



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Maturidade de práticas gerenciais com foco na gestão de riscos em uma organização da saúde pública de Porto Velho (RO)

Maria Mychellyne Cristina De Sousa Ayres, Rodrigo César Silva Moreira, Carlos André Da Silva Muller

[ARTIGO] GT 3 Gestão de Organizações Públicas

Maturidade de práticas gerenciais com foco na gestão de riscos em uma organização da saúde pública de Porto Velho (RO)

Resumo

A gestão de organizações públicas sempre foi um desafio no campo da Administração, em especial, quando se trata de coordenar as atividades realizadas pelos colaboradores a fim de a organização atingir seus objetivos estratégicos. O gerenciamento de riscos organizacionais, vem se consolidando como uma forma de auxiliar no atingimentos desses objetivos. Mas a implantação de novos métodos, aqui entendidos como inovações de processo, na administração pública, pode ser desafiador. Este estudo, descritivo-explicativo, buscou analisar o grau de maturidade das práticas de gestão de uma organização de saúde pública de Porto Velho (RO), utilizando como base o framework COSO ICIF e tendo como foco a gestão de riscos. Os resultados demonstram que a falta de sistematização dos processos e de formalização das ações, são os principais fatores que contribuem para o baixo grau de maturidade das práticas de gestão da organização pesquisada. Diante dos resultados, proposições de pesquisas futuras são apresentadas.

Palavras-chave: Gestão de riscos. Saúde pública. Avaliação de maturidade. Práticas de gestão. Rondônia.

1. Introdução

As organizações do setor público operam em um ambiente político, sob demandas de diferentes *stakeholders*, que devem ser atendidos simultânea e adequadamente, e por terem sido protegidas da concorrência e mesmo da comparação por muito tempo, tornaram-se bastante burocráticas e enfrentam complexidades em seu funcionamento e gestão (MADEN, 2012).

Todavia, a administração pública vem buscando se adequar ao longo do tempo aos novos contextos, e para isso tem usado como base, conceitos gerenciais advindos do setor privado. Porém, o que se viu ate o momento, é que a lógica de funcionamento gerencial é, em geral, incompatível com o interesse público (PAES DE PAULA, 2003).

A gestão de organizações públicas sempre foi um desafio no campo da Administração, em especial, quando se trata de coordenar e controlar as atividades realizadas pelos colaboradores a fim de atingir seus objetivos estratégicos. E o gerenciamento de riscos organizacionais é uma das formas encontradas para auxiliar no atingimentos dos objetivos estratégicos das organizações, sejam elas públicas ou privadas (ABNT, 2009; AS/NZS, 2004; COSO, 2017; TREASURY_HM, 2004; UNIÃO, 2018).

De acordo com *Australian Standards/New Zeland Standards* (2004), **risco** é a chance de algo acontecer e que terá um impacto, positivo ou negativo, nos objetivos organizacionais. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), traz na NBR ISO 31000, **gestão de riscos** como “[...] as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.” (ABNT, 2009 p.2).

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) - uma iniciativa voluntária do setor privado dedicada a melhorar o desempenho organizacional e a governança por meio de controle interno eficaz, gerenciamento de riscos corporativos e dissuasão de fraudes - apresentou em 2013 o *framework* COSO ICIF, uma estrutura de gerenciamento de riscos que se propõe a fornecer princípios e conceitos fundamentais, com uma linguagem acessível, para orientar administradores a lidar com incertezas, bem como os riscos e oportunidades a elas associadas, explorando seus recursos com eficácia e eficiência na busca dos objetivos da organização (COSO, 2013).

A implantação de novos métodos ou controles da gestão podem ser entendidos como inovações de processo, e isto dentro da administração pública, pode se mostrar um desafio. Uma forma simples e eficaz de avaliar a qualidade dos processos em uma organização, é através da aplicação de um instrumento de avaliação de maturidade (WENDLER, 2012).

O instrumento de avaliação das práticas de gestão utilizado nesta pesquisa usou os componentes do *framework* COSO ICIF como base e, considera que as práticas de gestão só podem ser consideradas maduras se os controles internos da organização atenderem plenamente os cinco componentes por ele propostos: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e, monitoramento.

Como as organizações públicas operam dentro de um contexto específico, em geral, normativo e têm dificuldade de ter conhecimento de mudanças nos métodos de gestão, os *frameworks* surgem como um mecanismo que pode contribuir para a melhoria de seus processos, nesse caso, utilizando gerenciamento de riscos.

No Brasil, particularmente o setor governamental de saúde tem sido palco de importantes reformas institucionais (LOTUFO; MIRANDA, 2007). E os avanços em saúde pública são vitais para melhoria da qualidade de vida da população. Sendo, a gestão de riscos em saúde uma proposição de ferramental capaz de oferecer suporte nos avanços necessários para as práticas de gestão em saúde pública.

O marco regulatório da gestão de riscos para órgãos públicos no Brasil é a Instrução Normativa do Ministério Público e Controladoria Geral da União MP/CGU n.01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança (BRASIL, 2016). A recente legislação de gestão de riscos, tem sido um novo esforço de busca por eficiência e eficácia dentro da administração pública.

O Governo do Estado de Rondônia vem buscando realizar ações para melhoria de suas práticas gerenciais e isso pode ser percebido por meio de sua legislação, a exemplo da Portaria

nº 217 de 08 de dezembro de 2021 que estabeleceu a metodologia de gestão de risco no âmbito do Poder Executivo Estadual (CGE/RO, 2021).

Neste sentido, órgãos do governo têm procurado se adequar à legislação vigente, como, por exemplo, o Laboratório Estadual de Patologias Clínicas, doravante chamado apenas de Laboratório Estadual; órgão da saúde pública vinculado à Secretaria de Saúde do Estado de Rondônia, com sede em Porto Velho, que realiza mais de 300 diferentes tipos de exames de média e alta complexidade.

