



Análise do arranjo institucional de interação entre stakeholders legislativos e regulatório com o governo no contexto dos desastres: o caso da Região Serrana do RJ (2011).

Marcos Paulo Rodrigues Montenegro (COPPE/UFRJ)
marcos.montenegro@coppe.ufrj.br

Tharcisio Cotta Fontainha (PEP/UFRJ)
fontainha@pep.ufrj.br

Resumo

A ocorrência de desastres têm se tornado mais frequentes e demandado políticas públicas mais efetivas. Neste sentido, há necessidade por maior relevância de atuação do stakeholder Legislativo e regulatório, em arranjo insitucional adequado com demais stakeholders envolvidos em operações de desastres. Assim, esta pesquisa objetiva analisar o arranjo entre este stakeholder e aqueles que, diretamente, enfrentam o desastre. A presente pesquisa aborda o desastre da Região Serrana ocorrido em 2011 como estudo de caso, tomando como base teórica a Teoria dos Stakeholders. As decisões finais do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro materializam uma abordagem reativa na relação entre os stakeholders no arranjo institucional, e apresentam baixo grau de aderência ao Marco de Ação de Hyogo. Sugerem-se pesquisas futuras para fortalecer a governança e gestão de riscos dos desastres, em especial do stakeholder Legislativo e regulatório.

Palavras-chave: Stakeholder Theory, Arranjo Insitucional, Auditoria, Desastres.

1. Introdução

Os desastres têm sido mais frequentes e intensos com o passar dos anos. Segundo o CRED (EM-DAT, 2020), é possível verificar o aumento de ocorrências e suas implicações quando são comparados os seguintes períodos: 1980-1999 e 2000-2019. No último vintênio, há registro de 7.348 desastres, causadores de 1,23 milhão de mortes, com 4,2 bilhões de pessoas afetadas, implicando perdas econômicas na ordem de US\$ 2,97 trilhões. Por sua vez, o período anterior computa 4.212 desastres, com a perda de cerca de 1,19 milhão de vidas e afetando 3,25 bilhões de pessoas e com aproximadamente US \$ 1,63 trilhão em perdas econômicas. Quanto ao Brasil, o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) registra 27.987 casos (MDR, 2021), no período de 2003 a 2016. As perdas econômicas causadas por desastres em território brasileiro custaram aproximadamente R\$ 182,8 bilhões - entre 1995 e 2014 - de acordo com o CEPED (UFSC, 2016). Neste contexto mundial, surge o Marco de Ação de Hyogo (MAH) como estratégia internacional para reduzir as vulnerabilidades dos países diante das ameaças naturais e torná-los mais resilientes aos desastres, para o período 2005-2015 (UNISDR, 2005). A prioridade 1 do MAH é descrita por: “*fazer com que a redução dos riscos de desastres seja uma prioridade*” e, assim, os governos signatários devem considerá-la em suas políticas nacionais.

Apesar da maior evidência do setor governamental, o enfrentamento a desastres requer melhor articulação de outros *stakeholders* - partes interessadas - como sociedade civil e setor privado (FONTAINHA et al., 2017). Entretanto, é reconhecido que os *stakeholders* possuem conhecimento apenas de suas próprias ações e tendem a não buscar compreender as funções das outras organizações (NIRUPAMA e ETKIN, 2012). Portanto, em operações de desastres e humanitárias (ODH), um dos principais desafios é identificar os diversos *stakeholders* que atendem às necessidades da população afetada por um desastre e as suas necessidades, em prol de uma maior colaboração entre eles (FONTAINHA et al., 2020b). Conseqüentemente, a atuação articulada destes *stakeholders*, em arranjos institucionais adequados, e um importante objeto de ODH.

