROSO, M. **Gestão de Riscos, Governança Corporativa e Alinhamento Estratégico: Um Estudo de Caso.** Revista Ibero-Americana de Estratégia - RIAE, vol. 17, n. 2, p. 19 -31, 2018.

OTA, Eric T. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas: uma visão de especialistas.** Dissertação (Mestrado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Rio de Janeiro. 2014.