Com sete anos de funcionamento, o Laboratório Estadual, atua como laboratório de suporte para toda a rede pública de unidades hospitalares da capital e algumas cidades do interior e é uma inovação na área de saúde pública, pois poucos estados contam com uma estrutura de suporte tão bem desenvolvida que não apenas realiza exames, mas trabalha como otimizador dos insumos em toda rede hospitalar pública.

O Laboratório Estadual proporciona acesso, a médicos e pacientes, aos resultados de exames laboratoriais com agilidade e de forma on-line, além de oferecer uma descrição detalhada do histórico dos pacientes. Gerando assim mais segurança para o profissional da saúde no tratamento do paciente, melhor qualidade de vida da população usuária do SUS e economia para o estado ao reduzir o tempo de internações e otimizar o uso dos leitos de unidades de terapias intensiva (UTI's). Além disso, o Laboratório Estadual tem buscado ampliar seu rol de exames e gerar ainda mais economicidade para o estado, que tem um alto custo com aqueles que precisam ser realizados fora do estado.

Dessa forma, percebe-se que o órgão demonstra preocupação com a entrega de valor aos seus principais *stakeholders*: governo, profissionais da saúde e população usuária do Sistema Único de Saúde (SUS). O órgão conta com equipamentos de última geração e uma equipe técnica altamente capacitada, mas com gargalos no aspecto gerencial e, na busca de melhoria contínua adotou o gerenciamento de riscos, como parte de sua gestão estratégica.

Para esta pesquisa, a gestão do Laboratório Estadual autorizou a investigação associada a adoção de instrumentos de gestão de risco. Neste sentido, toda mudança planejada tem como pretensão, alcançar melhores resultados e, no caso do órgão pesquisado, alinhar-se às diretrizes Federal e Estadual quanto às melhores práticas de gestão na Administração Pública, e embora as normativas e os *frameworks* relacionem diretrizes e princípios de gestão de riscos, dúvidas de como ela ocorre na prática, bem como de suas reais contribuições, são frequentes (BROMILEY *et al.*, 2015; SCHILLER; PRPICH, 2014; SCHMIDT, 2020).

Em face ao exposto, esta pesquisa buscou analisar o grau de maturidade das práticas de gestão do Laboratório Estadual, utilizando com base no modelo COSO ICIF e tendo como foco,

a gestão de riscos. A relevância desta pesquisa decorre não apenas da importância do órgão para a Saúde Pública de Rondônia, mas também do fato de ser um projeto piloto dentro da saúde pública e que pode ser replicado para outros órgãos ou outros estados da federação.

2. Revisão da Literatura

2.1 Bases conceituais da gestão de riscos e da avaliação de maturidade

A gestão de riscos, com enfoque corporativo, é uma área de estudos relativamente nova, de meados do século XX. Antes disso, o gerenciamento de risco ocorria em *silos*, ou seja, em setores específicos sendo mais comumente encontrado no setor de crédito e seguros ou em áreas onde a segurança era um fator chave como na aviação (HUBBARD, 2020; KLOMAN, 2011).

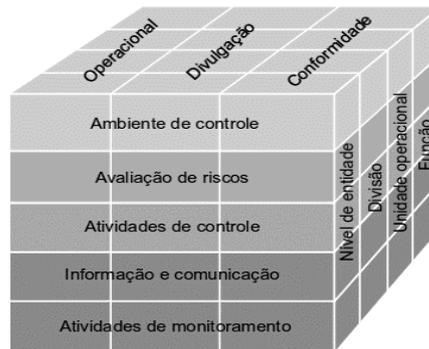
Uma consecução de eventos como episódios de crises financeiras, desastres naturais, e atentados terroristas; tornaram a noção de risco um tema central na gestão de organizações públicas e privadas (KLOMAN, 2011); o que instigou um gerenciamento de riscos associado ao planejamento estratégico da organização (COSO, 2017a).

Sob este paradigma três conceitos são chave: i) **risco**, como o efeito da incerteza nos objetivos, podendo ser positivo ou negativo (ABNT, 2009). Complementado pelo COSO (2006) que afirma que quando positivo, minimiza os impactos negativos ou representa oportunidades e quando negativo pode impedir a criação de valor ou mesmo destruir o valor existente; ii) **gerenciamento de riscos**, o processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização (CGU, 2016); e iii) **framework de gestão de riscos**, “[...] o conjunto de componentes que fornecem os fundamentos e os arranjos organizacionais para a concepção, implementação, monitoramento, análise crítica e melhoria contínua da gestão de riscos através de toda a organização.” (ABNT, 2009, p.2).

O COSO, contribui com a propagação de estruturas de controle interno e gerenciamento de riscos corporativos desde 1992, quando publicou a obra: *Internal Control – Integrated Framework*; uma estrutura que objetivava ajudar organizações a avaliar e aperfeiçoar seus sistemas de controle interno (COSO, 2006). E de lá para cá, atualizou e desenvolveu outros *frameworks* envolvendo gestão de riscos, controles internos e aspectos de governança, a saber COSO ERM, COSO ICIF (Figura 1), dentre outros (COSO, 2013, 2017b).

E não apenas o COSO, outras intuições e normativas propuseram *frameworks* de gerenciamento de riscos propostos em todo o mundo, tais como: *Risk Management Process*, *Orange Book* e outros, que auxiliam na compreensão e adoção do gerenciamento de riscos (ABNT, 2009; AS/NZS 2004; TREASURY_HM, 2004).

Figura 1 – Framework COSO ICIF



Fonte: (COSO, 2013)

O *framework* COSO ICIF, busca contribuir com orientações para que as organizações desenvolvam de forma eficaz e eficiente sistemas de controle interno, que se adaptem às mudanças operacionais, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis e apoiando no processo de tomada de decisão e na governança da organização (COSO, 2013).