Neste sentido, há um registro de uma lacuna de pesquisas sobre a atuação do *stakeholder* Legislativo e regulatório (FONTAINHA et al. 2017, 2020a, 2020b). Os Poderes Legislativos (PL) e os Tribunais de Contas (TC) pertencem a este grupo, atuando no controle externo da administração pública. Particularmente, os TC apresentam influência, ou seja, impactam projetos, com tendência a divergir dos *stakeholders* demandadores e estruturadores – executores - que são acentuadas nas fases de construção, financiamento, gestão e controle de

contratos (CABRAL et al., 2016). Vale recordar que os TC são órgãos autônomos e independentes que, por meio de seus procedimentos de auditoria governamental, fiscalizam a gestão de recursos públicos (BRASIL, 1988) e, assim, detêm, influência nos arranjos institucionais complexos ao qual pertença. Estes arranjos são compreendidos como regras e instâncias estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas descentralizadas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados (PIRES e GOMIDE, 2014).

Portanto, compreender a influência dos TC permite verificar os impactos nas ações dos executores em ODH. Desse modo, o objetivo deste trabalho é analisar o arranjo institucional constituído pela relação entre *stakeholder* Legislativo e Regulatório com aqueles executores das políticas de ODH, os membros do *stakeholder* Governo. De forma a explorar essa discussão, a presente pesquisa adota o método de estudo de caso com a avaliação do desastre da Região Serrana em 2011, em função da sua relevância para a história recente das ODH no Brasil e da missão institucional do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCERJ (TCERJ, 2019).

Além desta seção introdutória, o trabalho apresenta a seção de referencial teórico sobre Stakeholder Theory. A terceira seção apresenta o procedimento do método de estudo de caso adotado na pesquisa. A quarta seção comporta os resultados e a discussão. Por fim, a quinta seção reúne as conclusões.

2. Referencial Teórico

Freeman (1984) dá origem à Stakeholder Theory (ST), definindo que “*stakeholders* são grupos ou indivíduos que podem afetar ou são afetados pela organização na realização de seus objetivos”. O autor, para discutir a gestão dos *stakeholders* se utiliza do processo estratégico e sugere como ações: (i) identificar e analisar os *stakeholders*; (ii) desenvolver estratégias e planos de ação e (iii) implementar e monitorar as mencionadas estratégias. Neste aspecto relacional, ao se buscar identificar desejos e necessidades dos *stakeholders*, vislumbram-se melhorias de desempenho em operações públicas ou privadas (NEELY et al., 2002). Com efeito, vale o registro de dois parâmetros para investigação desse relacionamento *stakeholders*: o fluxo de recursos e o fluxo de ideias, influências e interesses (ou fluxo III). De acordo com Rowley (2017), este último fluxo é baseado na influência comportamental dos *stakeholders*, conforme sua compatibilidade com a organização. Autores como Rowley e Moldoveanu (2003) apontam que tal fluxo não é tão evidente, mas sua relevância é similar ao fluxo de recursos

(humanos, físicos, informações, e investimento monetário). Assim, a compreensão dos desejos e das necessidades dos *stakeholders* - por exemplo, por meio das diferenças dos mencionados fluxos - torna-se essencial para o aprimoramento das ações para melhoria de desempenho das organizações (NEELY et al., 2002).

Quanto às satisfações e necessidades de *stakeholders*, vale demonstrar o fluxo III do *stakeholder* Legislativo e Regulatório e do *stakeholder* Governo conforme Fontainha et al. (2020a). O primeiro: (i) edita leis; (ii) luta pelos interesses de outros *stakeholders*; e (iii) provê apoio operacional. O último: (i) desenvolve e compartilha informações; (ii) provê recursos de alívio; (iii) recebe recursos; (iv) luta pelos interesses de outros *stakeholders*; (v) considera a opinião de outros *stakeholders* no plano de resposta aos desastres (FONTAINHA et al., 2020a). Além desses *stakeholders*, cabe ressaltar que o principal *stakeholder* em toda ODH é o beneficiário, qual seja, a população atingida.

A interação do *stakeholder* Legislativo e regulatório (TCERJ) com o *stakeholder* Governo (executores das políticas de ODH) demarca o relacionamento diático (COLES et al., 2016), como arranjo institucional. Neste relacionamento, os respectivos fluxos III podem estar alinhados ou contrapostos (em contexto que se agrava mais, diante da ocorrência de desastres) em três grandes vetores: (i) a necessidade de otimização do uso de recursos públicos; (ii) a demanda pela ampliação da oferta de serviços públicos; e (iii) as pressões por mais transparência e participação social (VAZ, 2006).

3. Metodologia

A presente pesquisa adota o estudo de caso que, segundo YIN (2005), é um método organizado em seis etapas: planejamento, projeto, preparação, coleta, análise e compartilhamento. No que se refere a etapa de planejamento, observa-se a adequação do método ao objetivo da pesquisa tendo em vista que o estudo de caso é adequado a análise de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005). Tal situação é observada quando da análise do arranjo institucional pela perspectiva do *stakeholder* Legislativo e regulatório em ODH.

A etapa de projeto faz conexão com o referencial teórico da Stakeholder Theory. Desse modo, o desastre da Região Serrana de 2011 é selecionado como caso a ser investigado em virtude de sua relevância no contexto brasileiro de ODH e para a atuação do *stakeholder* Legislativo e

regulatório. Assim, a natureza do objeto permite um tipologia interpretativa-avaliativa uma vez que é possível buscar padrões e avaliar o mérito das ações realizadas.

Por sua vez, a terceira etapa contempla os procedimentos de preparação abordando, sobretudo, o protocolo de pesquisa (YIN, 2005). Atendendo ao conceito de *stakeholders* (FREEMAN, 1984), as unidades de análise são Determinações e Recomendações no desastre da Região Serrana (decisões do *stakeholder* Legislativo e regulatório - TCERJ - emitidas aos *stakeholders* Governo, executores) que reorientam as ações em ODH. Pela pesquisa documental, os Processos TCERJ n.º 215.638-1/2011, de levantamento/conformidade (TCERJ, 2011a) e n.º 236.257-4/2011, de acompanhamento (TCERJ, 2011b), constituem os documentos da auditoria governamental da Região Serrana.

Já na quarta etapa, há realização da coleta de dados naqueles processos, que versam sobre os recursos direcionados para as ações de ODH, transferidos para os municípios atingidos. Esta coleta de dados permite identificar os *stakeholders* e os fluxos III e de recursos. Quanto aos *stakeholders* do grupo público, de acordo com sua natureza institucional, são assinalados dois tipos: o Legislativo e regulatório, representado pelo TCERJ e o executores de ODH, representados pelos órgãos estaduais e municipais, organizações que compreendem o *stakeholder* Governo. No que tange ao fluxo III, as ideias, influências e interesses destes *stakeholders* devem estar alinhadas, sobretudo, ao atendimento do interesse público. Por fim, o fluxo de recursos é identificado pelas transferências financeiras e de informações.

No que tange à atuação do TCERJ, *stakeholder* Legislativo e regulatório, os dados são organizados conforme os encaminhamentos do TCERJ: (i) não conclusivos, que buscam informações (Comunicação); (ii) conclusivos de Determinação (por força da ação do Tribunal); e (iii) os de caráter mais pedagógico como a Recomendação. Estes dois últimos são aptos a reorientar as ações em ODH. A compilação de tais dados ocorre em tabelas de suporte para orientar a análise.

A quinta etapa (análise), considera a análise dos documentos constantes das auditorias de levantamento/conformidade e de monitoramento - pela atuação do TCERJ no desastre da Região Serrana em 2011 – possibilita extrair e organizar os dados para o arranjo institucional do *stakeholder* Legislativo e regulatório (TCERJ) com cada *stakeholder* executor de ODH, integrantes do *stakeholder* Governo. A adoção da técnica de adequação ao padrão de Yin (2005) permite comparar os dados desta fonte de evidências e o conceito de Freeman (1984), e dessa forma, elencar as seguintes ações para a definição do aspecto relacional entre os *stakeholders*: (i) identificar e analisar os *stakeholders*; (ii) desenvolver estratégias e planos de ação e (iii)

implementar e monitorar as mencionadas estratégias. Tal discussão sobre o arranjo institucional entre os *stakeholders* considera o ordenamento dos fluxos de recursos (valores financeiros) e fluxo III e ainda o atendimento à prioridade 1 do MAH.