Ressalta-se que o objetivo comum, desses *frameworks* e metodologias de gestão de riscos, é contribuir com o aprimoramento das práticas gerenciais e conseqüentemente com o alcance do objetivo das organizações, sejam públicas ou privadas. E, em todas as propostas de *framework*, o controle interno e o gerenciamento de riscos estão associados, haja vista que o **controle interno** é um processo dinâmico, que como objetivo lidar com riscos e possibilitar razoável segurança à organização no alcance de seus objetivos, ao executar suas operações de forma ordenada, ética e efetiva (INTOSAI, 2004).

As organizações públicas, aqui com foco especial para as da área de saúde, possuem grande relevância para a sociedade, assim é fundamental que elas possuam procedimentos internos confiáveis para o cumprimento de seus objetivos organizacionais. Dessa forma, é relevante identificar qual o nível de maturidade das estruturas de controle interno desse tipo de organizações (CAPOVILLA *et al.*, 2018).

A ideia da criação do conceito de avaliação de maturidade tem sido atribuída ao *Software Engineering Institute* que lançou, na década de 80, o *Capability Maturity Model* (CMM), um modelo que descreve os principais elementos de um processo de desenvolvimento de software (PÖPPELBUSSSS; RÖGLINGER, 2011). Desde então vários modelos de maturidade foram sugeridos, alguns tendo como foco o gerenciamento de processos de negócios (HAMMER, 2006; LEE; LEE; KANG, 2007; ROSEMAN; DE BRUIN, 2005).

Nessa perspectiva, um modelo de maturidade é um instrumento utilizado para avaliar a qualidade dos processos de uma organização, de forma simples e eficaz (WENDLER, 2012).

E em geral possuem três propósitos: i) diagnosticar o estado das capacidades da organização, no momento de sua aplicação, com base em critérios pré-estabelecidos; ii) identificar as ações de melhoria necessárias para alcançar o nível de maturidade desejado; ou iii) possibilitar a realização de benchmarking interno e externo (PÖPPELBUSSSS; RÖGLINGER, 2011). Sob este aspecto, o instrumento de avaliação de maturidade utilizado neste estudo tem como propósito, ser uma ferramenta de diagnóstico da maturidade das práticas de gestão do Laboratório Estadual, contribuindo com a visualização dos seus pontos fortes e fracos, e com a identificação da prioridade das ações a serem tomadas.

A gestão de riscos, como já demonstrado, é um dos componentes do *framework* COSO proposto por Hagg-Rickert *et al.*, (2020) como estrutura que ampara a avaliação e aprimoramento das práticas de gestão, tendo os controles como instrumento de análise e mensuração. A administração pública brasileira tem adotado esse modelo através da Instrução Normativa Conjunta 01/2016 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e CGU – Dispõe sobre controles internos e gestão de riscos (BRASIL, 2016), e da Portaria nº. 915/2017 do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União que – Instituí a Política de Gestão de Riscos no âmbito federal (BRASIL, 2017).

Na esfera estadual a adoção do *framework* COSO como estrutura e ferramental técnico para avaliação institucional pública com base nos controles instituídos estão fundamentados na Instrução Normativa nº. 58/2017 – Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO, 2017), Decreto Estadual nº. 23.277/2018 – Dispõe sobre o Sistema Estadual de Controle Interno, regulamenta e dá outras providências (BRASIL, 2018a) e a Portaria nº. 217/2021 – Controladoria Geral do Estado de Rondônia (CGE/RO, 2021). Esse modelo entende que as práticas de gestão só podem ser consideradas maduras se os controles internos da organização estão instituídos de tal forma que sirvam como instrumento capaz de oferecer razoável segurança para que a organização atinja seus objetivos estabelecidos. Assim, o modelo COSO propõe que um controle interno eficaz é aquele que atende plenamente os cinco componentes por ele propostos.

2.2 Gestão de Saúde Pública

O direito a saúde é um direito social fundamental com objetivo de bem-estar, justiça social e está protegido pela Constituição Federal. A partir da atual Carta Magna ficou instituído o Sistema Único de Saúde (SUS) como planejador e executor das políticas de saúde (DE ARAUJO, *et. al*, 2021).

De acordo com o Portal da Transparência da CGU; em 2021, o orçamento para área da Saúde foi de R\$ 189,41 bilhões de reais e, em 2022, de R\$ 155,50 bilhões, o que demonstra

uma redução do valor disponibilizado para a área de saúde. Neste sentido, verifica-se que a eficácia da gestão da saúde pública é primordial não apenas pela importância da vida das pessoas, mas também pela otimização dos recursos públicos.

De forma mais ampla, a saúde compõe o indicador de desenvolvimento econômico. Para Nuske *et al.*, (2017), tanto a saúde quanto o desenvolvimento consistem em processos dinâmicos que combinam, crescimento econômico com inovação tecnológica na busca pela melhoria do padrão de vida da população. Nessa perspectiva, a interconexão entre saúde e desenvolvimento pode ser interpretada através de duas dimensões, a saber: a **social** – quando se entende a saúde como um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, com a sua característica de proteção social configurando, assim, a visão funcionalista da saúde; e, a **econômica** – que trata do complexo que interrelações que produzem bens e serviços e formam setores de atividades econômicas que impactam no nível de produção e emprego de uma região.

Considerando indicadores sociais tanto a nível federal quanto a nível de estado e, admitindo a relevância da saúde como indicativo de desenvolvimento econômico; entende-se que os avanços em saúde pública como vitais para melhorias qualitativas da sociedade. Sendo o gerenciamento de riscos, em saúde pública, uma ferramenta capaz de oferecer suporte para as melhorias nas práticas de gestão em saúde.

A relação da saúde com o desenvolvimento existe; seja abordando a questão da saúde pela sua perspectiva essencialmente funcionalista da política de saúde ou pelo emaranhado de interrelações econômicas e, em ambos os casos, há benefícios sociais no seu aprimoramento (COSTA; BAHIA; BRAGA, 2017; NUSKE *et al.*, 2017; VIANA; DA SILVA, 2017). Nesse sentido, Costa, Bahia e Braga, (2017), afirmam que a partir dos anos 2000 as análises relacionando saúde e desenvolvimento passaram a incluir a investigação de conexões entre direitos sociais, inovação e a estrutura do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) o qual consiste em um sistema de inter-relações entre os setores secundário e terciário envolvidos na cadeia produtiva da saúde.