Por fim, a etapa de compartilhamento se observa na apresentação dos resultados da pesquisa no presente artigo, bem como as perspectivas para estudos futuros.

4. Resultados e Discussão

4.1. Identificação e análise dos desejos e necessidades dos *stakeholders*

A relação diática do TCERJ com os executores (COLES, 2016) permite compreender a transdisciplinaridade de ODH e organizar o percurso das auditorias que subsidiam as decisões do TCERJ, dados as diversas temáticas pertencentes a cada organização. A Tabela 1 apresenta a lista de organizações envolvidas no desastre da Região Serrana a partir das análises do TCERJ.

Tabela 1: Executores de ODH no desastre da Região Serrana, integrantes do *stakeholder* Governo

| Grupos | Organização |
|---------------------------|---|
| Órgãos Estaduais - RJ | Companhia Estadual de habitação (CEHAB) |
| | Departamento de Estradas e Rodagem (DER/RJ) |
| | Empresa de Obras Públicas (EMOP) |
| | Instituto Estadual do Ambiente (INEA) |
| | Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPEC) |
| | Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) |
| | Secretaria de Defesa Civil (SEDEC) |
| | Secretaria da Casa Civil (SECC) |
| | Secretaria de Obras (SEOBRAS) |
| | Secretaria de Planejamento e Gestão |
| Órgãos Municipais | Prefeitura de Areal |
| | Prefeitura de Bom Jardim |
| | Prefeitura de Nova Friburgo |
| | Prefeitura de Petrópolis |
| | Prefeitura de São José do Vale do Rio Preto |
| | Prefeitura de Sumidouro |
| Prefeitura de Teresópolis | |

Fonte: Baseado em TCERJ (2011a; 2011b)

A partir dessa identificação dos *stakeholders*, é possível então identificar o fluxo de recursos e de III. No que tange ao fluxo de recursos, vale dizer que cada órgão executor de ODH possui

recursos próprios além de receberem repasses do governo federal conforme disposto no ar. 1^o-A da Lei n.º 12.340/2010 (BRASIL, 2010). Por conseguinte, podem contratar empresas para fornecimento de produtos e serviços necessários às ODH. O TCERJ fiscaliza a aplicação desses recursos consoante o órgão executor. Já o fluxo III tem como pilar o atendimento à população afetada, mas sofre a influência do próprio fluxo de recursos que pode tornar mais intenso ou restrito a depender da estrutura do executor e da dinâmica de fiscalização do TCERJ, um relacionamento intrínseco entre os fluxos de recursos (mais evidente) e de III já pontuado por Fontainha et al. (2020a) para mapear as satisfações dos *stakeholders* (Tabela 2).

Tabela 2: Satisfações e fluxos, no arranjo institucional para ODH

| Fluxos | TCERJ | Órgãos Executores |
|------------|--|---|
| Recursos | Transferências financeiras e de informações | |
| III | Fiscalização Auditorias Atender à sociedade | Resposta ao desastre Empresas contratadas Atender à sociedade |
| Satisfação | Fiscalizar, responsabilizar, orientar e avaliar a gestão dos recursos públicos | Demonstrar efetividade nas ações em ODH |

Fonte: Baseado em TCERJ (2011a; 2011b)

Vale retomar Fontainha et al. (2020a) na análise das satisfações do fluxo III do TCERJ e dos executores, no caso do desastre da Região Serrana. Os encaminhamentos do TCERJ decorrentes de suas auditorias são normas que contribuem com o interesse do principal *stakeholder*: a população atingida. Todavia, por apresentar tendência a divergências, o TCERJ não provê apoio operacional podendo, inclusive, restringir o fluxo de recursos e impactar influências e interesses dos órgãos executores, como exemplificado em uma decisão no Processo n.º 215.638-1/2011 (TCERJ, 2011b) e a solicitação de dados detalhados sobre os recursos empregados. Assim, os executores municipais podem ser afetados no provimento de recursos de alívio, uma vez que dependem de repasses estaduais e federais com o risco de terem os recursos e suas ações bloqueadas pelo TCERJ. Este risco é tanto maior quanto menor for o desenvolvimento e compartilhamento das informações dos executores, como é o caso, neste desastre (pouca transparência e baixo rigor técnico, para justificar as contratações diretas). Acrescente-se a desarticulação desses *stakeholders* que dificulta a confluência de interesses e a consideração da opinião de outros *stakeholders* no plano de resposta aos desastres.

4.2 - Desenvolvimento de estratégias, implementação e monitoramento das estratégias e planos de ação em ODH

Os Processos TCERJ n.º 215.638-1/2011 (TCERJ, 2011a) e n.º 236.257-4/2011 (TCERJ, 2011b) originam relatórios de auditoria onde, para cada executor, são cobradas informações sobre contratos, efetiva implementação das ações propostas, órgãos envolvidos e o montante dos recursos financeiros disponibilizados, diante do desastre. Mais especificamente no Processo n.º 215.638-1/2011 (TCERJ, 2011a) enfatiza-se as informações iniciais sobre *stakeholders*, ao tempo do desenvolvimento das estratégias (Tabela 3). Já no Processo n.º 236.257-4/2011 (TCERJ, 2011b), ao tempo da implementação e monitoramento das estratégias, verificam-se as irregularidades conforme a ação em ODH (Tabela 4).

Tabela 3: *Stakeholders*: desenvolvimento das estratégias

| | |
|---|--|
| Natureza: | Levantamento – Especial. |
| Objetivos: | <ol style="list-style-type: none"> 1) identificar a origem, o montante e a destinação dos recursos previstos; 2) identificar as ações emergenciais e de recuperação planejadas; 3) os gestores responsáveis pela realização das despesas. |
| Jurisdicionados: | Órgãos estaduais e municipais envolvidos com a recuperação da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro. |
| Última Decisão Plenária: 10/07/2014. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao atual Procurador-Chefe da Procuradoria da Dívida Ativa. | |

Fonte: TCERJ (2011a)

Tabela 4: *Stakeholders*: implementação e monitoramento das estratégias e planos de ação em ODH (irregularidade encontrada para cada ação)

| | |
|---|--|
| Natureza: | Acompanhamento – Especial. |
| Objetivos: | (1) identificar as contratações e/ou despesas realizadas com vistas à recuperação da Região Serrana; (2) identificar a origem dos recursos que financiam tais despesas; (3) providenciar o cadastramento dos processos de remessa obrigatória a esta Corte, cujas despesas sejam financiadas com recursos municipais ou estaduais; (4) realizar a análise dos processos decorrentes do Estado de Calamidade Pública; (5) verificar “in loco” a execução das obras e/ou serviços de engenharia relativos às ações de reconstrução dos municípios atingidos. |
| Jurisdicionados: | Órgãos estaduais e municipais envolvidos com a recuperação da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro. |
| Irregularidades Encontradas: | <ol style="list-style-type: none"> 1. Empréstimos contraindidos pelo Estado para Recuperação da Região Serrana; 2. Morosidade na Reconstrução das pontes; 3. Não utilização do orçamento destinado à recuperação da Região Serrana; 4. Ausência de comprovação da adequação dos serviços contratados para a eliminação do risco; 5. Indícios de desídia administrativa; 6. Morosidade no processo de realocação de moradores de áreas de risco; 7. Atraso no pagamento das indenizações; 8. Lentidão na demolição de imóveis situados em áreas de risco; 9. Morosidade na construção de unidades habitacionais; 10. Ausência de fiscalização para coibir a permanência e a reocupação de áreas de risco; 11. Descumprimento do prazo legal de 180 dias para a dispensa emergencial; 12. Ausência de dados essenciais às ações de fiscalização e controle; 13. Descaracterização da Situação Emergencial; 14. Descumprimento às recomendações realizadas pela Assessoria Jurídica; 15. Pagamento Indevido por serviços contratados; 16. Assunção de compromissos sem o crédito correspondente; 17. Uso indevido do empenho por estimativa; 18. Restrição à competitividade; 19. Descumprimento das condições pactuadas; 20. Ausência de comprovação da visita técnica; 21. Contratação Anterior à ratificação da dispensa; 22. Ausência de cronologia na formalização dos administrativos e na adoção de procedimentos; 23. Ausência de detalhamento na planilha orçamentária; 24. Ausência de comprovação de licenciamento ambiental; 25. Inadequação de serviços contratados; 26. Celebração de contrato com a execução em curso. |
| Última Decisão Plenária: 23/03/2017. | |
| Notificação, Comunicação, Determinação à SGE, Ciência à Corregedoria-Geral do TCE/RJ. | |