Em face a essa importância, a gestão de riscos tem surgido como um mecanismo potencial de resolução de problemas na administração pública. Na área de saúde, a gestão de riscos é iniciativa chave ligada a sua gestão estratégica (HAGG-RICKERT *et al.*, 2020).

Hagg-Rickert e Gaffey (2020) utilizaram o *framework* COSO como modelo de gestão de riscos e propuseram foco nos riscos estratégicos da gestão em saúde devido ao acelerado ritmo de mudanças nos contextos organizacionais para enfrentar imprevisibilidades e a inadaptabilidade, caso os riscos não sejam devidamente gerenciados.

3. Procedimentos Metodológicos

Para realização desta pesquisa adotou-se o paradigma pragmatista, uma vez os pesquisadores pragmáticos possuem especial interesse em relação às aplicações, ou seja, o que funciona, e às soluções para os problemas (PATTON, 2014).

Considerando o objetivo da pesquisa de analisar o grau de maturidade das práticas de gestão do Laboratório de Análises Clínicas do Estado de Rondônia, com base no modelo COSO, tendo como foco, a gestão de riscos, entende-se que se trata de um estudo descritivo-explicativo, que buscou além de descrever, avaliar dados e sintetizar ideias. A descrição na pesquisa de negócios e administração tem um lugar muito claro e, deve ser pensada como um meio para um fim e não como um fim em si mesmo (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2016).

Optou-se por uma abordagem de método mistos, ou seja, que utiliza dados qualitativos e quantitativos; e um horizonte de tempo transversal (CRESWELL; CRESWELL, 2021).

A coleta de dados se deu a partir dos seguintes instrumentos: (a) aplicação da metodologia de gestão de riscos e observação participante, com diário de campo; e (b) aplicação de um instrumento de avaliação do grau de maturidade das práticas de gestão. Os métodos utilizados para analisar os dados foram: análise temática; para os dados qualitativos oriundos dos debates gerados na aplicação dos instrumentos de GR e das anotações dos diários de campo (BRAUN; CLARKE, 2006) e estatística descritiva, para os dados quantitativos, advindos dos resultados do instrumento e metodologia de gestão de riscos (MÁRIO F. TRIOLA, 2017; SANTOS, 2018).

A pesquisa se desenvolveu em duas etapas interligadas e complementares. A primeira etapa consistiu em aplicar junto ao órgão uma metodologia de gestão de riscos, utilizando como referencia a Portaria 217 da CGE, em um macroprocesso prioritário escolhido pela equipe do órgão. Foi escolhido o processo de Contratação do Sistema de Automação Laboratorial, cujo objetivo é contratar empresa especializada no fornecimento de Sistemas de Automação Laboratorial, insumos e acessórios necessários à realização de exames de bioquímica, imunologia, hematologia, dosagens hormonais, alérgenos, autoimunidades, toxicológicos, dentre outros e, medicamentos. O valor do contrato está estimado em R\$ 14,8 milhões.

Concomitantemente, aplicou-se o Instrumento de Avaliação do Grau de Maturidade das Práticas de Gestão (IAGMPG), que foi adaptado pela equipe de pesquisa a partir do instrumento utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/RO), e validado por membros do governo, especialistas em gerenciamento de riscos.

O instrumento utiliza como base os componentes os do framework COSO ICIF, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Componentes avaliados para descrever e analisar o grau de maturidade das práticas de gestão do Laboratório Estadual.

COMPONENTE AVALIADOS	DESCRIÇÃO
AMBIENTE DE CONTROLE	Compreende a integridade e os valores éticos; os parâmetros que permitem ao conselho de administração desempenhar suas responsabilidades de supervisão da governança; a estrutura organizacional e atribuição de autoridade e responsabilidade; o processo para atrair, desenvolver e reter indivíduos competentes; e o rigor em torno de medidas de desempenho e incentivos para direcionar a responsabilidade pelo desempenho.
AVALIAÇÃO DE RISCOS	Envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos para o alcance dos objetivos. Os riscos são considerados em relação às tolerâncias de risco estabelecidas. Assim, a avaliação de riscos forma a base para determinar como os riscos serão gerenciados.
ATIVIDADE DE CONTROLE	São as ações estabelecidas que ajudam a garantir que as diretrizes para mitigar os riscos sejam cumpridas. Elas podem ser de natureza preventiva ou investigativa e a segregação de funções é normalmente incorporada à seleção e desenvolvimento de atividades de controle.
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	A administração obtém ou gera e usa informações relevantes e de qualidade de fontes internas e externas para apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno. A comunicação permite que o pessoal receba uma mensagem clara da alta administração.
MONITORAMENTO	As descobertas são avaliadas em relação aos critérios estabelecidos pelos reguladores, órgãos normativos reconhecidos ou administração e conselho de administração, e as deficiências são comunicadas à administração e ao conselho de administração, conforme apropriado.

Fonte: baseado em COSO (2013)

Foram atendidas as prerrogativas da Resolução nº 466/12, do Conselho Nacional de Saúde para Pesquisa Científica em Seres Humanos.

4. Resultados e Discussão

4.1 Ciclos de alinhamento e intervenção

Na primeira reunião, após conhecer a estrutura e funcionários do Laboratório Estadual, a equipe de pesquisa apresentou o projeto e os objetivos. Houve momento para esclarecimento de possíveis dúvidas. Foi solicitado à equipe do órgão duas coisas: (a) que escolhessem um projeto prioritário para aplicação da metodologia de gestão de riscos e; (b) que nomeassem um membro responsável por responder ao instrumento de avaliação de maturidade que foi disponibilizado, via google drive, para a gerencia do órgão.