Fonte: TCERJ (2011b)

Tais resultados de auditoria (Tabela 3 e Tabela 4) denotam uma preocupação do *stakeholder* Legislativo e regulatório com relacionamento entre os *stakeholders* Governo, identificando as irregularidades diante das ações sem, contudo, categorizar a temática da política pública no campo de ODH. Desse modo, busca-se mais a análise quantitativa dos responsáveis do que a qualitativa pela efetividade das ações implementadas. Acrescente-se que as estratégias e planos

de ação do TCERJ estão em seu Plano Anual de Auditoria Governamental (PAAG), em relação aos recursos financeiros envolvidos quando da contratação pública (TCERJ, 2019) apresentando assim uma postura mais reativa que proativa. Similares os órgãos executores, que são pouco estruturados para preparação e resposta aos desastres (TCU, 2020), dependendo da expertise dos Bombeiros (CORREA, 2019).

4.3. Análise do Arranjo Institucional pelos *stakeholders*

As unidades de análise, que materializam a relação entre *stakeholders*, são as decisões de impacto em ODH que, com maior frequência, constam dos Processos TCERJ n.º 215.638-1/2011 (TCERJ, 2011a) e n.º 236.257-4/2011 (TCERJ, 2011b) e são apresentadas na Tabela 5.

Tabela 5: Unidades de análise e reorientação das ações em ODH pelo TCERJ

| Unidades de Análise | Conteúdo ao gestor estadual/municipal |
|---------------------|--|
| Comunicações | Informar sobre a efetiva implementação das ações propostas e quem são os órgãos envolvidos em cada ação. |
| Determinação 1 | Prestar contas dos recursos recebidos |
| Determinação 2 | Certificar capacidade técnica-financeira do órgão para futuros casos |
| Recomendação 1 | Certificar capacidade técnica-financeira da empresa a ser contratada para futuros casos |
| Recomendação 2 | Revisar Planos Diretor e de Contingência |

Fonte: Baseado em TCERJ (2011a; 2011b)

As Comunicações, Determinações 1 e 2, e a Recomendação 1 da Tabela 5 demandam informações, responsáveis pelas ações, melhor estruturação de contratações públicas para prestação de contas e regularidade da entrega de produtos e serviços. Todavia, a reorientação para o gestor enfatizar a prioridade 1 do MAH torna-se evidente, apenas, na Recomendação 2. O baixo grau de aderência ao MAH faz persistir a situação de vulnerabilidade e a probabilidade de mais intensos danos e prejuízos, caso ocorram outros desastres.

Na temática de habitação, por exemplo, anote-se tal persistência da vulnerabilidade da região uma vez que, mesmo após dez anos do desastre, ainda há 86 mil pessoas residindo em áreas de risco na Região Serrana (HERINGER et al., 2021). Verifica-se, assim, que a auditoria de conformidade é reativa e contribui pouco para o aperfeiçoamento de projetos de redução de vulnerabilidades, onde a resposta ao desastre se torne não só uma ação efetiva por si como também uma própria ação de mitigação. Este aperfeiçoamento pode ocorrer ao se adotar auditorias operacionais, adequadas para mensurar e acompanhar a efetividade das ações públicas (SERAFINI e DE MOURA, 2020). Analisando o relacionamento entre *stakeholders*

Legislativo e regulatório e Governo, o TCERJ pode assumir uma posição de liderança, identificando e conduzindo *stakeholders* centrais e periféricos a uma melhor e mais célere evolução de governança em riscos dos desastres, conduzindo-os para a construção de políticas públicas mais aderentes às necessidades locais. Considerando o atual arranjo institucional, o TCERJ deve perseguir postura mais proativa diante da Situação de Emergência (comprometimento parcial) ou Estado de Calamidade Pública (comprometimento substancial) do desastre, harmonizando-se com o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2020).

5. Conclusão

A pouca investigação na literatura sobre o *stakeholder* Legislativo e regulatório (Fontainha et al., 2020a) motiva esta pesquisa que, por meio de estudo de caso do desastre da Região Serrana de 2011, busca analisar o arranjo institucional entre executores de ODH (órgãos estaduais e municipais) como integrantes do *stakeholder* Governo e o TCERJ enquanto membro do *stakeholder* Legislativo e regulatório. As auditorias efetuadas nas ODH do caso de resposta ao desastre da Região Serrana subsidiam os encaminhamentos do TCERJ que exercem influência no relacionamento entre esses *stakeholders* dentro do arranjo e ao longo da linha do tempo do desastre. O estudo de caso permite identificar os *stakeholders*, bem como mapear os fluxos de recursos e III, a partir dos dados obtidos pelas auditorias realizadas à época. Tais dados permitem verificar a satisfação desses *stakeholders*, tendo como fundamentação o atendimento a outro *stakeholder*, considerado como principal: a população afetada.

A estruturação de relacionamento entre os executores em suas estruturas de contratações públicas, muito mais visível em desastres, fomenta a tendência a divergências pelo TCERJ que pode levar à restrição do fluxo de recursos e impactar influências e interesses destes executores. Esta restrição pode aumentar diante do baixo grau de desenvolvimento e compartilhamento das informações, quando da necessidade de prestar contas dos recursos já recebidos. Com efeito, intensifica-se o olhar para dentro de cada organização, dificultando a confluência de interesses e a consideração da opinião de outros *stakeholders* no plano de resposta aos desastres com ODH, o que reforça a percepção dos estudos de Nirupama e Etkin (2012). O que foi pontuado por Vaz (2006) também se identifica com o presente estudo pela perspectiva de otimizar recursos públicos e ofertar serviços públicos tempestivos com mais transparência e participação social. Ressalte-se ainda a postura mais reativa do *stakeholder* Legislativo e regulatório, que retroalimenta a fragilidade para preparação e resposta aos desastres haja vista a aderência

graduada pelo contexto do MAH (prioridade 1) e, por consequência, faz persistir a vulnerabilidade. O aspecto qualitativo na efetividade das temáticas em ODH fica em segundo plano, mas pode ser aprimorado por meio de auditorias operacionais, sobretudo, em Habitação, Urbanismo e Mobilidade, considerando a condução de *stakeholders* centrais e periféricos de cada temática pelo TCERJ com postura mais proativa.

Os limites da presente pesquisa se encontram na dificuldade de coleta de dados mais precisos, haja vista a dificuldade da época do desastre da Região Serrana, em 2011. Quanto a futuras pesquisas, dentro das diversas possibilidades de arranjos institucionais, sugere-se explorar a atuação do *stakeholder* Legislativo e regulatório enfatizando a quantidade e a qualidade de auditorias operacionais em políticas públicas que considerem os riscos dos desastres. Assim, o controle externo pode contribuir com o fortalecimento da governança e das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 03 mar 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 03 mar 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.340 de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12340compilado.htm. Acesso em 03 mar 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.608 de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12608-10-abril-2012-612681-norma-pl.html>. Acesso em 03 mar 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.593 de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10593.htm Acesso em 03 mar 2021.