Iniciou-se a aplicação da metodologia de gestão de riscos conforme Portaria 217 da CGE/RO na reunião seguinte. Foram identificados pontos críticos e eventos de risco na execução destes processos. O debate, naquele momento, envolveu o membro eleito pela equipe técnica, que quando questionado sobre o instrumento de maturidade, afirmou tê-lo lido, porém ainda não ter iniciado o preenchimento.

Os pontos críticos e eventos de riscos identificados na reunião anterior foram revisados, e novos riscos foram acrescentados na terceira reunião. Desta vez, com a presença de 03

membros do órgão. Na ocasião, foram determinados impactos e probabilidade desses riscos ocorrerem e a mensuração foi calculada conforme metodologia, determinando o nível de risco. Quanto ao instrumento de maturidade foram esclarecidas outras dúvidas sobre questões pontuais e verificou-se que o preenchimento já havia se iniciado.

Na quarta reunião, foi feita uma revisão dos riscos, seus níveis e ações sugeridas, dando início a próxima etapa da metodologia de gestão de riscos, a criação de um plano de ação para tratamento dos riscos, que foi elaborado pelos membros do órgão com base nas ações sugeridas.

Em um momento posterior, a equipe de pesquisa, auxiliou esclarecendo dúvidas e colaborando com exemplos do que poderia servir de evidência para justificar as respostas dadas no preenchimento do IAGMPG. Esse acompanhamento, realizado de forma presencial, foi fundamental para a conclusão dessa etapa uma vez que, o responsável por preencher o instrumento teve várias dúvidas sobre a que se referia algumas questões.

4.2 Resultados encontrados

Quanto a aplicação da metodologia de gestão de riscos no macroprocesso escolhido, sobre o certame licitatório de Contratação do Sistema de Automação Laboratorial; primeiro, foram determinados quais seriam os itens de verificação, conforme sugestão da equipe do Laboratório Estadual e depois foram identificados os pontos críticos de cada item de verificação. A partir desta organização, os riscos/eventos foram relacionados. Para cada risco, foi determinada a probabilidade de ocorrer e a consequência caso ocorresse, resultando no nível de cada risco. O Quadro 3 exemplifica o processo.

Quadro 3 – Ações sugeridas para tratamento dos riscos identificados no item de verificação - Aspectos legais

ITEM DE VERIFICAÇÃO	PONTOS CRÍTICOS	RISCOS/ EVENTOS DE RISCO	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
Aspectos legais	Adaptação a nova lei de licitações 14.133/21	Comprometimento na relação preço x qualidade.	Alto	1. Realizar benchmark em congressos e eventos da área e com processos licitatórios em comum. 2. Utilizar como referência de precificação (tabela do ministério da saúde, banco de preço público e cotações com fornecedores). 3. Atentar-se a especificação do item de forma a proporcionar qualidade sem comprometer a competitividade.
	Brechas nas normas que permitem o comportamento oportunista do ente privado	Atraso no processo licitatório em razão do excesso de impugnação e pedidos de esclarecimento.	Extremo	1. Estudar a série cronológica de atrasos para antecipar o início da licitação visando compensar o tempo gasto com as impugnações e esclarecimentos.

Fonte: elaborado pelos autores

Como pode ser visto, dentro do item de verificação “aspectos legais”, existem dois pontos críticos, cuja probabilidade desses risco ocorrer interfere substancialmente no resultado do processo. Um desses – adaptação à nova lei de licitações – teve classificação como, Alto. Para mitigar esse risco, 3 ações são propostas. O segundo ponto crítico “brechas nas normas”, por sua vez, foi classificado como um risco extremo, o que exige atenção da equipe sobre as consequência de sua ocorrência.

Pela reação da equipe do Laboratório Estadual, fica muito evidente o quanto eles próprios foram capazes de identificar os riscos do processo, hierarquizar e definir soluções relacionados ao processo, trabalhando por meio de um *framework* que mensura e expõe riscos. Com isso foram capazes de refletir de forma colaborativa e sobre a soluções possíveis. Conforme dito, por um membro da equipe:

[...] isso que estamos fazendo aqui é muito importante, pois ajuda a enxergar melhor os riscos e saber qual é o mais urgente. E o melhor é que já pensamos em soluções para eles. Agora só temos que fazer o plano de ação, determinar os responsáveis e seguir o que tá escrito nele [...]. Outro membro completou dizendo “[...] achei facil de usar e tendo feito uma vez, depois vamos saber fazer em outros processos [...].

Como produto dessa etapa foi elaborada uma Nota Técnica de Consultoria em Gestão de Risco, entregue a equipe do Laboratório Estadual, que foi adotada como documento integrante do processo de Contratação do Sistema de Automação Laboratorial. A Nota de Risco visou aprimorar mecanismos de controle na fase de execução, além de proporcionar aprimoramentos que podem ser aplicados em um futuro certame licitatório.

No geral, a Tabela 1, expõe a quantidade de riscos analisados.

Tabela 1 – Quantidade e nível dos riscos identificados para o processo selecionado pelo Laboratório Estadual por nível de risco

Nível de Risco	NÚMERO DE RISCOS	PERCENTUAL
Insignificante	0	0%
Baixo	0	0%
Médio	2	22%
Alto	3	33%
Extremo	4	44%
TOTAL	9	100%

Fonte: elaborada pelos autores

Os riscos identificados foram categorizados em quatro tipos de itens de verificação, a saber: aspectos legais (4 riscos), aspectos técnicos (1 risco), estrutura organizacional (3 riscos) e aspecto orçamentário (1 risco), totalizando 09 riscos.

A outra parte da pesquisa, correlacionada à gestão de riscos, foi a análise do IAGMPG

do Laboratório Estadual com base nos componentes do framework COSO. O resultado geral do desempenho para cada componente, está na tabela 3.

Tabela 3 – Percentuais da dupla avaliação do grau maturidade das práticas gerenciais do Laboratório Estadual

COMPONENTE AVALIADOS	% AUTOAVALIAÇÃO	% AVALIAÇÃO EQUIPE DE PESQUISA
AMBIENTE DE CONTROLE	26%	28%
AVALIAÇÃO DE RISCOS	22%	19%
ATIVIDADE DE CONTROLE	14%	13%
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	23%	11%
MONITORAMENTO	12%	30%

Fonte: elaborada pelos autores

Conforme descrição metodológica, a avaliação foi realizada tanto por pela equipe do Laboratório quanto pela equipe de pesquisadores. De maneira geral, verificou-se oportunidade aprimoramento em todos os componentes, pois apresentaram aderência geral inferior ou igual a 30% àquilo que seria entendido como de excelência em nível internacional conforme *framework* COSO. Destaca-se, portanto, muitas oportunidades de melhoria dentro das práticas gerenciais.

Considerando a comparação entre as equipes (de pesquisa e do Laboratório), os resultados de ambas foram semelhantes diante das mesmas evidências para os 03 primeiros componentes: **Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos e Atividades de Controle**. Porém, para os componentes **Informação e Comunicação, e Monitoramento**, observa-se diferença significativa.

Enquanto a equipe do órgão entendeu que atende em 23% o componente **Informação e Comunicação**, a de pesquisadores atribuiu uma aderência de 11%. Por sua vez, quanto ao componente **Monitoramento**, a equipe do órgão idenficou uma aderência de 12% e a de pesquisa entendeu que as evidências indicam uma aderência de 30%. Neste último caso, destaca-se que a equipe do Laboratório foi mais rigorosa do que a de Pesquisa.

No caso do componente **Informação e Comunicação** as diferenças de interpretações das evidências ocorreram em temas como: acessibilidade da informação referente aos projetos prioritários para os membros da organização, troca de mensagens claras quanto aos papel da organização e como suas atividades influenciam os projetos prioritários da saúde do Estado e a existência de processos que evidenciem a existência de feedback dos resultados para os colaboradores.

A equipe do órgão atribuiu maior pontuação por informar que existe esse tipo de comunicação através de meios informais como, aplicativos de mensagens instantâneas. Por

outro lado, a equipe de pesquisa, embora saiba que esses aplicativos favoreçam a comunicação no quesito agilidade, reforça a necessidade de as informações relevantes constarem em meios formais, como processos. Inclusive o tópico: ‘Troca de mensagens claras quanto ao papel da organização e como suas atividades influenciam os projetos prioritários da saúde do Estado’; deixa explícito que a evidência que atende a esse quesito trata-se de políticas, regulamentos, organogramas entre outros. Por isso, o percentual de maturidade atribuído pela equipe de pesquisa, para esse componente, foi inferior ao atribuído pela equipe do órgão.

Já quanto ao componente **Monitoramento**, no tópico, ‘Existem processos que comprovem a participação ativa de stakeholders externos no monitoramento dos projetos prioritários do planejamento da gestão em saúde’. Enquanto a equipe do órgão afirmou não existir, a equipe de pesquisa entendeu que o Conselho Estadual de Saúde cumpre a função de *stakeholder* externo tanto na elaboração quanto no monitoramento do Plano Estadual de Saúde cujo Laboratório Estadual faz parte e por isso atribuiu maior percentual de maturidade para as práticas relacionadas e este componente.

As diferenças são comuns e decorrentes da interpretação quanto ao que está sendo questionado e, como há a existência de uma checagem posterior da equipe de pesquisadores é razoável que os profissionais da organização possam responder as questões através do seu modelo mental sem maiores interferências. Criar ambiente favorável a exposição dessas divergências apresentadas pelo instrumento é um ponto muito importante para ampliar a compreensão do todo e encontrar melhores soluções em práticas de gestão. Assim, o diálogo conduziu a uma maior reflexão sobre as práticas organizacionais e a equipe do órgão pode perceber de forma mais clara onde atuar no intuito de promover melhorias.

Foi identificado que existem práticas institucionalizadas documentalmente, mas que sua execução no dia a dia tem sido parcial, e o resultado é perda de eficácia, como, por exemplo, no componente Ambiente de Controle, existe a pergunta: ‘A Organização adota mecanismos para comunicar a todos os agentes administrativos a missão, os valores, as estratégias e metas estabelecidas?’. A missão, a visão, os valores e metas estabelecidas constam em dois documentos: no Relatório de Gestão Anual e na Carta de Serviço ao Cidadão, mas quando questionados sobre qual era a missão ou visão do Laboratório Estadual, muitos funcionários não souberam dizer, ou responderam de forma bem diferente do que consta nos documentos. Quanto as metas, a maioria desconhece as metas, e houve quem afirmasse: “[...] não existe meta, atendemos de acordo com a demanda”. É sabido que o estabelecimento da missão, visão e valores, faz parte do planejamento estratégico das organizações e que são a base para as ações organizacionais, de forma que é extremamente relevante a comunicação efetiva dos mesmos

para todos os membros da organização.

Identificou-se também, o inverso, a equipe de profissionais executam ações efetivas, porém, não estão documentadas., como por exemplo: no componente Monitoramento, temos a pergunta: ‘Existem processos que comprovem a participação ativa de stakeholders externos no monitoramento dos projetos prioritários do planejamento da gestão em saúde’. Os membros do laboratório afirmam que o corpo clínico, das unidades hospitalares por eles atendidas, faz solicitações e participa na definição de novos exames e no estabelecimento do quantitativo dos já existentes. Porém nada disso está documentado formalmente, existe um ou outro relatório de solicitação, mas nada de forma sistemática e de fácil localização.

Dessa forma, a aplicação desse instrumento, contribuiu com a aferição de até que ponto os componentes estão sendo contemplados, permitindo à organização visualizar os aspectos que precisam ser melhorados e traçar um plano de ação para o aprimoramento das suas práticas de gestão com base no amadurecimento dos pontos identificados.