CABRAL, S.; FERNANDES, A.S.A.; RIBEIRO, D.B.C. Os Papéis dos Stakeholders na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. **Cadernos EBAPE.BR**, v.14, n.2, p.325-339, 2016.

COLES, J. et al. Partnership behavior in disaster relief operations: a case study comparison of the responses to the tornado in Joplin, Missouri and Hurricane Sandy along the Jersey Coast. **Natural Hazards**, v.84, n.1, p.625-647; 2016.

CORREA, N.L.S. Logística humanitária no sudeste brasileiro: uma análise comparada de eventos ocorridos. **Revista Tecnológica da Fatec Americana**, v.07, n.01, 2019.

FONTAINHA, T.C. et al. Public-Private-People Relationship Stakeholder Model for disaster and humanitarian operations. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v..22, p.371-386, 2017.

FONTAINHA, T.C. et al. Stakeholder satisfaction in complex relationships during the disaster response: a structured review and a case study perspective. **Production Planning & Control**, 2020a.

FONTAINHA, T.C. et al. Reference process model for disaster response operations, **International Journal of Logistics Research and Applications**, 2020b.

FREEMAN, R.E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**, Boston: Pitman Publishing Inc.; 1984.

HERINGER, C.; RIBEIRO, C.; LIMA, L. Dez anos após tragédia que pode ter deixado até 1.500 mortos, Serra ainda tem 86 mil pessoas em risco. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 11 de jan de 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/dez-anos-apos-tragedia-que-pode-ter-deixado-ate-1500-mortos-serra-ainda-tem-86-mil-pessoas-em-risco-1-24832305>. Acesso em 23 abr 2021.

KOTLER, P. **Administração de Marketing: A edição do novo milênio**. Edição: 10ª edição. Editora Prentice Hall. São Paulo. 2000.

MDR, Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID)**, 2021. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/>. Acesso em 03 mar 2021.

MOE, T.L.; PATHRANARAKUL, P. An integrated approach to natural disaster management: public project management and its critical success factors. **Disaster Prevention Management International Journal**, v.15, n.3, p.396-413, 2006.

NEELY, A.; ADAMS, C.; KENNERLY, M. **The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success**. Great Britain: Financial Times/Prentice Hall, 2002.

NIRUPAMA, N.; ETKIN, D. Institutional perception and support in emergency management in Ontario, Canada. **Disaster Prevention and Management**, v.21, n.5, p.599-607, 2012.

PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A.A.C. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas públicas de desenvolvimento**. Texto para discussão. IPEA. Rio de Janeiro, 2014.

POLLITT, C. et al. **Desempenho ou legalidade?** auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 362 p., 2008.

ROWLEY, T.J. Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences. **Academy of Management Review**, v.22, n.4, p.887-910, 1997.

ROWLEY, T.J.; MOLDOVEANU, M. When Will Stakeholder Groups Act? An Interest and Identity Based Model of Stakeholder Group Mobilization. **Academy of Management Review**, v.28, n.2, p.204-219, 2003.

SERAFINI, P.; DE MOURA, J. Auditorias Operacionais e Desempenho do Setor Público: um panorama da atuação dos Tribunais de Contas brasileiros. In: **Anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, 2020.

TCERJ, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Auditoria de Levantamento/Conformidade do Desastre da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro; **Processo TCERJ n.º215.638-1/2011**. TCERJ; Rio de Janeiro, 2011a.

TCERJ, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Auditoria de Acompanhamento do Desastre da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro; **Processo TCERJ n.º236257-4/2011**. TCERJ; Rio de Janeiro, 2011b.

TCERJ, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Plano Estratégico 2020-2023**; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; TCE-RJ, 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 351/2020. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 19/2/2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 fev. 2020.

UNISDR, United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction. **Hyogo Framework for Action 2005-2015**: Building the resilience of nations and communities to disasters. Disponível em: <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/officialdoc/Ldocs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

VAZ, J.C.A delicada disputa pelas cabeças no serviço público brasileiro no Brasil pós-redemocratização. **Cadernos Enap**, edição especial, 2006.

YIN, R. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Bookman, 2005.