É válido ressaltar que o modelo COSO não estabelece uma escala de graduação de maturidade, sendo necessária uma aderência de 100% dos componentes para que a organização seja considerada madura. O Laboratório Estadual, embora pareça ter uma aderência baixa com práticas de gestão consideradas “não-maduras”, há de se destacar que, de uma forma geral, a contribuição da organização em sua atividade fim para a sociedade é notória e provavelmente muito acima de vários órgãos públicos dentro ou não do campo da saúde pública. Ocorre que os padrões exigidos pelo *framework* COSO são muito elevados. Portanto, o diagnóstico de práticas gerenciais deve ser entendido como desafios futuros do Laboratório Estadual para ser ainda mais eficaz.

Destaca-se, também, que como resultado da Avaliação do Grau de Maturidade das Práticas de Gestão e da Nota Técnica de Consultoria em Gestão de Riscos, a elaboração de um plano de ação feito pelo próprio Laboratório Estadual e validado pela equipe de pesquisa, já está em fase de execução. Entre as iniciativas, o órgão elaborou uma proposta de reestruturação organizacional que tramita para vias de aprovação no Poder Legislativo.

5. Considerações finais

Na busca por analisar o grau de maturidade das práticas de gestão do Laboratório Estadual, utilizou-se dois instrumentos que trabalham com a proposta de gerenciamento de riscos para melhoria das práticas gerenciais. Quanto ao grau de maturidade, alcançou uma pontuação considerada baixa, para padrões COSO, uma vez que, o componente que obteve a pontuação mais alta chegou apenas a 30% de aderência. Ao analisar a razão das baixas

pontuações, o que se observa como fator predominante é a falta de formalização e sistematização das atividades realizadas. Assim, embora realizem as atividades sugeridas pelo instrumento, não existem processos formais e registros dessas atividades e assim, acabam por não pontuar em alguns aspectos.

Para a gestão de organizações a formalização das ações é ponto imprescindível para o sucesso das práticas, uma vez que existe a necessidade de acompanhamento, responsabilização e busca por melhorias contínuas. Quando não existe registros, sistematização; as ações da gestão acabam por ficar apenas na ‘cabeça’ dos que as executam, dificultando o processo de tomada de decisão com base em informações concretas e compartilhadas.

O instrumento de avaliação do grau de maturidade, contribuiu ao demonstrar com clareza, quais aspectos a gestão deveria focar e os ajustes necessários na busca de melhores práticas de gestão e a metodologia de gestão de riscos aplicada, é um ótimo exemplo de sistematização de processos. Ambos os instrumentos contribuem com o processo de tomada de decisão pois auxiliam a gestão da organização, não apenas pela elucidação do que está ocorrendo, mas através da proposição de ações de forma clara e sistemática.

Assim, esse estudo contribui para o desenvolvimento da literatura sobre práticas de gestão em organizações públicas, à medida que aplica e valida um instrumento de avaliação de maturidade que auxilia a identificarem os pontos fortes e fracos de sua estrutura gerencial e ajuda o gestor público no processo de tomada de decisão, com base em informações que passaram por dupla análise. Além de demonstrar a metodologia de gestão de riscos aplicada e sua colaboração com as práticas de gestão ao trazer propostas de ações específicas para determinado processo, o que faz com que essas ações possam ser gerenciadas de forma mais efetiva, pois são atribuídos responsáveis para cada ação estabelecida no tratamento dos riscos, possibilitando assim a visualização dos resultados e a possibilidade de replicação da metodologia por meio do benchmarking.

Como proposições de pesquisas futuras; sugere-se fazer um estudo comparativo da avaliação do grau de maturidade de organizações públicas de diferentes setores para analisar quais aspectos possuem em comum, sejam eles positivos ou negativos, na busca de melhor compreender a dinâmica desse tipo de organização, ou ainda; aplicar o instrumento de avaliação de maturidade em uma organização pública e outra privada, ambas da área de saúde, para averiguar as semelhanças e diferenças existentes nas organizações que trabalham dentro do setor da saúde.

Agradecimentos

O presente estudo foi realizado com apoio de bolsa de fomento junto a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), bem como pela Programa de Pesquisa do Sistema Único de Saúde, consorciado com a Fundação de Amparo ao Desenvolvimento das Ações Científicas e Tecnológicas e à Pesquisa do Estado de Rondônia (PPSUS/FAPERO).

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000:2009 - Gestão de Riscos - Diretrizes**. Rio de Janeiro, 2009.

AUSTRALIA STANDARDS/ NEW ZEALAND COMMITTEE. **AS/NZS 4360 - Risk Management**, 1999.

AUSTRALIAN STANDARDS / NEW ZELAND STANDARDS. **AS/NZS 4360- Risk Management**, 2004.

BRASIL, Casa Civil. DECRETO N. 23.277, DE 16 DE OUTUBRO DE 2018. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Controle Interno, regulamenta e dá outras providências. Brasil, 2018a. p. 1–13.

BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1 DE 10 DE MAIO DE 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. **DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO**, 2016. Seção 1, p. 14.

BRASIL, Controladoria Geral da União (CGU). PORTARIA Nº 915, DE 12 DE ABRIL DE 2017. Institui a Política de Gestão de Riscos PGR do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União -. **DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO**, 2017. Seção 1, p. 66–71.

BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Metodologia De Gestão De Riscos**. Brasília, 2018. b. DOI: 10.29246/2358-9868.2020v6i1.p46-54.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006. DOI: 10.1191/1478088706qp063oa.

BROMILEY, P.; MCSHANE, M.; NAIR, A.; RUSTAMBEKOV, E. Enterprise Risk Management: Review, Critique and Research Directions. **Long Range Planning**, [S. l.], v. 48, n. 4, p. 265–276, 2015. DOI: 10.1016/j.lrp.2014.07.005.

CAPOVILLA, R. A.; GONÇALVES, R. de S.; DANTAS, J. A.; OLIVEIRA, A. B. S. Modelo de Maturidade de Estruturas de Controle Interno em Organizações Governamentais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 267–289, 2018. DOI: 10.14392/asaa.2018110205.

CGU. INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, DE 10 DE MAIO DE 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

Brasil, 2016. Seção 1, p. 14–24.

COSO. Gerenciamento de riscos corporativos: Estrutura integrada. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)**, [S. l.], 2006.

COSO. **Internal Control — Integrated Framework Executive Summary**, 2013. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared Documents/Framework-Executive-Summary.pdf>.

COSO. **Enterprise risk management framework: Integrating with Strategy and Performance COSO's Fundamental Principle**, 2017. a. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance**, 2017. b. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>.

COSTA, L. S.; BAHIA, L.; BRAGA, P. S. Da C. Healthcare and development: A dialog with the thinking of Celso Furtado. **Ciencia e Saude Coletiva**, [S. l.], v. 22, n. 7, p. 2119–2127, 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017227.02682017.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

DE ARAUJO, L. C.; RODRIGUEZ, M. V. R. Maturidade Em Gestão Por Processos: Uma Análise Da Percepção Organizacional. *In*: XXXI ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUCAO 2011, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011_TN_STP_135_862_19236.pdf.

HAGG-RICKERT, S.; GAFFEY, A.; CARROLL, R. L.; CHARNEY, F. J.; DRIVER, J.; HOPPE, M. **ENTERPRISE RISK MANAGEMENT : Implementing ERMAmerican Society For Health Care Risk Management**ChicagoASHHRM, , 2020.

HAMMER, Michael. The process audit. **Harvard Business Review**, [S. l.], n. april, 2006.

HM TREASURY. **The Orange Book Management of Risk: Principles and Concepts**. [s.l.: s.n.].

HUBBARD, D. W. **The Failure of Risk Management**. 2ed. ed. [s.l.] : John Wiley & Sons, Inc., 2020. DOI: 10.1002/9781119198536.

INTOSAI. **GOV 9100 - Guidelines for Internal Control Standars for the Public Sector**.**Internal Control Standards Committee**.Vienna, 2004.

KLOMAN, H. F. A Brief History of Risk Management. **Enterprise Risk Management**, [S. l.], n. December 2011, p. 19–29, 2011. DOI: 10.1002/9781118267080.ch2.

LEE, Jihyun; LEE, Danhyung; KANG, Sungwon. An overview of the Business Process Maturity Model (BPM). **Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)**, [S. l.], v.

4537 LNCS, p. 384–395, 2007. DOI: 10.1007/978-3-540-72909-9_42.

LOTUFO, M.; MIRANDA, A. S. De. Sistemas de direção e práticas de gestão governamental em secretarias estaduais de Saúde. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 41, n. 6, p. 1143–1163, 2007. DOI: 10.1590/s0034-76122007000600007.

MADEN, C. Transforming Public Organizations into Learning Organizations: A Conceptual Model. **Public Organization Review**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 71–84, 2012. DOI: 10.1007/s11115-011-0160-9.

MÁRIO F. TRIOLA. **Introdução à Estatística**. 12^a ed. [s.l.] : LTC, 2017.

NUSKE, M. A.; GESSI, N. L.; ALLEBRANDT, S. L.; KELM, M. A Saúde e sua relação com o desenvolvimento : Um olhar crítico acerca da contribuição da saúde nas multiplas escalas do desenvolvimento regional. **VIII Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional**, [S. l.], p. 1–24, 2017.

PAES DE PAULA, A. P. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. 2003. UNICAMP, [S. l.], 2003.

PÖPPELBUSSSS, J.; RÖGLINGER, M. What makes a useful maturity model? A framework of general design principles for maturity models and its demonstration in business process management. **19th European Conference on Information Systems, ECIS 2011**, [S. l.], n. August 2014, 2011.

RONDÔNIA, Controladoria Geral do Estado (CGE). Portaria nº 217 de 08 de dezembro de 2021. Estabelece a metodologia de gestão de risco no âmbito do Poder Executivo Estadual. 2021.

RONDÔNIA, Tribunal de Contas do Estado (TCE/RO). Instrução normativa n. 58/2017. Dispõe sobre diretrizes para a responsabilização de agentes públicos em face da inexistência ou inadequado funcionamento do Sistema de Controle Interno de todas as entidades, órgãos e Poderes submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. 2017. p. 1–5.

ROSEMANN, Michael; DE BRUIN, Tonia. Towards a business process mangement maturity model. **Proceedings of the 13th European Conference on Information Systems, Information Systems in a Rapidly Changing Economy, ECIS 2005**, [S. l.], 2005. Disponível em: <https://eprints.qut.edu.au/25194/>.

SANTOS, C. M. **Estatística descritiva - Manual de Auto-aprendizagem**. 3. ed. [s.l.] : Edições Sílabo Lda., 2018.

SAUNDERS, M.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Research methods for business students**. seventh ed. Essex: Pearson, 2016.

SCHILLER, F.; PRPICH, G. Learning to organise risk management in organisations: What future for enterprise risk management? **Journal of Risk Research**, [S. l.], v. 17, n. 8, p. 999–1017, 2014. DOI: 10.1080/13669877.2013.841725.

SCHMIDT, C. Why risk management frameworks fail to prevent wrongdoing. **Learning Organization**, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 133–145, 2020. DOI: 10.1108/TLO-10-2019-0150.

VIANA, A. L. d'Á.; DA SILVA, H. P. Saúde e Desenvolvimento no Brasil: Argumentos para promover a cidadania em tempos difíceis. **Planejamento e políticas públicas**, [S. l.], v. 49, p. 85–107, 2017. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8236/1/ppp_n49_saúde.pdf.

WENDLER, R. The maturity of maturity model research: A systematic mapping study. **Information and Software Technology**, [S. l.], v. 54, n. 12, p. 1317–1339, 2012. DOI: 10.1016/j.infsof.2012.07.007.